



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
CAMPUS JACAREZINHO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA
MESTRADO E DOUTORADO

DÉBORA GONÇALVES TOMITA

**O CONTROLE SOCIAL COMO FERRAMENTA DA *ACCOUNTABILITY* PARA A
EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS**

JACAREZINHO – PR
2019

DÉBORA GONÇALVES TOMITA

**O CONTROLE SOCIAL COMO FERRAMENTA DA *ACCOUNTABILITY* PARA A
EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça – Justiça e Exclusão; Linha de Pesquisa: Estado e Responsabilidade: questões críticas) da Universidade Estadual do Norte do Paraná, para qualificação como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Prof. Dr. Renato Bernardi

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

TOMITA, Débora Gonçalves.

O Controle Social como Ferramenta da *Accountability* para a Efetivação de Políticas Públicas Municipais. / Débora Gonçalves Tomita. Jacarezinho (PR): UENP/Campus Jacarezinho, 2019.

142 f.

Orientador: Prof. Dr. Renato Bernardi

Dissertação (Mestrado) — UENP/Campus Jacarezinho/Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica - Mestrado e Doutorado, 2019.

Referências bibliográficas: f. 133

1. O papel das políticas públicas na efetivação de direitos. 2. A *accountability* como qualidade da democracia. 3. O controle social como ferramenta da *accountability* para a efetivação de políticas públicas municipais. I. TOMITA, Débora Gonçalves. II. BERNARDI, Renato. III. Universidade Estadual do Norte do Paraná. IV. Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica. V. O Controle Social como Ferramenta da *Accountability* para a Efetivação de Políticas Públicas Municipais.

DÉBORA GONÇALVES TOMITA

**O CONTROLE SOCIAL COMO FERRAMENTA DA *ACCOUNTABILITY* PARA A
EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça – Justiça e Exclusão; Linha de Pesquisa: Estado e Responsabilidade: questões críticas) da Universidade Estadual do Norte do Paraná, para defesa final como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica, sendo aprovada pela Banca de Qualificação

Orientador: Prof. Dr. Renato Bernardi

Orientador: Prof. Dr. Renato Bernardi

Prof. Dr. Marcos Augusto Perez

Prof. Dr. Jairo Neia Lima

Jacarezinho/PR, 19 de dezembro de 2019.

Prof. Dr. Fernando de Brito Alves
Coordenador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UENP

De nada serviria ao povo que suas instituições baixassem dos céus, ou fossem diretamente plantadas por mãos divinas, se na terra, onde caem não fosse capaz de produzir a inteireza de ânimo e a coragem do dever para as executar.

Rui Barbosa

Dedico este trabalho aos meus pais, Jorge e Otilia, anjos colocados no mundo por Deus para me guiarem e ensinarem o real significado do amor.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço a Deus, fonte de luz que ilumina meu caminho, por abençoar todos os dias da minha vida, dando-me forças para superar as dificuldades e prosseguir.

Aos meus pais, Jorge e Otilia, verdadeiros exemplos de bondade e perseverança, pelo amor incondicional, pelos valores que me transmitiram, pela paciência, carinho e incentivo.

A minha irmã Catherine, companheira para toda a vida, pela amizade, paciência e compreensão nas horas em que eu mais preciso.

Ao meu noivo, Jhony, meu melhor amigo, companheiro de todas as horas, amor da vida. Se agora estou escrevendo esses agradecimentos é porque ele esteve ao meu lado (literalmente) acreditando que era possível e que existia um propósito maior!

A todos os amigos da XV Turma de Mestrado da UENP por tornarem a caminhada mais leve e alegre. Por mais que eu tivesse fichamentos, seminários, artigos e dissertação para entregar, sabia que podia contar com o apoio, incentivo e amizade de cada um. Agradeço, em especial, aqueles que são inspirações para mim: Marcos, Laísa, Fer, Dani, Fabi, Simone, Rita, Carolzinha, Mateus, Isa e Mari.

A todos aqueles que, de alguma maneira, contribuíram para a elaboração deste trabalho, em especial aos meus queridos amigos: Lidi, Tati, Gabi, Elton, Bel, Elina, Vinícius e Léo, pela força e incentivo nos momentos em que eu mais precisei.

À Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, em especial o Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica, minha segunda casa, por sempre me acolher e por todos os ensinamentos que vão além daquelas paredes.

Ao Coordenador do Programa, professor Fernando de Brito Alves, pelas orientações ao longo do Mestrado, bem como a atenção e paciência que sempre teve com toda a nossa turma.

A todos os Professores do Programa pelos ensinamentos que me fizeram crescer profissional e pessoalmente, em especial ao professor Jairo Neia Lima, profissional competente e dedicado ao ensino de qualidade, que, com suas orientações, tanto no curso sobre prática de pesquisa em Direito, como na banca de qualificação, contribuiu para a conclusão do presente estudo e revigorou meu interesse pela pesquisa científica.

À Secretária do Programa, Maria Natalina da Costa por toda a dedicação, paciência e carinho com a turma.

Ao meu orientador, Renato Bernardi, que desde o primeiro e-mail no dia 23 de dezembro de 2017, mostrou-se mais que um professor, mas um amigo presente, que orienta, acolhe, anima e incentiva. Muito obrigada, professor, por todas as orientações, pela paciência e pelos ensinamentos ao longo do Mestrado!

TOMITA, Débora Gonçalves. **O Controle Social como Ferramenta da *Accountability* para a Efetivação de Políticas Públicas Municipais**. 2019. Dissertação de Mestrado — Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica — Universidade Estadual do Norte do Paraná.

RESUMO

A partir do processo de descentralização ocorrido no Brasil, no final dos anos 1980 e início da década de 1990, emergem novas instituições de participação popular que vão além das formas de participação diretas definidas pela Constituição Federal de 1988. Tais mecanismos de controle social buscam a aproximação das relações entre o Estado e a sociedade – fundamental para o fortalecimento da *accountability* e, por consequência, a efetivação de políticas públicas, especialmente as de âmbito municipal, pela facilidade de comunicação e interação. Ocorre que, embora haja importantes instrumentos à disposição dos cidadãos que auxiliam na busca da realização dos direitos assegurados constitucionalmente, observa-se que a ausência de incentivos institucionais suficientes que estimulem a participação dos cidadãos impede a efetividade dos mecanismos de controle social. Nesse sentido, considerando os entraves que desestimulam a participação da população no processo de formulação e implementação de políticas públicas, a presente pesquisa pretende investigar: de que forma é possível potencializar o controle social para o fortalecimento da *accountability* e a efetividade das políticas públicas municipais? Para tanto, busca-se testar a hipótese de que o uso da amostragem aleatória, especialmente o método de pesquisa deliberativa, desenvolvido por James S. Fishkin, mostra-se como mecanismo institucional apto a incentivar comportamentos que fomentem o controle social. Demonstra-se, a partir de uma pesquisa bibliográfica dedutiva, que a amostragem aleatória, com a formação de microcosmos, se apresenta como recurso complementar para a superação das limitações dos institutos da democracia participativa e estímulo para se atingir maior engajamento popular. Conclui-se que, não obstante o controle exercido pela sociedade civil seja fundamental para a efetividade das políticas públicas municipais e que a legislação brasileira contemple importantes institutos de participação popular na Administração Pública, que auxiliam na busca da realização dos direitos assegurados constitucionalmente, a falta de incentivos institucionais desmotiva os cidadãos a participarem do processo de formulação e implementação dessas políticas. A hipótese, portanto, se confirma, na medida em que restou comprovado pelos estudos realizados por James S. Fishkin em diversos países do mundo, que a amostragem aleatória provoca mudanças de atitudes políticas, de intenção de voto, de capacidade cívica, de consciência coletiva, de diálogo público e de políticas públicas, que contribuem, consequentemente, para o fortalecimento da *accountability* e a melhora da qualidade da democracia.

Palavras-chave: Participação popular; Incentivos institucionais; Amostragem aleatória; Pesquisa deliberativa; Microcosmos; Qualidade democrática.

TOMITA, Débora Gonçalves. **O Controle Social como Ferramenta da Accountability para a Efetivação de Políticas Públicas Municipais**. 2019. Dissertação de Mestrado — Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica — Universidade Estadual do Norte do Paraná.

ABSTRACT

From the decentralization process that took place in Brazil in the late 1980s and early 1990s, new institutions of popular participation emerged that go beyond the direct forms of participation defined by the Federal Constitution of 1988. These mechanisms of social control seek a higher degree of relations between the State and society - fundamental for strengthening accountability and, consequently, the implementation of public policies, especially those at the municipal level, for ease of communication and interaction. Although there are important instruments at the disposal of citizens which help in the pursuit of the realization of constitutionally guaranteed rights, it is observed that the absence of sufficient institutional incentives to stimulate citizen participation impedes the effectiveness of social control mechanisms. In this sense, considering the obstacles that discourage participation of the population in the process of formulation and implementation of public policies, the present research intends to investigate: how is it possible to enhance social control to strengthen the accountability and effectiveness of municipal public policies? Therefore, we seek to test the hypothesis that the use of random sampling, especially the method of deliberative polling, developed by James S. Fishkin, is an institutional mechanism capable of encouraging behaviors that foster social control. Through deductive bibliographic research, it is demonstrated that random sampling, with the formation of microcosms, is a complementary resource for overcoming the limitations of the institutes of participatory democracy and stimulating the achievement of greater popular engagement. It is concluded that, although the control exercised by civil society is fundamental for the effectiveness of municipal public policies and that Brazilian law includes important institutes of popular participation in Public Administration, which assist in the pursuit of the realization of constitutionally guaranteed rights, the lack of institutional incentives discourages citizens from participating in the process of formulating and implementing these policies. The hypothesis, therefore, is confirmed, as proven in studies by James S. Fishkin in several countries of the world, that random sampling facilitates changes in political attitudes, voting intent, civic capacity, collective consciousness, public dialogue, and public policies, which consequently contribute to strengthening accountability and improving the quality of democracy.

Keywords: Popular participation; Institutional incentives; Random sampling; Deliberative research; Microcosms; Democratic quality.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS	14
1.1 Construção de um Conceito de Políticas Públicas	14
1.2 O Ciclo de Políticas Públicas.....	23
1.3 O Processo de Descentralização e Municipalização.....	35
1.4 Políticas Públicas Municipais e a Participação na Construção dessas Políticas	41
2 A ACCOUNTABILITY COMO QUALIDADE DA DEMOCRACIA	49
2.1 Uma Breve Abordagem sobre a Democracia	49
2.2 Qualidades da Democracia	56
2.3 Construção de uma Definição de <i>Accountability</i>	62
3 O CONTROLE SOCIAL COMO FERRAMENTA DA ACCOUNTABILITY PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS	76
3.1 O Controle Social.....	76
3.2 Mecanismos do Controle Social.....	81
3.3 A Amostragem Aleatória como Incentivo Institucional do Controle Social	107
CONCLUSÃO	125
REFERÊNCIAS	131

INTRODUÇÃO

O século XX foi marcado, sem dúvidas, pela significativa expansão mundial da democracia. O crescimento desse fenômeno político, entretanto, não ocorreu de modo uniforme em todos os países, resultando em democracias heterogêneas, marcadas, muitas vezes, pela insatisfação dos cidadãos, que não veem seus interesses atendidos pelos governos que os representam.

Tal fenômeno se acentua, ainda mais, em países de democracia tardia, como o Brasil, em que as estruturas estatais são incapazes de proteger direitos e de prover as necessidades sociais básicas dos cidadãos. Abriu-se, dessa maneira, uma grande lacuna entre as preocupações do povo e as práticas do governo na maioria dos países do mundo, ocasionando baixos níveis de aprovação de praticamente todas as instituições democráticas e a participação cada vez menor do povo na maioria das eleições.

Conforme a Freedom House indica, desde 2006, não houve crescimento no número de democracias eleitorais, demonstrando, assim, que a legitimidade do sistema democrático vem diminuindo progressivamente. Ademais, como restará demonstrado ao longo da pesquisa, a maioria das crises democráticas ocorridas desde 2000 teve origem no enfraquecimento de direitos e de procedimentos democráticos e não por meio de golpes militares. Procura-se, assim, buscar mecanismos que possam reverter essa tendência de retrocesso do regime democrático.

Para tanto, é fundamental que se busque entre os estudiosos do assunto as principais características de uma democracia de qualidade, visando ao desenvolvimento das instituições políticas e à consolidação do regime. Ademais, é imprescindível uma análise detalhada acerca da *accountability*, termo ligado ao controle e à supervisão do exercício do poder e que passou a ser relacionado com o conceito de boa governança.

Ocorre que, como será demonstrado, as perspectivas trazidas pelos autores clássicos sobre o exercício da *accountability* mostrar-se-ão insuficientes para garantir o fortalecimento da democracia, uma vez que apresentam fragilidades e deixam de fora importantes instituições híbridas que atuam para garantir o controle da ação governamental.

Faz-se necessário, assim, buscar uma classificação que introduza, no controle sobre a Administração Pública, instituições formadas por representantes da sociedade civil, já que essas se mostram fundamentais para buscar maior transparência e *accountability* dos representantes políticos.

Nesse contexto, as Constituições, inclusive a brasileira de 1988, introduziram instrumentos participativos que buscam a aproximação das relações entre o Estado e a sociedade e permitem, por consequência, que a sociedade contribua para o fortalecimento da *accountability* e para que os objetivos do Estado de Bem-Estar Social sejam atingidos.

Ocorre que, embora haja importantes mecanismos de controle social, assegurados pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação infraconstitucional, existem entraves que desestimulam a participação da população no processo de formulação e implementação de políticas públicas, as quais são meios indispensáveis na efetivação de direitos e promoção social.

Considerando tal lacuna, a presente pesquisa pretende investigar: de que forma é possível potencializar o controle social para o fortalecimento da *accountability* e a efetividade das políticas públicas municipais?

Por conseguinte, o referido estudo tem por objetivo demonstrar a hipótese de que o uso da amostragem aleatória, especialmente o método de pesquisa deliberativa com a formação de microcosmos, desenvolvido por James S. Fishkin, mostra-se como mecanismo institucional apto a incentivar comportamentos que fomentem o controle social.

É importante salientar, nesta oportunidade, que a ideia de pesquisa deliberativa, como processo pelo qual os indivíduos ponderam os méritos e argumentos conflitantes em discussões em grupo, tem sua base na teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas, que apresenta o consenso oriundo da discussão livre e racional como única forma de legitimação das normas sociais. A presente pesquisa, entretanto, não adentrou na discussão filosófica sobre o assunto, limitando-se a trazer as discussões sobre amostra deliberativa que se inspiraram na teoria do filósofo alemão no âmbito da Ciência Política e como importante instrumento institucional apto a incentivar a participação no âmbito dos mecanismos de controle social, que refletirão na efetividade das políticas públicas e contribuirão para a satisfação dos direitos assegurados constitucionalmente.

No tocante aos procedimentos metodológicos, a pesquisa é bibliográfica e o método de abordagem que se mostra mais adequado para o tratamento do problema é o dedutivo.

A partir dessa metodologia, a presente pesquisa se desenvolverá em três capítulos. Optou-se por, já de início, discorrer acerca das políticas públicas, considerando que o objetivo principal da pesquisa é buscar mecanismos para efetivação dessas políticas, especialmente no âmbito municipal. Desse modo, a partir do estudo dos conceitos, métodos de elaboração,

modelos, sujeitos e processo de formação de seu ciclo, é possível entender o motivo pelo qual algumas políticas sequer são implementadas.

Salienta-se que a pesquisa se dedicará especialmente às políticas públicas de âmbito municipal. Isso porque, o Município é a entidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública, uma vez que, por haver mais proximidade, existe mais facilidade de comunicação e de interação, de forma que as ações e as intenções do governo são percebidas e acompanhadas diretamente pela população. Dessa maneira, quanto maior o controle efetuado pelos cidadãos, mais o Poder Público tem condições de corrigir e melhorar as políticas públicas. Por conseguinte, é importante que se aborde acerca do processo de descentralização e municipalização, elencando as possíveis vantagens e os problemas que ainda persistem. Ademais, busca-se, ao final do primeiro capítulo, elencar as principais políticas públicas municipais, bem como analisar de que modo a participação da sociedade pode afetar diretamente a legitimidade, a justiça e a eficácia das políticas públicas.

Já o segundo capítulo se dedicará a uma breve análise do fenômeno da expansão democrática mundial, de acordo com a classificação de Samuel Huntington. Ademais, pretende-se enfatizar as características imprescindíveis para identificação de um governo democrático e a formulação de um modelo de democracia de qualidade para melhor funcionamento das instituições políticas. Busca-se, também, definir quais as instituições que compõem a poliarquia – tipo moderno de governo democrático proposto por Robert Dahl e reformulados por Guillermo O'Donnell.

Pretende-se, ainda, ao longo do capítulo, investigar as técnicas de análise da qualidade dos regimes democráticos, como formas de melhorar o funcionamento das instituições políticas e a consolidação da própria democracia.

Dentre as dimensões trazidas para se aferir a qualidade de uma democracia, destaca-se o mecanismo de *accountability*, termo anglo-saxão abordado pela primeira vez no Brasil em 1990, no artigo de Anna Maria Campos (1990). Considerando que o exercício da *accountability* tornou-se assunto central na discussão acerca de democracias de qualidade, frente a um Estado Democrático de Direito que objetiva superar as desigualdades sociais e instaurar um regime capaz de realizar a justiça social, o segundo capítulo examinará os significados do termo, bem como as classificações que estudiosos como Guillermo O'Donnell (1991), Andreas Schedler (1999), Scott Mainwaring (2003) e Nuria Cunill Grau (2000) trazem.

Analizadas as oito dimensões da qualidade democrática, bem como abordado o conceito de *accountability* e as suas várias vertentes, pretende-se realizar um estudo mais específico acerca da qualidade do regime democrático brasileiro e suas fragilidades.

Tal valor democrático se acha assegurado constitucionalmente na conjugação de dois dispositivos: o parágrafo único do art. 70 com o §2º do art. 74 da Constituição Federal. Pelo parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, fica determinada a obrigação de prestar contas para qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. Já o § 2º do art. 74 da Constituição Federal estabelece o controle social ao legitimar, para qualquer cidadão, associação, partido político ou sindicato, o direito de denunciar irregularidades ao controle externo dos tribunais de contas. Evidencia-se, dessa forma, o caráter democrático do Estado, revelando a importância do permanente diálogo Estado-sociedade para manutenção da democracia.

A partir das análises apresentadas, planeja-se, no terceiro capítulo, realizar uma análise acurada acerca do controle social, como ferramenta da *accountability*, que se traduz como importante meio de fiscalização e avaliação das ações do Poder Público.

Considerando que a participação da sociedade na gestão das políticas públicas ainda é muito tímida, devido aos entraves institucionais que desestimulam a participação da população no processo político, procura-se, ao longo do capítulo, elencar os principais mecanismos de controle social, que contribuam para potencializar o exercício da *accountability*, bem como seus respectivos obstáculos, que impedem que seus objetivos sejam alcançados. Para tanto, a pesquisa limitou-se ao estudo dos quatro institutos de participação mais comuns no ordenamento jurídico brasileiro, quais sejam, a audiência pública, o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as associações de bairro.

Demonstradas as deficiências e as limitações de cada um dos mecanismos de controle social que desestimulam a participação da população no processo de formulação e implementação de políticas públicas, encerra-se a pesquisa com a indicação de um método que, ao provocar mudanças de atitudes, estimula maior participação social e, por consequência, potencializa a atuação dos institutos participativos existentes. Verifica-se, portanto, que apenas por meio de incentivos institucionais será possível o fortalecimento da *accountability* e a melhora da qualidade da democracia.

1 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

O estudo das políticas públicas, enquanto intervenção do Estado na esfera privada para a consecução dos seus objetivos, é relativamente recente. Como Valle (2016, p. 32) constata, até pouco tempo atrás, “as deliberações do governo eram vistas como algo que se travava fora do governo, através da análise de forças e de estruturas sociais, exteriores e superiores, que determinavam exaustivamente a matéria e a forma de decisão”. Nesse sentido, foram os Estados Unidos, na década de 1920, os primeiros a se debruçarem sobre o tema, graças ao crescimento das Ciências Sociais que buscavam solução para os problemas da sociedade.

Dessa forma, embora o início dos estudos sobre políticas públicas tenha se dado no âmbito da Ciência Política, gradativamente a matéria foi se disseminando para os demais ramos, especialmente o do Direito, em decorrência da constante busca pela efetivação dos direitos sociais e transindividuais, os quais cabem ao Estado prover em colaboração com a sociedade.

Consoante os ensinamentos de Bucci (2006, p. 241), adotar a concepção das políticas públicas em Direito consiste em assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas, reconhecendo e tornando públicos os processos dessa comunicação na estrutura burocrática do poder, Estado e Administração Pública.

Na contemporaneidade, a comunidade jurídica tende a reconhecer que as políticas públicas são meios indispensáveis na efetivação de direitos e promoção social. Sendo assim, é essencial que se busquem incentivos institucionais que potencializem seus resultados.

1.1 Construção de um Conceito de Políticas Públicas

Para melhor compreensão do conceito de políticas públicas, inicialmente é importante que se estabeleça uma definição sobre o termo política. Considerando que uma mesma palavra na língua portuguesa pode adquirir vários significados, Maria das Graças Rua se socorre da língua inglesa para esclarecer os dois sentidos que o termo carrega. Nesse viés, a autora (2014, p. 16) esclarece que:

O termo “política”, no inglês, *politics*, faz referência às atividades políticas: o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas.

A política, por essa definição, portanto, refere-se ao conjunto de ações dos atores políticos que têm por objetivo atender as necessidades e interesses da sociedade. No mesmo sentido, Bobbio (1998, p. 954) conceitua *politics* como atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. Corresponde, dessa forma, à ideia de atividade política, ao ato de governar, de administrar a máquina pública.

Por outro lado, o termo *policy* diz respeito “à formulação de propostas, tomadas de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos” (RUA, 2014, p. 17). O termo, portanto, tem relação com orientações para decisão e ação. Da análise dos dois vocábulos, verifica-se que a expressão “política pública” está ligada ao segundo sentido da palavra “política”. Tem-se, dessa maneira, a partir do exercício político (*politics*), a atividade do governo de desenvolver políticas públicas (*policy*).

Não obstante a expressão esteja ligada ao termo *policy*, não há um consenso na doutrina quanto à definição do que seja uma política pública, tendo em vista que os estudiosos do assunto debatem sobre alguns pontos, especialmente em relação aos atores de políticas públicas, bem como quanto ao conteúdo de tal política.

Para os estatistas, como Fábio Konder Comparato (1989), Maria Paula Dallari Bucci (2006) e Maria das Graças Rua (2014), as políticas públicas são exclusivas dos atores estatais. Dessa maneira, uma política será considerada pública ou não segundo o ator que lidera o processo e tem poder de decisão sobre ela. Por esta concepção, portanto, os atores não estatais podem influenciar no processo de elaboração e implementação das políticas públicas, mas a decisão e liderança cabem exclusivamente ao ente estatal.

Nesse sentido, Rua (2014, p. 18-19) salienta a importância do caráter público dessas políticas, de modo que não haja confusão com a ação privada de caráter público. Sendo assim, as políticas públicas se baseiam em decisões e ações resultantes do poder soberano do Estado e não em uma atividade privada. Tal distinção explica o motivo pelo qual programas como Minha Casa, Minha Vida e Bolsa Família sejam políticas públicas, no entendimento da autora, diferente de ações como o Movimento pela Cidadania contra a Fome e a Miséria, conhecido como “Movimento do Betinho”, ou a Ação “Salão Solidário”, da empresa L’oreal, em favor da luta contra a AIDS.

Também nessa perspectiva, Fábio Konder Comparato (1989, p. 102) define as políticas públicas como “instrumentos de ação dos governos – o *government by policies* que desenvolve

e aprimora o *government by law*”. Destarte, a função de governar – o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social – é o núcleo da ideia de política pública, redirecionando o eixo de organização do governo da lei para as políticas, conforme assevera Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 252).

Por outro lado, de acordo com a abordagem policêntrica ou multicêntrica, na qual Francisco Gabriel Heidemann (2009) e Leonardo Secchi (2017) se filiam, além dos atores estatais, há outros protagonistas no processo de políticas públicas, como as organizações não governamentais, organismos multilaterais, empresas privadas, etc. Secchi (2017, p. 4) elenca um dos motivos para adotar tal ponto de vista:

O papel do Estado varia em cada país, e muda constantemente dentro de um mesmo país. Estão cada vez mais evidentes as mudanças no papel do Estado moderno e o rompimento das barreiras entre esferas estatais e não estatais na solução de problemas coletivos, tais como o tráfico internacional de drogas, o combate à fome, às mudanças climáticas, e a doenças infectocontagiosas. Uma pluralidade de atores protagoniza o enfrentamento dos problemas públicos.

Dessa forma, uma política será considerada pública quando o problema que se pretende enfrentar for público. Consoante o entendimento de Heidemann (2009, p. 31), a ideia de política pública ultrapassa a perspectiva de políticas governamentais, tendo em vista que o governo não é a única instituição que promove políticas públicas. Com base em tal abordagem, Secchi (2017, p. 5) denomina as políticas públicas elaboradas por atores estatais, como Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como políticas públicas governamentais.

Outro ponto que causa divergência na doutrina se refere ao conteúdo da política pública. Autores como Marta Assumpção Fernandes (2010, p. 43) consideram que a negligência ou a omissão do governo em tomar uma atitude em relação a um problema também é uma forma de fazer política pública. Contrapondo-se a esse entendimento, Leonardo Secchi (2017, p. 6) esclarece:

Se todas as omissões ou negligências de atores governamentais e não governamentais fossem consideradas políticas públicas, tudo seria política pública. Ademais, seria impossível visualizar a implementação da política pública, bem como seria impossível distinguir entre os impactos da política pública e o curso natural das coisas, a casualidade.

Por esse viés, as situações de omissão e negligência não devem ser consideradas políticas públicas, mas apenas falta de inserção de um problema público na agenda de políticas. A política pública é, portanto, uma diretriz voltada para a resolução de um problema público.

Secchi (2017, p. 10) define o problema público como sendo “a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública”. Sendo assim, o problema público corresponde a alguma situação inadequada que seja relevante para a sociedade, como aumento do número de mosquitos *Aedes aegypti* em uma determinada região ou o elevado índice de desemprego, por exemplo.

As políticas públicas, dessa maneira, abrangem todas as áreas que envolvem reivindicações de bens e serviços, como educação, saúde, segurança, mobilidade, meio ambiente, habitação, entre outras. Ademais, Rua (2014, p. 28) insere, no conceito, demandas como participação no sistema político, que inclui o reconhecimento do direito de voto dos analfabetos, o acesso a cargos públicos para estrangeiros, a organização de associações políticas, o direito de greve, etc. A autora engloba, também, as demandas de controle da corrupção, de preservação ambiental, de informação política, de estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados, entre outras.

Vários são os instrumentos que os atores de políticas públicas podem se utilizar para operacionalizá-las. Para Secchi (2017, p. 11), a política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados, como programas, leis, campanhas, rotinas administrativas, decisões judiciais, contratos, etc. Como exemplos de instrumentos de políticas públicas, têm-se a instalação de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) em comunidades do Rio de Janeiro e a Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Entre as várias metodologias utilizadas como base para a elaboração de políticas públicas, Rua (2014, p. 22) destaca: a) método racional-compreensivo, o qual se baseia em uma ampla análise dos problemas sociais que permita estabelecer metas visando a atender as preferências mais relevantes da sociedade (macropolítica); e b) método incrementalista, em que as decisões são tomadas conforme os problemas vão surgindo (micropolítica). Nesse sentido, enquanto que no modelo racional as decisões são tomadas de acordo com programas e objetivos preestabelecidos, no modelo incremental, busca-se a solução para os problemas imediatos e urgentes.

De igual forma, há uma gama de modelos criados para analisar as políticas públicas, conforme elenca Ângela Maria Siman (2005, p. 30), com base nos estudos de Thomas Dye (1981), quais sejam: a) método institucional; b) de processo; c) de grupos, d) de elites; e) racional; f) incremental; g) teoria dos jogos; e h) modelo de sistema.

Segundo o modelo institucional, que tem como foco o papel do Estado na formação de políticas públicas, a análise se limita a descrever a estrutura das instituições governamentais específicas, que podem provocar importantes consequências nas políticas. Nesse sentido, Siman (2005, p. 30) argumenta que: “as instituições podem ser estruturadas tanto para facilitar algum tipo de política, quanto para obstruir outros, assim como para defender certos interesses em detrimento de outros afetando, desse modo, o padrão de distribuição de bens sociais”.

O modelo de processo, por sua vez, preocupa-se com os aspectos relacionados às condições para a efetivação da política. Assim, “a política é considerada como uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político - identificação dos problemas, formulação de propostas, legitimação, implementação e avaliação” (SIMAN, 2005, p. 30). O estudo se concentra, portanto, nas várias atividades que compõem o processo pelo qual a política pública é formulada, implementada e modificada, e não no seu conteúdo.

Já de acordo com o modelo da teoria do grupo, a política é vista como “processo de obtenção de equilíbrio entre os interesses de diferentes grupos, e as análises sempre começam com a proposição de que a interação entre eles é o fato central nas políticas” (SIMAN, 2005, p. 31). Dessa forma, os grupos atuam como intermediários entre os cidadãos e os governos e buscam, através de negociações e barganhas, influenciar as políticas públicas conforme suas demandas.

Pelo modelo elitista, a política pública não é vista como resultado das necessidades dos governados, mas como consequência de interesses das elites governamentais, que manipulam a opinião pública de acordo com as suas demandas e interesses e tornam as instituições democráticas apenas simbólicas. Conforme assevera Siman (2005, p. 32), considerando que aqueles que ocupam posições de poder adotam uma postura mais conservadora, por este modelo, as políticas públicas raramente são substituídas e há concordância quanto às regras do jogo. Por tal motivo, a estabilidade e a sobrevivência do sistema político dependem do interesse dessas elites.

Ainda segundo Siman (2005, p. 33), o modelo de política racional, por seu turno, “sustenta que a política é o cumprimento eficiente de metas”. Por esta teoria, pressupõe-se que,

considerando valores sociais, políticos e econômicos, dentre todas as políticas públicas possíveis, será sempre escolhida aquela que envolver menores custos e maiores benefícios para a sociedade. Embora tal modelo pareça, à primeira vista, altamente eficiente, Siman (2005, p. 33) argumenta que não há como calcular se uma política pública será mais eficiente que a outra, porque existe uma série de variáveis políticas, sociais e econômicas que podem interferir no resultado. Além disso, o referido modelo limita a autonomia e o poder discricionário dos indivíduos no interior das organizações.

De acordo com o modelo incrementalista, considerando que a formulação de uma política demanda tempo para escolher entre as várias alternativas possíveis, além de recursos financeiros suficientes, os gestores optam por dar continuidade às políticas públicas já existentes, com pequenas modificações. Ademais, como revela Siman (2005, p. 34), os programas atuais podem ter demandado grandes investimentos, o que limitaria a atuação dos governantes para executar qualquer mudança drástica. E ainda, considerando que as consequências de uma política são imprevisíveis e as negociações são mais fáceis quando se restringem ao aumento ou redução de orçamentos, é conveniente para o tomador de decisão apenas dar continuidade aos programas já existentes.

Já o modelo da teoria dos jogos é abstrato, porque considera uma situação competitiva em que os resultados dependem da escolha individual de dois ou mais participantes que precisam tomar decisões racionais quando da escolha de várias opções de política. O referido modelo, assim, tem por objetivo descrever como as pessoas se posicionam diante de circunstâncias competitivas (SIMAN, 2005, p. 34).

Por fim, o modelo da teoria de sistemas ou modelo sistêmico, segundo a definição de Dye (1981), trazida por Siman (2005, p. 35):

implica uma série de instituições e atividades na sociedade que funcionam para transformar demandas em decisões imperativas requerendo suporte legitimador da sociedade como um todo. Implica também que os elementos do sistema são inter-relacionados, que ele pode responder a forças do seu ambiente e que fará isso para se autopreservar.

Nesse sentido, o objetivo do modelo sistêmico é identificar as dimensões do ambiente que geram as demandas para o sistema político, bem como as características do sistema político que o capacitam para transformar as demandas em políticas públicas.

Como base em tais perspectivas teóricas, Siman (2005, p. 36) conclui: a) que as políticas públicas são determinadas, implementadas e controladas pelas instituições públicas; b) que diversas etapas compõem o processo de decisão, o qual requer a interação de vários grupos de interesses que se associam para pressionar o governo em prol de suas demandas; c) que os governantes respondem às pressões dos grupos; d) que as políticas são resultado de preferências e interesses das elites governamentais e não refletem as necessidades da sociedade em geral; e) que as políticas raramente são substituídas por conta do caráter conservador das elites; f) que as decisões políticas são racionais, uma vez que dentre as políticas disponíveis, os tomadores de decisão levam em consideração todos os custos, bem como os benefícios de cada política; g) que em situações de conflito, imperam na tomada de decisão os pressupostos comportamentais da teoria dos jogos; e h) que a política é vista como o resultado da reação do sistema político às forças geradas no ambiente social em que opera.

O estudo dos referidos modelos, portanto, é fundamental para um melhor entendimento de como as políticas públicas surgem, estruturam-se e tornam-se diretivas de governos.

Salienta-se, ainda, que para uma melhor compreensão das políticas públicas é fundamental que se identifiquem os diversos atores que participam de todo o seu processo. Consoante Secchi (2017, p. 99) esclarece, os agentes relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, em seu conteúdo e resultados, seja sensibilizando a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva, ou interferindo na decisão do que entra ou não na agenda, ou, ainda, elaborando propostas, decidindo e fazendo com que suas intenções sejam convertidas em ações.

Dentro de uma categorização de atores políticos, Rua (2014, p. 36) os separa entre públicos e privados, sendo os primeiros “aqueles que se distinguem por exercer funções públicas e por mobilizar os recursos associados a estas funções”. Dentro da definição de atores públicos é possível, ainda, distinguir dois grupos: os políticos, que são aqueles eleitos para mandatos eletivos (chefes do Poder Executivo e parlamentares), e os burocratas, ou seja, gestores de alto escalão, chefias imediatas e todos os servidores públicos federais, estaduais e municipais que detêm conhecimento especializado e ocupam postos de trabalho em permanente contato com os cidadãos. Para a autora (2014, p. 37), não obstante esses últimos atores não apareçam nos debates (atores invisíveis), eles “têm interesses em jogo em uma dada política e

podem influenciar fortemente o seu curso porque contam com recursos de poder, como informação, conhecimento do processo administrativo e autoridade”.

Já entre os atores privados, Rua (2014, p. 37) enfatiza o papel dos empresários, os quais, por controlarem as atividades de produção e abastecimento, afetam o equilíbrio do mercado e a oferta de empregos e, conseqüentemente, influenciam as políticas públicas.

É importante ressaltar, ainda, o papel dos trabalhadores formais, informais, autônomos e profissionais que têm importante poder de pressão e atuam através de sindicatos, reunidos, ou não, em grandes confederações (como Central Única dos Trabalhadores – CUT), partidos, igrejas, associações (como a Associação de Catadores de Lixo), cooperativas (como a Coamo e o Sicredi), ONGs (como o Transparência Brasil e a Fundação SOS Mata Atlântica), entre outras entidades.

Autores como Leonardo Secchi (2017, p. 101), por sua vez, dividem os atores políticos em dois grupos: 1) governamentais: composto pelos chefes do Poder Executivo, parlamentares, membros do Judiciário, ministros, altos burocratas e funcionalismo de carreira, diplomatas, políticos nomeados, funcionários do Legislativo e cortes, empresas públicas e organizações governamentais diversas; 2) não governamentais: integrado por grupos de pressão, instituições de pesquisa (como o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP), acadêmicos, consultores, empresários políticos, organismos internacionais (como a Organização das Nações Unidas - ONU e o Fundo Monetário Internacional - FMI), sindicatos e associações civis de representação de interesses (como o Sindicato dos Comerciantes e o dos Bancários), partidos políticos (como o Partido dos Trabalhadores - PT e o Movimento Democrático Brasileiro - MDB), empresas (como a Bunge e a JBS) e organizações privadas (como as Organizações Globo), não governamentais (como a SOS Mata Atlântica e o Transparência Brasil) e movimentos sociais (como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST e Movimento Estudantil).

Rua (2014, p. 39) menciona, também, os atores internacionais, que podem ser grandes corporações financeiras e empresas multinacionais, além de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, ou, ainda, organizações ou governos de países com os quais se mantêm importantes relações de troca e que podem afetar não apenas a economia, mas também a política interna do país; as organizações multilaterais, como todas as agências do sistema Nações Unidas (ONU); e os atores transnacionais, que atuam em escala global, especialmente, no mercado financeiro e nas telecomunicações.

A mídia, segundo Rua (2014, p. 39), também pode ser considerada um importante ator político quando seus interesses estiverem em jogo em uma política pública. A autora ainda destaca:

Principalmente a televisão representa um inestimável recurso de poder, devido à sua enorme capacidade de influir na agenda de demandas públicas, de chamar a atenção do público para problemas diversos, de mobilizar a indignação popular, enfim, de influenciar as opiniões e os valores da massa popular (RUA, 2014, p. 40).

Percebe-se, dessa forma, que inúmeros são os atores que podem se envolver em uma política pública, mas para identificá-los dentro de uma política específica é preciso, segundo Rua (2014, p. 40), saber quais deles têm interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão. Salienta-se que um mesmo ator pode ter diferentes interesses em diferentes fases do processo de formação de uma política pública. Uma vez atuando na política pública, esses atores se utilizam dos recursos de poder para pressionar por decisões que sejam favoráveis aos seus interesses.

Espera-se dos atores, entretanto, um comportamento racional, de modo que façam as escolhas que tragam mais benefícios com menores custos. Referida tarefa parece simples, mas conforme aduz Rua (2014, p. 42):

A escolha racional, porém, apresenta diversas dificuldades. Primeiro, nem sempre os atores têm informação correta e completa sobre as alternativas. Segundo, nem sempre os atores são capazes de hierarquizar suas preferências e saber – de fato – o que querem. Isso muitas vezes acontece porque existem conflitos entre o que é o interesse de um ator e as normas e os valores que regem suas relações sociais – e a escolha racional não se dá num vácuo, mas sim num contexto de normas e valores.

Dessa forma, os atores políticos influenciam de diversas formas ao longo do ciclo de elaboração de uma política pública, interagindo com outros atores, alocando recursos, construindo coalizões, resolvendo conflitos, etc. É fundamental, portanto, que sejam detalhadas as etapas do ciclo para perfeita compreensão do processo de formação e implantação de uma política pública e para auxiliar os atores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos.

1.2 O Ciclo de Políticas Públicas

Considerando que as políticas públicas (*policies*) surgem do exercício político (*politics*), conforme já analisado, e que as relações diversas entre múltiplos atores do Estado e da sociedade, entre as agências intersetoriais, entre os poderes do Estado, etc, são complexas e ocorrem em um ambiente de muita tensão e de barganha política, um método que contribui para uma melhor compreensão do processo de políticas públicas é o estudo do seu ciclo. Da mesma forma, explica Rua (2014, p. 34):

Na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. Essa visão conduz os estudiosos a examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas.

A formação de uma política pública, portanto, envolve uma série de etapas e o estudo delas dentro do ciclo é fundamental para seu aprimoramento. Para Secchi (2017, p. 43), “o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequencias e interdependentes”.

Não há um consenso entre os autores quanto às fases que compõem o referido ciclo e é importante que se tenha em mente que as etapas se misturam, de modo que não há como saber exatamente quando um ciclo termina para que outro se inicie. De toda forma, como observa Alvaro Chrispino (2016, p. 66):

O “ciclo de política pública” é dividido em etapas racionais que permitem uma ordenação ótima do tempo, recursos, pessoas etc. na busca de execução daquilo que a vontade política intentou projetar. Se bem planejado e seriamente executado, o “ciclo de política pública” permitirá ao analista de políticas públicas identificar as forças atuantes (vencedoras e derrotadas), as “redes de política” envolvidas, as práticas administrativas adotadas e os instrumentos de acompanhamento, avaliação e controle de cada fase do processo proposto.

Desse modo, autores como Bucci (2006, p. 266) propõem o modelo da processualidade, formado por três etapas: a) formação ou formulação das políticas públicas; b) execução ou implementação; e c) avaliação e controle. Maria das Graças Rua (2014, p. 34-35),

por sua vez, identifica as seguintes etapas: a) formação da agenda; b) formação de alternativas e tomada de decisão; c) implementação e monitoramento; d) avaliação. O modelo de Secchi (2017, p. 43) identifica sete fases principais: a) identificação do problema; b) formação da agenda; c) formulação de alternativas; d) tomada de decisão; e) implementação; f) avaliação; e g) extinção. Os conceitos e pormenores de cada fase serão analisados a seguir¹.

a) Identificação do problema e formação da agenda

A primeira fase do ciclo de políticas públicas corresponde à identificação de um problema político, a partir do qual um grupo de atores passa a analisar e a discutir sobre o referido tema. Tal etapa representa uma das mais importantes por movimentar fortes recursos de poder e é o que Secchi (2017) define como problema público, conforme já analisado anteriormente. Para o autor (2017, p. 45), a delimitação do problema público é fundamental para o processo de elaboração de uma política pública.

Vários são os atores que auxiliam na identificação de um problema público, como os partidos políticos, os agentes políticos, as organizações não governamentais, entre outros. A partir do momento em que algum desses atores identifica um problema público e tem interesse que este se resolva, poderá se empenhar para que tal problema entre na lista de prioridades de atuação – a agenda de políticas públicas.

Conforme definição de Maria das Graças Rua (2014, p. 62):

Uma agenda de políticas consiste em uma lista de prioridades inicialmente estabelecidas, às quais os governos devem dedicar suas energias e atenções, e entre as quais os atores lutam arduamente para incluir as questões de seu interesse.

A formação da agenda de políticas públicas, dessa maneira, envolve um complexo processo de discussões, barganhas políticas e interesses, para que, dentre as inúmeras necessidades apontadas, o governo selecione aquelas que serão amparadas. Para Secchi (2017, p. 46), a agenda é um conjunto de problemas públicos entendidos como relevantes e pode tomar a forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, etc.

¹ A presente pesquisa optou por adotar e pormenorizar o modelo desenvolvido por Leonardo Secchi (2017), considerando que é o mais completo da atualidade e dividido em etapas racionais que permitem uma ordenação do tempo e dos recursos.

Salienta-se que dentro do conceito de agenda de políticas públicas, Rua (2014, p. 62) esclarece que há diferentes tipos de agendas. Dessa forma, é possível distinguir a “agenda de Estado”, também conhecida como “agenda da sociedade” ou “agenda sistêmica”, que se refere a interesses da sociedade como um todo, não se limitando a ações de um governo específico, o qual detém sua própria agenda. Fazem parte da “agenda de Estado” do Brasil questões como desigualdade social, violência, degradação ambiental e desenvolvimento econômico e social. Já a formação da “agenda governamental”, conforme esclarece Rua (2014, p. 63), “dependerá da ideologia dos projetos políticos e partidários, da mobilização social, das crises conjunturais e das oportunidades políticas interesses de um governo específico”. Assim, tal agenda envolve interesses e problemas próprios de um determinado governo.

Rua (2014, p. 63) diferencia, ainda, a “agenda de decisão”, que compreende problemas urgentes que devem ser resolvidos a curto e médio prazo pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Referida agenda visa a implementar medidas para conter, por exemplo, crises ou epidemias, o que não significa obrigatoriamente a definição de novas políticas, mas, na maioria das vezes, o mero redirecionamento ou correção de políticas públicas já instituídas.

Já os atores políticos que influenciam na formação da agenda variam conforme a época e o espaço. Atualmente, é possível perceber a importância que grupos como os dos ambientalistas e da comunidade LGBT adquiriram no espaço político.

Dentro do processo de formação de agenda, Maria das Graças Rua (2014, p. 65-66) diferencia três tipos de demandas: as novas, as recorrentes e as reprimidas.

As demandas novas são aquelas que resultam do advento de novos problemas ou de novos atores políticos, conforme Rua (2014, p. 65) explica:

Novos atores são aqueles que já existiam no subsistema político, mas não eram suficientemente organizados; quando passam a se organizar para pressionar o sistema político, aparecem como novos atores políticos. Novos problemas, por sua vez, são aqueles que existiam ou não efetivamente antes – como a Aids, por exemplo – ou que existiam apenas como “estados de coisas”, pois não chegavam a pressionar o subsistema político e se apresentar como problemas políticos a exigirem solução. Foi o caso, durante muito tempo, da questão ambiental.

As demandas recorrentes, por sua vez, são aquelas que sempre estão presentes nas agendas de todos os governos por refletirem problemas frequentes que não foram resolvidos ou foram resolvidos de forma insatisfatória, como a questão da reforma agrária no Brasil.

Por derradeiro, as demandas reprimidas correspondem àqueles problemas que, embora frequentes para muitos grupos de pessoas, não chegam a impulsionar qualquer ação das autoridades governamentais. Correspondem ao que Rua (2014, p. 66) chama de “estado de coisas” ou “não decisões”. Segundo a autora, um “estado de coisas” precisa exigir uma resposta do governo, ou seja, tornar-se um problema político para, então, virar um item da agenda governamental. Para isso, o “estado de coisas” deve, pelo menos, mobilizar ação política de grupos ou atores individuais, ou, ainda, constituir uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, ou, por fim, constituir uma situação de oportunidade, de forma que algum ator relevante perceba vantagens a serem obtidas com o tratamento daquele problema (RUA, 2014, p. 68). Como exemplo, podem ser mencionadas as questões de gênero, que só se tornaram problemas políticos a partir da década de 1960 com as ações do movimento feminista. Ou, ainda, a questão ambiental, que só passou a ser vista como um problema que demandava resposta do governo brasileiro após a década de 1980, a partir de ações de atores estratégicos.

Já a “não decisão” significa, de acordo com Rua (2014, p. 68), que:

determinadas temáticas que contrariam os códigos de valores de uma sociedade ou ameaçam fortes interesses enfrentam obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de um estado de coisas em um problema político – e, portanto, à sua inclusão na agenda governamental.

Neste caso, portanto, ainda que um tema seja incluído na agenda governamental, pode ocorrer de não ser resolvido por conta de movimentos de obstrução decisória ou, até mesmo, há situações em que existe uma decisão, mas esta não chega a ser implementada.

É importante salientar que, ainda que uma questão passe a fazer a parte da agenda de políticas públicas, isso não implica necessariamente em uma política pública correspondente. Tudo vai depender do interesse e do apoio que tal demanda tiver, principalmente, dos atores governamentais.

b) Formação de alternativas e tomada de decisão

Considerando que o problema foi identificado, os atores políticos passam a apresentar soluções para aquele problema de acordo com os seus interesses e as suas convicções, dando origem às expectativas. Conforme esclarece Rua (2014, p. 70), “expectativas são suposições que os atores formulam sobre as consequências de cada alternativa, sobre os seus interesses”.

Uma vez que cada ator tem suas respectivas expectativas, que poderão trazer vantagens ou desvantagens, cabe a ele se mobilizar para defender seu interesse, expresso em preferências.

A preferência é a forma como o problema será resolvido, de acordo com os interesses do ator político e levando-se em consideração o cálculo de custo/benefício das vantagens e desvantagens de cada meio proposto para solucionar o problema (RUA, 2014, p. 70-71). Tal cálculo envolve uma série de elementos políticos (como ganhos ou perdas eleitorais), simbólicos (como prestígio), além dos custos financeiros. A partir deste cálculo, as preferências são ordenadas em uma sequência, de modo que primeiro conste a mais preferida e, por último, a menos preferida.

Cada política pública, entretanto, apresenta o que Rua (2014, p. 71) define como *issues*, ou seja, itens ou aspectos de uma decisão, que afetam os interesses de vários atores. As preferências dos atores, portanto, formam-se em relação aos *issues* ou questões, porque é a partir deles que as decisões serão tomadas e a política irá se desenhar. Para exemplificar, Rua (2014, p. 71) identifica alguns *issues* da reforma agrária: conceito de terra improdutiva, critérios para declarar uma propriedade passível de desapropriação, forma de indenização pelas terras desapropriadas, rito de desapropriação, etc. Considerando que cada ator tem suas preferências em relação às soluções que poderão ser adotadas acerca de cada uma dessas questões, ele poderá se utilizar dos recursos de poder e das regras do jogo para pressionar. Rua (2014, p. 72-73) diferencia um do outro. Dessa forma, os recursos de poder “são os elementos materiais ou imateriais, efetivos ou potenciais, que um ator pode mobilizar para pressionar pelas suas preferências”; ao passo que as regras do jogo “consistem no conjunto de normas formais e informais que regem o processo de interação dos atores”.

Com base nas preferências e expectativas de cada ator em relação ao resultado de cada alternativa para a solução de um problema, é comum que se formem alianças entre os atores para entrarem na disputa – são as arenas políticas, definidas por Rua (2014, p. 73) como:

As arenas políticas não são espaços físicos, mas sim contextos sistêmicos, interativos, que configuram a dinâmica de atuação dos atores, definem as suas alianças e mobilizam o conflito entre eles a partir dos *issues*, das preferências, das expectativas e da estrutura de oportunidades.

Rua (2014, p. 73) elenca quatro arenas políticas: as distributivas, as redistributivas, as regulatórias e as constitucionais. As arenas serão distributivas quando associadas às políticas distributivas, que são aquelas que alocam bens e serviços como hospitais, estradas, escolas,

casas, vacinas, cestas básicas, entre outros. Considerando que se trata de políticas essenciais, nenhum ator é contrário a elas e os conflitos que surgem se referem apenas ao número de beneficiários.

A arena redistributiva, por outro lado, por se referir a políticas redistributivas, é palco de constantes conflitos. Isso porque, é característico dessa política que para um lado ganhar, o outro precisa perder. Como exemplo, tem-se a política da reforma agrária.

Já a arena regulatória é relacionada às políticas regulatórias, as quais estabelecem “as regras para a realização de empreendimentos, para acesso a determinados recursos, impor critérios, estabelecer interdições e definir sanções, etc.” (RUA, 2014, p. 74). Também podem gerar conflitos entre os atores políticos envolvidos. O Código Ambiental é um exemplo de política regulatória.

Por fim, a autora trata da arena constitucional formada por políticas constitucionais, as quais trazem as disposições gerais para todas as demais políticas. Conforme Rua (2014, p. 74):

A política constitucional é estruturadora, diz respeito à própria esfera da política e às suas instituições, faz referência à criação e modelagem de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos.

Salienta-se que as propostas somente serão agrupadas de forma que se chegue à tomada de decisão, ou seja, uma solução considerada conveniente pela maioria das partes para o problema levantado, após ocorrerem diversas lutas, negociações, alianças, manifestações, debates, entre os diversos atores. Como observa Secchi (2017, p. 51), “a tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas”.

A decisão, por seu turno, pode envolver uma série de soluções sobre os mais variados aspectos ou pode ser restrita, conforme aponta Rua (2014, p. 34-35):

Quando a política é pouco conflituosa e agrega bastante consenso, esse núcleo pode ser bastante abrangente, reunindo decisões sobre diversos aspectos. Quando, ao contrário, são muitos os conflitos, as questões são demasiado complexas ou a decisão requer grande profundidade de conhecimentos, a decisão tende a cobrir um pequeno número de aspectos, já que muitos deles têm as decisões adiadas para o momento da implementação.

Destarte, a decisão política pode ser expressa por meio de um decreto ou de uma resolução, que conterá disposições para a solução de um problema. Salienta-se, entretanto, que uma decisão não dá origem, necessariamente, à implementação de uma política pública.

c) Implementação e monitoramento

A implementação refere-se ao momento em que as decisões inicialmente tomadas saem da teoria e transformam-se em ações concretas das diversas organizações envolvidas em uma política. É nesta fase que se identificam os problemas que devem ser sanados por aquela política, os objetivos que se pretende alcançar e as estruturas da sua execução. No mesmo sentido, conceitua Secchi (2017, p. 55): “é nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública. A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”.

Salienta-se que uma política pode envolver diferentes níveis de governo (federal, estadual ou municipal), o que acarreta ações específicas, como protocolos de cooperação e transferências de recursos entre as instâncias governamentais. Pode ocorrer, ainda, de a política se restringir ao nível local, o que também envolve a participação conjunta de diferentes organizações locais. A execução da decisão exige, ainda, diversos aspectos de natureza administrativa, como a reserva de recursos no orçamento, a constituição de pessoal, a elaboração de editais para aquisição de bens ou contratação de serviços, entre outros.

Rua (2014, p. 91-93) elenca algumas variáveis que afetam a consecução dos objetivos no curso do processo de implementação de uma política pública: a) o grau de facilidade para solução do problema, que irá depender da complexidade, do público-alvo, da extensão da mudança comportamental requerida; b) a capacidade dos dispositivos legais da política para estruturar favoravelmente o processo de implementação a partir da definição dos objetivos, da seleção das instituições implementadoras, da previsão de recursos financeiros, do direcionamento das orientações políticas dos agentes públicos, e da regulação dos critérios, das oportunidades, dos mecanismos e canais de participação dos atores não públicos; c) um conjunto de variáveis políticas do contexto no apoio aos objetivos, que incluem a necessidade de apoio político para superar os obstáculos para a busca de cooperação entre muitas pessoas e o efeito de mudanças das condições tecnológicas e socioeconômicas sobre o apoio do público em geral, grupos de interesse e soberanos, aos objetivos da política.

Uma política pode, dessa forma, ser mais ou menos difícil de implementar dependendo das interferências externas que sofrer e das arenas políticas em que os atores operam. Para resumir, Rua (2014, p. 94) elenca dez condições para que uma política pública, teoricamente de responsabilidade dos agentes situados no topo do processo político, seja precisamente implementada: a) as circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem; b) o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes; c) não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas, também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível; d) a política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta); e) esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos; f) deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância; g) precisa ter completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação; h) ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante; i) é necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa; e j) os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados.

Ocorre que, na prática, verifica-se que nem sempre uma política é implementada pelos atores situados no topo do processo político, o que prejudica o acompanhamento caso o implementador não tenha conhecimento necessário da complexidade da política. Ademais, não raras vezes as fases do ciclo são incompletas, o que também dificulta uma implementação adequada da política. A fase de formulação, por exemplo, é fundamental para definição dos objetivos da política e dos problemas que podem ocorrer. Se a referida etapa não for bem delimitada, pode acontecer de os objetivos não serem totalmente alcançados, seja por falta de atenção quanto ao alcance daquela política, ou, ainda, porque problemas não previstos apareceram. Ressalta-se, todavia, que mesmo na fase de implementação podem ocorrer mudanças na estrutura da política e algumas decisões precisariam, de fato, ser tomadas pelos implementadores, que atuam com o impacto da política na prática. No mesmo sentido, esclarece Rua (2014, p. 99):

Assim, podemos afirmar que o processo de implementação pode ser uma continuação da formulação, envolvendo flexibilização, idas e vindas etc. – de maneira que compreende um contínuo processo de interação e negociação ao longo do tempo, entre aqueles que querem pôr uma política para funcionar e aqueles de quem este funcionamento depende. Neste caso, é preciso identificar quem procura influenciar o que, a quem, como e por quê.

Um outro empecilho, apontado por Rua (2014, p. 97), que afeta a implementação de uma política pública ocorre no sistema político em que a formulação e a implementação são separados, seja pela divisão entre o Legislativo e o Executivo, ou pela divisão entre níveis de governo (federal, estadual, municipal), de forma que uma instância formule uma política pública simplesmente para atender uma demanda do público, mas sem providenciar os recursos necessários para que a outra instância torne a ação possível. Referida situação favorece a adoção simbólica de políticas, que corresponde a uma política formulada com o objetivo de satisfazer o interesse imediato dos cidadãos, mas sem qualquer intenção do político de efetivamente implementá-la.

Ocorre que, ainda que os agentes públicos estejam empenhados para a realização da política pública, frequentemente a implementação não recebe o devido cuidado e as atenções se concentram apenas na decisão, como se esta bastasse para sua implementação. Segundo Kliksberg (1997), a mencionada concepção é característica do modelo linear, em que a implementação é resultado direto da decisão.

Rua (2014, p. 100), entretanto, não concorda com tal modelo, tendo em vista que a implementação é um processo interativo e iterativo, em que vários e pequenos grupos tomam decisões. Desse modo, pode ocorrer de uma política não chegar a ser implementada por omissão dos agentes públicos envolvidos ou mesmo dos possíveis beneficiários. Há ainda a possibilidade de apenas algumas partes da política serem implementadas, mesmo de forma contrária ao que foi decidido, não atingindo os objetivos almejados.

Por tal motivo, Kliksberg (1997) entende que a implementação deve ser vista sob a perspectiva do modelo interativo-iterativo, na qual as ações de atores em pontos estratégicos influenciam consideravelmente os resultados obtidos. Sendo assim, cabe tanto aos agentes políticos como à sociedade participar efetivamente de todas as etapas do ciclo, inclusive na implementação, porque somente a formulação e a decisão não bastam para a política se efetivar.

O monitoramento, por sua vez, ocorre, em geral, simultaneamente com a implementação e tem por objetivo viabilizar o êxito das políticas. Referida etapa envolve um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados até então obtidos e do comportamento do ambiente da política. É, dessa forma, como define Rua (2014, p. 105), “o exame contínuo de processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas”.

Diferencia-se, portanto, da avaliação, conforme restará demonstrado, uma vez que esta explora com profundidade os aspectos de uma política, produzindo relatórios completos com relação aos resultados e objetivos.

Ressalta-se o importante papel do monitoramento, uma vez que, por meio dele, é possível interferir no curso da implementação de uma política pública, caso se observe que os meios utilizados não são apropriados para a consecução dos resultados inicialmente previstos e, conseqüentemente, para a solução do problema.

Rua (2014, p. 106) diferencia, ainda, o monitoramento do mero acompanhamento, uma vez que este se caracteriza pelas atividades de supervisão e fiscalização, mas não tem natureza interativa, nem proativa. O acompanhamento, assim, limita-se a registrar e documentar as atividades do processo de implementação, sem qualquer valoração.

d) Avaliação

Com as transformações do papel do Estado e de suas relações com a sociedade, principalmente na década de 80, implantou-se o modelo de gestão gerencial, em que o controle passa a ser sobre os resultados da Administração Pública. Diante de contexto, a avaliação passa a ser fundamental no ciclo de políticas públicas. Rua (2014, p. 102) explica, ainda, em que período histórico o conceito de avaliação evidentemente se manifestou:

O conceito de avaliação das ações governamentais, assim como o de planejamento, desenvolveu-se a partir das transformações no papel do Estado, especialmente por causa do esforço de reconstrução após a Segunda Guerra, quando teve início a adoção de políticas sociais, bem como a consequente necessidade de analisar os custos e as vantagens de suas intervenções.

A avaliação consiste, portanto, no conjunto dos julgamentos acerca dos resultados obtidos de uma política. O objetivo desta etapa é demonstrar para o gestor as correções necessárias em cada política para que seja obtida uma maior efetividade. No mesmo sentido,

Secchi (2017, p. 63) define a avaliação como a fase em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de problema que a gerou – é o “feedback” sobre as fases antecedentes.

Maria das Graças Rua (2014, p. 103), entretanto, afirma que a avaliação de políticas públicas diferencia-se dos demais julgamentos, porque se refere a uma avaliação formal, que é “o exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e/ou impactos”.

Pela definição apresentada, verifica-se que a avaliação contém dois aspectos: o técnico, que consiste em pesquisar e coletar subsídios capazes de serem aplicados em qualquer política ou programa; e o valorativo, que corresponde à análise minuciosa de cada política, de modo a valorar os resultados obtidos e os objetivos alcançados, visando ao aprimoramento das políticas públicas e, conseqüentemente, de toda a gestão.

A avaliação contribui, ainda, consoante percebe Rua (2014, p. 104), para indicar em que medida os governos se mostram responsivos frente às necessidades e interesses dos cidadãos, além de avaliar como parcerias entre os setores público, privado e terceiro setor, ou entre governo federal e local, podem ser aperfeiçoadas e estendidas.

A forma de análise e de coleta de dados para a avaliação combinam diferentes métodos e envolvem pesquisas, entrevistas em grupo ou individuais, que podem ser por meio de questionários, formulários, roteiros, etc.

Conforme já ressaltado, a avaliação, dessa maneira, diferencia-se do monitoramento. Rua (2014, p. 105) destaca uma importante diferença:

Enquanto a avaliação pode ser usada ou não para subsidiar a tomada de decisões, o monitoramento sempre terá de ter essa aplicação. Por isso, diferentemente da avaliação, todo monitoramento tem de incluir os procedimentos para a imediata apropriação dos achados produzidos e sua incorporação ao processo da gestão.

A autora (2014, p. 107) diferencia, ainda, a avaliação *ex-ante*, que consiste na estimativa prévia de eficiência (cálculo de custos de cada alternativa da execução) e de impacto de cada alternativa, da avaliação *ex-post*, que corresponde à análise do custo efetivo de cada alternativa com base nos valores efetivamente despendidos. Dessa forma, os impactos são

analisados antes e depois da implementação, o que contribui para analisar se a seleção de alternativas foi eficiente.

As avaliações podem ser realizadas pela equipe responsável pela implementação da política pública (avaliação interna); por consultores, agentes do controle externo ou interno (avaliação externa); ou, ainda, por uma equipe interna em parceria com uma externa (avaliação mista). Rua (2014, p. 108) considera esta última avaliação ideal, uma vez que “permite a superação tanto das distorções próprias da avaliação interna, quanto das dificuldades resultantes do distanciamento excessivo que é próprio da avaliação externa”.

Uma avaliação fundamental é a participativa, que incorpora tanto os gestores responsáveis pela implementação da política como os usuários, de forma que o cidadão atue como protagonista da política e não como mero informante.

Leonardo Secchi (2017, p. 63) aponta os principais critérios utilizados para avaliações de uma política pública, quais sejam, economicidade, produtividade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade. Para o autor, a economicidade se refere ao nível de utilização de recursos (*inputs*), enquanto que a produtividade corresponde ao nível de saídas de um processo produtivo (*outputs*). A eficiência econômica, por sua vez, trata da relação entre a produtividade e os recursos utilizados. Já a eficiência administrativa diz respeito ao nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos. Por derradeiro, a eficácia corresponde ao nível de alcance de metas anteriormente estabelecidas e a equidade trata da homogeneidade de distribuição de benefícios entre os destinatários de uma política pública.

Maria das Graças Rua (2014, p. 109), por sua vez, acrescenta entre os critérios de avaliação de Secchi (2017) a celeridade, a tempestividade e a efetividade.

É importante ressaltar que eficiência, eficácia e efetividade são termos frequentemente empregados de forma equivocada e, por isso, é preciso que haja um consenso sobre os critérios a serem utilizados.

De acordo com Rua (2014, p. 110), a eficiência se refere “à análise dos custos e prazos esperados (em relação ao realizado) na implantação de uma política, um programa, projeto ou uma atividade”. A eficácia, por sua vez, corresponde à contribuição que um evento teve para o cumprimento do resultado imediato almejado. Já a consecução dos resultados secundários ou imprevistos estaria relacionada à efetividade (RUA, 2014, p. 111).

Marta Teresa Arretche (2001) também explica a diferença entre os termos utilizando o exemplo de uma campanha de vacinação que seria considerada eficaz se atingisse 100% do

número previsto de crianças vacinadas (cumprimento de metas e objetivos imediatos). Ocorre que para a vacinação ser eficiente todos os prazos deveriam ser cumpridos e o custo por vacina deveria ser menor que o custo dos últimos 5 anos (custos). Por derradeiro, a campanha apenas seria efetiva se houvesse redução da incidência da doença correspondente em 90% (consequências).

A avaliação formal, desse modo, contribui de forma significativa para o aperfeiçoamento do processo decisório e para o controle da efetividade das políticas públicas. Estas, por sua vez, devem contribuir para a redução das desigualdades e da exclusão social (equidade) de forma permanente, induzindo a novas demandas (sustentabilidade). Referidas preocupações conduzem diretamente ao tema da *accountability*, que será estudado no capítulo seguinte.

1.3 O Processo de Descentralização e Municipalização

A década de 1980 foi considerada um marco para as políticas públicas no Brasil, tendo em vista que, antes desta fase, todas as decisões e recursos referentes às políticas se concentravam na esfera federal, o que retirava a autonomia dos Estados e dos Municípios, que não passavam de meros executores. Considerando que as demandas dos cidadãos se concentravam, em sua maioria, na esfera local, era preciso que se estabelecesse uma articulação entre os governos para repasse de recursos, o que favorecia o clientelismo. Marta Ferreira Farah (2001, p. 122), dessa forma, elenca algumas características próprias das políticas públicas dos anos anteriores a 1980.

Como aponta a autora, até o começo dos anos 1980 havia um desarranjo institucional decorrente do crescimento desordenado do aparelho estatal em que órgãos das diferentes esferas do governo se sobrepunham sem qualquer sistematização. Essa fragmentação comprometia a eficiência e efetividade das políticas públicas. Outra característica das políticas públicas desse período se refere à excessiva especialização de cada política e cada serviço público, sem qualquer articulação entre as ações das diferentes áreas como saúde, educação, segurança, transportes, etc. Dependendo da natureza da demanda, algumas ações precisam ser coordenadas e uma política pode exigir mais de um serviço, como por exemplo, ações na área de educação devem ser acompanhadas de serviços de transporte rural, merenda escolar, etc.

Salienta-se, ainda, que até os anos de 1980 o processo de formulação e implementação de políticas públicas era restrito aos atores governamentais, de maneira que não havia

participação da sociedade civil sobre as políticas e, tampouco, a realização de controle sobre as ações dos gestores. Consoante enfatiza Edson Nunes (1997), as relações entre o Estado e a sociedade tinham como características o clientelismo, o corporativismo e o insulamento burocrático. Desse modo, Farah (2001, p. 123) lembra que:

As políticas públicas promovidas pelo Estado incorporavam, portanto, interesses da sociedade civil e do mercado, no entanto, tal incorporação era excludente e seletiva, beneficiando segmentos restritos dos trabalhadores e interesses de segmentos dos capitais nacional e internacional.

Mencionadas características das políticas públicas, com exclusão da sociedade civil ao longo de todo o processo, são reflexos do autoritarismo que predominava naquela época. Como enfatiza Eli Diniz (1996, p. 22), o regime autoritário, caracterizado pela opacidade e impermeabilidade das políticas públicas, bem como pela ausência de mecanismos de controle da ação estatal, favoreceu o gradativo déficit de *accountability* e de responsabilidade pública, o que contribuiu para tutelas ineficazes e sem qualidade.

Dessa maneira, não obstante nos países desenvolvidos tenha predominado, após a Segunda Guerra Mundial, o Estado do Bem Estar Social, em que cumpre ao Estado o dever da provisão de bens e serviços públicos, com participação efetiva da sociedade civil na busca por soluções para as demandas, o Brasil permaneceu adotando o modelo de provisão estatal até a década de 1980.

Já na década de 1970, iniciou-se o debate da reforma do Estado na área social. Ocorre que a agenda de reformas se estabeleceu, de fato, em 1982, a partir das iniciativas dos governos estaduais de oposição e seu desenvolvimento ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Como enfatiza Leonardo Avritzer (2016, p. 49): “A Constituinte permitiu a elaboração de emendas populares, e movimentos sociais desencadearam uma campanha visando obter assinaturas para muitas propostas ligadas às políticas públicas”.

Verifica-se, portanto, que a Constituição de 1988 representou um momento de mudanças não apenas para o regime político, mas também para as políticas públicas, que não mais se concentravam na esfera federal e exigiam participação da sociedade civil em todo o seu processo. No mesmo sentido, destaca Farah (2001, p. 125):

A descentralização e a participação eram vistas como ingredientes fundamentais desta reorientação substantiva das políticas sociais, voltada para

a garantia da equidade e para a inclusão de novos segmentos da população na esfera do atendimento estatal.

Atores não governamentais, como os movimentos sociais e determinadas categorias profissionais (médicos, educadores, profissionais da área de habitação, etc.), até então cerceados de participação e apartados da prestação de serviços públicos, participaram da formação desta nova agenda de reforma. Para Avritzer (2016, p. 50), “esse foi um primeiro momento importante de um processo de aprofundamento democrático que criou instituições participativas as áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras”.

Quanto às políticas sociais, Sônia Draibe (1990) observa que, apesar de o Estado brasileiro buscar uma concepção universalista de direitos sociais e não mais corporativista, em que apenas uma parcela da população era beneficiária de políticas e serviços públicos, os anos 90 ainda mostravam um “Estado de Bem Estar Social de base meritocrática, com traços corporativistas e clientelistas”. Ou seja, as conquistas sociais ainda não haviam se estendido e a política econômica predominava sobre a política social.

Foi preciso, portanto, como aponta Farah (2001, p. 127), reformular a agenda antes proposta, considerando que apenas a democratização dos processos e a equidade dos resultados não bastavam e era necessário, a partir de então, buscar eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal, bem como primar pela qualidade dos serviços públicos.

Para tanto, algumas propostas neoliberais foram incorporadas à nova agenda, como a descentralização da máquina pública para as esferas locais de governo e a ampliação da participação da sociedade civil e do setor privado na formulação e implementação de políticas públicas, bem como na gestão dos serviços públicos. Dessa maneira, como explica Farah (2001, p. 127), “o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou pelo mercado ou em parceria com estes setores”.

Com a redistribuição do poder, até então concentrado apenas na esfera federal, as relações entre o Estado e a sociedade são fortalecidos, uma vez que a maior proximidade da Administração contribui para um melhor enfrentamento do problema público através de políticas e serviços públicos adequados. Tem-se caracterizada, assim, a descentralização. Como destaca José Nilo de Castro (2010, p. 19):

É tão importante quão necessário descentralizar poderes e funções, pois, assim, se revelarão modalidades de organização territorial e de distribuição de poderes estatais, ressaltando-se o florescimento das liberdades locais com o das liberdades dos cidadãos.

Busca-se com a descentralização, portanto, um maior envolvimento dos demais entes políticos e dos cidadãos na gestão da coisa pública, visto que, como Castro (2010, p. 21) sublinha, as competências são partilhadas e não repartidas.

Farah (2001, p. 129) cita, também, outras diretrizes que foram incorporadas à gestão estatal e passaram a compor a nova agenda como: estabelecimento de uma política de valorização de recursos humanos, que incluísse programas de formação e requalificação do pessoal do Estado; transparência e possibilidade de controle das entidades prestadoras de serviços; e estímulo à inovação, substituindo-se os processos padronizados de estrito cumprimento da norma.

A nova agenda de reformas da década de 1990, portanto, visa a garantir direitos sociais da mesma forma que anteriormente, mas privilegia a participação de novos atores, como formas organizadas da sociedade e setor privado, na formulação das políticas públicas e operação dos serviços sociais.

No mesmo sentido, resume Farah (2001, p. 129):

Assim, no final dos anos 1980 e nos anos 1990, as propostas se redefiniram, sendo enfatizadas, além das teses de descentralização e participação: a necessidade de estabelecimento de prioridades de ação; a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o mercado, envolvendo a participação de ONGs, da comunidade organizada e do setor privado na provisão de serviços públicos; a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maior agilidade, eficiência e efetividade, superando a rigidez derivada da burocratização de procedimentos e da hierarquização excessiva dos processos decisórios.

Neste contexto, destacam-se, principalmente, as iniciativas dos governos municipais, que ampliaram de forma significativa a atuação em relação às políticas sociais e aos programas voltados ao desenvolvimento local.

Farah (2001, p. 130-131) aponta alguns fatores que contribuíram para que a ação municipal fosse preponderante para os avanços na área social: transferência de atribuições e competências para o governo municipal com ênfase nas atribuições que dizem respeito à cidadania social; ênfase à descentralização na agenda de reforma de diferentes correntes

políticas; aumento significativo da participação dos Municípios na repartição dos recursos fiscais, desenhado a partir da Constituição de 1988; ênfase à descentralização na agenda de organismos financiadores multilaterais, os quais exercem influência sobre o planejamento das políticas governamentais no país; maior proximidade do governo local com relação às demandas da população, o que assume relevância num quadro democrático; insuficiência das respostas do mercado como alternativa ao “desmonte” do Estado (e de suas políticas) no nível federal e “necessidade”, portanto, de formulação de respostas no nível local.

Como pode ser verificado, o Município é, portanto, a entidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública, uma vez que por haver mais proximidade, existe mais facilidade de comunicação e de interação, de forma que as ações e as intenções do governo são percebidas e acompanhadas diretamente pela população. Referido movimento de deslocamento – municipalização – contribuiu, desse modo, para um controle maior das ações do Poder Público e, com isso, da melhoria da qualidade das políticas e serviços públicos

A municipalização, todavia, como aponta Arretche (1998, p. 20), não ocorreu de maneira uniforme em todo o país, variando tanto a forma como cada Município enfrentou o novo desafio, como dependeu também da dinâmica política e social interna de cada localidade, em que têm lugar relevante as pressões exercidas pela sociedade civil sobre o governo local e o próprio projeto político de cada gestão. Em um país de dimensões consideráveis e de grandes desigualdades estruturais de natureza social, política e econômica como o Brasil, verifica-se que a descentralização não ocorreu de forma instantânea e a qualidade das políticas e dos serviços dependeram do envolvimento da sociedade civil.

É possível notar, por exemplo, como esclarece Avritzer (2016, p. 51), uma maior participação nas políticas sociais, que, inicialmente, se restringiam ao âmbito local em cidades como Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte, e alcançaram o nível nacional. Por outro lado, em setores, como o de infraestrutura, cultura e segurança pública, quase não há participação e envolvimento da sociedade, gerando, segundo Avritzer (2016), uma segmentação da participação e, por consequência, fortes exclusões, especialmente na última década.

Como Farah (2001, p. 132) observa, em alguns Municípios, a descentralização apenas acentuou práticas clientelísticas, não superando as características do padrão anterior de relação Estado-sociedade. Mas a autora também ressalta que a valorização dos governos locais trouxe novas práticas políticas e novos processos de gestão, o que contribuiu para uma maior eficiência

da ação estatal. Farah (2001, p. 132) cita a promoção das ações integradas dirigidas a um mesmo público-alvo, que contrariou a prática de setorização das políticas sociais e fragmentação institucional da década de 1980. Nesse viés são os programas voltados para crianças ou adolescentes ou para mulheres, por exemplo, em que se formulam políticas integrais que envolvem diversas secretarias e nos mais variados aspectos, como acompanhamento na área de saúde e educação, formação profissional, reinserção na escola e na família, no caso dos menores, ou, ainda, combate à violência, prestação de assistência nas áreas jurídica, psicossocial, saúde e educação, no caso das mulheres.

Percebe-se, assim, que os governos municipais deixam de ser meros executores de programas federais e passam a ser formuladores de políticas públicas, com poder de decisão e recursos próprios, o que possibilita que os programas e os serviços prestados sejam desenvolvidos e implementados de acordo com as peculiaridades locais.

Nada impede, contudo, que os governos municipais estabeleçam parcerias com outros níveis de governo e com governos de outros Municípios, mas como Farah (2001, p. 135) destaca, o Município tem “autonomia na execução, autonomia financeira e autonomia na gestão do programa”.

Uma iniciativa interessante dos governos municipais é a formação de consórcios intermunicipais, em que Municípios de uma determinada região se unem em prol de um objetivo comum e formulam políticas para resolução de demandas que exigem uma ação conjunta. Segundo Farah (2001, p. 136): “neste novo vínculo – de parceria – há uma co-responsabilização (sic) pela política e seus resultados, ainda que a cada um dos participantes possam caber papéis diferenciados ao longo do processo de implementação das políticas”.

Salienta-se, todavia, que, para autores como Marta Ferreira Farah (2001, p. 136), o que caracteriza a construção dos novos arranjos institucionais, que se formaram com a descentralização, é o “estabelecimento de novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado”. A formulação e a implementação de políticas públicas, dessa maneira, não mais se restringe à atividade do ator governamental, mas envolve a participação de entidades da sociedade civil, visando à garantia de maior democratização e equidade do processo de formação de políticas e controle sobre as ações dos gestores.

A participação da sociedade pode se dar, então, por meio de diferentes mecanismos, que serão mais bem analisados no terceiro capítulo, como conselhos municipais, organizações não governamentais, associações de moradores, orçamento participativo, etc. e nos mais

diversos setores de gestão pública, como educação, saúde, habitação, segurança, assistência social, desenvolvimento urbano, entre outros.

Por todo o exposto, nota-se que a descentralização e, especialmente, a municipalização, ao privilegiar a participação da sociedade durante todo o ciclo de políticas públicas, bem como no controle do uso de recursos e das ações do gestor, garante maior democratização do processo decisório e, com isso, eficiência, eficácia e efetividade de todo o processo de políticas, dos programas e dos serviços públicos. Ademais, mencionado processo, ao favorecer que a sociedade cobre os resultados da ação estatal, reduz o déficit de *accountability*, que tem caracterizado as políticas públicas no Brasil e será analisada abaixo.

1.4 Políticas Públicas Municipais e a Participação na Construção dessas Políticas

A Constituição Federal de 1988 inovou ao reservar aos Municípios um capítulo independente (Capítulo IV do Título III – da Organização do Estado) e assegurar seu poder de auto-organização por meio de edição de lei própria – a Lei Orgânica (art. 29, *caput*). Salienta-se que a Lei Orgânica é como uma Constituição Municipal, em que estão discriminadas as competências exclusivas dos Municípios, observadas as peculiaridades locais. Dessa forma, como aduz Nelson Nery Costa (2014, p. 368): “o Município é fundamental para o funcionamento da instituição republicana, pois representa a escola de governo e o aprendizado da cidadania”. No mesmo sentido, Aléxis de Tocqueville (1977, p. 59) ressalta a importância da democracia no âmbito municipal, tendo em vista que, para o autor, é no Município que se aprende a ser cidadão.

José Nilo de Castro (2010, p. 43) relembra o momento anterior à Constituição de 1988, em que os Municípios, com raras exceções como os do Rio Grande do Sul, eram criados e organizados pelos Estados-membros, segundo suas Constituições e leis complementares de organização municipal específicas.

Sendo assim, o Município tem autonomia em quatro aspectos fundamentais de suas políticas: administrativa, financeira, política e legislativa. Hely Lopes Meirelles (2000, p. 88) define autonomia como: “prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), para compor o seu governo e prover a sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18)”.

Nesse sentido, é devido à autonomia administrativa que o Município exerce serviços básicos de âmbito municipal, como saúde, educação, esporte e recreação, arruamento,

alinhamento e nivelamento, águas e esgotos sanitários, pavimentação e calçamento, iluminação pública, tráfego e trânsito, transporte coletivo, entre outros. Graças à autonomia administrativa que se discutem, planejam e executam as políticas públicas municipais.

Já a autonomia financeira, Costa (2014, p. 369) assevera que corresponde ao uso com independência dos recursos oriundos de suas rendas (exercício do poder de polícia ou serviços específicos como licenças e autorizações) e de seus tributos (impostos municipais, taxas, contribuições de melhoria, contribuição de energia elétrica, etc.).

A autonomia política, por seu turno, refere-se a eleições municipais que ocorrem de quatro em quatro anos para Prefeito e Vereadores. Como lembra Costa (2014, p. 369), antes da Constituição de 1988 os Prefeitos das capitais não eram eleitos, mas nomeados indiretamente. A Constituição de 1988 representa, de fato, um marco importante para a autonomia dos Municípios.

Por derradeiro, a autonomia legislativa, consoante já abordado, quer dizer que o Município possui uma Lei Orgânica, a qual organiza as instituições políticas e discrimina os serviços que exerce.

Já a base da competência do Município está prevista no inciso I do artigo 30 da Constituição Federal, que estabelece que compete aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”. O interesse local se caracteriza pela predominância do interesse para o Município em relação à União e ao Estado-membro. De igual forma preleciona Castro (2010) quando explica o interesse local: “é a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local, segundo o dogma constitucional, havendo, por outro lado, interesse (indireta e mediamente) do Estado e da União”.

A partir dessa premissa, observa-se que alguns problemas públicos são típicos dos Municípios e, por isso, precisam ser enfrentados por ações do governo municipal, ainda que reflexamente haja interesse nacional e estadual. Dessa maneira, a Constituição Federal de 1988 discrimina, em seu artigo 30, as competências do Município, conforme detalhado a seguir.

Considerando que, como Costa (2014, p. 371) enfatiza, apenas com o conhecimento o cidadão pode fazer as escolhas corretas para sua cidade ou seu país, não apenas durante as eleições, mas também por meio da participação da escolha das políticas públicas relevantes para o Município, é fundamental que os Municípios priorizem as políticas públicas voltadas para a educação.

Dentre as atribuições do governo municipal, destaca-se a manutenção de programas de educação infantil e de ensino fundamental (art. 30, inciso VI, CF), pois, embora seja competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à educação (art. 23, inciso V, da CF), cabe ao Município a prestação desses serviços públicos por ser o ente que tem mais condições de facilitar a interação com crianças e adolescentes. Dessa forma, tanto a Constituição Federal, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal nº 9.394/1996 - LDB) e a própria Lei Orgânica do Município são instrumentos de políticas públicas que os atores políticos se utilizam para realizar ações na área da educação.

Destarte, as políticas públicas de educação devem se voltar para o ensino infantil, que é a primeira etapa da educação básica e tem como objetivo o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (art. 29, da LDB). A educação infantil deve ser oferecida em creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até 3 (três) anos de idade; ou pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade (art. 30, da LDB).

Já o ensino fundamental, que tem duração de 9 (nove) anos, deve ser prioridade para os Municípios, considerando que tem como finalidade a formação básica do cidadão, nos termos do artigo 32 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Salienta-se que a atuação do Município em outros níveis de ensino, como o médio ou superior, somente é permitida quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme preconiza o art. 11, inciso V, da LDB.

Da mesma forma como acontece na educação, é competência dos Municípios cuidar da saúde, juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 23, inciso II, da CF), prestando serviços de atendimento à população (art. 30, inciso VII, da CF) em postos de saúde e hospitais, além de ações preventivas de endemias e de epidemias.

As ações e os serviços de saúde integram uma rede, que tem como características ser regionalizada e hierarquizada por meio de várias entidades públicas e privadas, as quais constituem um sistema único. Esse sistema tem por diretrizes, nos termos do artigo 198, da Constituição Federal: I) a descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II)

o atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; e III) a participação da comunidade.

Dessa forma, cabe aos Municípios realizar a Atenção Primária à Saúde (APS), que corresponde ao atendimento inicial dos usuários do sistema de saúde. A intenção deste setor concentra-se na prevenção de doenças, como vacinas, e promoção da saúde por meio de orientação, mas também realiza os cuidados emergenciais, paliativos e de reabilitação. Conforme Costa (2014, p. 372) assevera, serviços de baixa complexidade são de responsabilidade do Município, que deve:

prestar os primeiros socorros aos doentes ou aos acidentados, além de executar os serviços de ambulatorios, com médicos realizando atendimentos e acompanhando a população. Isto deve implicar, além de outros, em serviços de ginecologia, de obstetrícia e de cuidado natal, bem como pediatria e de outras atividades básicas, especialmente de clínica geral.

Cabe ao Município, portanto, fazer uma seleção para ordenar o fluxo dos serviços nas redes de saúde, de maneira que sejam priorizadas políticas públicas para os tratamentos de baixa complexidade, e os serviços de média e alta complexidade devem ficar sob a responsabilidade dos Estados e da União.

Nelson Nery Costa (2014, p. 373) destaca, também, o Programa Saúde da Família (PSF), relacionado à Atenção Básica, em que se prioriza a saúde da família com serviços multidisciplinares que incluem ações de promoção da saúde, de prevenção, de recuperação e de reabilitação de doenças nas Unidades Básicas de Saúde (UBSs).

As políticas públicas de saúde, no âmbito do Município, envolvem, ainda, a execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador (art. 200, inciso II, da CF). Cabe, também, ao Município formular políticas e executar serviços de saneamento básico (art. 200, inciso IV, da CF).

Como se pode observar, a atuação dos Municípios em políticas públicas voltadas para a saúde é fundamental, considerando que sua proximidade favorece o rápido atendimento aos usuários e, ao priorizar a orientação e prevenção de doenças, contribui para a diminuição dos gastos com saúde e a eficiência do sistema como um todo.

Dentre as atribuições do Município, o artigo 30, inciso V, da Constituição Federal, dispõe, ainda, que cabe ao referido ente organizar a prestação, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte

coletivo, que tem caráter essencial. A competência do Município se restringe, portanto, ao transporte municipal urbano e rural. Ademais, é dever dos Municípios assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal (art. 11, inciso VI, da LDB).

Considerando que o transporte é um direito essencial, uma vez que assegura a liberdade de locomoção e facilita o desenvolvimento econômico e social, conforme salienta Costa (2014, p. 376), cabe ao Município promover políticas públicas que assegurem o deslocamento para os centros comerciais, além de linhas circulares para acesso aos bairros e áreas rurais. No caso de o serviço de transporte ser realizado por concessionárias e permissionárias, é dever do Município realizar a fiscalização permanente para garantir a qualidade dos serviços prestados e a modicidade das tarifas.

Castro (2014, p. 376) lembra, ainda, que compete ao Poder Público municipal o controle do trânsito na cidade quanto a vias, sinalização e estacionamento, bem como a formulação de políticas que previnam acidentes de motociclistas.

A Constituição Federal estabelece, ainda, que compete aos Municípios promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII). Dessa forma, no que tange ao urbanismo, verifica-se que a política pública de desenvolvimento urbano é dever do Município, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, da CF).

Quanto aos instrumentos de políticas públicas que o Poder Público municipal e demais atores se utilizam para realizar ações na área de urbanismo destacam-se o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), que estabelece normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar social e do equilíbrio ambiental, e o Plano Diretor, considerado instrumento básico de política de desenvolvimento e de expansão urbana e, de acordo com o artigo 182, §1º, da Constituição Federal, obrigatório para os Municípios com mais de vinte mil habitantes.

De acordo com Costa (2014, p. 374), o Plano Diretor, por permitir um panorama completo do Município no momento de sua elaboração e perspectivas para os decênios seguintes, é fundamental para o desenvolvimento dos Municípios, bem como para a racionalização da prestação de serviços públicos e suas políticas.

Como consequência da agenda de reformas da década de 1990, o Estatuto das Cidades prevê, nos incisos do §4º do artigo 40, que no processo de elaboração do Plano Diretor deve

haver audiências públicas e debates com participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade, com a publicidade ampla e com o acesso aos documentos e às informações produzidas por quaisquer interessados.

Costa (2014, p. 374-375) enfatiza que as políticas públicas de urbanismo devem observar o lado humano das cidades, de forma a garantir o bem-estar, a salubridade e o lazer dos seus habitantes, com a preservação das áreas verdes e da memória histórico-cultural. É imprescindível, portanto, que haja participação da sociedade em todo o processo de política urbana, de modo que sejam buscados os instrumentos mais eficazes para viabilizar as respectivas políticas e serviços.

Por derradeiro, o artigo 30, inciso IX, da Constituição Federal, estabelece que é competência do Município “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”.

É fundamental, portanto, que se estabeleçam políticas públicas voltadas para a proteção do patrimônio cultural do Município, que envolvem a língua, a escrita, as tradições locais, etc. No mesmo sentido, Castro (2014, p. 378) conceitua: “a cultura é o retrato de uma dada sociedade em um determinado tempo, tanto nos aspectos positivos, como nos negativos, pelo sucesso e pelo fracasso, realizadas através de políticas públicas”.

Dentre as políticas públicas específicas, destaca-se a política de incentivo à cultura por meio de desoneração fiscal.

Considerando que o Município tem, conforme demonstrado, competência para a formulação de políticas públicas, especialmente para enfrentar problemas públicos relacionados a esses temas, bem como que o Poder Público se mostra ineficiente no atendimento das demandas da sociedade, faz-se necessário que a sociedade participe do processo de políticas públicas. Para isso, é imprescindível que se adote mecanismos capazes de proporcionar aos cidadãos a participação em todo o ciclo de políticas, desde a identificação dos problemas até a avaliação da política já implantada. De igual maneira, enfatiza Bucci (2006, p. 269):

O processo administrativo de formulação e execução das políticas públicas é também processo político, cuja legitimidade e cuja “qualidade decisória”, no sentido da clareza das prioridades e dos meios para realizá-las, estão na razão direta do amadurecimento da participação democrática dos cidadãos. O sucesso da política pública, qualquer que seja ela, está relacionado com essa qualidade do processo administrativo que precede a sua realização e que a implementa.

A participação da sociedade garante, desse modo, maior quantidade e qualidade de informações disponíveis para a tomada de decisões adequadas, além de maior número de recursos materiais, o que contribui para a solução de uma variedade de problemas. Consoante os ensinamentos de Perez (2004, p. 222), a participação serve para:

romper com o distanciamento entre a sociedade e a Administração, aproximando-a dos conflitos sociais e políticos e proporcionando aos administrados uma gestão responsiva, dinâmica, atenta à pluralidade de interesses sociais, com vistas voltadas à efetivação dos direitos fundamentais, fator essencial para a eficiência das atividades de bem-estar que devem ser conduzidas pela Administração e para sua legitimidade, tanto em função da adesão racional da sociedade a um conjunto de medidas concretas, políticas ou programas que esta ajudou a formular, decidir e muitas vezes a executar, como em razão da eficiência dessa atuação conjunta.

Sendo assim, Secchi (2017, p. 141) discorre que a participação varia de acordo com: a) a acessibilidade, que se refere a quem pode participar; b) o tipo de interação, que corresponde à maneira como são compartilhadas as informações e as tomadas de decisões; e c) o grau de influência, que trata da relação entre as discussões e a decisão.

No eixo da acessibilidade estão presentes oito modalidades, que vão desde a abertura total para participação, passando pelos critérios políticos de seleção, até chegar nos critérios técnicos de seleção. Como exemplo, cita-se o orçamento participativo, em que um governo pode elaborar uma proposta orçamentária com a participação apenas do secretariado técnico ou ampliar a participação para além da Prefeitura, envolvendo organizações da sociedade civil, sindicatos, empresas, etc.

Já no que concerne ao tipo de interação, referido eixo é composto de seis tipos de interações, que vão desde a possibilidade de o ator apenas ouvir até a hipótese de decidir sobre determinada política. Cita-se, para ilustrar, um processo de construção de uma política de educação infantil, que pode contar com a participação de alguns cidadãos que apenas escutam ou pode permitir que os presentes manifestem suas preferências por meio de votação.

Por fim, quanto ao grau de influência, são apresentados cinco graus de autoridade, que vão desde nenhuma autoridade até o máximo de autoridade no processo de decisão de uma política pública. Como exemplo, pode-se considerar um conselho municipal de saúde, em que os atores são convidados apenas porque a lei exige, mas todas as decisões já foram tomadas pelos atores centrais; ou, ainda, há a possibilidade de os participantes poderem aconselhar os tomadores de decisão.

Como Secchi (2017, p. 142) observa, a participação afeta diretamente a legitimidade, a justiça e a eficácia das políticas públicas. Ademais, a participação traz a possibilidade de consolidação do senso de pertencimento e responsabilidade coletiva. Para Perez (2004, p. 82), a participação é elemento fundamental à realização completa da democracia, em sua dimensão contemporânea, e do Estado de Direito, permeando o exercício de todas as funções estatais.

Ocorre que, consoante aponta Secchi (2017, p. 143), existem algumas dificuldades para a efetivação da participação, quais sejam, o custo de coordenação das ações e contribuições dos atores envolvidos, a dificuldade de resolução de conflitos, os custos de oportunidade, a escassez de tempo para a coordenação de todos os atores, entre outros.

Nesse contexto, a sociedade dispõe de uma série de mecanismos que possibilitam sua participação no processo de formulação e execução de políticas públicas, dando cumprimento aos preceitos constitucionais. No Brasil, destacam-se entre os mecanismos mais comuns de ampliação da participação cidadã nos processos de decisão pública as audiências públicas, os conselhos gestores nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, etc. e o orçamento participativo, os quais serão analisados no terceiro capítulo.

De igual forma, a legislação infraconstitucional traz diversas normas que viabilizam a participação da sociedade no processo, como publicidade e transparência dos atos do gestor público. Podem ser citadas, por exemplo, a Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei Federal nº 13.460/2017 (Código de Defesa do Usuário do Serviço Público). Essas leis instrumentalizam a participação da sociedade desde a formação da agenda de políticas públicas até a prestação do serviço público, o que acarreta maior eficiência, eficácia e efetividade da Administração Pública, contribui para o exercício da *accountability* e, por consequência, para a consolidação da democracia.

2 A ACCOUNTABILITY COMO QUALIDADE DA DEMOCRACIA

Desde os filósofos da antiguidade, pensadores políticos e cientistas sociais consideram que a essência da política é o poder. Entretanto, os teóricos clássicos já defendiam que atrelado ao poder, surge a necessidade de controlá-lo. Nesse sentido, salienta Madison (2005, p. 81): “Ao construir um governo em que a administração será feita por homens sobre outros homens, a maior dificuldade reside nisto: primeiro é preciso habilitar o governo a controlar os governados; e, seguidamente, obrigar o governo a controlar-se a si próprio”.

Dessa forma, há uma constante preocupação de formas para monitoramento e controle do poder, bem como de meios para evitar o seu abuso e a possibilidade de aplicação de sanção. A esse conjunto de processos e regras de controle e supervisão do exercício do poder dá-se o nome de *accountability*.

Nesse viés, Schmitter e Karl (2017, p. 76) definem a democracia política moderna como “um regime ou sistema de governança em que os governantes são responsabilizados (no inglês, *accountable*) pelos seus atos na esfera pública pelos cidadãos, agindo indiretamente por meio da competição e colaboração de seus representantes”. Não obstante tal definição se limite à relação vertical entre cidadãos e representantes, verifica-se que a *accountability* pode ser vista como qualidade fundamental da democracia moderna.

2.1 Uma Breve Abordagem sobre a Democracia

Conforme restará demonstrado ao longo do capítulo, o processo da democratização é considerado para muitos autores, como Robert Dahl (2001), Larry Diamond (2017) e José Álvaro Moisés (2017), o fenômeno político mais importante do século XX. Isso porque, praticamente todas as regiões do mundo passaram por esse processo, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, com o fracasso dos regimes antidemocráticos como o fascismo, o nazismo e o leninismo.

A palavra democracia traz consigo, em uma primeira abordagem, seu sentido etimológico de poder exercido pelo povo (*demos + kratos*). Entretanto, essa definição se mostra como insuficiente para expressar todo o conteúdo nas discussões contemporâneas, considerando que o referido termo tem diferentes significados dependendo do tempo, do lugar e do povo (DAHL, 2001, p. 13).

A definição mais usada pelos cientistas sociais dos Estados Unidos, por exemplo, é a de Joseph Schumpeter (1947, p. 269), para quem democracia é: “organização institucional de tomada de decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma competição pelo voto do povo”. Já Samuel P. Huntington (1991), em sua obra clássica sobre democratização global “The Third Wave”, conceitua democracia como aquele sistema no qual os mais poderosos tomadores de decisões coletivas são selecionados por meio de eleições justas, honestas e periódicas, nas quais os candidatos competem livremente por votos e nos quais virtualmente toda a população adulta é apta a votar.

De fato, o conceito mais popular de democracia se refere a eleições regulares e justas. Como enfatiza Fernando de Brito Alves (2013, p. 116), o conceito de democracia, entretanto, não se limita à participação popular por meio de eleições livres e do preenchimento dos cargos de gerenciamento superior do Estado, ou, ainda, da deliberação pública. Essa teoria mostra-se insuficiente para assegurar o exercício do poder do povo pelo povo, especialmente em países de modernidade tardia como o Brasil (ALVES, 2013, p. 118).

Entre os estudiosos do assunto, igualmente, não há um consenso acerca da definição de democracia e das condições mínimas para caracterizar um regime como democrático. Perguntas como: “o que caracteriza uma democracia?” ou “como identificar se um governo é democrático?” não têm respostas prontas e, embora os autores tragam critérios importantes para identificar se um sistema é democrático ou não, verifica-se que, na prática, nenhum sistema é perfeitamente democrático, considerando os limites que o mundo ideal impõe (DAHL, 2001, p. 40).

Para Robert Dahl (2001, 49-50), dessa maneira, a democracia deve proporcionar, no mínimo: oportunidades para participação efetiva de todos os cidadãos, igualdade de voto, possibilidade de que os cidadãos adquiram entendimento esclarecido pela investigação, discussão e deliberação, viabilidade para a escolha das questões que serão colocadas no planejamento e inclusão de todos ou, pelo menos, da maioria das pessoas sujeitas às leis desse Estado, à condição de cidadãos.

Ademais, segundo Dahl (2001, p. 99-100), uma democracia em grande escala exige, pelo menos, as seguintes instituições políticas: funcionários eleitos pelos cidadãos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão dos cidadãos; fontes de informação diversificada; autonomia para formar associações, partidos políticos e grupos de interesses; e cidadania inclusiva, de forma que o cidadão tenha direito de votar, de se candidatar, de se

expressar livremente, de formar e participar de organizações políticas independentes, de ter acesso a fontes de informação independentes, de ter direitos a outras liberdades e oportunidades indispensáveis para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala.

Com base nessa perspectiva, portanto, a participação dos cidadãos não se restringe às eleições, de modo que eles podem buscar interferir no processo de formação e implementação de políticas públicas por diferentes formas, como associações, grupos locais, movimentos sociais, etc.

Embora o referido autor (2001, p. 53) reconheça que “nenhum Estado jamais possuiu um governo que estivesse plenamente de acordo com os critérios de um processo democrático”, esses elementos proporcionam padrões para se aferir o desempenho de um Estado que afirma ser democrático.

Verifica-se, assim, que a pesquisa sobre a natureza do regime democrático é parte de uma agenda de política comparada há bastante tempo consolidada, mas seu desenvolvimento se deu especialmente nas últimas três décadas do século passado, com o início do que Samuel Huntington (1994) chamou “a terceira onda de democratização mundial”, iniciada nos anos 70 e desenvolvida nos anos 80, pela qual passaram os países da América Latina, do Leste Europeu e da Ásia.

De acordo com a classificação de Huntington (1994), o início da primeira longa onda de democratização ocorreu em 1828, com a expansão do sufrágio democrático nos Estados Unidos, que se seguiu até o início dos anos 1920, com a ascensão de Mussolini, na Itália, e que marca o início da primeira onda reversa. Uma segunda onda democrática, mais curta, segundo o autor, teria começado com a vitória dos aliados na Segunda Guerra Mundial, que incorpora uma série de ex-colônias (principalmente britânicas) recém-independentes na América Latina. Mas, por volta de 1962, inicia-se uma segunda onda reversa, marcada pela ascensão de regimes militares e de partidos únicos e que resultou em apenas dois Estados democráticos na América do Sul.

Com a derrubada da ditadura em Portugal, em 1974, começaria, assim, a terceira onda de democratização. De acordo com Larry Diamond (2015, p. 53), naquela época havia apenas cerca de 40 democracias no mundo e esta se dava principalmente nos países de avançada industrialização. Desde então, a democracia expandiu-se progressivamente.

Essa democratização em Portugal e, também, a ocorrida na Espanha influenciou, segundo Diamond (2015, p. 54), o cenário na América Latina, que estava sob pressão de movimentos populares cada vez mais assertivos e dos Estados Unidos, onde uma nova ênfase na política externa em matéria de direitos humanos havia sido introduzida pelo Presidente Jimmy Carter. Ao mesmo tempo, o autor (2015, p. 55) esclarece:

O Brasil experimentou um longo processo de abertura democrática de duas décadas de regime militar em direção à liderança civil. A descompressão política do Brasil foi concluída em janeiro de 1985, quando o líder da oposição Tancredo Neves ganhou a presidência no colégio eleitoral, apesar de procedimentos que favoreciam o partido militar. Embora Neves tenha falecido tragicamente logo em seguida, o processo de liberalização prosseguiu com a doação de uma nova constituição em outubro de 1988.

Ocorre que, apesar das mudanças importantes ocorridas na Europa e nas Américas, a tendência democrática mundial foi bastante limitada. Em 1980, a proporção de democracias no mundo só tinha aumentado para um terço de todos os Estados, partindo de pouco mais de um quarto em 1973, de acordo com os dados de Diamond (2015, p. 55). O mundo continuava, portanto, predominantemente autoritário.

Para Diamond (2015, p. 55-56), o “milagre” democrático só aconteceu a partir de 1986, quando a oposição das Filipinas mobilizou a sociedade com táticas de resistência não violenta para dividir o regime e derrubar a ditadura. Referido acontecimento deu início a uma série de revoluções do poder popular durante a terceira onda, inclusive na Ásia Oriental.

Consoante esclarece o referido autor (2015, p. 59), a linha divisória entre as duas fases da terceira onda é marcada pelos acontecimentos de 1989. De fato, as mudanças provocadas pela queda do comunismo no Leste Europeu foram tão profundas que esse período de democratização pode ser considerado uma “quarta onda”. Conforme assevera Diamond (2015, p. 60):

No final de 1988, apenas dois de cada cinco governos no mundo eram democráticos; a tendência democrática global havia se espalhado pela Europa Ocidental e América Latina e, em seguida, pela Ásia, mas não além. Com força repentina e surpreendente, isso mudou. Em 1994, mais de 20% dos países do mundo tornaram-se democráticos, inclusive novos Estados estavam sendo criados com a dissolução da Iugoslávia e do Império Soviético. Em apenas meia década, 40 países fizeram transições para a democracia em velocidade vertiginosa.

Dessa forma, especialmente a partir de agosto de 1989, quando a Hungria comunista abriu sua fronteira para a Áustria e mais de 13 mil turistas alemães orientais fugiram em direção à liberdade, a democratização se espalhou rapidamente por outros regimes comunistas da Europa Oriental. Esse fenômeno impactou imediatamente o continente africano, que foi tomado por “uma onda de abertura de regimes políticos e demandas de bases amplas em favor de uma democracia multipartidária” (DIAMOND, 2015, p. 62). Em 1997, quase todos os Estados africanos tinham realizado algum tipo de eleição multipartidária e o número de democracias tinha crescido em mais de uma dúzia. Para Diamond (2017, p. 64): “globalmente, a terceira onda tinha então chegado ao topo e estabilizado, com cerca de 117 democracias”.

Com a democratização, as instituições políticas foram se consolidando gradativamente ao longo dos anos. Nos Estados Unidos, por exemplo, que foi considerado, em 1830, por Alexis de Tocqueville (1961, p. 51), a democracia mais completa que se podia imaginar, pelo menos metade dos adultos, como mulheres, analfabetos e afro-americanos, estavam completamente excluídos da vida política nacional. Da mesma forma, países considerados altamente democráticos como Bélgica, França e Suíça, as mulheres só puderam votar depois da Segunda Guerra Mundial (DAHL, 2001, p. 103). O sufrágio “universal” era, assim, restrito a alguns homens. Tais exemplos demonstram, portanto, que um país podia ser considerado democrático ainda que não possuísse todas as características e instituições políticas elencadas por Dahl (2001).

Foi apenas no século XX que a democracia passou a exigir inclusão e participação, de forma que os direitos de se envolver plenamente na vida política fossem estendidos para todos os adultos que tivessem residência permanente no país. Surge, então, um tipo moderno de governo democrático que Dahl (2005, p. 31) chama de poliarquia: regimes fortemente inclusivos (direito de participar em eleições e cargos públicos) e amplamente abertos à contestação pública.

A poliarquia (governo de muitos) se contrapõe, na visão de Dahl (2001, p. 104), à monarquia (governo de um) e à oligarquia ou aristocracia (governo de poucos) e refere-se a um sistema político dotado das seis instituições democráticas supramencionadas: funcionários eleitos, eleições livres, justas e frequentes, liberdade de expressão, fontes de informação diversificada, autonomia para as associações e cidadania inclusiva. Nesse sentido, atualmente não se concebe mais um país que seja considerado democrático e tenha sufrágio restrito ou que

não possua partidos políticos ou grupos de interesses organizados. Um Estado-nação só será considerado democrático, segundo Dahl, se nele existir todas as seis instituições.

Guillermo O'Donnell (1996, p. 40) acrescenta à definição de poliarquia de Dahl outras três características: 1) autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como tribunais de suprema corte) não devem ser retiradas arbitrariamente antes do fim de seus mandatos constitucionais; 2) autoridades eleitas não devem ser sujeitas a restrições, vetos ou exclusões graves de determinadas políticas por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas; e 3) deve haver um território incontestado que claramente define a população eleitoral. Esses atributos, somados àqueles enumerados por Dahl (2001), formariam uma poliarquia.

Para O'Donnell (1998, p. 31), portanto, as poliarquias “são a síntese complexa de três correntes ou tradições históricas: democracia, liberalismo e republicanismo”. Desse modo, o autor explica que, de acordo com o elemento democrático, os cidadãos participam e competem para escolher seus líderes e obter deles boa capacidade de resposta. Já o elemento liberal protege direitos de todos os indivíduos e grupos perante a lei e, por derradeiro, o elemento republicano, por meio de instituições de *accountability* horizontal, reforça a supremacia da lei e garante que agentes públicos sirvam ao interesse público.

Ocorre que, conforme Dahl reconhece, a democracia poliárquica ideal só existe na teoria, visto que as instituições políticas existentes apresentam muitas falhas. Dessa maneira, esclarece o autor (DAHL, 2001, p. 113):

Em muitos países, é preciso atingir a democratização até o nível da democracia poliárquica. No entanto, a dificuldade para os cidadãos nas democracias mais antigas é descobrir como elas poderiam chegar a um nível de democratização além da democracia poliárquica.

Schmitter e Karl (2017, p. 42-43), por outro lado, acreditam que os componentes essenciais da democracia são necessariamente abstratos e podem dar espaços a uma variedade de instituições e subtipos de democracia, de forma que é possível que um sistema seja considerado democrático mesmo que os cidadãos possam não ter uma participação ativa ou igual na política; ou, então, que a contabilização dos votos não seja a única maneira a ser levada em consideração para alocação de cargos.

Da mesma forma que Dahl, entretanto, Schmitter e Karl (2017, p. 44) acreditam que, embora a democracia não seja a solução para resolver todos os problemas políticos, sociais, econômicos e culturais de um país, apresenta-se como o regime que tem maior capacidade de

“modificar seus governos e instituições consensualmente em resposta a diferentes circunstâncias”.

Sendo assim, embora o século XX seja considerado como o “Século do Triunfo Democrático”, Dahl (2001, p. 181) indaga se esse sucesso se sustentará no século XXI, considerando que basta uma breve análise histórica para se verificar que os regimes podem ser rapidamente transformados em qualquer direção. Nesse sentido, assegura:

Seguramente, os acontecimentos políticos deste século justificaram plenamente a visão mais antiga de que a democracia não está fadada a um triunfo irresistível a despeito de todos os obstáculos colocados em seu caminho pela história e as condições correntes de um povo (DAHL, 2005, p. 201).

Para Diamond (2017, p. 19), a “recessão democrática” já se iniciou em 2007, com colapsos em Estado estratégicos, como a Rússia, a Venezuela, a Nigéria e a Tailândia. Ademais, segundo o autor (2017, p. 20), algumas características e pesquisas realizadas pela Freedom House² demonstram que tal processo de recuo da democracia tem se intensificado: desde 2006 não houve crescimento no número de democracias eleitorais; entre os países com mais de um milhão de habitantes, o percentual de sistemas democráticos foi de 58%, em 2006, para menos de 55%, em 2017; de 2006 até o final de 2016, a quantidade de países em que liberdades (direitos políticos e/ou direitos civis) sofreu declínio superou consideravelmente a quantidade de locais em que houve avanços.

Embora a maioria dos países ainda seja considerado democrático (em torno de 60%), Diamond (2017, p. 20-21) entende que há motivos para preocupação, tendo em vista que:

O descontentamento dos eleitores com questões como a imigração, o fraco desempenho econômico, a desigualdade de renda e a postura arrogante e não responsiva das elites têm levado a um virulento populismo iliberal de direita. Isso resultou no voto britânico pela saída da União Europeia, na eleição de Donald Trump nos Estados Unidos e em um apoio crescente a partidos de partidos de direita anti-imigração em países como a Áustria, a França e a Holanda.

² A Freedom House ("Casa da Liberdade", em inglês) é uma organização sem fins lucrativos sediada em Washington, D.C., capital dos Estados Unidos. Fundada há 60 anos, a Freedom House realiza uma série de pesquisas, defesas e publicações para promover os direitos humanos, a democracia, a economia de livre mercado, o estado de direito e meios de comunicação independentes.

Verifica, assim, que embora haja um grande número de países que tenha tornado seu sistema político compatível de alguma forma com os ideais democráticos, o resultado não foi o mesmo em todos eles, dando origem a democracias incompletas ou falhas, caracterizadas pelo clima de insatisfação política, mecanismos de controle de abusos de poder inefetivos, desconfiança de partidos e descrença no governo (MOISÉS; SIMONI JUNIOR, 2014, p. 4).

Desse modo, considerando que a expansão democrática se deu de forma híbrida e a democracia mostra-se como um regime instável, a avaliação da qualidade dos regimes democráticos passou a ser fundamental para melhorar o funcionamento das instituições políticas e a consolidação da própria democracia.

2.2 Qualidades da Democracia

Assim como o termo democracia não apresenta uma única definição, as técnicas de análise da qualidade de uma democracia variam bastante na Ciência Política contemporânea. Destarte, José Álvaro Moisés (2017, p. 13) deslinda:

Tem sido associado, em primeiro lugar, à própria natureza do regime democrático (Diamond e Morlino, 2005), ao desenho institucional, ao constitucionalismo e ao processo de formulação de políticas (Stein e Tomassi, 2006; Hallerberg, Stein e Scartascini, 2009), ao conceito de democracia delegativa (O'Donnell, 1992) e, também, aos padrões de confiança nas instituições republicanas e de mudanças da cultura política dos adeptos das novas democracias (Moisés, 2010; 2013).

Como José Álvaro Moisés e Sérgio Simoni Júnior (2014, p. 4-5) enfatizam, a tarefa de determinar o que faz uma democracia ser considerada “boa” ou “de qualidade” não se restringe à dimensão eleitoral e envolve perspectivas analíticas e metodológicas inovadoras, que recorrem ao uso de técnicas de análise qualitativa e quantitativa, que permitem comparar os diferentes tipos de democracias realmente existentes e, em especial, o funcionamento de instituições políticas específicas.

As técnicas de análise da qualidade de uma democracia, dessa forma, variam dependendo da metodologia utilizada por cada pesquisador. Um estudo realizado na Conferência *Quality of Democracy*, no ano de 2003, liderado por Larry Diamond e Leonardo Morlino, na Universidade de Stanford, analisou, individualmente, oito dimensões específicas que, na visão desses autores, formam um modelo de democracia de qualidade, bem como suas

respectivas relações com outras dimensões, de modo a levantar os problemas e recomendar estratégias para melhoria das democracias de diferentes países.

Nessa perspectiva, para Diamond e Morlino (2017, p. 129), a definição mínima de democracia sugere que o regime tenha: sufrágio adulto universal; eleições justas, competitivas, recorrentes e livres; mais de um partido político significativo; e fontes alternativas de informação.

Ocorre que tais requisitos não bastam para uma democracia de qualidade, pois, segundo Leonardo Morlino (2015, p. 179), é preciso considerar uma boa democracia aquela que apresenta uma estrutura institucional estável, que realize a liberdade e a igualdade dos cidadãos por meio do funcionamento legítimo e correto de suas instituições e mecanismos de controle sobre políticas públicas e sobre os criadores dessas políticas. Referida característica corresponderia, assim, a um sistema que satisfaz os desejos da sociedade a respeito de governança.

Ademais, os cidadãos, as associações e as comunidades das quais é composta, devem gozar, pelo menos, de alguma liberdade e de igualdade – qualidade em termos de conteúdo. Por último, em uma boa democracia, os cidadãos conseguem, por si próprios, verificar e avaliar se o governo está buscando os objetivos de liberdade e igualdade de acordo com o Estado de Direito – qualidade em termo de procedimento (MORLINO, 2015, p. 179).

Dentre as inúmeras noções normativas de democracia, que incluem democracia representativa, democracia participativa, democracia igualitária ou social, entre outras, cada uma enfatizará uma qualidade-chave, privilegiando ora as qualidades procedimentais, ora de conteúdo e/ou de resultado. Seguindo esse pensamento, Morlino (2015, p. 180) exemplifica:

Na democracia deliberativa, como proposta por Habermas (1996), Cohen (1989), Dryzek (1990 e 2000) e outros, o processo que está fundamentado na discussão pública entre indivíduos livres e iguais e acarreta uma dimensão procedimental (participação) e uma de conteúdo (liberdade) é o elemento-chave.

Partindo dessas ideias, Larry Diamond e Leonardo Morlino (2017, p. 130) apresentam um modelo de democracia de qualidade, no qual indicam oito dimensões interligadas sobre as quais as boas democracias podem variar nos pesos que dão a cada uma, sendo cinco dimensões procedimentais (Estado de Direito, *accountability* eleitoral e interinstitucional, participação e

competição), duas dimensões substantivas (liberdade e igualdade) e uma dimensão de resultado (responsividade).

Considerando esse modelo, os autores exploram cada dimensão de modo a definir um conceito, as condições que permitem o desenvolvimento de cada dimensão, bem com os meios pelos quais elas costumam ser subvertidas.

Sendo assim, caracterizam o Estado de Direito (MORLINO, 2015, p. 182): a segurança individual e ordem civil; a aplicação *erga omnes* do sistema jurídico, garantindo os direitos e a igualdade dos cidadãos; a ausência de áreas dominadas pelo crime organizado; a ausência de corrupção nos poderes político, administrativo e judiciário; a existência de uma burocracia local, centralizada e civil; a existência de uma força policial eficiente; o acesso igualitário e desimpedido de cidadãos ao sistema de justiça; a resolução razoavelmente rápida de investigações criminais e de processos judiciais administrativos e civis; a completa independência do Judiciário de qualquer influência política.

Embora tais características possam ser usadas de forma a deturpar o Estado de Direito, como por exemplo, para impor vontades políticas ou marginalizar membros da sociedade mais vulneráveis socialmente, a análise do Estado de Direito constitui um fator essencial da qualidade democrática e exerce um papel importante para a existência e o desenvolvimento das outras dimensões (MORLINO, 2015, p. 182).

No mesmo sentido, O'Donnell (1998, p. 31) frisa que o que torna o Estado de Direito democrático é o sistema legal que defende os direitos políticos e procedimentos da democracia, assegura os direitos civis de todos e reforça a autoridade de outras agências de *accountability* horizontal, que asseguram a legalidade e a propriedade das ações públicas.

É evidente que existem dezenas de democracias recém-estabelecidas e até consolidadas, que, embora possuam eleições competitivas e participação da sociedade, convivem com a ausência da lei e do abuso de poder. Em alguns países, ainda, o primado da lei até avançou, mas direitos de cidadania, inclusive direitos civis e políticos, nem sempre estão consolidados em uma igualdade de condições. Em outros casos, embora haja a consolidação do primado da lei, há restrições de direitos, fundamentalmente no que diz respeito à capacidade de controle de fiscalização dos governados pelos que governam. Diante de um Estado de Direito frágil, cabe à sociedade civil se mobilizar para que possa buscar direitos e remover agentes públicos que impeçam o fortalecimento das instituições.

A segunda e terceira dimensão para uma democracia de qualidade se refere ao exercício de *accountability*, que será abordada de maneira mais específica no tópico seguinte. Diamond e Morlino (2017, p. 135) definem o termo anglo-saxão como “a obrigação que líderes políticos eleitos têm de responder por suas decisões políticas quando questionados por eleitores ou órgãos constitucionais”.

No mesmo sentido preconizam Carneiro e Costa, quando indicam que haveria uma bidimensionalidade na *accountability*, que, de uma parte, representaria uma capacidade de resposta e, de outra, uma possibilidade de punição. De acordo com os autores (2000, p.2), a razão de ser da *accountability* é “(...) a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado”.

Destarte, tem-se a *accountability* eleitoral – segunda qualidade – que se refere à possibilidade de os eleitores, baseados nas ações que a autoridade eleita executou, poderem julgar esses atos, sob pena de optar por votar em outro candidato nas eleições seguintes. Com base em tal conceito, verifica-se que duas são as condições fundamentais para garantir tal forma de *accountability*: competição política e distribuição de poder (MORLINO, 2015, p. 183). Para o fortalecimento da *accountability* eleitoral, há necessidade, portanto, que haja a real disputa e a alternância entre os partidos, bem como liberdade e segurança para a sociedade civil realizar o permanente monitoramento e questionamento das ações dos representantes.

Já a *accountability* interinstitucional corresponde àquele monitoramento realizado pelas instituições estatais. De acordo com os ensinamentos de Leonardo Morlino (2015, p. 183), “a *accountability* interinstitucional é a responsabilidade que os governantes têm de responder a outras instituições ou atores coletivos com expertise e poder de controlar o comportamento dos governantes”. Para que exista *accountability* interinstitucional é condição primordial, portanto, que haja divisão de poder, e Morlino (2015, p. 183) explica que:

Essa forma de *accountability* requer estruturas intermediárias bem estabelecidas e fortes; uma oposição política responsável e vigilante; mídia independente que tem consciência de sua função cívica; e uma rede bem desenvolvida de organizações e associações ativas e informadas que compartilham valores democráticos.

Dessa forma, considerando que é tarefa tanto dos eleitores como de outros agentes públicos analisar e controlar as ações daqueles que governam, é imprescindível que as instituições políticas sejam fortes, independentes e ajam com probidade.

Ainda no que concerne às dimensões procedimentais para uma democracia de qualidade, destaca-se a participação, definida por Leonardo Morlino (2015, p. 184) como:

o conjunto total de comportamentos, sejam eles convencionais ou não, legais ou beirando a legalidade, que permite que mulheres e homens, como indivíduos ou grupos, criem, revivam ou fortaleçam a identificação de grupo ou tentem influenciar o recrutamento de autoridades políticas (as representativas e/ou governamentais) e suas decisões, com o intuito de manter ou mudar a alocação de valores existentes.

Desse modo, há as participações convencionais, que correspondem às manifestações eleitorais, como a filiação e o voto nas eleições, plebiscitos e referendos; e as participações não convencionais, como as realizadas em seguimentos da sociedade civil, como conselhos, associações, movimentos sociais, entre outras. A participação, portanto, vai muito além do direito de voto, mas se estende à possibilidade de o cidadão se organizar, reunir, protestar pelos seus direitos, discutir questões de políticas públicas e fiscalizar a conduta dos agentes públicos. Nas palavras de Baquero e Cunha (2001, p. 55):

a democracia participativa proporciona além dos procedimentos formais, alternativas ou possibilidades de espaços negociados e de diálogos no desenvolvimento de discursos e práticas. Tal processo parece ser mais evidente em países em desenvolvimento onde o Estado tem se mostrado ineficiente na resolução de problemas sociais essenciais como moradia, educação, saúde e segurança. Dessa forma, a participação pode ser vista como um instrumento para gerar democracia nessas sociedades.

A participação relaciona-se, portanto, com a igualdade política, de maneira que todos, independentemente da condição financeira, tenham seus direitos políticos respeitados. Para isso, é fundamental a larga difusão da educação básica, além da expansão da cultura política e tolerância das diferenças políticas e sociais.

Outra qualidade fundamental para uma boa democracia, segundo Diamond e Morlino (2017, p. 133) corresponde à competição aberta e efetiva entre os atores políticos e societários, de modo que todos os partidos políticos tenham liberdade para competir entre si de forma justa. No que concerne à competição, Robert A. Dahl afirma (2001, p. 109) que “a democracia exige eleições livres, justas e frequentes” entre diferentes partidos políticos. Essa dimensão abrange, ainda, a equidade no acesso às mídias de massa e aos recursos financeiros para partidos e campanhas.

Já em relação às dimensões substantivas, liberdade e igualdade mostram-se fundamentais para a qualidade de uma democracia.

Larry Diamond e Leonardo Morlino (2017, p. 137) se referem à liberdade em relação a três tipos de direitos: políticos, civis e sociais. Dessa forma, os direitos políticos abrangem o direito de votar (capacidade eleitoral ativa) e o de ser votado (capacidade eleitoral passiva), além de poder organizar partidos políticos e fazer campanha. Já os direitos civis incluem liberdades como de expressão, de pensamento, de religião e direitos como à educação, à privacidade, à defesa legal, à informação, entre outros. Por derradeiro, os direitos sociais correspondem ao direito à saúde, à segurança, ao trabalho, à dignidade humana, à moradia, ao meio ambiente, etc. Considerando que tal qualidade envolve todas as demais dimensões, cabe aos cidadãos, individualmente ou organizados em sociedade civil, zelar pela defesa de suas liberdades e a qualidade do sistema democrático.

A implementação da igualdade, por sua vez, passa por duas fases. A primeira diz respeito à igualdade formal, que corresponde à igualdade perante a lei e à proibição de discriminação baseada em sexo, raça, idioma, religião, opiniões e condições sociais e pessoais. A segunda, por seu turno, refere-se à igualdade material, a qual “diz respeito à remoção de barreiras que limitam a igualdade social e econômica” (MORLINO, 2015, p. 186). Sendo assim, essa qualidade democrática deve proporcionar o desenvolvimento completo da pessoa humana, de forma que cada cidadão tenha os mesmos direitos e proteções legais, além do acesso à justiça. Referida dimensão exige do Estado uma atuação concreta, considerando que para efetivação desse direito, cabe aos governos implementarem políticas públicas que possam mitigar as desigualdades existentes. Verifica-se, dessa forma, que liberdade e igualdade são as duas principais qualidades de uma democracia. Como assevera Morlino (2015, p. 187):

As dimensões substantivas não fariam sentido sem as dimensões procedimentais - isso é um princípio bem conhecido dos regimes democráticos. Para a democracia de qualidade geral, contudo, as dimensões substantivas são ainda mais importantes do que as dimensões procedimentais.

Por fim, os autores fazem referência à responsividade do governo ou capacidade de resposta – oitava dimensão para caracterizar uma boa democracia. Tal dimensão está intimamente ligada à *accountability* eleitoral e corresponde “à capacidade de satisfazer os governados ao executar as políticas de maneira que correspondam às suas demandas” (MORLINO, 2015, p. 187). Trata-se de um governo com responsabilidade, de maneira que o

eleito entenda as prioridades e preferências dos cidadãos e as converta em políticas públicas. Tal dimensão, entretanto, é a mais difícil de ser avaliada, considerando que as políticas públicas nem sempre são claras e, algumas, exigem conhecimento técnico para serem analisadas. Ademais, por melhor que seja a intenção do governante, os recursos públicos são limitados, de maneira que é preciso priorizar as políticas realmente necessárias.

As oito dimensões da qualidade democrática analisadas por Larry Diamond e Leonardo Morlino são, portanto, fundamentais para avaliar o desenvolvimento de cada democracia individualmente. Ocorre que, uma democracia de alta qualidade ou uma poliarquia, como Dahl (2005) prefere dizer, não registra sempre bons índices em cada mediação da qualidade democrática, mas, em vez disso, apresenta uma boa média de virtudes.

As dimensões da qualidade democrática elencadas por Diamond e Morlino, portanto, podem se combinar para formar vários modelos de qualidade democrática. Sendo assim, nas lições de Morlino (2015, p. 190):

Democracias podem, então, variar de acordo com a maior ou menor realização de cada uma das qualidades principais, por vezes dirigidas pelas várias combinações de escolhas e oportunidades concretas. As variações entre os regimes residem, sobretudo, na maior ou menor presença de cada dimensão com, obviamente, amplas possibilidades para diversas combinações.

Dessa maneira, considerando que o Brasil caracteriza-se por ser uma democracia liberal representativa e que a efetivação de todas as dimensões de qualidade analisadas depende de controle de corrupção e, conseqüentemente, de instituições atuantes de *accountability*, há a necessidade de uma análise acurada desse mecanismo. Referida qualidade, por ser um meio de controle efetivo de que os cidadãos dispõem sobre o Poder Público, é fundamental para a compreensão de como se obtém uma democracia responsável, legítima, livre e igualitária.

2.3 Construção de uma Definição de *Accountability*

O conceito de *accountability* surgiu no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1998 e vem se consolidando junto com a democracia, especialmente a partir das reformas da Administração Pública na década de 1990. Desde o artigo “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o Português”, de Anna Maria Campos, em 1990, que despertou para a ausência desse conceito no Brasil, verifica-se que houve grandes modificações no cenário

político, institucional e social do país. O termo passou, então, a ser relacionado com o conceito de boa governança e fazer parte do cotidiano dos gestores públicos. Isso porque, conforme será analisado, embora não exista uma palavra única em português que englobe todas as suas dimensões do vocábulo, este implica, necessariamente, na existência de um poder que deve ser controlado, especialmente pela participação da sociedade.

De acordo com Campos (1990, p. 31), mais importante do que buscar uma tradução, é aconselhável que se busque os significados que o termo carrega. Por isso a importância de seu estudo na análise dos pilares de sustentação da democracia.

A doutrina, entretanto, não é unânime em estabelecer esses significados. Sendo assim, serão elencados os principais autores que tratam dessa temática no âmbito latino-americano, bem como os sentidos e as classificações que esses autores trazem.

Tendo por base os estudos de Frederick Mosher sobre o tema, Anna Maria Campos (1990, p. 33) declara que a “*accountability* pode ser entendida como o equivalente à responsabilidade objetiva ou à obrigação de responder por algo”. Nesse sentido, referida responsabilidade decorre da representação, típica da democracia representativa, em que, de um lado, há o cidadão que delega poder e responsabilidade política aos seus representantes, e de outro, estão os representantes, que têm a incumbência de prestarem contas segundo os parâmetros da lei, sob pena de sanção. Nesse sentido, a partir do momento em que o governante for eleito, cabe a ele responder pelo desempenho de suas ações, bem como arcar com as sanções decorrentes da má gestão. A razão de ser da *accountability*, portanto, é a existência do poder. Como esclarece Andreas Schedler (2017, p. 370): “sua missão é tornar o poder previsível, limitando sua arbitrariedade, e evitar ou lidar com o abuso de poder para manter seu exercício alinhado a regras e procedimentos preestabelecidos”.

Guillermo O'Donnell (1991, p. 32), um dos pioneiros no estudo do vocábulo na América Latina, manifesta-se no mesmo sentido quando declara que “a representação acarreta a idéia (sic) de *accountability*: de algum modo o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem ele afirma ter o direito de falar”. Dando continuidade ao seu pensamento, O'Donnell (2017, p. 80) esclarece: “A representação e a *accountability* implicam na dimensão republicana da democracia: a existência e aplicação de uma distinção cuidadosa entre os interesses públicos e privados dos eleitos”.

O referido autor se destaca por ter sido um dos primeiros que trouxe a distinção entre *accountability* vertical e horizontal. De acordo com O'Donnell, a dimensão vertical refere-se

às relações de controle entre cidadãos e governantes, precipuamente pelas eleições, mas também pelas associações participativas, meios de comunicação, entre outros, que podem opinar e expor as ações praticadas pelos agentes públicos livremente, sem sofrer retaliações. Esse enfoque é fundamental, segundo O'Donnell (1998, p. 30), para o adequado funcionamento do regime democrático. Isso porque,

Por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte. Também por definição, as liberdades de opinião e de associação, assim como o acesso a variadas fontes de informação, permitem articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas. Isso é possível graças à existência de uma mídia razoavelmente livre, também exigida pela definição de poliarquia (O'DONNELL, 1998, p. 28).

O'Donnell considera *accountability* vertical, portanto, aquelas ações realizadas individualmente ou por meio de algum tipo de ação organizada e/ou coletiva em relação a pessoas que ocupam cargos em instituições estatais.

Autores como Schmitter (2017, p. 428), entretanto, entendem que os agentes não estatais deveriam ser concebidos como um exercício de outro tipo de *accountability*: o oblíquo. O'Donnell (2017, p. 439) não concorda com Schmitter, uma vez que tais agentes não são indivíduos ou instituições que ocupam cargos no regime e no Estado legalmente definidos e regulamentados.

Já dimensão horizontal, para o O'Donnell (1998, p. 40), corresponde à

existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Nesse sentido, referida espécie diz respeito às relações de controles recíprocos que se estabelecem entre diversas instituições de natureza estatal (*checks and balances*). Os órgãos estatais, como Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas, são responsáveis, portanto, pela fiscalização das ações dos agentes públicos, bem como pela imposição de sanções, no caso de serem constatadas ilegalidades.

O'Donnell (2017, p. 400) alerta que, para que a *accountability* horizontal seja eficaz, é necessário que haja agências estatais autorizadas legalmente, autônomas e dispostas a

supervisionar, controlar, corrigir e/ou sancionar ações ilegais de outras agências. Nesse sentido, o autor prossegue:

A accountability horizontal eficaz não é um produto de agências isoladas, mas de redes de agências que incluem tribunais (inclusive tribunais supremos, onde as decisões constitucionais são tomadas em última instância) comprometidos com essa accountability (O'DONNELL, 2017, p. 401).

Dessa maneira, visando a melhorar a dimensão horizontal, O'Donnell (2017, p. 407-409) elenca sete sugestões: 1) dar a partidos de oposição com nível razoável de apoio eleitoral um cargo importante, se não principal, na direção das agências responsáveis por investigar as alegações de corrupção; 2) que as agências tenham um papel essencialmente preventivo, como as agências de contabilidade ou controladoria, sejam altamente profissionalizadas, com recursos suficientes e independentes da vontade do Executivo; 3) que o Judiciário seja altamente profissionalizado, com um orçamento generoso, independente do Executivo e do Congresso e altamente autônomo em suas decisões sobre ambos; 4) que haja garantia de que os oprimidos e fracos sejam tratados de forma justa por agentes estatais em sociedades marcadas pela pobreza e por grandes desigualdades; 5) que haja informação pontual e confiável de uma mídia razoavelmente independente; 6) participação ativa e persistente de atores domésticos: a mídia e várias organizações de *accountability* vertical, os quais poderão dar apoio indispensável a autoridades estatais dispostas a buscar a perspectiva horizontal; e 7) que os líderes políticos e institucionais ajam de acordo com os pressupostos liberais e republicanos, de forma a gerar apoio público e incentivar ações similares por outros indivíduos ou agências estratégicas. O autor reconhece, entretanto, que os incentivos para buscar a *accountability* são fracos e mesmo que acatadas todas essas sugestões, isso não evitaria que a corrupção acontecesse.

Em resumo, a dimensão vertical refere-se, portanto, a uma relação entre desiguais, em que de um lado há os representados (eleitores) e de outro os representantes (eleitos). Já a perspectiva horizontal equivale a uma ação entre iguais, de forma que um poder controle o outro (*checks and balances*). De acordo com o entendimento de O'Donnell (2017, p. 409): “A eficácia da *accountability* horizontal é significativamente contingente aos tipos de *accountability* vertical que a poliarquia oferece (incluindo, mas não limitando às eleições)”.

Tal divisão trazida por O'Donnell, entretanto, recebeu diversas críticas de vários autores que o sucederam, como Andreas Schedler (1999) e Scott Mainwaring (2003) e o próprio autor reconhece, posteriormente, a existência de outros mecanismos de controle nas poliarquias

contemporâneas, externas aos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, como, por exemplo, as várias agências de supervisão, como os *ombudsmen* e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas (O'Donnell, 1998, p. 42-43).

Ademais, Robert Pastor (2017, p. 445) alerta que o conceito de *accountability* trazido por O'Donnell se restringe ao sistema de política nacional e ignora os atores internacionais como seus agentes. Consoante Pastor (2017, p. 445), esses atores externos representariam uma terceira dimensão, que tem por objetivo reforçar a *accountability* vertical, assegurando que as eleições sejam bem-sucedidas, e fortalecer o eixo horizontal, responsabilizando as instituições invasoras por suas ações.

A concepção construída por Schedler (2017, p. 363) preocupa-se mais com as dimensões que o conceito carrega do que com sua divisão em espécies. A *accountability* surge a partir do momento que uma pessoa passa a representar outra. A definição varia dependendo da situação, mas, basicamente, três componentes quase sempre estão presentes: informação, justificação e punição (ou compensação). Sendo assim, o autor (2017, p. 363) defende que a noção de *accountability* política carrega duas conotações básicas:

a obrigação de informar e justificar ações (em inglês, *answerability*), ou seja, a necessidade de autoridades públicas informarem sobre e explicarem o que estão fazendo, e a aplicação efetiva (em inglês, *enforcement*), que é a capacidade de agentes fiscalizadores de impor sanções aos detentores do poder que violaram suas responsabilidades públicas.

Nessa concepção, as duas primeiras dimensões (informação e justificação) levam à obrigação de que os agentes públicos têm de praticar seus atos de forma transparente e devidamente justificados. A terceira concepção (punição) refere-se à possibilidade de outros órgãos estatais imporem sanções para aqueles que violarem os deveres públicos (SCHEDLER, 2017, 363).

Como explica Ana Carolina Mota (2006, p. 46), pelo conceito de Schedler, o representante tem o dever de responder às questões formuladas e fornecer todas as informações sobre suas ações (dimensão informacional) ou as justificativas para eventuais omissões (dimensão argumentativa). Para tanto, é imprescindível que haja diálogo entre os agentes que prestam e os que exigem as contas, o que torna a *accountability* uma atividade predominantemente discursiva.

Ademais, pelo elemento de *enforcement*, cumpre aos agentes fiscalizadores questionar

e punir aqueles representantes que violarem as regras de conduta. Schedler (2017, p. 366), entretanto, enfatiza que esse exercício de *accountability*, que expõe a má conduta, deve ser efetivo, impondo restrições verdadeiras ao poder, com consequências materiais, e não visto como um conjunto de atos “de fachada”. Neste caso, não há Estado de Direito ou *accountability*. As sanções incluem exposição pública, perda de bens ou da função, pagamento de multa, suspensão dos direitos políticos, entre outras.

Salienta-se, entretanto, que embora Schedler enumere três dimensões que envolvem o conceito de *accountability* (informação, justificativa e punição), esses enfoques não precisam necessariamente estar presentes em todas as situações de seu exercício. A mídia e as associações civis, mecanismos verticais segundo O'Donnell, por exemplo, atuam como agentes fiscalizadores, mas não têm a possibilidade de aplicar sanções além da desaprovação pública. Dessa maneira, não obstante esses agentes tenham direito de pedir informações e exigir justificativas, não cabe a eles punir os representantes que violam as regras. Ainda assim, podemos falar de legítimos atos de *accountability*. Por outro lado, Schedler (2017, p. 369) esclarece que a *accountability* pode ser uma questão exclusivamente ligada a sanções quando, por exemplo, por meio da *accountability* eleitoral, os eleitores retiram políticos do poder como forma de puni-los por um comportamento passado, ainda que os representantes sempre tenham informado e justificado suas ações.

Schedler (2017, p. 374), ainda, ressalta que a *accountability*, para atingir o objetivo de limitar o poder, precisa ser pública. Sendo assim, cabe aos agentes fiscalizadores divulgar suas ações da mesma forma que os prestadores de contas. Essa característica diferencia a *accountability* da supervisão, a qual pode permanecer oculta e sigilosa.

No mesmo sentido posiciona-se O'Donnell (2017, p. 404) quando se refere à transparência no exercício da perspectiva horizontal: “todas as decisões precisam ser públicas, no sentido duplo de que o processo que leva a elas deve ser aberto à participação e que o conteúdo das decisões deve ser disponibilizado a todos”. Referida expectativa visa, dessa forma, a potencialmente evitar a corrupção, a qual é decorrente, em parte, de uma *accountability* fraca.

Quanto à concepção vertical desenvolvida por O'Donnell, Schedler faz críticas, conforme expõe Mota (2006, p. 39):

Schedler, ao criticar O'Donnell, observa que as noções de verticalidade e horizontalidade partem da metáfora espacial convencional do poder, da

imagem clássica da hierarquia piramidal em que a altura é correlacionada a recursos: estar acima significa ter mais poder e estar abaixo significa ter menos poder. (...) o conceito seria indeterminado no aspecto crucial de sua direção, deixando em aberto se a *accountability* é exercida de cima para baixo ou inversamente.

Já com relação ao aspecto horizontal, Mota (2006, p. 40) elenca outra crítica trazida por Schedler (1999, p. 23). Para este autor:

a *accountability* horizontal, se interpreta literalmente, descreve relações entre iguais, em que ambos os sujeitos têm poderes equivalentes, e afirma que este conceito não é feliz porque evoca a relação entre pessoas com o mesmo nível de poder, e, segundo seu ponto de vista, medir instâncias de poder político no mundo real é provavelmente uma missão impossível. Assim, este critério da igualdade entre poderes previsto no conceito de *accountability* horizontal seria impossível de aferição, já que o poder é uma propriedade relacional obscura de mensuração intrincada.

Para Schedler (2017, p. 378), portanto, no caso da dimensão horizontal, basta que o órgão que exige a prestação de contas seja independente da parte que presta as contas em todas as decisões relacionadas ao seu campo de competência, de maneira que as partes formem poderes relativamente autônomos, que não tenham relação de subordinação ou superioridade formal.

Schedler (2017, p. 376) afirma, ainda, que dentro do conceito mais amplo de *accountability* política (ligado ao comportamento de qualquer autoridade pública) é possível introduzir uma série de subtipos, de acordo com os subsistemas políticos sujeitos à *accountability*. Entretanto, o autor considera fundamental diferenciar pelo menos as seguintes variedades de dessa perspectiva política (no sentido mais amplo):

a *accountability* política (no sentido mais restrito) avalia a adequação de políticas substantivas e dos processos de criação de políticas; a *accountability* administrativa analisa a conveniência e o seguimento de normas processuais de atos burocráticos; a *accountability* profissional supervisiona padrões éticos de profissionalismo, como profissionalismo médico, acadêmico e jurídico; a *accountability* financeira sujeita ao uso de verbas públicas por autoridades a normas de austeridade, eficiência e propriedade; a *accountability* moral avalia atos políticos com base nos padrões normativos predominantes (independente de regras e regulamentos formais); a *accountability* legal monitora o cumprimento de regras legais; e a *accountability* constitucional avalia se atos legislativos estão de acordo com as regras constitucionais (SCHEDLER, 2017, p. 376).

Nesse sentido, cada forma de *accountability* é exercida por diferentes fiscalizadores: a política (no sentido mais restrito) é exercida pelos cidadãos, associações civis, mídia e partidos de oposição. Já a administrativa ou financeira compete a agências especializadas, como ouvidorias e escritórios de contabilidade; ao passo que compete aos sistemas jurídicos exercer a *accountability* legal e constitucional.

Scott Mainwaring (2003) é outro autor que faz críticas ao conceito e à divisão trazidos por O'Donnell:

Mainwaring afirma que a terminologia de O'Donnell tem dois problemas: o primeiro diz respeito à metáfora física invocada através da noção da *accountability* vertical, que expressaria a imagem de assimetria de poder das relações hierárquicas; o segundo é que a distinção de O'Donnell une dois tópicos importantes que não deveriam ser unidos: a metáfora física, que comunica imagens de independência (horizontalidade) e de hierarquia (verticalidade) e a locação do agente da *accountability* (Estado *versus* atores da sociedade, respectivamente) (MOTA, 2006, p. 42).

Quanto à *accountability* vertical, Mainwaring aponta a mesma crítica mencionada por Schedler, qual seja, a de que não é possível definir se o controle é exercido de cima para baixo ou de baixo para cima. No que concerne à perspectiva horizontal, “Mainwaring argumenta que há algumas relações intraestatais que também são verticais, ao menos em termo formais” (MOTA, 2006, p. 44). Sendo assim, a distinção entre as dimensões vertical e horizontal não é apropriada e, por isso, Mainwaring substitui os referidos termos por *accountability* eleitoral e intraestatal, respectivamente. Ademais, no entendimento do autor (2003), as violações passíveis de sanção não podem se limitar às transgressões legais, devendo ser consideradas também as violações políticas.

Como se pode observar, Mainwaring direciona seus estudos mais para o conceito de *accountability* política, em que “o agente público presta contas do desempenho de suas atribuições públicas para atores que formalmente (em virtude de lei) têm a capacidade de demandar tais esclarecimentos e/ou impor sanções” (MOTA, 2006, p. 49).

Nesse sentido, Mainwaring entende que ocorre *accountability* apenas quando as instituições responsáveis pelo controle têm o dever legal de agir. Por esse motivo, as organizações da sociedade civil e a imprensa não são consideradas agentes de *accountability*.

O conceito trazido por Scott Mainwaring evidencia, principalmente, o elemento sanção, a qual o agente público está sujeito ao praticar atos com algum grau de

discrecionariiedade (MOTA, 2006, p. 55). Salienta-se, todavia, que para que um agente seja *accountable* não é necessário que a sanção seja imposta, bastando que haja possibilidade de sanção. No mesmo sentido, Mota (2006, p. 56) evidencia que:

a sanção é potencial, ou seja, a potencialidade da imputação de uma sanção é permanente, pois ela permanece o tempo inteiro. Mas há possibilidade do agente passivo sofrer a ação da *accountability*, ser *accountable*, explicar publicamente seus atos e, posteriormente, ser apurado que não cometeu nenhum ato ilícito. Daí, não sofrerá nenhuma sanção, não será responsabilizado, mas terá sido agente passivo de *accountability*.

Da possibilidade de sanção, surge o conceito de responsividade, que “consiste na explicação motivada dos fatos perquiridos” (MOTA, 2006, p. 57). Diferente da responsabilidade, que exige dano e a consequente sanção, a responsividade diz respeito a dar informações, elucidar dúvidas, motivar as decisões. Referido elemento é, portanto, fundamental para que se tenha *accountability*. Nas palavras de Fernando de Brito Alves (2013, p. 100) “o mecanismo institucional da *accountability* é um meio para alcançar-se a responsividade (entendida como a conexão entre a decisão do representante e o interesse do representado) das políticas”.

Da análise dos conceitos trazidos pelos autores supramencionados, verifica-se, de fato, que o controle realizado pelos cidadãos através do voto, bem como o controle mútuo realizado entre os poderes, não são suficientes para garantir a efetividade da *accountability* e o consequente fortalecimento da democracia, uma vez que exclui importantes instituições híbridas que atuam para garantir o controle da ação governamental. Pela divisão inicial trazida por O'Donnell, por exemplo, importantes mecanismos, como as associações, as ouvidorias, os conselhos de políticas públicas, as ONGs e os movimentos sociais não se encaixam em nenhuma das espécies sustentada pelo autor, o que demonstra que, embora ele seja pioneiro na discussão do tema, a divisão não corresponde ao novo contexto democrático.

E é nesse cenário, em que se tem um grande número de instituições formadas por representantes da sociedade civil, que surge a *accountability* societal, distinta das dimensões vertical e horizontal trazidas por O'Donnell, a qual é definida por Smulovitz e Peruzzotti (2000, p. 7 apud CARNEIRO, 2004, p. 6-7) como:

um mecanismo de controle não-eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de

monitoramento, denúncias na mídia, etc.) e que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos.

Referido controle realizado pela imprensa e por associações da sociedade civil, portanto, é responsável pelo monitoramento e exame de legalidade das ações do gestor e dos funcionários públicos de forma a combater a corrupção.

Carneiro (2004, p. 8) considera, entretanto, que o conceito societal trazido por Smulovitz e Peruzzotti ainda é limitado e insuficiente, porque esses mecanismos não garantem que o interesse público seja atendido, além de não considerar instituições democráticas que aplicam sanções, a exemplo dos conselhos, como mecanismos de *accountability* societal. Nesse sentido, enfatiza a autora (2004, p. 8):

Mais do que expressão e mecanismo de mobilização social, os conselhos apontam para uma nova forma de atuação de instrumentos de *accountability* societal, uma vez que apresentam a capacidade de colocar tópicos na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento e de monitorar processos de implementação de políticas e direitos, através de uma institucionalidade híbrida, composta de representantes do governo e da sociedade civil.

De igual forma, Nuria Cunill Grau (2000, p. 18) contesta os autores que limitam as formas de atuação dos agentes sociais, indagando acerca da existência de outros recursos à disposição do controle social que possam ser utilizados para sancionar o Poder Público e coagi-lo a agir de acordo com as finalidades democráticas. Destarte, “a noção de controle social fornecida por Nuria Cunill Grau aponta que a influência direta da sociedade sobre o Estado pode se dar através da inclusão de novos atores nas instâncias de decisão ou de criação de instâncias institucionalizadas de mediação Estado-sociedade” (CARNEIRO, 2004, p. 8). Cunill (2000, p. 19) contrapõe-se, portanto, ao modelo tradicional de participação, que se restringe à colaboração funcional, e questiona os mecanismos de controle institucionalizados, que dependem dos recursos fornecidos pelo Estado para se manterem. Para a autora, “a prática do controle institucionalizado mostra que o caráter dos recursos disponíveis é de importância fundamental para a *accountability* e esses recursos são, em grande parte, fornecidos pelo Estado” (CARNEIRO, 2004, p. 8). Por esse motivo, Cunill (2000, p. 19) defende a autonomia política dessas instituições da sociedade civil em relação ao Estado.

Considerando que as eleições não são suficientes para a responsabilização dos

representantes eleitos e para garantia de políticas voltadas para o interesse público, Cunill (2000, p. 20) defende o exercício da *accountability* societal de maneira direta e indireta, sobre os políticos e a Administração Pública, de maneira que, conforme aduz Serafim (2007, p. 31):

A responsabilização do Estado poderia referir-se a um controle *ex ante*, ou seja, antes da execução de uma ação ou política, além de controle *ex post*, tratado tradicionalmente como a principal forma de responsabilização.

Por meio da *accountability* societal, portanto, o controle não se restringe aos atores do sistema político, mas reconhece os cidadãos como fundamentais para a responsabilização da Administração Pública. Nesse contexto, a participação dos cidadãos inclui desde a definição das políticas públicas, como também sua execução, monitoramento e avaliação dos resultados, além da possibilidade de opinar e fiscalizar quanto à prestação dos serviços públicos. Para O'Donnell (1998, p. 93), entretanto, essa perspectiva corresponde a um subtipo da *accountability* vertical.

Independente da classificação adotada – societal ou vertical – resta inegável que essa dimensão de *accountability* complementa as formas de exercício trazidas inicialmente por O'Donnell e evidencia-se como fundamental para a prática da boa governança, na medida em que amplia o controle exercido sobre as ações do Poder Público e é fundamental para a definição, implementação e avaliação de políticas públicas. No mesmo sentido, salienta Carneiro (2004, p. 11):

O grau de governança democrática de um estado depende, diretamente, do quantum de *accountability* existe na sociedade, depende da natureza e abrangência do controle público sobre a ação governamental, porque o princípio da soberania popular, alma da democracia, pressupõe não apenas o governo do povo e para o povo, mas também pelo povo.

Para a efetividade da perspectiva societal, entretanto, Carneiro (2004, p. 14) adverte que é fundamental que haja uma sociedade civil organizada e que seja capaz de exercer influência sobre o sistema político e sobre as burocracias públicas, de forma a viabilizar a dimensão associativa da cidadania e da democracia participativa.

Quando analisado o conceito e as dimensões da *accountability*, fundamentais para a construção de uma democracia representativa, entretanto, verifica-se que o funcionamento dos seus mecanismos no Brasil, tanto no plano vertical e horizontal, é apontado como ineficaz. No

que diz respeito à dimensão horizontal, Campos (1990, p. 39) já apontava fragilidades que contribuíam para a inefetividade da aplicação da *accountability* no Brasil. Exemplos como a falta de credibilidade do Poder Legislativo, decorrente da falta de comprometimento com as propostas de campanha e dos numerosos casos de corrupção, aliados a um Poder Judiciário dependente, burocrático e moroso, permitiram a supremacia do Poder Executivo federal sobre os níveis estaduais e municipais e sobre os Poderes Legislativo e Judiciário (CAMPOS, 1990, p. 40).

De acordo com o ranking elaborado pela Organização Não Governamental Transparência Internacional³, o Brasil apresentou sua pior nota desde 2012, caindo no Índice de Percepção de Corrupção 2018 (IPC) da 96ª para a 105ª posição. Tal dado demonstra que, embora as investigações contra a corrupção tenham se intensificado nos últimos anos, especialmente pela rede de controle e fiscalização formada pela Polícia Federal, pelos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público, que deflagraram operações como a “Lava Jato”, não houve mudanças estruturais que impedissem novos casos de corrupção, o que representa uma ameaça para o sistema democrático.

Para Larry Diamond (2017, p. 23) o motivo da insatisfação e da regressão da democracia em muitos países, inclusive o Brasil, se refere à má governança. Segundo o autor (2017, p. 23):

Ao reorganizarmos os dados da Freedom House em três escalas – direitos políticos, liberdades civis e transparência/Estado de Direito –, descobrimos que todas as regiões mundiais têm piores desempenhos em transparência (sobretudo, em controle de corrupção) do que em direitos políticos e liberdades civis.

Percebe-se, assim, a importância do controle da corrupção, especialmente pelo aumento da transparência. Nesse sentido, visando a dar cumprimento aos princípios democráticos e à busca da boa governança, o Brasil promulgou a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009), a Lei de Acesso à Informação Pública (Lei nº 12.527/2011) e, recentemente, o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei nº 13.460/2017). A simples edição dessas leis, entretanto, não garante um governo transparente. Por isso, é fundamental que sociedade

³ A ONG Transparência Internacional Brasil está presente em mais de 20 países e é reconhecida como a principal instituição sobre transparência e boa governança no mundo. Desde 1995, a Transparência Internacional publica o relatório anual Índice de Percepção da Corrupção (IPC), o qual mede a corrupção de 182 países e territórios.

participe, cobrando os gestores, de forma a obter a boa governança.

Ocorre que, no que concerne à *accountability* vertical, de acordo com Anna Maria Campos (1990, p. 36), nos países como o Brasil, o exercício da democracia fica limitado à participação em eleições esporádicas. Não bastasse, são frequentes os exemplos em que eleitores vendem o voto em troca de “favores”, desde o fornecimento de itens de primeira necessidade até a nomeação em cargos de alto escalão dentro do governo. Tamanha fragilidade da dimensão vertical acarreta consequências para a democracia, como já alertava a autora:

A falta de base popular faz da democracia brasileira uma democracia formal, cujo traço distintivo é a aceitação passiva do domínio do Estado. Aceita-se como natural que alguns "direitos" constitucionais sejam negados aos cidadãos (por exemplo, educação básica gratuita para todos, salário ínfimo para os trabalhadores). A desigualdade é também considerada uma fatalidade e as pessoas se sentem incapazes de lutar contra ela. Pior que isso, a luta pelos próprios direitos pode até ser encarada, na cultura brasileira, como algo indelicado. (...) Na cultura política não há uma tradição de conquista pela cidadania, do mesmo modo que não há qualquer compromisso popular com qualquer forma de associativismo. Em lugar de participar de organização para agregação de seus próprios interesses, ou para enfrentamento do poder do Estado, as pessoas preferem esperar que o Estado defenda e proteja os interesses não-organizados (CAMPOS, 1990, p. 36).

Não obstante os grandes avanços na implementação do conceito de *accountability* no Brasil, verifica-se que as fragilidades do sistema apontadas por Campos (1990), naquela época, permanecem atuais. A participação popular no Brasil ainda é pequena se comparada a países mais desenvolvidos em que a democracia está consolidada há mais tempo, como apontam Silva e Macedo (1998, p. 8):

Em países menos desenvolvidos como o Brasil, o exercício da democracia fica limitado à participação em eleições esporádicas, cujo traço característico é a aceitação passiva do domínio do Estado, refletido na negação do direito à educação básica gratuita para todos e do salário mínimo para os trabalhadores.

O processo eleitoral por si só, portanto, não é suficiente para salvaguardar o interesse público. É necessário, segundo Campos (1990, p. 34), que a legitimidade do poder delegado pelo povo ao Estado seja assegurada “pelo exercício ativo da cidadania, por partidos políticos sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem informada”.

Przeworski e Stokes (1995), nessa mesma linha, salientam que eleições retrospectivas, que se baseiam apenas no desempenho anterior da autoridade, não são suficientes para induzir

governos a agir de forma responsável.

Pelo exposto, nota-se, portanto, que apenas eleições periódicas (*accountability* vertical) ou controle mútuo exercido pelas instituições políticas (*accountability* horizontal) não são suficientes para uma boa governança. A *accountability* societal, conforme ficará melhor evidenciado no capítulo seguinte, quando efetiva, apresenta-se como elemento chave para a construção do modelo de democracia de qualidade, o qual Dahl (2005) chama de poliarquia, especialmente em países de democracia tardia, marcados por padrões clientelistas e patrimonialistas da gestão governamental, como o Brasil.

3 O CONTROLE SOCIAL COMO FERRAMENTA DA *ACCOUNTABILITY* PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Com o surgimento de novas teorias e meios para se avaliar e monitorar a qualidade de um sistema político democrático, principalmente após o fim da Guerra Fria e a expansão da democracia em vários países do mundo, tem-se buscado novos mecanismos participativos que possam, de alguma maneira, potencializar as fases de formulação, decisão, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Nesse viés, cidadãos participativos, que votem e participem ativamente das ações da sociedade civil, são a última linha de defesa contra possíveis esforços do Executivo para subverter instituições de Estado de Direito e a boa governança⁴.

O controle social surge, dessa forma, como importante ferramenta da *accountability*, que aliado às tradicionais instituições representativas, contribui para efetivação de políticas públicas e, por consequência, para a consolidação da democracia.

3.1 O Controle Social

A Constituição Federal de 1988 tornou-se referência no estudo do reconhecimento da participação popular no Brasil, quando no parágrafo único do artigo 1º, de forma inovadora em relação às Constituições anteriores, dispôs que o poder pode ser exercido por representantes (democracia representativa) ou diretamente pelo povo. Ademais, ao longo do texto constitucional, há previsão de instrumentos que viabilizam o controle dos agentes públicos, como a utilização de ação popular, referendos, plebiscitos, entre outros.

Nesse mesmo sentido, Ricardo Hermany (2007) assinala que a Constituição Federal de 1998, quando reconhece os pressupostos da democracia participativa, possibilita a manutenção do espaço público-estatal e a intervenção da sociedade nas formulações de decisões de interesse coletivo, sem que haja a subordinação desta ao Estado, concretizando uma estratégia de cooperação ou integração. Referido sistema insere-se no contexto dos países

⁴ Não obstante as políticas públicas, consoante definição de Leonardo Secchi (2017, p. 5) sejam elaboradas por atores estatais (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e controle social possa ser exercido sobre esses diversos atores, a presente pesquisa terá enfoque no controle exercido pelos cidadãos no âmbito da Administração Pública municipal.

periféricos ou semiperiféricos do capitalismo, como é o caso do Brasil (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 55).

Alguns autores, como Pereira e Medeiros (2005, p. 43) e Matias-Pereira (2008, p. 74), apontam, entretanto, que o crescimento da participação da sociedade deu-se, de fato, com a proposta de implantar um modelo de Administração Pública gerencial, caracterizado pela maior eficiência, descentralização da execução das políticas públicas para Estados e Municípios, bem como a possibilidade do controle social. Diante da crise econômica, política e social que o Brasil vinha enfrentando desde a década de 1970, tais reformas representaram o novo papel do Estado e o modelo foi concretizado com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, em 1995:

O modelo gerencial proposto pelo Plano Diretor, por sua vez, introduziu algumas modificações em relação ao modelo burocrático clássico, entre as quais podemos destacar a descentralização das funções públicas, redução dos controles formais, incremento da autonomia de gestão, incentivo à criatividade e introdução à competição administrada. Nesse novo modelo, o controle passa a ser sobre os resultados da Administração Pública (a posteriori) e a sociedade passa a ser peça fundamental na fiscalização dos atos dos gestores públicos, por meio do controle social (PEREIRA; MEDEIROS, 2005, p. 44).

Com a descentralização, há uma nova reconfiguração das relações entre o Estado e a sociedade, de forma que, para o acompanhamento e fiscalização, a população passa a dispor de uma série de mecanismos que permitem um maior controle das ações do gestor público. Assim, ao prever a possibilidade de reclamações e denúncias às ouvidorias, a implementação e a fiscalização de políticas públicas por meio de conselhos de acompanhamento e fóruns, ou ainda, a participação em colegiados, consultas e audiências, a legislação passou a viabilizar à sociedade instrumentos para a realização de um controle político efetivo. Dessa maneira, esclarece Fernando Malafaia (2011, p. 61):

Surge o controle social como estratégia de vigilância complementar, podendo oferecer bom retorno com o uso da denúncia que funcionará como "alarme", provocando a ação de uma agência de *accountability* horizontal, toda vez que este "alarme" soar. Desta forma, levando em conta essas vantagens, o controle sobre as burocracias não pode ficar reduzido à informação aos representantes eleitos, porque estes podem ou não querer intervir, assim a denúncia não elimina a necessidade de controle baseado em mecanismos proativos.

Destarte, o controle social emergiu num contexto histórico de crise, em que a participação da sociedade se restringia a eleições periódicas e as instituições públicas eram incapazes de atender aos interesses dos cidadãos. A sociedade passa, então, a dispor de instrumentos para participar ativamente do acompanhamento e da verificação das ações da gestão pública, avaliando os objetivos, processos e resultados. Por meio do controle social, há uma ação conjunta entre Estado e sociedade em que o objetivo principal é o compartilhamento de responsabilidades com vistas a aumentar o nível da eficácia e a efetividade das políticas públicas (MALAFAIA, 2011, p. 31).

Ressalta-se que a expressão controle social pode assumir diferentes definições, dependendo da concepção escolhida, podendo significar, até mesmo, o controle do Estado sobre a sociedade, como esclarece Vini Rabassa da Silva (2007, p. 182):

Geralmente, a ideia de um Estado controlador da sociedade está associada à concepção marxista do Estado como representante exclusivo dos interesses da classe dominante, que, por isso, age sempre em sua defesa, restando tudo aquilo que possa contrariar esses interesses. Já a ideia de controle social exercido pela sociedade está associada à concepção gramsciana de Estado ampliado, isto é, que compreende o Estado como um espaço contraditório, no qual coexistem interesses das diferentes classes sociais, com a hegemonia de uma delas. Essa concepção aponta para a possibilidade de a sociedade civil organizada conseguir exercer uma contra-hegemonia, impondo, às vezes, o atendimento dos interesses populares.

O conceito de controle social empregado na Administração Pública, portanto, refere-se a setores organizados da sociedade que participam desde as formulações de planos, programas e projetos, o acompanhamento de suas execuções até a definição da alocação de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade (MONTEIRO; PEREIRA; THOMAZ, 2016, p. 68). Como bem sintetiza Ricardo Ceneviva (2006, p. 10), o controle social é uma forma de *accountability* vertical que se dá de maneira ininterrupta, não se esgotando com o processo eleitoral⁵. Esse conceito engloba, além da participação da sociedade, esforços das associações civis, organizações não governamentais e movimentos sociais, que atuam no

⁵ Ricardo Ceneviva (2006) adota, portanto, a classificação de Guillermo O'Donnell (1998), que entende que o controle social corresponde a um subtipo da *accountability* vertical. A presente pesquisa, entretanto, filia-se à perspectiva de Nuria Cunill Grau (2000), que defende a existência de uma outra espécie de *accountability*, além das classificações trazidas por O'Donnell – a *accountability* societal.

controle em conjunto com as instituições estatais, tudo para manter o governo *accountable* (MORLINO, 2015, p. 183).

O'Donnell (2017, p. 406) cita, ainda, as organizações que supervisionam eleições e assumem outras tarefas democráticas, como tentar educar a população sobre o conhecimento e o exercício de seus direitos políticos ou, então, aquelas que agem como fiscalizadores da legalidade de ações estatais e da conduta ética adequada por autoridades públicas. Essas ações dão, portanto, maior visibilidade a atos ilícitos que poderiam passar despercebidos, além de se tornarem possíveis aliados das agências estatais, que podem realizar as devidas ações para uma eventual punição.

Rodrigues Neto (2009, p. 24) ainda salienta:

O controle social das ações do Estado é um direito constitucional, fundamental, inalienável, imprescritível e irrenunciável. Advém da própria ideia de soberania popular, que determina que o gestor público deve responder por seus atos e omissões perante o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, mas, sobretudo, perante o próprio povo - verdadeiro titular da *res pública*.

Por conseguinte, a partir do crescimento da participação da sociedade civil organizada, que passa a acompanhar as ações da gestão pública, o conceito de *accountability* também se fortalece e, com isso, há maior eficiência da Administração, resultando em acesso a direitos sociais e prestação de serviços públicos de qualidade.

Dentre os mecanismos de controle social instituídos, destaca-se a figura do orçamento participativo, que permite que os cidadãos participem da escolha da agenda pública, decidindo o destino da aplicação dos recursos públicos disponíveis, geralmente, do orçamento de investimentos dos Municípios. Entre os exemplos de participação dos cidadãos na Administração Pública, Ricardo Tranjan (2016, p. 17) indica também os conselhos de política pública, que são responsáveis pela fiscalização da gestão dos serviços públicos, das conferências nacionais, dos planos diretores, dos comitês de bacias hidrográficas e das ouvidorias, as quais possibilitam que o indivíduo denuncie e avalie as ações do gestor.

Nesse contexto, ganha força o chamado “terceiro setor”, composto pelas organizações privadas sem fins lucrativos, que, atuando em conjunto com o Estado (primeiro setor) e as empresas privadas (segundo setor), geram ou produzem bens e serviços em áreas de relevante interesse público e social, como as organizações não governamentais (ONGs), as cooperativas,

as associações e fundações (MAZZILLI, 2012, p. 334). No mesmo sentido, conceituam Costa e Leite (2014, p. 439):

O terceiro setor é uma onda crescente na economia mundial pós-moderna. Alguns estudiosos atribuem este fenômeno social e econômico à incapacidade do Estado em gerir e suprir todas as necessidades dos indivíduos que o compõem. Em contrapartida, a ausência do lucro é o que impede que o setor privado se encarregue destas finalidades, abraçadas por entidades sem fins lucrativos.

Dessa forma, esses agentes podem se apresentar como grupos sociais, grupos de pressão, grupos intermediários, corpos intermediários, ou, ainda, instâncias intermediárias. São associações, sindicatos, entidades de classe, organizações não governamentais (ONGs) etc. (TUPINAMBÁ; FERRADEIRA, 2015, p. 43-44).

Considerando que o Estado mostra-se ineficiente para atender à grande demanda dos serviços sociais, referidos grupos organizados estão cada vez mais presentes nos sistemas de democracia participativa e sua colaboração passou a ser imprescindível para o desenvolvimento social, cultural, político e econômico do país, uma vez que são capazes de reduzir conflitos e controlar o comportamento dos cidadãos, sem coerção. Nesse cenário, verifica-se que a maioria das práticas da democracia participativa encontra no âmbito local o seu contexto de aplicabilidade mais concreto (SANTOS; AVRITZER, 2002). Isso porque, por haver mais proximidade, existe mais facilidade de comunicação e de interação, de forma que as ações e as intenções do governo são percebidas e acompanhadas diretamente pela população. Nessa situação, novos atores sociais passam a contribuir para a sociedade em busca da conquista e do reconhecimento de direitos.

Com base no que foi exposto, verifica-se que desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como da implantação do modelo de Administração Pública gerencial, buscaram-se instrumentos que garantam uma cidadania representativa e participativa. Nesse contexto, segmentos da sociedade civil sugerem um ambiente propício para discussões acerca das políticas públicas propostas, reivindicações por melhoria nos serviços públicos prestados, bem como defesa de interesses coletivos, os quais são fundamentais para que a participação popular na vida pública seja regra – indispensável para o fortalecimento da *accountability* e a consolidação da democracia no Brasil.

3.2 Mecanismos do Controle Social

Conforme já demonstrado anteriormente, o processo de redemocratização e, principalmente, a descentralização ocorrida no Brasil, no final dos anos 1980 e início da década de 1990, deu origem a novas instituições de participação popular na Administração Pública, os quais são definidos por Perez (2004, p. 96) como:

instrumentos legalmente previstos que possibilitam aos administrados, diretamente ou através de representantes escolhidos especificamente para este fim, tomar parte na deliberação, na execução ou no controle das atividades desenvolvidas pela Administração Pública, com o objetivo de tornar mais eficiente a atuação administrativa e dar efetividade aos direitos fundamentais, por meio da colaboração entre a sociedade e a Administração Pública, na busca da adesão, do consentimento e do consenso dos administrados e, afinal, da abertura e transparência dos processos decisórios.

Da análise do conceito trazido pelo autor, verifica-se que o controle social, tratado no tópico anterior, mostrou-se intimamente relacionado com o de participação popular, na medida em que o cidadão, quando acompanha as ações do gestor público e avalia suas ações e resultados, participa ativamente da vida política e realiza o objetivo principal da democracia participativa, qual seja, o compartilhamento de responsabilidades com vistas a aumentar o nível da eficácia e a efetividade das políticas públicas. Destarte, tais institutos de participação são, em última análise, mecanismos de controle social.

Considerando que tais mecanismos revelam-se fundamentais para efetivação dos direitos constitucionalmente garantidos, preliminarmente serão analisados os quatro principais institutos previstos no ordenamento jurídico brasileiro, quais sejam, a audiência pública, o orçamento participativos, o conselho de política pública e a associação de bairro. Uma vez apontadas as fragilidades e entraves de cada instituto, busca-se, no tópico seguinte, mecanismos institucionais, que se apresentem como recursos complementares para a superação das limitações dos institutos da democracia participativa e estímulo para se atingir maior engajamento popular e o fortalecimento da *accountability*.

a) Audiências Públicas

A Administração Pública tem como objetivo fundamental a concretização dos direitos previstos constitucionalmente. Para tanto, conforme já demonstrado, é imprescindível que o Poder Público esteja em constante comunicação e interação com a população. Dentro desse

contexto, um dos mecanismos de controle social mais conhecido e de ampla base normativa é a audiência pública, a qual, quando realizada, dá legitimidade a uma decisão administrativa.

Não obstante as audiências públicas, como instrumento de controle social, estejam presentes no exercício das funções do Legislativo – para instruir matéria legislativa em trâmite –, do Judiciário – para auxiliar no processo decisório – e no Executivo, a presente pesquisa terá enfoque nas audiências realizadas no âmbito da Administração Pública.

Nesse sentido, Moreira Neto (1992, p. 129) conceitua a audiência pública como:

um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual.

A audiência pública é, portanto, importante mecanismo de controle social, que consiste na realização de uma sessão pública aberta a todos os interessados e voltada à explanação e ao debate de assuntos de interesse coletivo, de modo que o cidadão, por meio de opiniões, conselhos ou críticas, possa participar ativamente do acompanhamento e da verificação das ações da gestão pública.

Consoante os ensinamentos do professor Gustavo Justino de Oliveira (1997, p. 162), as audiências públicas exercem um duplo papel informativo, tendo em vista que:

De um lado, propiciam a obtenção de dados por parte dos cidadãos; de outro, habilitam o órgão administrativo "decididor", tomando-o apto a emitir um provimento mais acertado e mais justo, pois estabelece um maior conhecimento acerca da situação subjacente à decisão administrativa.

Figueiredo (2001, p. 7), por sua vez, destaca que a finalidade da audiência pública é a publicidade, de maneira que todos os cidadãos possam participar e discutir as propostas e os fundamentos apresentados pelo Poder Público, sempre que houver interesse público. Seu fundamento, portanto, é a soberania popular (art. 1º, parágrafo único, da CF/88), que é exercida diretamente, “uma vez que o cidadão pessoalmente ou por organizações sociais representativas é instado a apresentar propostas, tomar ciência de fatos da administração, ações estratégicas, planejamento e prestação de contas, ou ainda, reivindicar direitos” (ALVES, 2013, p. 213).

Quanto ao grau de intensidade ou nível de profundidade das decisões das audiências públicas, Oliveira (1997, p. 162) classifica os resultados em vinculantes e não vinculantes.

Dessa maneira, o autor explica que, quando realizada na fase preparatória de um processo administrativo, o objetivo da audiência é proporcionar a ampla instrução do feito ou a consulta da opinião pública antes da tomada de decisão. Predomina-se, nesses casos, o caráter informativo ou consultivo. Logo, o resultado da audiência não vincula os órgãos públicos. Ainda que não vinculante, adverte Oliveira (1997, p. 163), “as exposições dos interessados devem ser minuciosamente consideradas pelo órgão ‘decididor’, podendo, inclusive, constituir-se na motivação expressa de sua decisão”.

Ocorre que, segundo Oliveira (1997, p. 163), quando inserida na fase processual de decisão, o resultado da audiência será vinculante para Administração. Para tanto, tais audiências públicas devem ser instituídas por lei de competência privativa do Poder Executivo (art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição Federal)⁶.

Embora Moreira Neto (1992) e Gustavo Justino de Oliveira (1997) defendam o caráter vinculante das audiências públicas, não há entre os doutrinadores um consenso. Silva, Santos e Paulino (2015, p. 238-248) explicam que há autores “que se posicionam absolutamente contra qualquer efeito vinculativo, afirmando, em síntese, que não é correto que o decidido por uns poucos que compareceram à audiência vincule todos os demais e a própria Administração”.

De toda forma, como aponta Perez (2004, p. 169), nos casos especificados em lei, a falta de realização de audiência pública, previamente à decisão administrativa, quando obrigatória, invalida todo o procedimento administrativo, ou os atos que sucederam a omissão da Administração Pública. Nesses casos, a realização de audiência pública é formalidade essencial. Quando a lei, entretanto, silenciar a respeito, a decisão de convocar a audiência pública, previamente à decisão, é discricionária, cabendo ao chefe do Poder Executivo analisar sua necessidade, nos termos do art. 84, II, da Constituição Federal de 1988⁷.

Consoante Silva, Santos e Paulino (2015, p. 238-239) explicam, embora no Brasil as audiências públicas só tenham surgido com a Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a qual faculta, em seu art. 11, §2º, a

⁶ Art. 61.....
 § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
 [...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

⁷ Art. 84, da CF/88 - Compete privativamente ao Presidente da República:
 [...]

I - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

utilização de audiência pública para a discussão do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e para prestar informações sobre o relatório e sobre o impacto ambiental, tais instrumentos de participação popular têm origem nas *public hearings* do direito anglo-saxão e nas *enquete administrative* do direito francês. Países como França, Suécia, Espanha e Alemanha também têm adotado audiências públicas em seus ordenamentos, com algumas variantes entre si e em relação ao seu modelo original.

Dois anos depois da primeira previsão na legislação brasileira, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu art. 58, §2º, II, a possibilidade de as Comissões de ambas as Casas do Congresso Nacional realizarem audiências públicas com entidades da sociedade civil.

Na sequência, várias outras leis infraconstitucionais instituíram a possibilidade de convocação de audiências públicas com o fim de gerar amplo debate nos assuntos de interesse público relevante. A legislação federal, por exemplo, prevê a realização de audiência pública em diversos casos: na fase preparatória do procedimento licitatório para contratações de grande valor (art. 39, combinado com o art. 23, I, “c”, da Lei nº 8.666/1993); nos contratos de concessão e permissão de serviço público, por força do art. 14, da Lei nº 8.987/1995; na gestão do Sistema Único de Saúde (art. 12, da Lei nº 8.689/1993); nos processos decisórios da Agência Nacional de Energia Elétrica (art. 4º, §3º, da Lei nº 9.427/1996) e da Agência Nacional de Telecomunicações (art. 53, da Resolução nº 1, do Conselho da ANATEL); na atividade de preservação do meio ambiente (art. 2º, da Resolução nº 009/87, do Conselho Nacional do Meio Ambiente); na definição das políticas urbanas (Estatuto das Cidades, art. 2º, XIII, e art. 40, §4º, I, da Lei nº 10.257/2001), entre outras disposições. Com a inserção da audiência pública na esfera federal, as Constituições estaduais e as leis municipais reproduziram a previsão nos mais diversos procedimentos administrativos.

Mesmo havendo um amplo espectro de normas constitucionais e infraconstitucionais que preveem a obrigatoriedade da realização de audiências pública, na prática, os cidadãos não se sentem estimulados a participar desse importante mecanismo do controle social, fazendo com que seu uso seja fique restrito às hipóteses em que a lei traz sua realização como condição obrigatória para a validade do procedimento administrativo. Como bem pontuou Kliksberg (2001, p. 40), embora, na América Latina, o discurso político tende cada vez mais a reconhecer a participação, uma vez que seria claramente antipopular enfrentar a pressão pró-participação tão forte na sociedade, e com argumentos tão contundentes a seu favor, os avanços reais quanto

à implementação efetiva de programas com altos níveis de participação comunitária são muito reduzidos. Desse modo,

Continuam predominando os programas “chave na mão” e impostos verticalmente, onde quem tem poder de decisão ou os que desenham são aqueles que sabem e a comunidade desfavorecida deve acatar suas diretivas e ser sujeito passivo deste. Também são comuns os programas em que se fazem fortes apelos quando se trata de programas participativos, quando na verdade há um mínimo conteúdo real de intervenção da comunidade na tomada de decisões. O discurso diz “sim” à participação na região, mas os fatos com frequência dizem “não” (KLIKSBURG, 2001, p. 40).

Nesse contexto, a participação da população na gestão pública é, para o autor (2001), uma falácia, na medida em que não obstante haja um amplo espectro normativo prevendo a realização das audiências, os cidadãos têm um mínimo de intervenção nas decisões da Administração.

Mesmo nos casos em que sua realização é obrigatória, é comum a Administração Pública, repetidamente, deixar de conferir eficácia à audiência, como aponta Alves (2013, p. 216), ao comentar o desrespeito à regra do art. 6º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, a qual dispõe que é dever dos governos consultar os povos interessados, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente:

São diversas as entidades que denunciam o descumprimento reiterado pelo Estado brasileiro do direito de consulta prévia, que tem gerado verdadeiros deslocamentos compulsórios de comunidades indígenas e quilombolas, em razão da construção de usinas hidrelétricas, por exemplo.

Como se observa, embora o controle social deva ser incentivado pela Administração, não são raros os casos em que a autoridade pública coloca empecilhos à participação efetiva da população, seja impedindo a participação ampla e cerceando a exposição das ideias dos participantes ou, ainda, no momento da escolha do local, na divulgação do evento, etc. Tudo isso contribui para o desestímulo da população em participar e exercer um efetivo controle social.

A audiência pública não possui um regime jurídico perfeitamente delimitado na legislação brasileira, o que implica na existência de procedimentos diversos dependendo da lei aplicada. Salienta-se, entretanto, que não havendo lei específica que possibilite a convocação

da audiência pública, aplicam-se, subsidiariamente, os artigos 32 a 35 da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999). Ademais, consoante previsão nos artigos 32 e 34 da referida Lei, é possível a sua utilização em qualquer caso de relevância e de interesse geral, devendo ser apresentados os resultados e indicado o procedimento. Conforme Perez adverte (2004, p. 170),

Isso não impede, entretanto, que deduzamos, por meio da analogia, ou da aplicação direta dos princípios constitucionais e processuais (muito inseridos na própria Lei nº 9.784), determinadas regras imprescindíveis ao funcionamento da audiência pública. Regras que visam, na verdade, possibilitar ao administrado exercer plenamente seu direito de requerer esclarecimentos, fazer críticas ou dar sugestões e contribuições a respeito de uma determinada decisão que será tomada pela Administração; regras que permitam, enfim, a perfeita concretização da participação popular na Administração Pública.

Não obstante haja uma ampla base normativa que regule a matéria com diferentes formas de procedimento, ainda sim é possível identificar características comuns às audiências públicas.

A audiência pública, como todos os institutos de participação popular na Administração Pública, caracteriza-se por ser uma fase do processo administrativo decisório ao qual se aplicam os princípios inseridos nos incisos LIV e LV, do art. 5º, da Constituição Federal brasileira.

Perez (2004, p. 171) traz algumas regras que devem ser observadas para revestir a audiência pública de um mínimo de formalidade: primeiramente, é necessário observar que a audiência pública deve possibilitar o acesso de todos os interessados, que têm iguais direitos a influir nos processos de decisão e contribuir para a realização das políticas públicas. Ademais, o professor Perez (2004, p. 171) adverte:

Os participantes devem ser ampla e previamente informados pela Administração, por meio de editais impressos no Diário Oficial, a respeito da pauta que será discutida na audiência pública, como forma de possibilitar que elaborem com antecedência suas intervenções com base nas dúvidas, críticas ou concordâncias que possuírem em relação à posição esboçada pela Administração Pública, para a resolução dos assuntos tratados. Os participantes devem ter conhecimento prévio, inclusive, das regras de debate (tempo de intervenção, direito à réplica, entre outros).

Considerando o princípio do impulso oficial do processo administrativo, a audiência deve ser presidida por uma autoridade pública formalmente designada para tal finalidade, que contará com o auxílio de um secretário, o qual tem a incumbência de lavrar a ata da sessão e registrar as inscrições dos participantes que quiserem se manifestar. Perez (2004, 171) elenca três princípios básicos na condução das audiências públicas que os britânicos bem expressam como *openness, fairness and impartiality*, isto é, abertura, lealdade e imparcialidade. À vista disso,

não deve existir, a priori, uma posição inflexível de parte da Administração, nem a autoridade que preside a sessão deve tomar a defesa da posição divulgada previamente pela Administração; daí a importância da presença de técnicos que façam essa defesa. A autoridade deve estar aberta à opinião popular e, por outro lado, abrir-se aos participantes, dando-lhes todas as informações necessárias, sanando todas as suas dúvidas; deve ser leal, preservando as regras do debate, possibilitando a ampla participação de todos e deve, por fim, ser imparcial, isto é, deve se portar como o magistrado se portaria no processo judicial, possibilitando que os debatedores contendam com igualdade de armas (PEREZ, 2004, p. 172).

É importante, ainda, mencionar que é permitida a produção de todas as provas que forem compatíveis com o objeto da audiência pública. Ao final, é dever do Poder Público registrar e disponibilizar o conteúdo dos debates das audiências públicas em seus sítios eletrônicos, de modo que tanto os participantes como os ausentes, tenham acesso ao que foi discutido e decidido. Consoante destaca Filgueiras (2011, p. 84): “*accountability* é um princípio de legitimação e exige, para além da transparência, que as políticas, normas e diretivas postas pelo governo ocorram em condições de publicidade”.

Aplicam-se, por fim, às audiências públicas os princípios da economia processual e da instrumentalidade do processo, impondo que a autoridade que a presida tome sempre o caminho mais célere e de menor custo para a Administração e para os participantes.

O princípio do devido processo legal, enfim, dá a todos os participantes da audiência pública o direito de obterem, em prazo razoável, uma resposta da Administração; melhor dizendo, têm os participantes direito a uma decisão administrativa que deverá ser motivada com a consideração de todas as discussões, contribuições e provas, fruto da audiência pública.

Desse modo, tudo o que restar decidido no âmbito de uma audiência pública, deve ser considerado pelo Poder Público que o convocou. Como bem enfatiza Oliveira (1997, p. 161):

A concordância dos cidadãos com os provimentos emitidos pelos centros administrativos competentes - pois seus pleitos, opiniões e sugestões foram ao menos apreciados - acarretará uma maior eficácia das decisões administrativas, bem como uma maior legitimidade do poder estatal.

Esses são ingredientes mínimos para que uma audiência pública se dê com eficiência e seriedade, face aos seus objetivos jurídicos, tornando-se verdadeiramente um instituto de participação popular na Administração Pública.

De todo modo, ainda que tenha caráter exclusivamente informativo e consultivo, verifica-se tal instrumento, quando utilizado pela Administração de forma correta, é um importante exercício da *accountability* societal, na medida em que, quando obrigatória, compele a Administração Pública a demonstrar os motivos da sua decisão, a qual será aprovada ou rejeitada pelos participantes. Nessas situações, a convocação da audiência é obrigatória para a validade do processo administrativo. Noutros casos, em que sua realização é meramente facultativa, é nítido o caráter pedagógico, considerando que traz informação e possibilidade de a população discutir sobre políticas e serviços públicos. O que se vê, entretanto, são institutos vazios e sem efetividade, que, por consequência, dão origem a políticas que não refletem as necessidades da sociedade em geral.

b) Orçamento Participativo

Dentro de um contexto de reforço dos direitos de cidadania, descentralização política e fortalecimento do poder local, destacados pela Constituição Federal de 1988, emergiram forças políticas de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), o qual, após eleger candidatos em importantes centros, como São Paulo, Belo Horizonte, Goiânia e Porto Alegre, introduziu mecanismos essenciais de participação popular no governo municipal. Dessas experiências, destaca-se o orçamento participativo de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, o qual possibilitou uma gestão democrática dos recursos urbanos. De acordo com os ensinamentos de Santos (2002, p. 461), o orçamento participativo: “baseava-se em uma inovação institucional que visava garantir a participação popular na preparação e na execução do orçamento municipal, e, portanto, na distribuição dos recursos e na definição das prioridades de investimento”.

Em um país de tradição autoritária e patrimonialista como o Brasil, o orçamento raramente reflete os interesses da sociedade; ao contrário, revela-se como resultado de jogos políticos, marcados por distribuição de recursos públicos baseados em interesses particulares e

troca de favores – típicos da política clientelista brasileira. O orçamento participativo, portanto, significou um rompimento da tradicional maneira de definir as prioridades orçamentárias, uma vez que com a nova prática há participação direta da população em diversas fases de definição e implementação do orçamento, de forma que os investimentos atendam as reais necessidades da população daquele Município.

Tal prática ganhou força e se desenvolveu, porque encontrou terreno fértil, considerando que o Estado do Rio Grande do Sul, especialmente Porto Alegre, já possuía tradição democrática, com forte oposição à ditadura militar. Conforme explica Santos (2002, p. 463), considerando que a luta política em nível nacional se tornava inviável, a oposição do Município de Porto Alegre, formada por sindicatos, intelectuais e pelo Partido Democrático Brasileiro (MDB), centralizou sua atividade, desde o início da década de 1980, no fortalecimento de sindicatos e de movimentos comunitários, como associações de moradores, cooperativas, clubes de futebol, os quais resultaram em uma sociedade civil forte e organizada, que frequentemente exigiam do Poder Público local melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados.

No mesmo sentido, Avritzer (2016, p. 52) reforça que o sucesso do orçamento participativo em Porto Alegre se deu em virtude de números participação popular, especialmente nas regiões com forte presença de associações comunitárias.

O orçamento participativo, de acordo com Santos (2002, p. 467), é formado por um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos de participação popular e baseia-se em três princípios: a) todos os cidadãos têm direito de participar; b) a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes; c) os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de “critérios gerais”, definidos pelas instituições participativas, para definir as prioridades, e de “critérios técnicos”, estabelecidos pelo Poder Executivo e normas jurídicas, para aspectos técnicos ou econômicos.

Salienta-se que o instituto do orçamento participativo não encontra amparo na legislação de outros países. É, portanto, inovação brasileira entre os instrumentos de controle social e ganhou espaço na prática das Administrações estaduais e municipais, tendo, inclusive, se expandido pelo mundo, já que está presente em cidades de diversos países, como é o caso de Nova Iorque, que adotou o orçamento participativo desde 2011, e Paris, que implementou tal

instituto em 2014. No Brasil, consoante explica Avritzer (2016, p. 52), a expansão do instituto se deu principalmente até o ano de 2004, com maior concentração nas regiões Sul e Sudeste no ano de 2000 e, a partir daí, passou a ser implementado em 201 Municípios de todas as regiões do Brasil, especialmente na região Nordeste.

O Município de Porto Alegre, onde se deu sua origem, utiliza o orçamento participativo como instrumento de gestão desde 1989, sendo seguido por muitos outros, tais como Joinville, Ribeirão Preto, Recife, Belo Horizonte e São Paulo. Grande apoio a sua adoção veio, mais recentemente, das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 48, da Lei Complementar nº 101/2000), que estabeleceram a obrigatoria transparência no processo de elaboração das leis orçamentárias.

No Município de Porto Alegre, por exemplo, onde o instituto está consolidado há mais tempo, Perez (2004, p. 179) explica que o processo se dá primeiramente com a realização, em cada região do Município (para essa finalidade o Município foi dividido em 17 regiões e em 6 áreas para a discussão temática do orçamento), de audiências públicas chamadas de “plenárias temáticas”. Nessas sessões, são eleitos, pelos participantes presentes, os representantes que formarão o “fórum de delegados” – conselho consultivo de participação na elaboração do orçamento. Seguem-se reuniões desse conselho e novas “plenárias”, onde são eleitos os representantes que comporão o “Conselho do Orçamento Participativo”, conselho este que elabora a “matriz orçamentária”. Salienta-se que as deliberações do Conselho são aprovadas por maioria simples e, seguida, são encaminhadas para o Prefeito, que pode, inclusive, vetar as decisões. Caso ocorra, as deliberações regressam ao Conselho para nova avaliação e o veto só será derrubado no caso de aprovação pela maioria qualificada de 2/3 dos integrantes. Uma vez aprovada, a decisão orçamentária retorna para o Prefeito para avaliação e decisão final. A proposta aprovada servirá de base para o governo elaborar o projeto de lei orçamentária e remetê-lo ao Legislativo municipal. Além das assembleias anuais, há reuniões preparatórias dos cidadãos, que ocorrem habitualmente no mês de março, em total autonomia e sem interferência do Município.

Consoante Santos (2002, p. 473) explica, o objetivo dessas reuniões preparatórias é reunir as exigências e reivindicações de cidadãos, de movimentos populares de base e de instituições comunitárias, quanto a questões regionais ou temáticas; também dão início à mobilização da comunidade para a escolha dos delegados regionais.

Tal o desenho institucional do orçamento participativo, com a divisão do Município em regiões, reflete diretamente na maior participação dos cidadãos neste instituto, inclusive das camadas marginalizadas da sociedade, como apontam Fedozzi e Martins (2015, p.195):

Os participantes do OP [orçamento participativo], comparativamente à população de Porto Alegre, têm menor renda familiar (até dois salários mínimos) e menor nível de ensino (até o ensino fundamental). É uma camada social cujas ocupações estão mais ligadas aos serviços sem qualificação, sejam manuais ou não.

Quanto ao índice de participação popular desse importante mecanismo de controle social, de acordo com os dados levantados pelo Gabinete de Programação Orçamentária (GPO) e pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), de 1990 a 2015 (Porto Alegre em Análise, 2015, *online*) o indicador aumentou 3.189,97%, de maneira que o número de participantes nas assembleias regionais do orçamento participativo naquele Município aumentou de 628 para 20.661 participantes⁸.

Ademais, no que tange ao indicador de gênero, verificou-se em pesquisas anteriores que a participação das mulheres diminuía à medida que se subia na escala de decisão, de modo que em instâncias representativas do orçamento participativo em Porto Alegre, como o Conselho do Orçamento Participativo, apenas 20% eram mulheres. Como demonstram Fedozzi e Martins (2015, p. 196), a partir de 1998, as mulheres passaram a reverter esses dados e, em 2005, já eram maioria entre os participantes em geral (52,8%), entre os que já foram conselheiros (53,5%) e os delegados (52,4%), com representatividade semelhante à presença feminina na população daquele Município.

Consoante Santos (2002, p. 518) já enfatizava, “a participação das mulheres nas associações das comunidades e nas estruturas básicas do orçamento participativo (assembleias) é mais elevada do que o habitual em experiências participativas semelhantes no Brasil e em outros países da América Latina”.

Resta evidente, portanto, que o orçamento participativo, nos Municípios em que já está consolidado, corresponde a um dos principais instrumentos que a população possui para realizar o controle social.

⁸ A pesquisa completa com os indicadores pode ser consultada na página eletrônica Porto Alegre em Análise: http://portoalegremanalise.procempa.com.br/?regiao=1_14_201.

Ocorre que dados estatísticos apontam que, mesmo no instituto com maior participação popular, como o orçamento participativo, é possível constatar uma elitização política, ou seja, uma concentração de poder em suas instâncias representativas. Isso porque, conforme já demonstrado, tanto os representantes do Fórum de Delegados, como os conselheiros que formam o Conselho do Orçamento Participativo, são eleitos pelos participantes presentes. Como representantes, eles detêm responsabilidade decorrente da representação, que consiste no dever de prestarem contas segundo os parâmetros da lei, sob pena de sanção – definição da *accountability* já estudada ao longo do segundo capítulo. Nesse contexto, pesquisas realizadas demonstram, segundo Fedozzi e Martins (2015, p. 199), que o grau de satisfação dos representados em relação aos representantes vem caindo gradativamente ao longo dos anos:

Ocorre variação significativa das respostas dadas à pergunta: “Na sua opinião, os conselheiros e delegados respeitam, encaminham e dão retorno à comunidade sobre suas reivindicações definidas a cada ano? Enquanto, em 1995, a resposta “sempre” foi de 62,4%, em 2009 a mesma resposta obteve apenas 28,3%. Contrariamente, nos mesmos anos a resposta “nunca” foi, respectivamente, de 1,4% e de 9,7%.

Desse modo, as pesquisas demonstram a diminuição da qualidade da *accountability*, considerando a relação existente entre representantes e representados, ao longo da história do orçamento participativo em Porto Alegre.

Quando ao grau de informação sobre as regras do orçamento participativo, igualmente, os dados demonstram que há desigualdades, como apontam Fedozzi e Martins (2015, p. 201): 64,6% dos participantes das assembleias (representados) admitem conhecer “pouco” as regras, enquanto que 72,8% delegados e conselheiros (representantes) afirmam conhecer “a maioria” ou “todas” as regras. Tamanha desigualdade favorece, assim, o processo de elitização política.

Outro fato que demonstra a elitização do instituto corresponde à renovação dos representantes do orçamento participativo. Embora o desenho institucional do orçamento participativo de Porto Alegre seja no sentido de incentivar a rotatividade entre os representantes, quando limita o número de mandatos pelo mesmo indivíduo, bem como não permite que seja pago qualquer auxílio financeiro, os dados indicam, consoante esclarecem Fedozzi e Martins (2015, p. 203), um processo de diminuição da taxa de renovação dos conselheiros: em 2001, a taxa de renovação era de 66,6%; enquanto que em 2008, o percentual de renovação foi de apenas 34%. Isso se deve, especialmente, à mudança no Regimento Interno do orçamento participativo, promovida pelos próprios conselheiros, que instituiu a possibilidade da reeleição

mesmo sem a concordância dos participantes das Assembleias. Diante desse panorama, Fedozzi e Martins (2015, p. 205) concluem que:

O fato representa um inédito distanciamento entre decisões dos representantes sobre o desenho institucional e a opinião dos representados, o que fortalece a hipótese da elitização política em curso na trajetória do OP [orçamento participativo] de Porto Alegre.

Ressalta-se, ainda, que, não obstante o orçamento participativo permita maior participação das camadas pobres da sociedade, ainda assim suas instâncias de poder são constituídas por pessoas com maiores níveis de renda e escolaridade. Consoante demonstra Santos (2002, p. 518), pessoas que têm renda familiar de uma ou duas vezes o valor do salário mínimo correspondem a apenas 24,8% do total de participantes⁹, demonstrando, assim, que as pessoas com menos recursos econômicos, ainda ficam à margem da participação popular. No mesmo sentido, Avritzer (2016) observa que as pesquisas revelam que as pessoas que participam das assembleias temáticas têm níveis consideravelmente maiores de renda e de escolaridade.

Ademais, entre os obstáculos do orçamento participativo que limitam a participação popular, Santos (2002, p. 527) assevera que tanto os problemas em discussão quanto as decisões tomadas pelos participantes exigem a discussão de critérios técnicos, os quais se justificam porque dão maior transparência ao processo do orçamento participativo. Ocorre que a dificuldade da compreensão de informações sobre esses critérios causa o desinteresse dos cidadãos nas reuniões do orçamento participativo, uma vez que não basta a divulgação da informação, é preciso que ela seja inteligível.

Santos (2002, p. 528) cita, ainda, como restrição à participação popular no processo do orçamento participativo, as limitações financeiras para atender todas as demandas formuladas pela comunidade. Quando os cidadãos participantes não veem resultados práticos oriundos das reuniões realizadas, eles deixam de participar das sessões, porque não se sentem parte da gestão da coisa pública e, tampouco, vozes capazes de interferir no rumo do orçamento.

Por derradeiro, Santos (2002, p. 530) esclarece que, no orçamento participativo, a distribuição de recursos para determinada região e a eficácia das decisões estão vinculadas à

⁹ Pesquisa realizada por pesquisadores do Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (CIDADE) e da Prefeitura de Porto Alegre com o apoio de G. Baiocchi (Universidade de Wisconsin – EUA).

participação da população. Nesse sentido, as pessoas tendem a participar porque têm demandas públicas que precisam ser satisfeitas. Ocorre que, por outro lado, Santos (2002) entende que tal característica deste instrumento de controle é também limitadora, na medida em que, uma vez satisfeitas as reivindicações, as pessoas daquela região deixem de participar. Daí a importância que se busque o interesse coletivo e não o individual.

Inclusive, uma das críticas que a oposição e os meios de comunicação fizeram sobre a experiência do orçamento participativo foi que, ao fim, tal instrumento de participação popular não passava de uma nova versão da “política do feijão com arroz”, isto é, uma fórmula para resolver alguns dos problemas urgentes que afetam as classes populares, talvez menos clientelista, mas não menos imediatista e eleitoreira (AVRITZER, 2016, p. 52). Ademais, ao centrar a atenção nas necessidades básicas das classes populares, a Administração negligenciou questões de interesse para outros setores sociais: a classe média, os empresários e os sindicatos.

Considerando tais ponderações acerca do orçamento participativo, verifica-se que, embora o orçamento participativo tenha representado uma inovação ao implantar uma gestão conjunta de recursos públicos através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentários e de responsabilização administrativa e que ia de encontro à exclusão social e à marginalização, os dados sobre os indicadores analisados fortalecem a hipótese de haver um processo de elitização política na relação representantes/representados, bem como restrição à participação das classes menos favorecidas.

c) Conselhos de Políticas Públicas

A insatisfação da sociedade com o desempenho do governo e a qualidade dos serviços públicos prestados, bem como o baixo desenvolvimento social e a crise econômica, enfrentada pelo Brasil na década de 90, geraram a necessidade da reforma da gestão da Administração Pública.

A partir de então, como já analisado, buscou-se a descentralização da execução das políticas públicas para Estados e Municípios, bem como a ampliação dos mecanismos de controle social – já existentes na Constituição de 1988. Por conseguinte, a sociedade passou a dispor de instrumentos para participar ativamente do acompanhamento e da verificação das ações da gestão pública, avaliando os objetivos, processos e resultados.

Dentre os mecanismos de controle social instituídos, destacam-se os conselhos de políticas públicas, que podem ser definidos como verdadeiros “canais institucionalizados de

participação e com identidades e atribuições legais formalmente instituídas, os quais emergem como novos instrumentos da política social e passam a ser expressões da democratização da política e da sociedade” (CARNEIRO; COSTA, 2000, p. 06). Ainda sobre os conselhos, esclarece Carla Bronzo Carneiro (2002, p. 149-150):

Indubitavelmente, a emergência dos conselhos sinaliza uma ruptura com o arcabouço jurídico e institucional vigente até a Constituição de 1988. Suas inovações expressam pelo menos duas dimensões: uma técnico-normativa e outra relativa à ampliação da democracia. Se anteriormente o modelo concebia conselhos comunitários e populares, o modelo atual institui novas atribuições e altera seu perfil: não mais conselhos atuantes no âmbito do microterritório, mas conselhos setoriais paritários em diversas esferas de poder e com poderes deliberativos, alocativos e regulatórios.

Integrado por representantes do Poder Público e da sociedade, e com uma estrutura definida e institucionalizada, o conselho de política pública surge, portanto, como um mecanismo de controle social sobre as ações do gestor público e, igualmente, um novo agente responsável pela montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação das políticas públicas. Dessa maneira:

Os conselhos são espaços públicos (não-estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade (CARNEIRO, 2002, p. 151).

Ao longo do texto constitucional, é possível verificar, nas mais diversas áreas da sociedade, a presença de vários dispositivos que trazem a obrigatoriedade da participação dos conselhos de políticas públicas: art. 29, XII (planejamento municipal); art. 194, parágrafo único, IV (gestão da seguridade social); art. 198, III (gestão das ações e serviços públicos da saúde); art. 204, II (controle das ações na área de assistência social); art. 206, VI (gestão democrática do ensino público); art. 227, §1º (participação em programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem) (ALVES, 2013, p. 240-241).

Ao inserir tais disposições ao longo da Constituição, tornando a instalação dos conselhos obrigatória, o constituinte rompeu com o modelo anterior, que ficava circunscrito a um determinado território e possibilitou, ao menos potencialmente, a superação das desigualdades regionais e uma compreensão mais global da política, o que permitiu uma

atuação mais consistente na definição de diretrizes de políticas que caminhassem no sentido da equidade e da efetividade (CARNEIRO; COSTA, 2000, p. 06).

Quanto às áreas temáticas nas quais ocorrem participação, Avritzer (2016, p. 56) chama a atenção para uma transformação no padrão de participação da sociedade civil brasileira, a qual passou a se interessar, na última década, por novas áreas temáticas, como direitos humanos, cultura e políticas públicas para as mulheres. Tal renovação influencia diretamente o comportamento dos atores da sociedade civil e a agenda do governo.

É importante ressaltar, ainda, que os referidos conselhos têm autonomia normativa, uma vez que aprovam seu regulamento e têm capacidade de editar normas de caráter geral em sua respectiva área de atuação, regulamentando disposições legais ou decretos do Poder Executivo. Sendo assim, “os conselhos podem assumir atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle, nos termos da Constituição Federal ou da Lei que os instituiu” (ALVES, 2013, p. 241).

Frederico Barbosa da Silva, Luciana Jaccoud e Nathalie Beghin (2005, p. 384-385) evidenciam bem a diferença de cada conselho: um conselho é deliberativo quando possui atribuição de elaborar normas de estruturação de políticas sociais a que está vinculado, bem como de programas e ações, além de possuir competência para estabelecer a forma de financiamento das políticas, critérios de repasses, e deliberar sobre serviços e transferências intergovernamentais. Esse conselho participa, dessa forma, da organização e do funcionamento de todos os recursos envolvidos na implementação da política social (conselhos gestores amplos). Como exemplo, tem-se o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS).

Já um conselho consultivo tem apenas funções propositivas e de assessoramento e competências de articulação, concertação e proposição. Esses conselhos mobilizam conhecimentos de especialistas nas áreas de atuação específica e não possuem autonomia em relação aos órgãos do Poder Executivo. Tem-se como exemplos dessa espécie o Conselho das Cidades (CC), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

Um conselho gestor tripartite, por sua vez, responde por um programa ou um fundo público específico e tem como características essenciais a mobilização de recursos patrimoniais e a sua gestão tanto pelo governo como pelos trabalhadores e empregadores. Como espécime, há o Conselho Curador do FGTS e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao

Trabalhador (Codefat).

Por conseguinte, quando atuantes, os conselhos podem interferir diretamente nas ações do gestor, uma vez que inserem demandas de interesse público para que sejam implementadas sob a forma de políticas públicas.

Conforme já restou demonstrado, as políticas públicas são diretrizes que norteiam a ação do Poder Público, formuladas em documentos (leis e programas), os quais orientam ações que normalmente envolvem a aplicação de recursos públicos. Considerando que se traduzem como formas de exercício do poder político, para que as políticas públicas possam ser legitimadas e sejam eficazes, há necessidade de um planejamento orçamentário – vital para a formulação de um projeto democrático de desenvolvimento – o que requer uma reconfiguração da participação dos indivíduos (POLI; HAZAN, 2016, p. 111).

Dessa maneira, as legislações previram a implantação de conselhos nas três esferas do governo, de forma que a população participasse tanto dos assuntos voltados para a gestão como para o financiamento das políticas públicas. A política municipal para infância e adolescência, por exemplo, é formulada e gerida por Conselhos, os quais são responsáveis por seus respectivos fundos, que, por sua vez, fiscalizam os recursos orçamentários e financeiros.

Os conselhos marcam, assim, uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de corresponsabilização sobre o desenho, monitoramento e avaliação de políticas (CARNEIRO; COSTA, 2000, p. 06). Referidos conselhos mostram-se como instrumentos de participação e agentes de *accountability*, da mesma forma que os eleitores, o Ministério Público, os Tribunais de Conta e as ouvidorias. Segundo evidenciam Carneiro e Costa (2000, p. 13):

Nos estados e municípios em que têm condições mínimas de funcionamento e de participação, os conselhos, de forma geral, contribuem para aproximar o governo dos cidadãos e para o enfraquecimento das redes de clientelismo, trazendo alianças e conflitos de interesse para esferas públicas de decisão; permitem a maior grau de acerto no processo de tomada de decisões; ajudam na identificação mais rápida de problemas e na construção de alternativas de ação; aumentam a transparência administrativa e pressionam as diversas áreas do governo em direção a ações mais integradas (CARNEIRO; COSTA, 2000, p. 13).

Por outro lado, autores como a já citada Nuria Cunill Grau apontam tal controle institucionalizado como limitador ao exercício da *accountability*, uma vez que os recursos disponíveis aos conselhos são, em grande parte, fornecidos pelo Estado (CUNILL GRAU,

2000, p.19). Tal dependência financeira do Poder Executivo limitaria, portanto, a autonomia desses conselhos, que em muitos Municípios atuam em salas da Prefeitura e utilizam materiais de consumo cedidos pela municipalidade.

Ademais, há uma série de entraves que dificultam a efetividade de atuação dos conselhos, de forma que, não raras vezes, o conselho só existe formalmente para repasse de recursos públicos e homologação das decisões do Poder Executivo, não cumprindo com as atribuições estabelecidas na Constituição e nas leis.

Quanto à participação, verifica-se uma baixa presença do Poder Público nos momentos de deliberação dos conselhos, o que pode demonstrar a pouca importância conferida a esse mecanismo e espaço de discussão, já que não são raros os casos em que os conselheiros governamentais são indicados apenas para cumprir a exigência legal, mas não intervêm de fato no rumo das políticas públicas discutidas. Destarte, considerando que os membros governamentais nomeados como conselheiros não têm poder real de decisão e não estão investidos da representatividade das posições políticas, o processo decisório no âmbito administrativo desconsidera as discussões que acontecem nos conselhos (CARNEIRO; COSTA, 2000, p. 08).

Nesses casos, Fernando de Brito Alves (2013, p. 246) defende a possibilidade de o próprio conselho ajuizar uma ação civil pública para que o Judiciário obrigue a Administração Pública a acatar a sua decisão. Ocorre que, conforme já evidenciado, o conselho faz parte da estrutura administrativa da Administração, de forma que não haveria possibilidade do ajuizamento de qualquer ação. Nessa perspectiva, Alves (2013, p. 240) sugere que se repense a composição dos conselhos de políticas, de modo a desequilibrar a representação em favor do povo, ou, ainda, limitar a discricionariedade do Poder Público na indicação dos seus representantes nos respectivos Conselhos. Feito isso, cabe ao legislador incluir os conselhos no rol de legitimados, constante no art. 5º da Lei Federal nº 7.347/1985, para proposição de ação civil pública.

Referidos dados demonstram, assim, o pouco envolvimento institucional no debate de políticas públicas realizados nesses espaços de deliberação, bem como a diminuta importância desses canais nos atos de gestão pública. O fato de o Executivo não considerar o conselho como cogestor da política limita exponencialmente o poder constitucionalmente sancionado dos conselhos (CARNEIRO; COSTA, 2000, p. 11).

Ademais, verifica-se que, no geral, há problemas de representatividade e participação

nos conselhos e espaços de discussão e deliberação sobre políticas públicas. Vários são os fatores que contribuem para o desinteresse da população, como os custos que envolvem o deslocamento até a sede dos conselhos, o tempo dispendido para participação nas reuniões periódicas, além da dificuldade para o acesso e processamento de informações públicas (CARNEIRO; COSTA, 2000, p. 08-09). Outro empecilho para a participação é a falta de conhecimento técnico da sociedade civil em geral acerca dos programas e políticas governamentais. Como Carneiro e Costa (2000, p. 09) alertam: “o risco, portanto, é de uma certa oligarquização da participação nos conselhos, e diminuição de sua representatividade”.

Nota-se, dessa maneira, que, embora a composição dos conselhos seja paritária, não há igualdade de condições de recursos, de experiência técnica e acesso a informações de todos os conselheiros, limitando o processo de deliberação como um todo.

Autores como Fernando de Brito Alves (2013, p. 238) ainda enfatizam os problemas relativos à representatividade dos conselhos de políticas públicas, considerando que o fato de os conselheiros não serem eleitos pelo voto universal impede que se assegure uma escolha realmente democrática, de forma a sujeitá-los a um controle ou responsabilização.

De toda maneira, verifica-se que, não obstante os entraves de participação e representatividade, os conselhos de políticas públicas apresentam-se como fundamentais na promoção da transparência, na deliberação e visibilidade das ações, de forma a democratizar o sistema decisório, além de permitir maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 375).

Resta evidente, portanto, que os conselhos de políticas públicas, atualmente no Brasil, pelos diversos obstáculos elencados, não promovem estímulo a uma atuação preventiva e efetiva dos cidadãos. A experiência dos conselhos, entretanto, ainda é muito recente para qualquer conclusão e sua ampliação representa, sem dúvidas, um avanço na implementação de políticas públicas e dos instrumentos de *accountability* no Brasil. É necessário, entretanto, que sejam estudados estímulos institucionais para incentivar comportamentos e fortalecer a atuação desses conselhos.

d) Associações de Bairro

O direito de associação é reconhecido pelos textos constitucionais modernos, como a Constituição Federal de 1988, e pela doutrina, como direito fundamental da primeira dimensão, conforme explica Ingo Wolfgang Sarlet (2015, p. 46-47):

Os direitos fundamentais, ao menos no âmbito de seu reconhecimento nas primeiras constituições escritas, são o produto peculiar (ressalvado certo conteúdo social característico do constitucionalismo francês), do pensamento liberal-burguês do século XVIII, de marcado cunho individualista, surgindo e afirmando-se como direitos do indivíduo frente ao Estado, mas especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder. São, por este motivo, apresentados como direito de cunho “negativo”, uma vez que digeridos a uma abstenção, e não a uma conduta positiva por parte dos poderes públicos, sendo, neste sentido, “direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”.

O direito de associação é, dessa forma, autêntico direito de liberdade individual, sendo, a um só tempo, direito humano e fundamental, visto que se conforma no âmbito daqueles direitos naturais vinculados à natureza e à condição humanas e é reconhecido e positivado como tal na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado. José Cretella Júnior e Limongi França (1977, p. 274) aduzem que a associação é fenômeno da vida humana, fazendo parte da sociabilidade que impele os seres vivos a se defenderem para a consecução de um fim almejado. Esse direito deve, portanto, ser protegido, de forma que não impeça ou limite o exercício da associação. A liberdade é a base do associativismo e serve ao fundamento e à natureza jurídica da instituição (BORBA, 2013, p. 175-176).

No sentido estrito, a associação pode ser definida como “toda pluralidade de pessoas vinculadas juridicamente para a consecução de um fim comum não lucrativo” (MASCAREÑAS, 1951, p. 69). Para a formação da associação é fundamental, dessa maneira, que haja pelo menos duas pessoas, sendo possível a mobilidade e flexibilidade de associados, reunidos por um vínculo jurídico para um fim social que seja lícito, possível e determinado.

O Código Civil de 2002, por sua vez, traz o conceito de associação em seu artigo 53 ao dispor que “constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos”. Nesse sentido, as associações, após regular registro do ato constitutivo no Registro Civil competente, são pessoas jurídicas de direito privado que se diferem das sociedades, conforme preconiza o artigo 981, do Código Civil. Há diversos exemplos de associações, como as entidades de classe, os grêmios estudantis, as entidades literárias e as

associações de bairro, e todas se mostram como importantes canais entre o Poder Público e a população.

Fruto dos movimentos sociais e urbanos das décadas de 50 e 60, as associações de moradores têm como precursoras as Sociedades de Amigos de Bairro (SABs), as quais tinham cunho predominantemente político e eram caracterizadas pelo paternalismo e assistencialismo.

Essas primeiras associações de bairro, formadas em grande parte por moradores pobres em busca da extensão de serviços públicos a seus bairros, raramente mobilizavam grande número de pessoas. Preferindo a negociação com políticos locais, líderes comunitários arregimentavam votos na comunidade em troca de promessas de investimento quando seus candidatos fossem eleitos (ABERS, 2000, p. 52).

Ocorre que esse modelo assistencialista de tais instituições foi gradativamente se enfraquecendo. Isso porque, durante o regime militar, houve intensa migração de camponeses para as cidades, o que ocasionou o inchaço das cidades e a proliferação de bairros pobres sem qualquer infraestrutura. Em um curto espaço de tempo, a distribuição da população brasileira entre o campo e a cidade se inverteria, expressando um dos mais dramáticos e súbitos casos de êxodo rural de toda a história, que se traduziu na precariedade de moradias para os mais pobres, na violência entre vizinhos de bairros populares, na explosão da criminalidade, na carência de equipamentos, transporte e saneamento básico (NAPOLITANO, 2014, p. 150). Nesse contexto,

Para a vasta maioria dos bairros, as vagas promessas e a troca miúda de favores com os líderes comunitários nem de perto satisfaziam as carências de transporte, pavimentação, água tratada, esgotos, postos de saúde e outros serviços. Ao mesmo tempo, o enfraquecimento político do regime militar o tornava mais atento às demandas da população. Essa brecha criou as condições para o surgimento de um novo tipo de associação de bairro nas cidades brasileiras, associações que recusavam o jogo clientelista (ABERS, 2000, p. 52).

A configuração atual das associações de bairro, voltada precipuamente para a tutela de interesses coletivos, surgiu a partir da década de 80, quando a Igreja Católica, visando a retomar a mobilização social enfraquecida pelas SABs, funda as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que tinham o objetivo de salvaguardar os interesses das classes menos favorecidas e tornaram-se verdadeiros celeiros de lideranças comunitárias. Como Rebecca Abers (2000, p. 51) evidencia, “na América Latina, a Igreja Católica, líderes estudantis, militantes de esquerda,

organizações não governamentais e profissionais liberais têm historicamente desempenhado um papel crucial de ajuda para que organizações populares se fortaleçam”.

As associações de bairro, também chamadas de associações comunitárias ou associações de moradores, constituem-se, assim, por moradores de um determinado local (bairro/localidade), que se reúnem em função de interesses comuns relativos ao seu local de moradia (SCHERER-WARREN; CHAVES, 2004). Há diversas explicações na literatura que procuram esclarecer os motivos pelos quais as associações comunitárias são criadas, mas, em geral, o associativismo advém das mudanças e discontinuidades no cenário político que geram ambientes propícios para que a ação coletiva germine. Dessa maneira,

Os movimentos sociais se constituem quando cidadãos comuns, algumas vezes encorajados por líderes, respondem às mudanças nas oportunidades que reduzem os custos da ação coletiva, revelam aliados potenciais e mostram onde as elites e as autoridades são vulneráveis (TARROW, 1994, p. 18).

Como exemplo típico de estímulo à formação e mobilização das associações de bairro, tem-se o incremento do, já debatido, orçamento participativo no Município de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, que promoveu um ambiente propício à participação efetiva da comunidade e à cooperação entre bairros, os quais buscavam investimentos públicos para melhoria da infraestrutura local e da prestação de serviços públicos de qualidade.

Além de reduzir os custos da participação e de incentivar a ação coletiva pelo aumento de expectativas, a política de orçamento gerou também um espaço em que as pessoas ganharam experiência de ação cooperativa e se tornaram mais conscientes da existência de problemas e carências mais amplos, que transcendiam os limites de seus bairros. A estrutura institucional que se construiu em Porto Alegre estimulou as associações de bairro a ser mais inclusivas e cooperativas. Por um lado, os bairros tinham que se mobilizar para obter benefícios. [...] Por outro lado, a dinâmica do processo de decisão dentro dos Fóruns Regionais de Orçamento, que forçava grupos de bairros a negociar entre si para que se definisse uma lista de obras prioritárias, encorajou a formação de alianças regionais. A experiência de fazer alianças, ano após ano, contribuiu para a criação de fortes redes de bairro em nível regional, formais e informais, por toda a cidade (ABERS, 2000, p. 72).

O crescimento do orçamento participativo resultou, dessa maneira, no fortalecimento das associações de moradores, nas quais as negociações pessoais a portas fechadas foram substituídas gradativamente por representatividade e participação efetiva da população na

gestão da máquina pública. Busca-se, a partir de então, uma ideologia de igualdade, de direitos humanos e de participação das bases, e envolve grande número de pessoas. (BAIERLE, 1993).

Salienta-se que mais do que reivindicar melhorias locais aos gestores públicos, as associações de bairro têm legitimidade para defender os interesses transindividuais do grupo, classe ou categoria de pessoas que a componham. Sendo assim, uma vez violado direito coletivo, pode a associação de bairro propor ação civil pública ou ação coletiva, desde que observados os requisitos de representatividade adequada, quais sejam, constituição há pelo menos um ano, nos termos da lei civil (artigo 5º, inciso V, alínea “a” da Lei n. 7.347 /85), e tenha entre as finalidades institucionais a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (artigo 5º, inciso V, alínea “b” da Lei n. 7.347 /85).

O Código de Defesa do Consumidor, por sua vez, no inciso IV do artigo 82, estabelece como requisitos para defesa dos interesses e direitos dos consumidores que a associação esteja legalmente constituída há pelo menos um ano e que inclua entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por aquele Código, dispensada a autorização assemblear.

Dessa maneira, verifica-se da análise das referidas leis que as associações devem, além de comprovar tempo mínimo de constituição, demonstrar pertinência temática, diferente dos demais legitimados, como o Ministério Público e os entes da Federação, por exemplo, que são presumidamente representantes adequados. Na mesma linha, a Constituição Federal estabelece no art. 5º, inciso XXI, que “as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente”. De acordo com o texto constitucional, portanto, é necessária a autorização dos associados para que a entidade associativa os defenda.

Embora prevalecesse na doutrina e na jurisprudência o entendimento de que referida autorização poderia decorrer não só de assembleia geral, como também de seus estatutos, ou mesmo de deliberação da diretoria, caso permitissem seus atos constitutivos, o STF estabeleceu, recentemente na decisão do RE 573.232/SC, que o ajuizamento de ações coletivas por associações seria viabilizado por autorizações individuais específicas ou por ata de assembleia, evitando, assim, que futuros filiados pudessem ser beneficiados por demanda já em curso. Nesse sentido, o STF afastou a orientação de que a simples previsão no estatuto da entidade de classe conferiria a todos os seus filiados a legitimidade para a execução do título executivo.

No tocante ao mandado de segurança coletivo, o artigo 5º, inciso LXX, alínea “b”, da Constituição Federal, bem como o artigo 21, da Lei Federal nº 12.016/09, preveem que a associação de moradores deve estar legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, um ano e só pode agir em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade ou de parte dos seus associados, na forma de seus respectivos estatutos e desde que pertinentes à suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial. Nesse caso, portanto, o próprio texto constitucional dispensa a autorização específica, diferente dos demais instrumentos de ação coletiva.

Quanto à extensão dos efeitos da decisão de um processo coletivo, o STF fixou tese de repercussão geral, no sentido de que:

A eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados, somente alcança os filiados, residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes de relação juntada à inicial do processo de conhecimento (STJ - RE: 612.043 PR, Relator: Ministro Marco Aurélio, Data de Publicação: DJ 10/05/2017).

Nesse sentido, somente serão beneficiários aqueles que moram na área da jurisdição do órgão que resolveu o litígio e é preciso, ainda, que antes do ajuizamento, o beneficiário seja filiado à entidade e seu nome conste da lista apresentada com a peça inicial.

Verifica-se, dessa forma, que ocorreram mudanças institucionais importantes no perfil das associações de bairro, as quais passaram a ser essenciais para a construção de um modelo de cidadania que atuasse em conjunto com o Estado na gestão da máquina pública. Para alguns autores, entretanto, como Samagaia e Mendonça (2010), a associação de bairro propiciou o surgimento de um novo tipo de clientelismo – o clientelismo de massas, que pode ser entendido como:

consequência de uma relação pessoal de intercâmbio (troca) que se estabelece de forma voluntária e legítima, dentro da legalidade, entre os que podem ocupar e ocupam algum cargo público e os que desejam acessar os serviços ou recursos públicos, acesso esse que é mais difícil, ou até impossível de alcançar, caso não haja esse vínculo ou relação. Trata-se de um intercâmbio (troca) extrínseco entre partes que beneficia a ambas porque sua situação de desigualdade funcional não afeta a troca que as duas partes requerem para alcançar seus fins (ANDRADE, 2010, p. 97-98).

Nesse sentido, o clientelismo de massas emerge como uma nova forma de estruturar as relações entre a sociedade civil – carente de políticas públicas – e o Estado ausente. Isso porque, embora mudanças estruturais importantes tenham ocorrido no Brasil, as quais desencadearam uma rápida urbanização e o incremento de novos direitos característicos do Estado do Bem Estar Social, na prática, as associações civis são conclamadas a assumir, cada vez mais, as funções que predominantemente caberiam ao Estado, que se mostrou ineficiente com as necessidades da sociedade, especialmente em decorrência da má gestão de recursos, da corrupção e da excessiva burocratização (COSTA; GOFMAN, 2017, p. 1486). Conforme evidenciam Samagaia e Mendonça (2010, p. 61), “esta realidade dificulta a possibilidade de uma ressignificação de suas práticas e de seus fundamentos com vistas a consolidar uma nova perspectiva pautada nos direitos de cidadania”. No mesmo sentido, enfatiza D’Avila Junior (2003):

A forma tradicional de clientelismo vai dando lugar a um clientelismo organizacional, cujas características se afastam um pouco dos traços originais, mas mantém a essência do fenômeno: operar nos espaços não regulados da sociedade organizada, tanto entre organizações quanto dentro das mesmas.

De fato, constata-se que ainda persiste o modelo de associação clientelista, caracterizado pela ausência de participação dos moradores nas atividades da associação e que tem como líderes, na maioria das vezes, candidatos a cargos políticos, que veem na instituição apenas o “trampolim” para a conquista de poder (ANDRADE, 2010, p. 103). Como bem enfatiza Hillesheim (2000, p. 107):

Embora as AMs [Associações de Moradores] possam ser espaços importantes para o exercício da cidadania, elas não garantem, efetivamente, a ruptura com práticas autoritárias. Isso foi percebido quando se analisou a dinâmica interna destas organizações que evidenciam a continuidade de relações hierarquizadas e de subalternidade entre seus membros. O domínio/ concentração da informação, a habilidade do discurso, as relações de gênero que inferiorizam a participação das mulheres nestes grupos e as relações clientelistas com os governos locais, são aspectos que reproduziam/ reproduzem as relações autoritárias presentes na sociedade burguesa. Além disso, percebemos que estas organizações não conseguiam, de fato, enfrentar o debate de questões que ultrapassem o contexto local (questões nacionais e mundiais). A atuação delas se caracterizava pelo imediatismo sem incluir em suas pautas de reivindicações a luta por interesses mais gerais da sociedade e pela efetiva participação dos moradores na gestão da cidade.

Nota-se, por este panorama, que as dificuldades que o Poder Público enfrenta para implementar políticas públicas efetivas e prestar serviços de qualidade para todos resultaram em ampliação das redes clientelistas, visto que o fato de o Estado não atender positivamente os anseios locais favorece que líderes comunitários ligados diretamente ao governo municipal encaminhem as demandas, que variam entre distribuição de alimentos, indicações de empregos, assistência médica e ajuda monetária, em troca de favores políticos. E como bem ponderou Paulo D’avila Filho (2003): “cidadania e clientelismo são termos antitéticos”.

Ademais, autores como Andrade e Moura (2001) atribuem a continuidade do modelo clientelista à baixa participação da população local nas reuniões das associações, decorrente da falta de engajamento dos líderes comunitários que centralizam os problemas, da inexistência de espaços participativos, da falta de democratização do estatuto da associação, da seletividade na escolha dos representantes, entre outros fatores.

Ocorre que o cidadão só irá participar a partir do momento que se sentir inserido naquela comunidade, seja dando opiniões, fazendo reivindicações ou simplesmente participando das reuniões e eventos que o grupo realizar. Trata-se de um “processo de aprendizado e de decisão acerca das possibilidades de agir e inferir no mundo em que vive, transformando-o” (WESTPHAL, 2010, p. 122). No mesmo sentido, aponta Jacobi (2000, p. 143):

a construção da cidadania no Brasil, num contexto de crescentes desigualdades, implica necessariamente a superação de formas de dominação de uma cultura política baseada na tutela, no clientelismo e no patrimonialismo político. Cumpre substituir as práticas sociais existentes por novas formas de relação que tenham na participação um componente essencial. A erradicação do patrimonialismo político é tarefa complexa e demorada em virtude do enraizamento das práticas de instrumentalização. O desafio que se impõe é construir novos hábitos, neutralizar o clientelismo e aproximar o cidadão do processo decisório.

Ao gestor público, por sua vez, cabe ouvir, respeitar e atender os interesses dos cidadãos, buscando as mudanças e melhorias reclamadas pelos grupos locais. Nesta mesma linha, enfatizam Costa e Queiroz (2016, p. 102):

Os interesses locais devem sempre embasar as decisões e o caminho a ser seguido pelo representante e suas políticas públicas, o qual não se pode furtar de sopesar os interesses partidários e globais com os verdadeiramente públicos e comunitários. [...] O foco deve estar nas urgências reais e atuais e quanto

maior for sua atenção, maior chance de sucesso terão as soluções a serem aplicadas.

Dessa forma, busca-se, atualmente, que a participação avance na dimensão da cidadania, ou seja, que o sujeito não só se sinta parte da sociedade como também interfira nela de forma efetiva. A participação cidadã

é o processo social em construção hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicados nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas, e superando a já clássica dicotomia entre representação e participação (TEIXEIRA, 2002, p. 32)

Participação e cidadania, portanto, mostram-se como palavras-chave na superação do modelo de clientelismo de massas e na busca pelo fortalecimento do poder político da sociedade civil – essenciais para a consolidação da democracia. Ocorre que, para isso, o cidadão precisa ter incentivos institucionais que estimulem comportamentos e, assim, potencializem a ação dos mecanismos de controle social postos à disposição, como será demonstrado no tópico seguinte. Enquanto o Estado continuar sendo omissor e o cidadão precisar manter relações pessoais para o acesso a serviços públicos básicos, o clientelismo ainda encontrará terrenos férteis para seu crescimento.

3.3 A Amostragem Aleatória como Incentivo Institucional do Controle Social

Conforme já demonstrado no capítulo anterior, abriu-se uma grande lacuna entre as preocupações do povo e as práticas do governo na maioria dos países do mundo, de forma que os baixos níveis de aprovação de praticamente todas as instituições democráticas e a participação cada vez menor do povo na maioria das eleições demonstram que a legitimidade do sistema democrático vem diminuindo progressivamente.

Nesse sentido, considerando que os institutos da democracia representativa, tornaram-se insuficientes para atender os anseios da sociedade, as Constituições, inclusive a brasileira de 1988, introduziram instrumentos participativos que permitem que a sociedade contribua, também, para que os objetivos do Estado de Bem-Estar Social sejam atingidos.

Ocorre que, embora haja importantes instrumentos à disposição dos cidadãos que auxiliam na busca da realização dos direitos assegurados constitucionalmente, observa-se que a ausência de incentivos institucionais suficientes, que estimulem a participação dos cidadãos, impede a efetividade dos mecanismos de controle social.

De acordo com os ensinamentos de James S. Fishkin (2015, p. 63), a participação política pode ser entendida como “o comportamento de membros do povo voltado a influenciar direta ou indiretamente a formulação, adoção, ou implementação de escolhas políticas ou governamentais”.

Para tanto, é fundamental que se busque mecanismos institucionais para incentivar comportamentos dos cidadãos, de forma a potencializar o controle social. Isso porque, sem efetiva participação popular, não há como satisfazer os interesses públicos de forma satisfatória, como enfatiza Stern (2000 apud KLIKSBURG, 2001, p. 39):

Ao longo do mundo, a participação funciona: as escolas operam melhor se os pais participam, os programas de irrigação são melhores se os camponeses participam, o crédito trabalha melhor se os solicitantes participam. As reformas dos países são muito mais efetivas se forem geradas no país e dirigidas pelo país. A participação é prática e poderosa.

Não obstante haja posicionamentos alinhados aos de James Madison (1788), que entendem que a participação em massa não deva ser encorajada pelo risco de motivar facções e comportamentos de multidão que podem prejudicar os direitos de outros, a primeira direção da reforma democrática, tanto nos Estados Unidos como em outras democracias ocidentais, tem sido um movimento na direção do aumento das oportunidades de participação em massa. Consoante explica Fishkin (2015, p. 65): “durante a história, as grandes barreiras formais à participação de diversos grupos, sejam em termos de raça, gênero ou *status* econômico, sempre tenderam a cair (pelo menos em comparação aos padrões dos séculos XVIII e XIX)”.

Outras perspectivas, por seu turno, defendem que a participação em massa é a base da democracia. Nesse sentido, a ideia é que aquele que está sujeito a viver com as decisões, deve ter uma participação efetiva no processo de tomada de decisão. Ocorre que, conforme será demonstrado ao longo deste tópico, os cidadãos não se sentem motivados a participar de ações coletivas voltadas à provisão de bens públicos em uma democracia de massa, porque consideram que sua contribuição será mínima e o efeito individual pequeno.

Nesse sentido, embora a Constituição de 1988 tenha combinado uma série de normas com o objetivo de adotar institutos participativos, reforçando, assim, os controles sobre a atuação estatal, não há incentivos institucionais que promovam maior participação popular no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Analizados os instrumentos de controle social no capítulo anterior, percebe-se que, tanto no caso das audiências públicas, como no orçamento participativo, nos conselhos de políticas públicas e nas associações de bairro, utiliza-se o método da participação autosselecionada, em que as próprias pessoas tomam a iniciativa de participar de uma reunião ou da formação de determinado conselho. São pessoas que, em geral, já compõem alguma associação ou por alguma motivação ou interesse específico, participam na gestão da coisa pública. Nesse sentido, Fedozzi e Martins (2015, p. 211) analisam os integrantes do orçamento participativo:

Percebe-se clara tendência de decréscimo da taxa de associativismo dos participantes: em 2009, pela primeira vez, a maioria dos participantes não possuía qualquer vínculo associativo. As formas de recrutamento e de mobilização estão mais permeadas por relações de patronagem e de engajamento irrefletido de parte do público que vai às assembleias.

Ocorre que, conforme assevera Fishkin (2015, p. 72): “a autosseleção limita a diversidade dos participantes e ajuda a atrair pessoas que têm alguma razão especial para serem interessadas e um determinado tópico”.

Nesse contexto de participação autosselecionada, fica evidente que cidadãos menos envolvidos ou que ainda não têm um ponto de vista sobre a questão que será discutida, dificilmente terão interesse em participar de qualquer mecanismo de controle social. Referida participação é, portanto, distorcida e, conforme evidencia Fishkin (2015, p. 123), leva à dominação de pessoas com interesses organizados, que serão, inevitavelmente, os que participarão no lugar daqueles que sejam especialmente interessados no assunto.

Considerando tal panorama, o autor (2015, p. 14) elenca algumas limitações de opinião que se encontram nas modernas sociedades de massa, que impedem uma efetiva participação popular.

O primeiro obstáculo se refere, segundo Fishkin (2015, p. 14), ao baixo nível de informação que as pessoas têm sobre política. É o que cientistas sociais, como Anthony Downs (1957), chamam de “ignorância racional”, de maneira que o cidadão não tem interesse de se

informar profundamente sobre questões políticas e de participar, porque entende que seu voto ou opinião individual não terá qualquer efeito em uma democracia de grande escala.

Uma outra limitação diz respeito às opiniões superficiais que as pessoas têm sobre questões políticas, baseadas apenas na mídia. Consoante evidencia Fishkin (2015, p. 15): “é claro que o público tem pontos de vista, mas alguns deles são muito superficiais; impressões vagas sobre coisas que ouviram falar e viram no jornal, altamente maleáveis e abertos a técnicas de gerenciamento de impressão aperfeiçoadas pela indústria de persuasão”.

Um terceiro entrave corresponde ao fato de que as pessoas se limitam a discutir sobre política com pessoas que têm posições sociais e pontos de vista similares a elas. Para Fishkin (2015, p. 15) discutir com pessoas que têm opiniões contrastantes demanda trabalho e um contexto social favorável para que não haja conflito, o que nem sempre é possível.

A quarta restrição refere-se à vulnerabilidade à manipulação da opinião pública encontrada nas sociedades de massas.

No mesmo sentido, Bryan (2003) aponta limitações claras das audiências públicas que acontecem no âmbito municipal: a) as pessoas com mais interesses ou mais influenciadas pelas questões têm mais representação nas reuniões (participação autosselecionada); b) cidadãos mais prósperos, instruídos e confiantes participam mais das reuniões do que os demais; c) embora as discussões gerem uma exposição das questões, não há um produto ou um método de tomada de decisões claro.

Nota-se, portanto, que o conjunto desses obstáculos contribui para a vulnerabilidade da opinião pública, de modo que as pessoas não se sentem motivadas a analisar e discutir sobre questões políticas e aquelas que escolhem participar não são representativas de todo o eleitorado – é a chamada “distorção participativa”, a que Verba, Schlozman e Brady (1995) fazem referência.

Sobre essa distorção em democracias, as pesquisas realizadas por Fishkin (2015, p. 102) demonstraram que:

Quando a participação é voluntária, costuma haver uma distorção significativa: as pessoas de um nível social mais alto e mais instruídas tendem a participar mais. Algumas vozes têm mais chances de serem deixadas de fora. As pessoas de níveis sociais mais baixos estão apenas tentando sobreviver e se mobilizam apenas ocasionalmente. Embora esse problema possa ser resolvido por meio do voto obrigatório, isso significa a liberdade. Isso também significa que as pessoas que não passaram tempo se preparando serão obrigadas a votar.

Desse modo, embora as audiências públicas, as associações de moradores, as reuniões do orçamento participativo e dos conselhos de políticas públicas possibilitem transparência e compartilhamento de preocupações, conforme mencionado no tópico anterior, a baixa participação da população, provocada pela ausência de incentivos, impede que tais mecanismos de controle social influenciem, de fato, no processo político.

Há diversas teorias que defendem que, antes mesmo da “democracia ateniense”, já se difundiam os ideais democráticos, mas foi Atenas que ficou marcada como precursora da participação popular, ainda que restrita a uma pequena parcela daquela população. Consoante os ensinamentos de Rubião (2018, p. 701-702):

Com a reforma de Clístenes, na segunda metade do século IV a.C., foram consolidadas a Boulé (o Conselho Popular) e a Helieia (formada pelos tribunais). Em ambos os casos, o sorteio foi um componente essencial: cada cidadão, conforme o princípio *ho boulomenos* (“aquele que desejar”), podia se candidatar para exercer um cargo público. Uma vez sorteado – o instrumento utilizado era o *kleroterion*, uma peça de mármore contendo cinco colunas, onde era possível inserir placas –, o cidadão podia exercer funções transversais às que hoje correspondem ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário.

As práticas atenienses, portanto, combinavam a seleção aleatória para a escolha de cargos na Administração Pública. Ocorre que a derrocada de Atenas significou a queda daquele sistema e, por consequência, da participação popular. Consoante Miguel (2000, p. 72) elucida, contra a instituição do sorteio na democracia grega, “ergueu-se a crítica platônica da democracia, sustentada na ideia de que existem diferenças significativas de competência entre os diversos indivíduos e que, portanto, a condução do governo deveria ser destinada aos melhores” – surgia, assim, as bases para a aristocracia, em que os governantes seriam eleitos entre os “mais capacitados”.

Foi apenas em meados da década de 70, primeiro na Alemanha com as Células de Planejamento e, um pouco mais tarde, em 1975, com os Júris de Cidadãos, que a amostragem aleatória voltou a ser utilizada como método de escolha para captar pessoas para desempenhar uma função pública. Rubião (2018, p. 703) enfatiza, entretanto, que tais métodos diferenciavam do sorteio utilizado na Grécia Antiga, uma vez que passaram a utilizar a técnica da amostra representativa:

Idealizada no final do século XIX, a partir do aprimoramento da estatística, junto ao cálculo matemático, essa técnica foi se consolidando ao longo do século XX, sendo utilizada primeiro nas estatísticas oficiais dos governos, até se consolidar com os institutos de pesquisa de opinião. Por meio dela, respeitando critérios de sexo, idade e classe social, é possível selecionar aleatoriamente um grupo de pessoas, geralmente a partir das listas eleitorais, constituindo-se uma amostra bastante fiel às diversidades sociais de determinada circunscrição.

Dessa maneira, por esse método, nas discussões de assuntos de interesse público, é realizado um sorteio entre todos os eleitores de uma determinada localidade para decidir aqueles que irão participar e representar toda a população – é *minipopulus* de Robert A. Dahl (1989) ou microcosmo de James S. Fishkin (2015).

Para Dahl (1989), a amostragem aleatória se apresenta como método complementar para se alcançar uma democracia de qualidade ou poliarquia. Dessa forma, dentro de uma sociedade de massas, o autor sugere que sejam sorteados cidadãos que irão formar pequenos grupos, os quais, após receberem as informações necessárias dos especialistas no assunto, serão responsáveis por definir as prioridades do governo e demais assuntos de interesse público. Tais grupos seriam apenas consultivos dos representantes eleitos, conforme explica Miguel (2000, p. 82):

Em suma, trata-se de uma proposta tímida, que restringe o papel do sorteio para preservar a *accountability* dos governantes em relação aos governados. Os órgãos consultivos, com integrantes escolhidos de forma aleatória, serviriam, sobretudo, de contraponto às assembleias eletivas, detentoras de poder. O divórcio entre os resultados dos trabalhos de uns e outras estaria demonstrando o distanciamento entre a elite política e a população que ela deveria representar. Mas isto poderia ser interpretado tanto como um sintoma da oligarquização desta elite, que defenderia interesses diferentes daqueles de seus constituintes, quanto como um sinal de sua superior competência para tratar dos assuntos políticos, cuja sutileza e complexidade não são acessíveis ao cidadão comum.

O uso da amostragem aleatória, entretanto, só se tornou popular com o método de pesquisa deliberativa, desenvolvido por James S. Fishkin (1991), o qual elabora uma estratégia mais modesta e prática para atingir maior participação popular: a deliberação microcós mica. O microcosmo tem uma escala mais modesta do que a *minipopulus* de Dahl (1989), mas também é formado por um grupo representativo de cidadãos comuns, preferencialmente escolhidos por amostragem aleatória.

Para Fishkin (2015, p. 103-104), a amostra precisa ser grande o suficiente para que sua representatividade possa ser avaliada estatisticamente, mas pequena o bastante para que todos os participantes possam falar, de modo que cada participante possa ter um papel significativo nas discussões em pequenos grupos. Ademais, tais grupos só tomariam as decisões após terem acesso a uma gama de informações, dadas por vários especialistas com pontos de vista contrastantes, e depois que os participantes deliberassem coletivamente. A pesquisa deliberativa combina, assim, de forma satisfatória, amostragem aleatória e deliberação.

O professor Fishkin (2015, p. 24) explica que tal método de pesquisa, além de deliberativo, é também democrático: “o processo é deliberativo, porque permite discussões informativas e mutuamente respeitadas nas quais as pessoas considerem os méritos da questão. O processo é democrático porque exige que todos os pontos de vista tenham o mesmo peso”.

Nesse sentido, em uma pesquisa deliberativa, os pontos de vista de todos os participantes são considerados, uma vez que foram formados a partir de informações e debates suficientes.

Ainda segundo Fishkin (2015, p. 43):

Pesquisas deliberativas têm uma forte base para representar o julgamento ponderado das pessoas. Tentamos usar a ciência social em serviço da democracia, dando credibilidade à afirmação de que a opinião refinada, mas hipotética, é representativa não da opinião debilitada real, mas da opinião deliberativa que o público teria sob boas condições.

Consoante explica Miguel (2000, p. 89), o objetivo de Fishkin (1991) é aprimorar a representação política, de forma a obter uma opinião filtrada, que foi testada considerando contra-argumentos e informações oferecidas por outros pontos de vista contrastantes; diferente da opinião pública “bruta” que apenas reflete o senso comum sobre as questões públicas, sem qualquer informação ou deliberação.

O padrão da pesquisa deliberativa é detalhado por Fishkin (2015, p. 41): inicialmente é realizada uma pesquisa inicial com os participantes escolhidos aleatoriamente; após, os respondentes são convidados para um final de semana de deliberação cara a cara; eles recebem materiais informativos cuidadosamente equilibrados e controlados para serem usados como base inicial do diálogo. Tais participantes são aleatoriamente separados em pequenos grupos para participarem de discussões com moderadores treinados e são encorajados a fazer perguntas que tenham surgido nas discussões em grupos menores para especialistas e políticos em sessões

de plenário maiores. Os moderadores tentam criar uma atmosfera em que os participantes escutem uns aos outros em um espaço público seguro, e ninguém pode dominar a discussão. Ao término do final de semana, os participantes respondem ao mesmo questionário confidencial que fizeram no primeiro contato e o julgamento resultante é normalmente divulgado juntamente dos procedimentos que ocorreram durante o final de semana.

Para tanto, o autor (2015, p. 50) elenca cinco condições para a formação de um processo deliberativo de qualidade, quais sejam, informação, equilíbrio substantivo, diversidade, consciência e consideração igualitária.

A informação se refere ao acesso a informações precisas e relevantes para determinado assunto. A partir de um questionário inicial que o participante recebe, são feitas perguntas, que possuem resposta demonstravelmente corretas, e são dadas opções suficientes para que os participantes não consigam simplesmente adivinhar as respostas (assim, não são usadas perguntas de verdadeiro ou falso). Conforme os participantes ponderam as diferentes opções de ação, eles descobrem quais informações são relevantes para a avaliação dos argumentos a favor e contra cada alternativa.

Já o equilíbrio substantivo corresponde à necessidade de os argumentos de um ponto de vista sejam respondidos por pessoas que têm outro ponto de vista. Consoante Fishkin assevera (2015, p. 52): “o equilíbrio substantivo nos dá confiança de que foram apresentados os argumentos relevantes de lados conflitantes do argumento”. Dessa maneira, para um perfeito equilíbrio, é fundamental que a deliberação leve em consideração os argumentos a favor e contra uma proposta e os questionamentos dos participantes sejam respondidos de maneira substantiva por quem defendia um ponto de vista diferente.

A diversidade, por sua vez, implica na exigência de que as principais opiniões públicas sejam representadas por participantes na discussão. Por conseguinte, a deliberação é prejudicada quando os defensores de apenas um ponto de vista estão no local. Sobre tal condição, comenta Fishkin (2015, p. 156):

A pesquisa deliberativa recruta participantes apenas após completarem um longo questionário. Assim, para projetos bem executados, há uma base clara para determinar que os pontos de vista do microcosmo representem a mesma diversidade de pontos de vista sobre a questão encontrados na sociedade em geral.

No que tange à condição da consciência na pesquisa deliberativa, é imprescindível que os participantes ponderem sinceramente sobre as questões levando em conta todos os méritos dos argumentos apresentados. No final da deliberação, eles precisam tomar uma decisão baseando-se no melhor argumento.

Por derradeiro, é fundamental que a pesquisa tenha consideração igualitária, ou seja, os argumentos oferecidos por todos os participantes devem ser considerados por seus méritos, independente de quais participantes os representaram. Como Fishkin (2015, p. 57) explica: “queremos criar um espaço público seguro no qual os méritos das razões sejam considerados em vez do prestígio ou posição social dos articuladores desses argumentos”.

Considerando as condições trazidas por Fishkin (2015, p. 161), pode-se resumir que uma pesquisa deliberativa de qualidade deve ter: materiais informativos cuidadosamente examinados para que haja argumentos concorrentes e boas informações como base das discussões; moderadores treinados que tentam garantir que, nos grupos diversificados, todos falem e ninguém domine as discussões; sessões plenárias, em que, para as perguntas de grupos pequenos, sejam ofertadas respostas de especialistas e políticos com visões concorrentes sobre as mesmas questões. É importante, ainda, que sejam desencorajadas opiniões coletivas e contagens de votos abertas em pequenos grupos, já que não se busca o consenso, mas tem como objetivo apurar opiniões que representem um consentimento coletivo informado sobre determinadas questões políticas.

A reunião dessas características da pesquisa deliberativa é o primeiro passo para que os cidadãos se sintam motivados a participar dos fóruns de deliberação e a contribuir para a formação de decisões políticas. Ocorre que, para Fishkin (2015, p.72), não basta apenas o implemento dessas condições, uma vez que o autor não acredita que seja possível motivar milhões a deliberar sem incentivos ou imposição, conforme apregoa:

A deliberação compulsória gera conflitos com a liberdade que a tornam inviável na sociedade democrática liberal. Se alguém tentasse espalhar a deliberação entre um grande número de cidadãos comuns, encontraria pessoas desproporcionalmente informadas sobre ele. Pode ser que surja uma grande participação voluntária, mas isso não seria representativo e, nesse sentido, violaria a igualdade política.

Para solucionar o problema da representatividade e participação de pessoas menos privilegiadas economicamente e menos interessadas em questões políticas, portanto, Fishkin (2015, p. 140) propõe o pagamento de incentivos. O autor cita a primeira pesquisa deliberativa

sobre crime, realizada na Grã-Bretanha, em que foi oferecido um incentivo de 50 libras e transporte por trem ou ônibus, hotel e refeições. Igualmente, na Convenção sobre Questões Nacionais foram pagos a cada participante selecionado 300 dólares como forma de incentivo, mais passagens aéreas de ida e volta, hotel e refeições.

Dessa maneira, verifica-se que juntar um microcosmo científico fisicamente em um único lugar exigirá que o Poder Público dispenda recursos para que os participantes arquem com as despesas de transporte, hotel, alimentação e toda a logística de uma pequena convenção.

Teoricamente, poderia ser cogitado que a pesquisa deliberativa fosse realizada por meio da Internet, de maneira que as pessoas deliberassem em um ambiente virtual, como forma de diminuir os custos de uma amostra física e de facilitar a participação de pessoas que geograficamente estejam mais distantes. No entanto, Fishkin (2015, p. 204) alerta para duas questões peculiares que surgem quando se cogita realizar uma deliberação microcósmica no espaço virtual:

Primeiramente, há a questão do recrutamento de uma amostra científica. A exclusão digital é um desafio. Várias pessoas que poderiam ser selecionadas normalmente em uma amostra aleatória da população não estão online. As pessoas que não têm acesso costumam ser mais pobres, menos instruídas e com maior representação de minorias. Se elas forem deixadas de fora, o microcosmo certamente não será representativo.

Considerando a maior parte da comunicação *online* ocorre por meio de textos, a segunda questão, levantada pelo autor, corresponde ao meio de comunicação. Nesse sentido, não há como incluir de maneira eficiente em um texto todos os sinais que são comunicados em discussões verbais e presenciais. Ademais, pessoas com pouca prática de leitura podem ter uma desvantagem em relação às pessoas mais instruídas.

A primeira pesquisa deliberativa *online* foi realizada em 2003, paralelamente a uma pesquisa deliberativa presencial sobre o mesmo tópico: política externa dos Estados Unidos. Como em projetos presenciais, Fishkin (2015, p. 205) assevera que houve diversas mudanças significativas de atitude política. Por exemplo, em termos de prioridade de política externa dos Estados Unidos, a porcentagem de pessoas que enfatizaram a ajuda a países pobres por meio da doação de alimentos e assistência médica aumentou de 51% para 67%; a de pessoas que enfatizaram a proteção dos direitos humanos em outros países aumentou de 49% para 61%. Houve um aumento na ênfase em soluções do aquecimento global, no uso eficiente de combustíveis por carros, mesmo que isso diminuísse sua potência, e na exigência de fontes mais

limpas de energia, mesmo que elas fossem mais caras. Como nas pesquisas deliberativas presenciais, houve um aumento significativo de informações, e as pessoas que se tornaram mais bem informadas foram as que impulsionaram as mudanças de opinião.

Ao mesmo tempo, houve uma pesquisa deliberativa presencial em escala nacional na Filadélfia, e as mudanças de opinião ocorreram na mesma direção, mas com mudanças maiores de opinião. Fishkin (2015, p. 205) explica o fenômeno:

Uma deliberação presencial durante o final de semana provavelmente é uma experiência mais intensa do que uma conversa *online* duas vezes por semana durante uma hora, na sua casa, numa tela de computador. Além disso, os respondentes *online* estavam imersos em seus ambientes normais no restante do tempo. Os respondentes da pesquisa presencial foram transportados a um local em que interagiram por um dia inteiro com outros respondentes.

Considerando que as pesquisas deliberativas *online* diminuem o custo da amostra presencial em até 90%, de acordo com James Fishkin (2015, p. 210), verifica-se que é perfeitamente possível adaptar tal consulta pública ao ambiente virtual, de forma que diante de questões públicas que exijam participação popular, ambas as deliberações sejam realizadas.

Nesse sentido, diante de mecanismos de controle social deficientes pela ausência de interesse da população em se informar e deliberar sobre questões políticas, busca-se aplicar o método das amostras aleatórias, especialmente o da pesquisa deliberativa, desenvolvida por James S. Fishkin (1991), àqueles institutos, de modo que se promova maior participação da população e, por consequência, a efetividade de políticas públicas de âmbito municipal.

No âmbito das audiências públicas e das reuniões do orçamento participativo, por exemplo, a técnica do sorteio seria utilizada para formar uma amostra bastante fiel às diversidades sociais de determinada circunscrição (microcosmo), de modo que tais participantes seriam aleatoriamente sorteados, a partir das listas eleitorais de um determinado Município brasileiro, evitando, assim a distorção participativa. Tais amostras seriam colhidas sempre antes da convocação de uma audiência ou reunião do orçamento, de maneira que quando da realização das reuniões, os participantes já tenham as informações necessárias para deliberar. Para tanto, é fundamental que, uma vez formado o microcosmo, os participantes recebam materiais informativos cuidadosamente equilibrados e imparciais, seja da questão que será debatida na audiência, ou das leis orçamentárias, de modo que possam deliberar com os especialistas que tenham diferentes pontos de vista sobre o assunto. Dessa forma, será possível colher amostras representativas do povo sobre diversas questões políticas, as quais serão

utilizadas como guia para os governantes tomarem suas decisões. Conforme explica Fishkin (2015, p. 232) em sua obra:

O microcosmo oferece um reflexo do cenário mais ambicioso do que aconteceria se todos discutissem as questões e ponderassem argumentos concorrentes sob condições similarmente favoráveis. Tendo em vista que é muito mais factível obter uma deliberação de alta qualidade em um microcosmo representativo gerencialmente pequeno do que na sociedade como um todo, podemos obter o julgamento considerado das pessoas sob boas condições e inserir essas conclusões (e as razões por trás delas) no diálogo e no processo político.

Busca-se, assim, consultar microcosmos representativos do povo para obter seu julgamento ponderado, por meio de deliberações, de forma que os cidadãos participem ativamente da gestão pública e exerçam o controle social.

Resta evidente que tais Municípios apresentam uma série de contrastes e são marcados por grandes desigualdades raciais, de gênero, de renda, de educação, etc. Por tal motivo, cada Município, que optasse por empregar as técnicas da amostragem aleatória, decidiria a forma como organizaria os sorteios, os fóruns de debate e a divulgação da consulta pública.

Um dos pontos principais que todos os Municípios devem considerar, entretanto, é o pagamento de incentivos para que cada cidadão participe desse dia de trabalho pela cidadania. O custo que Fishkin (2015) sugere (150 dólares por pessoa) estimularia os cidadãos a se informarem e a deliberarem acerca dos problemas públicos, bem como forneceria uma opinião pública composta por uma amostra bastante fiel às diversidades sociais daquela circunscrição, essencial para a legitimar a decisão dos governantes.

Uma proposta de Fishkin (2015, p. 45) que também poderia ser adotada pelos Municípios brasileiros é o chamado “Dia da Deliberação”. A ideia do autor é criar um feriado em que todos os eleitores seriam convidados e incentivados a participar de grupos de discussões locais e determinados aleatoriamente. Os especialistas de cada perspectiva fariam apresentações que seriam transmitidas e os grupos de discussão identificariam questões que seriam dirigidas aos representantes locais, em reuniões municipais de baixa escala. Considerando o resultado da opinião pública ponderada, os governantes adequariam suas propostas ao que ficou decidido por aquela amostra deliberativa.

Conforme demonstrado por Fishkin (2015, p. 10), desde 1987, quando o autor desenvolveu tal método de consulta pública, já foram implantadas pesquisas deliberativas em

23 países do mundo, com o objetivo de colher amostras representativas do povo sobre diversas questões políticas que são utilizadas como um guia para os governantes tomarem suas decisões. Referido método de consulta pública foi aplicado, por exemplo, no governo de Zeguo, da cidade administrativa de Wenling, na China, com o objetivo de selecionar dentre trinta projetos de infraestrutura, como rodovias, planos de tratamento de esgoto, construção de praças e parques, aqueles que a população entendia como prioritários. Após implantado todo método da pesquisa deliberativa, como materiais informativos, defensores a favor e contra cada projeto, questionários e um final de semana todo de deliberações, verificou-se que os participantes da consulta tornaram-se mais bem informados e mudaram suas atitudes políticas, quando demonstraram, ao final do processo, maior apoio às instalações de tratamento de esgoto e não mais à construção de um parque recreativo, como no início da pesquisa.

Conforme enfatiza Rubião (2018, p. 707), no Brasil, a única experiência envolvendo sorteio foi uma pesquisa deliberativa organizada pelo governo do Rio Grande do Sul, em 2009, quando 226 cidadãos se reuniram, durante dois dias, para avaliar a valorização das carreiras dos servidores públicos estaduais.

De toda forma, as experiências das últimas décadas em diversos países do mundo vêm mostrando a diversidade e o potencial dos minipúblicos. Nesse sentido, é importante evidenciar os efeitos que a democracia deliberativa causa tanto nos participantes como na localidade onde é aplicada. Fishkin (2015, p. 127) lista, assim, três mudanças que ocorrem nos participantes após participarem de uma pesquisa deliberativa e dois efeitos causados na localidade como um todo.

De acordo com o autor (2015, p. 127), a primeira mudança percebida das pesquisas deliberativas já realizadas ocorreu nas atitudes políticas. Desse modo, Fishkin (2015, p. 163) estudou 58 índices de atitudes políticas em nove pesquisas deliberativas conduzidas entre 1995 e 2004, sendo quatro americanas, quatro britânicas e uma australiana¹⁰.

O primeiro ponto a ser observado é que houve expressiva mudança de atitudes políticas. Dos 58 índices, 72% mostraram mudanças estatisticamente significativas comparando as respostas no primeiro contato com as respostas na conclusão das deliberações.

Ademais, o autor (2015, p. 165-166) observou expressivas mudanças de intenção de voto, quando a pesquisa deliberativa ocorreu no contexto de uma eleição ou referendo:

¹⁰ Todos os resultados desses procedimentos podem ser conferidos no sítio do *Center for Deliberative Democracy*, instituto criado por Fishkin, na Universidade de Stanford: www.cdd.stanford.edu.

Em uma pesquisa deliberativa realizada em 1999, na Austrália, que tinha como objeto saber se o país deveria se tornar uma república, substituindo o Governador-Geral apontado pela rainha por um Presidente que seria eleito por 2/3 do Parlamento, os deliberadores aumentaram o apoio ao “sim”, de 57% no primeiro contato (uma posição similar às pesquisas nacionais no momento do recrutamento) para 73%. Outras perguntas esclarecem melhor a dinâmica da mudança. Na pergunta com três opções, “eleições diretas” deixou de ser a opção mais popular para ter apenas 1/5 de apoio (de 51,5%, em primeiro lugar entre três opções, para apenas 20,5%). O *status quo* deixou de ser a segunda opção mais popular para ser a menos popular (de 27,5% para 15,7%).

A experiência da pesquisa deliberativa nesses países deixa claro, portanto, que os eleitores se tornaram ainda mais bem informados por meio da deliberação e essa experiência afetou suas intenções de voto.

Além disso, Fishkin (2015, p. 170) enfatiza as mudanças de capacidade cívicas que a pesquisa deliberativa provoca, que correspondem a mudanças de atributos no nível individual que possam contribuir com a resolução de problemas, como informação, eficácia, espírito cívico e participação política. Nesse sentido, preliminarmente, há grandes mudanças no nível de informação dos participantes, comuns a toda pesquisa deliberativa.

Como Fishkin (2015, p. 170) exemplifica, na primeira pesquisa deliberativa, na Grã-Bretanha em 1994, sobre crime, o aumento do nível de informação, contando todas as perguntas informativas, jurídicas e políticas, foi de 9,8%, um valor estatisticamente significativo. Tal pesquisa levou os participantes a refletirem sobre se colocar mais pessoas na prisão seria rentável, em comparação a outras estratégias para lidar com o crime, como tratamento das causas do crime, separação de jovens e adultos, etc. Nesse sentido, as perguntas informativas podem identificar um único fato estratégico, que pode ser crucial para mudar a opinião dos participantes.

Ademais, as pesquisas deliberativas, segundo Fishkin (2015, p. 172), rotineiramente apresentam aumento no índice de eficácia interna e de eficácia externa, no sentido de que o governo responderá às preocupações das pessoas. Não bastasse isso, o autor enfatiza que as pesquisas deliberativas demonstram que os participantes se tornam mais confiantes no seu poder de influenciar e aumentam sua confiança na responsividade do governo.

Outra hipótese sobre a natureza das preferências pós-deliberação é que elas estarão mais ligadas ao “espírito público”. Isso porque, as experiências com pesquisa deliberativa

demonstraram que quando as pessoas compartilham as suas razões em um diálogo sobre problemas públicos, todos se sensibilizam com as preocupações públicas.

No mesmo sentido, Mill (1991, p. 79), argumentou que quando cidadãos participam assumindo funções públicas, ele é chamado, por seu engajamento, a ponderar interesses que não são seus; a ser guiado, em caso de conflitos, por regras diferentes de suas parcialidades privadas; a aplicar, a todo momento, princípios e máximas que têm razão de sua existência o bem geral. Dessa forma, o participante, escolhido aleatoriamente, é obrigado a se sentir como parte do povo, e que qualquer interesse do povo passa a ser seu próprio interesse. Problemas como o do orçamento participativo, em que o cidadão deixa de participar das audiências após ver sua reivindicação atendida, dificilmente ocorre no âmbito de uma pesquisa deliberativa.

Naquela pesquisa deliberativa realizada na China, por exemplo, quando os cidadãos locais se juntaram para deliberar sobre escolhas de infraestrutura, eles aumentaram seu apoio a projetos (dentre os 30 possíveis) que serviriam à comunidade em geral, em vez de projetos que beneficiariam apenas uma única vila.

Há indícios, ainda, segundo Fishkin (2015, p. 179), de que a deliberação impulsiona o interesse cívico de forma que os cidadãos, após engajados, continuem participando:

Na Convenção sobre Questões Nacionais, uma pesquisa deliberativa nacional realizada em Austin, no Texas, em um diálogo com candidatos presidenciais, os participantes tiveram que responder uma pergunta sobre participação no primeiro contato (T1), no domingo daquele final de semana (T2), e dez meses depois (T3). Dez meses depois, houve um aumento significativo na frequência com que os respondentes falavam sobre política (segundo o relatório individual), na sua participação em campanhas eleitorais, no contato com autoridades governamentais, na contribuição monetária a partidos políticos e na participação de votações.

Em resumo, a experiência da deliberação parece criar “melhores cidadãos”, no sentido de que melhores cidadãos serem aqueles que desenvolveram capacidades cívicas para lidar com problemas públicos: informação, eficácia, espírito público e participação.

Assim, acredita-se que a introdução da deliberação aos mecanismos de controle social traria benefícios duradouros como método para estimular a participação da população como um todo.

Fishkin (2015, p. 129) elenca, ainda, que a pesquisa deliberativa causa mudanças no diálogo público. Normalmente, a maioria das pessoas não tem tempo ou inclinação para se envolver com políticas públicas, parcialmente porque não acreditam que suas vozes sejam

importantes. Uma razão pela qual as pessoas podem pensar que suas vozes são importantes é se os políticos deixarem claro que estão interessados em ouvir o povo. Quando os políticos interagem diretamente com o microcosmo, os pontos de vista expressados podem ter um efeito na política. Outra maneira de tornar as deliberações aparentemente importantes para os participantes é se elas tiverem cobertura na mídia. Se a mídia divulgar as vozes em um diálogo ou as conclusões tiradas dele, as pessoas podem se sentir mais motivadas a participar e a levar o evento a sério.

O diálogo público em uma pesquisa deliberativa, portanto, pode demonstrar como tópicos importantes discutidos ao longo da deliberação podem afetar a vida de pessoas comuns, e como eles podem ser resolvidos de maneira construtiva. Como salienta Fishkin (2015, p. 179):

Quando essa “pesquisa com um rosto humano” é transmitida e divulgada na imprensa, ela dá voz ao ponto de vista representativo do povo, com julgamentos ponderados. Assim, ela pode afetar a agenda e levantar outras questões de grande importância para o microcosmo. Como a amostra é representativa, essas outras questões podem ressoar com a população em geral.

Por derradeiro, o autor (2015, p. 179) aduz que a pesquisa deliberativa causa importantes mudanças em políticas públicas. Como já evidenciado, uma das chaves para o sucesso das deliberações microcós mica é que os participantes acreditem que suas vozes sejam, de alguma forma, importantes. Por meio da amostragem deliberativa, cada um dos cidadãos tem uma voz em um pequeno grupo de quinze pessoas (e um questionário dentre um total de algumas centenas, no máximo). Assim, o que os cidadãos dizem e pensam importa para sua apresentação no grupo pequeno presencial. Além disso, sua participação pode parecer ter consequências devido à cobertura da mídia. Tudo isso reflete em um maior engajamento do participante desde a identificação do problema, bem como nas demais fases do ciclo de políticas públicas.

Tais mudanças provocadas pela pesquisa deliberativa demonstram, assim, que quando as pessoas deliberam juntas, elas assumem uma posição mais voltada para os interesses coletivos da comunidade, o que refletirá na formulação e implementação das políticas públicas de qualidade.

A ideia de deliberação microcós mica é, portanto, criar um grupo relativamente pequeno e presencial, do qual todos têm a mesma chance de fazer parte, e fornecer boas

condições de deliberação sobre uma determinada política previamente à convocação de uma audiência pública ou de uma reunião do orçamento participativo.

A amostragem aleatória pode ser utilizada, inclusive, para compor os conselhos de políticas públicas, já que, além do compromisso do setor governamental com princípios democráticos e participativos, é essencial que se incentive a participação dos diversos setores da sociedade na composição dos conselhos. Ademais, consoante assevera Carneiro e Costa (2000, p. 09), é indispensável que haja a capacitação dos conselheiros, de forma a proporcionar um debate mais equânime e democratização das informações, tanto dos representantes do governo como dos membros da sociedade civil, acerca dos problemas, ações e financiamentos das políticas sociais.

Ainda dentro das variantes de deliberação microcós mica, é possível aplicar as técnicas dos Júris de Cidadãos e das Células de Planejamento para potencializar a atuação de outro importante mecanismo de controle social de âmbito municipal: as associações de bairro. Isso porque tais modelos de deliberação permitem que se criem grupos pequenos e presenciais, que darão oportunidades para que as pessoas participem, sejam ouvidas sobre problemas públicos e deliberem acerca das políticas necessárias para solucioná-los.

Conforme Fishkin (2015, p. 74) esclarece, os Júris de Cidadãos, assim, como as pesquisas deliberativas, usam métodos de pesquisa da opinião pública para juntar uma amostra para deliberar. Assim, o papel dos “jurados”, que poderia ser realizado pelos líderes comunitários, consistiria em ouvir depoimentos da população daquela localidade sobre demandas públicas para, em determinado ponto, deliberar e formular recomendações para alguma autoridade local ou governamental. Diferente das pesquisas deliberativas que seriam realizadas quando da realização de uma audiência pública ou no processo de votação do orçamento, Fishkin (2015, p. 74) menciona que um benefício desse “grupo de discussão” é que “ele pode continuar atendendo a comunidade local por um período mais longo, às vezes de vários dias ou finais de semana seguidos”, de acordo com a demanda.

Dessa forma, verifica-se que é possível que pequenos grupos, como as associações de bairro de um Município, juntem-se em fins de semana para realizar deliberações sobre determinada questão ou problema público comum. Tal método de deliberação pode contribuir para incentivar a população a discutir sobre os problemas locais, a buscar um consenso e as respectivas soluções.

Não obstante existam várias versões de deliberação microcósmica, é fundamental que tais métodos sejam empregados como auxiliares da pesquisa deliberativa. Isso porque, diferente do Júri de Cidadãos, Fishkin (2015, p. 77-78) evidencia que “a pesquisa deliberativa agrega um grande número de respondentes e dados relevantes para que a representatividade da amostra (em questão de atitude e demografia) e as mudanças de opinião possam ser analisadas estatisticamente”.

Ademais, é importante salientar que o emprego da amostragem aleatória aos mecanismos de controle social de forma a incentivar a participação popular não significa uma exclusividade ou uma preponderância do sorteio na democracia. Como defenderam Mansbridge et al. (2012 apud RUBIÃO, 2018, p. 714-715), é necessário ir além da análise de iniciativas isoladas e pensar o sistema deliberativo como um todo, ou seja, inserido numa rede complexa que envolve o Poder Público, a mídia, as associações, a sociedade civil, o sistema educativo etc. Não se trata, portanto, de reverter a democracia representativa, nem tampouco de abandonar a participação espontânea da sociedade ou outros desenhos institucionais deliberativos.

Nesse sentido, a amostra aleatória incidiria apenas de forma complementar aos mecanismos de controle social que já são previstos na legislação e em conjunto com a participação espontânea da sociedade. O objetivo maior é de provocar mudanças de atitudes que estimulem a participação da sociedade e promovam o fortalecimento da *accountability*, indispensável para a formulação de políticas públicas de qualidade e a consolidação da democracia.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo principal demonstrar que o uso da amostragem aleatória, especialmente o método de pesquisa deliberativa, desenvolvido por James S. Fishkin, mostra-se como mecanismo institucional apto a incentivar comportamentos que fomentem o controle social.

Isso porque, restou evidenciado ao longo do estudo que, embora a Constituição Federal de 1988 e demais instrumentos normativos tenham fomentado a criação de instituições de participação popular, visando à aproximação das relações entre o Estado e a sociedade, bem como o fortalecimento do controle social, na prática, verificou-se que não há incentivos institucionais que estimulem, de fato, a participação dos cidadãos.

Destarte, considerando os entraves que desestimulam a participação da população no processo de formulação e implementação de políticas públicas, a presente pesquisa pretendeu investigar maneiras para potencializar o controle social, que influenciassem no fortalecimento da *accountability* e na efetividade das políticas públicas municipais.

Para tanto, o pesquisa se desenvolveu em três capítulos, sendo que logo no primeiro, ao discorrer sobre políticas públicas, restou evidenciado que o estudo das políticas públicas é fundamental também para o Direito, na medida em que cabe ao Estado, em colaboração com a sociedade, prover políticas que busquem a efetivação dos direitos sociais e transindividuais estabelecidos pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido, as políticas públicas são meios indispensáveis na efetivação de direitos e promoção social. Daí a necessidade de se buscar instrumentos que potencializem os seus resultados.

Considerou-se como política pública aquela voltada para a resolução de um problema público, o qual corresponde a alguma situação inadequada que seja relevante para a sociedade, abrangendo, assim, todas as áreas que envolvem reivindicações de bens e serviços, como educação, saúde, segurança, mobilidade, meio ambiente, habitação, entre outras.

Ocorre que, consoante ficou demonstrado, as políticas, não raras vezes, são resultado de preferências e interesses das elites governamentais e não refletem as necessidades da sociedade em geral. Daí a importância de que a sociedade realize um controle social efetivo, que envolva a participação e a fiscalização em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, que inclui identificação do problema e formação da agenda, formação de alternativas e tomada de decisão, implementação e monitoramento e avaliação dos resultados.

Nesse contexto, a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o processo de descentralização, ocorrido no final dos anos 1980 e início da década de 1990, mostraram-se fundamentais para que houvesse redistribuição do poder, até então concentrado apenas na esfera federal, e as relações entre o Estado e a sociedade fossem fortalecidos, uma vez que a maior proximidade da Administração, em especial a municipal, contribuiu para um melhor enfrentamento do problema público através de políticas e serviços públicos adequados.

Assim, com a municipalização, os governos municipais passaram de meros executores de programas federais para serem formuladores de políticas públicas (autonomia administrativa), com poder de decisão (autonomia política) e recursos próprios (autonomia financeira), possibilitando que os programas e os serviços prestados fossem desenvolvidos e implementados de acordo com as peculiaridades locais. Ocorre que, não obstante o ordenamento estabeleça diferentes mecanismos de participação popular, constatou-se que não há incentivos que estimulem essa atuação, resultando em institutos vazios e sem efetividade, que, por consequência, dão origem a políticas que não refletem as necessidades da sociedade em geral.

Desse modo, considerando que as estruturas estatais mostram-se incapazes de proteger os direitos e de prover as necessidades básicas da população, abriu-se uma lacuna entre as preocupações do povo e as práticas dos governos, o que resultou em desestímulo à participação popular e baixos níveis de aprovação das instituições democráticas.

Tal panorama exigiu, portanto, um estudo pormenorizado do fenômeno de expansão democrática, ocorrido no século XX, bem como do retrocesso democrático que vem se intensificando desde 2006.

À vista disso, preliminarmente, restou demonstrado que, embora não haja um consenso acerca da definição de democracia, é possível elencar padrões para se aferir o desempenho de um Estado que afirma ser democrático. Foi, então, investigado o modelo de governo definido por Robert Dahl – a poliarquia – que corresponde a um sistema político dotado das seis instituições que, teoricamente, tornam um país democrático. São elas: funcionários eleitos, eleições livres, justas e frequentes, liberdade de expressão, fontes de informação diversificada, autonomia para as associações e cidadania inclusiva. Ocorre que, conforme ficou esclarecido, o próprio autor reconhece que a democracia poliárquica ideal só existe na teoria, visto que as instituições políticas existentes apresentam muitas falhas. É preciso, dessa forma, que se criem estímulos para fortalecer esses institutos.

Ademais, ficou evidente, ao longo da pesquisa, que os regimes podem ser rapidamente transformados em qualquer direção, de forma que um país democrático pode, seja por intervenção militar ou por abuso de poder e desrespeito às regras constitucionais, entrar em declínio. Inclusive, os dados trazidos demonstram que a recessão democrática, que se iniciou em 2007, vem se intensificando, devido a alguns fatores, como o clima de insatisfação política, os mecanismos de controle de abusos de poder inefetivos, a desconfiança de partidos e a descrença no governo. Tamanha instabilidade demandou o estudo meticuloso da qualidade dos regimes democráticos.

Entre as técnicas de análise da qualidade de uma democracia existentes, concluiu-se que o modelo apresentado por Larry Diamond e Leonardo Morlino, que analisa, individualmente, oito dimensões específicas que, na visão desses autores, formam um modelo de democracia de qualidade, é o mais completo, já que esses autores, ao compararem as relações com outras dimensões, levantam os problemas e recomendam estratégias para melhoria das democracias de diferentes países. Constatou-se, então, que a definição mínima de democracia sugere oito dimensões interligadas, quais sejam, Estado de Direito, *accountability* eleitoral e interinstitucional, participação, competição, liberdade, igualdade e responsividade.

Considerando que o Brasil caracteriza-se por ser uma democracia liberal representativa e que a efetivação de todas as dimensões de qualidade analisadas depende de controle de corrupção e, conseqüentemente, de instituições atuantes de *accountability*, houve a necessidade de uma análise acurada desse mecanismo, já que o termo passou a ser relacionado com o conceito de boa governança.

Da análise dos significados que o termo carrega, apurou-se que a *accountability* implica, necessariamente, na existência de um poder que deva ser controlado, especialmente pela atuação da sociedade. À vista disso, considerando as classificações de Guillermo O'Donnell, um dos pioneiros no estudo do vocábulo na América Latina, reconheceu-se que a divisão apresentada pelo autor apresenta falhas, conforme Andreas Schedler e Scott Mainwaring enfatizaram, principalmente porque exclui importantes instituições híbridas que atuam para garantir o controle da ação governamental, como as associações, as ouvidorias, os conselhos de políticas públicas, as ONGs, os movimentos sociais, etc. Diante de tal lacuna, a *accountability* societal ou controle social, defendida por Nuria Cunill Grau, apresenta-se como uma classificação necessária para abarcar o controle realizado pelas associações da sociedade civil, as quais são responsáveis pelo monitoramento e exame de legalidade das ações do gestor

e dos funcionários públicos, combatendo a corrupção, bem como inclui a participação e a fiscalização de todas as fases do ciclo de políticas públicas.

Para tanto, aferiu-se que é essencial que haja uma sociedade civil organizada e que seja capaz de exercer influência sobre o sistema político e sobre as burocracias públicas, de forma a viabilizar a dimensão associativa da cidadania e da democracia participativa. Isso porque, ficou constatado, ao longo do estudo, que apenas eleições periódicas (*accountability* vertical) ou controle mútuo exercido pelas instituições políticas (*accountability* horizontal) não são suficientes para uma boa governança.

Por conseguinte, verificou-se a previsão no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente após a reforma da gestão da Administração Pública, de novos mecanismos participativos, com vistas a promover maior engajamento popular, bem como a aumentar o nível da eficácia e a efetividade das políticas públicas.

Dentre os mecanismos de controle instituídos, a presente pesquisa destacou os seguintes institutos: as audiências públicas, o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as associações de bairros.

Consoante restou demonstrado, a audiência pública é um dos mecanismos de controle social mais conhecido e de ampla base normativa, voltada à explanação e ao debate de assuntos de interesse coletivo, de modo que o cidadão, por meio de opiniões, conselhos ou críticas, possa participar ativamente do acompanhamento e da verificação das ações da gestão pública. Embora não haja um consenso entre os doutrinadores acerca da natureza das decisões dessas audiências, a pesquisa apontou que, ainda que a decisão não tenha caráter vinculante e seja meramente informativa ou consultiva, todas as exposições dos cidadãos, que participaram das audiências, devem ser consideradas pela Administração. Ocorre que, conforme ficou evidenciado, a participação da população na gestão pública é uma falácia, na medida em que não obstante haja um amplo espectro normativo prevendo a realização das audiências, os cidadãos têm um mínimo de intervenção nas decisões da Administração. E mesmo nos casos em que sua realização é obrigatória, é comum a Administração Pública, repetidamente, deixar de conferir eficácia à audiência. Tudo isso contribui, como observado, para o desestímulo da população em participar e exercer um efetivo controle social.

Quanto ao orçamento participativo, a pesquisa concluiu que se trata de um dos mecanismos que promove maior participação da popular quando colabora na definição e implementação do orçamento. Entretanto, dados estatísticos apontaram que, mesmo no instituto

com maior participação popular, como o orçamento participativo, foi possível constatar uma elitização política, ou seja, uma concentração de poder em suas instâncias representativas. Isso porque, pesquisas demonstraram que alguns fatores favorecem que uma elite sempre esteja à frente das discussões do orçamento, como os conselheiros que têm maior grau de informação do que os participantes das sessões, ou, ainda, o baixo percentual de renovação dos representantes que compõem o orçamento participativo. Tudo isso contribui, como ficou evidenciado, para que o grau de satisfação dos representados em relação aos representantes caia gradativamente ao longo dos anos e enfraqueça a participação popular. Ademais, dados evidenciaram que as pessoas que participam das assembleias temáticas têm níveis consideravelmente maiores de renda e de escolaridade, o que revela que as pessoas com menos recursos econômicos, ainda ficam à margem da participação popular.

Assim, como os mecanismos já analisados, o conselho de política pública, integrado por representantes do Poder Público e da sociedade, surgiu como instituto de participação popular para a fiscalização sobre as ações do gestor público e, igualmente, um novo agente responsável pela montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação das políticas públicas. Restou evidenciado ao longo da pesquisa, entretanto, uma série de entraves que dificultam a efetividade de atuação dos conselhos, quais sejam, a baixa presença do Poder Público nos momentos de deliberação dos conselhos e a desconsideração das discussões que acontecem, demonstrando, assim, a pouca importância conferida a esse mecanismo; os custos que envolvem o deslocamento até a sede dos conselhos, o tempo dispendido para participação nas reuniões periódicas, além da dificuldade para o acesso e processamento de informações públicas; a falta de conhecimento técnico da sociedade civil em geral acerca dos programas e políticas governamentais; entre outros. Demonstrou-se, assim, que tais entraves desestimulam a participação da popular, de forma que, não raras vezes, o conselho só existe formalmente para repasse de recursos públicos e homologação das decisões do Poder Executivo, não cumprindo com as atribuições estabelecidas na Constituição e nas leis.

Por derradeiro, quanto às associações de bairro, concluiu-se que seu fortalecimento decorreu do crescimento do orçamento participativo. Sendo assim, demonstrou-se que tais associações têm legitimidade para propor ação civil pública ou mandado de segurança para aqueles que moram na área da jurisdição do órgão. Ademais, constatou-se que, embora tal instituto de participação popular seja essencial para a construção de um modelo de cidadania efetivo, a associação de bairro propiciou o surgimento de um novo tipo de clientelismo – o

clientelismo de massas – o que desestimula a participação dos moradores nas atividades da associação em decorrência da falta de engajamento dos líderes comunitários, da inexistência de espaços participativos, da falta de democratização do estatuto da associação, da seletividade na escolha dos representantes, entre outros fatores.

Nesse sentido, considerando os entraves que desestimulam a participação da população no processo de formulação e implementação de políticas públicas, a presente pesquisa buscou no uso da amostragem aleatória, especialmente o método de pesquisa deliberativa, desenvolvido por James S. Fishkin, o mecanismo institucional apto a incentivar comportamentos que fomentassem o controle social. Pelos exemplos e resultados demonstrados, ficou evidenciado de que tal método, com a formação de microcosmos, apresenta-se como recurso complementar para a superação das limitações dos institutos da democracia participativa e estímulo para se atingir maior engajamento popular, o que provocará o consequente fortalecimento da *accountability* e a efetividade das políticas públicas, especialmente as de âmbito municipal. Conclui-se, por fim que, não obstante o controle exercido pela sociedade civil seja fundamental para a efetividade das políticas públicas municipais e que a legislação brasileira contemple importantes institutos de participação popular na Administração Pública, que auxiliam na busca da realização dos direitos assegurados constitucionalmente, a falta de incentivos institucionais desmotiva os cidadãos a participarem do processo de formulação e implementação dessas políticas. A hipótese, portanto, se confirmou, na medida em que restou comprovado pelos estudos realizados por James S. Fishkin, em diversos países do mundo, que a amostragem aleatória provoca mudanças de atitudes políticas, de intenção de voto, de capacidade cívica, de consciência coletiva, de diálogo público e de políticas públicas, que estimulam a participação da sociedade e promovem o fortalecimento da *accountability*, indispensável para a formulação de políticas públicas de qualidade e a consolidação da democracia.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. *Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre*. Cadernos da Cidade, vol. 5, n. 7, 2000.

ADAMS, Telmo; PEDRINI, Dalila Maria; SILVA, Vini Rabassa da. Controle social e fortalecimento da democracia participativa. In: PEDRINI, M. D.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da (Org.). *Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios*. São Paulo: Paulus, 2007.

ALVAREZ, Sonia. “Deepening” Democracy: Popular Movement Networks, Constitutional Reform, and Radical Urban Regimes in Contemporary Brazil. In: FISHER, Robert, KLING Joseph (orgs.). *Mobilizing the Community: Local Politics in the Era of the Global City*. London: Sage, 1993.

ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental*. Curitiba: Juruá, 2013.

ANDRADE, Edinara. Terezinha de.; MOURA, Reidy Rolim de. *Desafios da democracia participativa: o orçamento participativo de Blumenau*. Blumenau: CNPQ, 2001.

APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2007.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Campinas, 1998. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no Estudo Sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

AVRITZER, Leonardo. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. *Raízes e fundamentos de uma teoria de troca política assimétrica/clientelística*. Rio de Janeiro, 1997. 353 p. Tese (doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política) – Ciências Humanas: Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

BAQUERO, Marcello; CUNHA, Patricia. A corrupção como limite à participação política juvenil: um estudo em democracias sulamericanas. In: BAQUERO, R.; NAZZARI, R. (Org.). *Forma de (ex)pressão juvenil e (in)visibilidade social*. Cascavel: Coluna do Saber, 2011.

BERCLAZ, Marcio Soares. *A natureza político-jurídica dos conselhos sociais no Brasil: uma leitura a partir da política da libertação e do pluralismo jurídico*. 2013, 357f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11 ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

BORBA, Joselita Nepomuceno. *Legitimidade concorrente na defesa dos direitos e interesses coletivos e difusos: sindicato, associação, Ministério Público e Entes não sindicais*. São Paulo: LTr, 2013.

BRYAN, Frank. *Real Democracy: The New England Town Meeting and How it Works*. Chicago: University of Chicago Press, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, v.24, n.2, p.30-50, fev./abr. 1990.

CARNEIRO, Carla B.; COSTA, Bruno L.; FARIA, Carlos A. *O processo de implementação e gestão de políticas sociais sob a ótica dos conselhos: o caso das políticas de assistência social e infância e adolescência em municípios mineiros*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2000.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. *Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 36(2):277-92, Mar./Abr. 2002.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. *Governança e Accountability*. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, Ago. 2004.

CARVALHO, Antônio Ivo de. Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania. In: *Conselhos municipais e políticas sociais*. Rio de Janeiro, Ipea, Ibam, 1997.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 7 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CENEVIVA, Ricardo. *Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente*. In: *Encontro de Administração pública e governança*, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf> . Acesso em: 18 dez. 2018.

CHRISPINO, Alvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. São Paulo: FGV, 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. *Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional*. In: *COMPARATO, Fábio Konder. Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CORBARI, Ely Célia. *Accountability e Controle Social: Desafio à Construção da Cidadania*. Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil, Curitiba, 2004. Disponível em: [https://twiki.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo242?rev=&filename=Accountability e Controle Social Desafio a Construcao da Cidadania.pdf](https://twiki.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo242?rev=&filename=Accountability+e+Controle+Social+Desafio+a+Construcao+da+Cidadania.pdf) . Acesso em: 20 dez. 2018.

COSTA, Ilton Garcia da; GOFMAN, Bruno. *A constitucionalidade da cessão de servidores públicos às organizações sociais*. Revista de Artigos do 1º Simpósio sobre Constitucionalismo, Democracia e Estado de Direito, v. 1, n. 1, jan. 2017. Disponível em: <<http://revista.univem.edu.br/1simposioconst/article/view/1207>>. Acesso em: 31 out. 2018.

COSTA, Ilton Garcia da; QUEIROZ, Roberlei Aldo. *A efetividade das normas constitucionais de políticas públicas*. In: Julia Maurmann Ximenes; Regina Vera Villas Boas; Yuri Schneider. (Org.). Direitos sociais e políticas públicas I. 1 ed. Florianópolis: Conpedi, 2016, v. 1, p. 78-112.

COSTA, Ilton Garcia da; LEITE, André L. Aguiar Paulino. *Organizações Sociais e a Efetivação do Direito Fundamental à Comunicação no Brasil*. In: Mariana Ribeiro Santiago; Cristhian Magnus de Marco; João Paulo Fernandes de Souza Allain Teixeira. (Org.). *Direitos Fundamentais e Democracia IV*. 1 ed. Florianópolis: Conpedi, 2014, v. 1, p. 426-447.

COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CRETELLA JÚNIOR, José; FRANÇA, Rubens Limongi. *Enciclopédia Saraiva do Direito*. Edição Comemorativa do Sesquicentenário da Fundação dos Cursos Jurídicos no Brasil 1827-1977. São Paulo: Saraiva, 1977.

CUNILL GRAU, Nuria. Nudos críticos de la accountability social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina. In: PERUZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Orgs.). *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2000.

DAHL, Robert A. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. 1 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DAHL, Robert A. *A Democracia e seus críticos*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

D'AVILA FILHO, Paulo M. *O clientelismo como gramática política universal*. Physis, vol.13, n.2, Rio de Janeiro, Jul./Dez. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312003000200009. Acesso em: 18 jan. 2019.

DIAMOND, Larry. *O espírito da democracia*. 1 ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2015.

DIAMOND, Larry. *Para entender a democracia*. 1 ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2017.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. A qualidade da democracia. In: DIAMOND, Larry (Org.). *Para entender a democracia*. 1 ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2017, p. 127-145.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Em direção à consolidação democrática. In: DIAMOND, Larry (Org.). *Para entender a democracia*. 1 ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2017, p. 239-260

DINIZ, Eli. *Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo em Perspectiva, 10(4):13-26, out./dez. 1996.

DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row, 1957.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/EPLAN. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. v.4 (Políticas sociais e organização do trabalho). Brasília, 1990.

DYE, Thomas. R. *Understanding public policy*. 4 ed. New Jersey: Prentice Hall, 1981.

FACCIONI, Vitor J. *O Tribunal de Contas e a responsabilidade social, através de auditoria ambiental, auditoria operacional e auditoria social*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, São Paulo, TCE-SP, n. 107, fev./abr. 2004.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo*. Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, jan./fev. 2001, p. 119-144.

FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. *Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política*. Lua Nova, São Paulo, nº 95, 2015, p. 181-223.

FERNANDES, Marta M. Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

FILGUEIRAS, Fernando. *Além da transparência: accountability e política da publicidade*. Lua Nova, São Paulo, nº 84, 2011, p. 65-94. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf> . Acesso em: 12 set. 2019.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Instrumentos da administração consensual: a audiência pública e sua finalidade*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, ano I, v. I, n. 8, nov. 2001.

FISHKIN, James S. *Democracy and deliberation. New directions for democratic reform*. New Haven: Yale University Press, 1991.

FISHKIN, James S. *Quando o povo fala: democracia deliberativa e consulta pública*. Curitiba: Instituto Atuação, 2015.

FREEDOM HOUSE. *Democracy in Crisis*. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> . Acesso em: 05 set. 2019.

FUNG, Archon. *Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences*. Journal of Political Philosophy, 11/3, 2003.

GASTIL, John. *Political Communication and Deliberation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2008.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM, José Francisco (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento*. Brasília: Editora da UnB, 2009

HERMANY, Ricardo. *(Re) discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: Edunisc/IPR, 2007.

HILLESHEIM, Jaime. As associações de moradores na cidade de Blumenau: expressão das contradições urbanas. In: THEIS, Ivo Marcos; MATTEDI, Marcos Antônio e TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. *Nosso Passado. (In) Comum: contribuições para o debate sobre a história e a historiografia em Blumenau*. Blumenau, Ed. da FURB: Ed. Cultura em Movimento, 2000.

HUNTINGTON, Samuel P.. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

JACOBI, Pedro. *Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania*. Rio de Janeiro: FGV. 2000.

KLIKSBERG, Bernardo. *O desafio da exclusão para uma gestão social eficiente*. São Paulo: FUNDAP, 1997.

KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz; MACEDO, Claudio Fernando. *Controle e reforma administrativa no Brasil*. In: Encontro Nacional da ANPAD (p. 22). Foz do Iguaçu, 1998. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1998-ap-33.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

MADISON, James. *O Federalista n. 10: A Utilidade da União como Salvaguarda contra a Facção e Insurreições Domésticas*. New York: Independent Journal, 1788.

MADISON, James. O Federalista n. 51: A estrutura do governo deve fornecer os freios e contrapesos (checks and balances) adequados entre os diversos departamentos. In: HAGOPIAN, Frances. Chile and Brazil. In: Diamond, Larry; Morlino, Leonardo (Ed). *Assessing the Quality of Democracy*. The John Hopkins University Press: Baltimore, 2005.

MAINWARING, Scott. *Sistemas Partidários em Novas Democracias: O Caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV. 1999.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.

MAINWARING, Scott. *The Crisis of Representation in the Andes*. Journal of Democracy, 17:3, 2006.

MALAFIA, Fernando César Benevenuto. *Controle social e controle externo podem interagir?* Dissertação. (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2011.

MANSBRIDGE, Jane, et al. A systemic approach to deliberative democracy. In: MANSBRIDGE, Jane; PARKINSON, John (eds.). *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. *Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia*. Revista de Administração Pública, 42(1), 61–82, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 11 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MIGUEL, Luis Felipe. *Sorteios e Representação Democrática*. Lua Nova, nº 50, São Paulo, 2000, p. 69-96. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a05n50.pdf> . Acesso em: 23 abr. 2019.

MOISÉS, José Álvaro; SIMONI JÚNIOR, Sérgio. Um índice para medir a força do Legislativo. In: MOISÉS, J. A. (Org.). *O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/ebooks/o-congresso-nacional-os-partidos-politicos-e-o-sistema-de-integridade>. Acesso em: 18 jan. 2019.

MOISÉS, José Álvaro. Crises, Desafios e Mutações da Democracia. In: DIAMOND, Larry (Org.). *Para entender a democracia*. 1 ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2017, p. 11-18.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MORLINO, Leonardo. *Qualidades da democracia: como analisá-las*. Soc. e Cult., Goiânia, v. 18, n. 2, p. 177-194, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/viewFile/42383/21342>. Acesso em: 18 dez. 2018.

MOTA, Ana Carolina Y. H. de Andrade. *Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes*. Tese. (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

NAPOLITANO, Marcos. *1964: História do Regime Militar Brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Brasília: Enap, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. *Democracia delegativa?* Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991. Disponível em: <http://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2018.

O'DONNELL, Guillermo. *Illusions about Consolidation*. Journal of Democracy, v.7, n.2, 1996, p. 34-51. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/16748>. Acesso em: 11 jul. 2019.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, nº 44, São Paulo, 1998, p. 27-54. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2018.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. In: DIAMOND, Larry (Org.). *Para entender a democracia*. 1 ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2017, p. 71-93.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal em novas democracias. In: DIAMOND, Larry (Org.). *Para entender a democracia*. 1 ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2017, p. 386-416.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino. *As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, nº 209, jul./set. 1997.

PASTOR, Robert A. A terceira dimensão da accountability: a comunidade internacional em eleições nacionais. In: DIAMOND, Larry (Org.). *Para entender a democracia*. 1 ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2017, p. 444-473.

PEREIRA, C. V.; MEDEIROS, P. H. R.. *O controle social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar*. Retrieved January 6, 2005.

PEREZ, Marcos Augusto. *A Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PLATTNER, Marc. F. Tradições de accountability. In: DIAMOND, Larry (Org.). *Para entender a democracia*. 1 ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2017, p. 431-437.

POLI, Luciana C., HAZAN, Bruno F. *Políticas públicas de conhecimento: redefinindo a lógica do orçamento*. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 24, p. 99-119.

PORTO ALEGRE EM ANÁLISE: SISTEMA DE GESTÃO E ANÁLISE DE INDICADORES. *Participantes nas Assembleias Regionais do Orçamento Participativo*. Disponível em: http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?regiao=1_14_201 . Acesso em: 24 set. 2019.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Citizen Information and Government Accountability: What Must Citizens Know to Control Politicians?* Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Washington, DC., 1995.

RENNÓ, Lucio R. et al. *Legitimidade e Qualidade da Democracia no Brasil: uma visão da cidadania*. São Paulo: Intermeios; Nashville: LAPOP, 2011.

RODRIGUES NETO, Antonio J. M. *Controle externo como instrumento de cidadania e indutor do controle social*. *Interesse Público*, Belo Horizonte: Fórum, ano 11, n. 56, jul/ago. 2009.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2014.

RUBIÃO, André. *O sorteio na política: como os minipúblicos vêm transformando a democracia*. *Opinião Pública* [online]. 2018, vol.24, n.3, pp.699-723. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v24n3/1807-0191-op-24-3-0699.pdf> . Acesso em: 13 ago. 2019.

SAMAGAIA, Jacqueline; MENDONÇA, Elaine Cristina. O associativismo civil em Blumenau: a trajetória das associações filantrópicas, assistencialistas e grupos de mútua-ajuda. In: ANDRADE, Edinara Terezinha de.; SANTOS, Nelson A. Garcia (Org.). *Associativismo civil e movimentos sociais em Blumenau: história, organização e mecanismos de participação*. Florianópolis: Insular, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 455-559.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHEDLER, Andreas. Por um conceito de accountability. In: DIAMOND, Larry (Org.). *Para entender a democracia*. 1 ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2017, p. 362-385.

SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. O que a democracia é...e não é. In: DIAMOND, Larry (Org.). *Para entender a democracia*. 1 ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2017, p. 30-49.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 2 ed. New York: Harper, 1947.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SERAFIM, Lizandra. *Controle Social nas Agências Reguladoras Brasileiras: Entre Projetos Políticos e Modelo Institucional*. Dissertação. (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2007.

SILVA, Laís Sales do Prado e; SANTOS, Murillo Giordan; PAULINO, Virgínia Juliane Adami. *Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso*. Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 15, nº 62, out./dez. 2015. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/40>. Acesso em: 6 set. 2019.

SILVA, Frederico Barbosa da, JACCOUD, Luciana, BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Cap_8-10.pdf . Acesso em 16 de mar. de 2019.

SILVA, Vini Rabassa da. Controle social de políticas públicas: um reflexo sobre os resultados da pesquisa. In: PEDRINI, M. D.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da (Org.). *Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios*. São Paulo: Paulus, 2007.

SIMAN, Ângela Maria. *Políticas Públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático* Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2005.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability: the other side of control. In: SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. (Org.). *Enforcing the rule of the*

law: the politics of societal accountability in Latin America. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2000.

STERN, Nicholas. *Empowerment leads to enrichment*. London: Financial Times, 2000.

TARROW, Sidney. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

TRANJAN, J. Ricardo. A sociedade civil brasileira pela lente da participação cidadã. In: MESQUITA, Nuno Coimbra. *Brasil: 25 anos de democracia: participação, sociedade civil e cultura política*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Índice de Percepção da Corrupção 2018*. Disponível em: <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/> . Acesso em: 23 abr. 2019.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TOMMASI, Livia de. A participação nos conselhos paritários: significados e limites. In: *Conselhos municipais e políticas sociais*. Rio de Janeiro, Ipea, Ibam, 1997.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Dellocracv in AlllericiI*. v. 1, New York: Schocken Books, 1961, p. 51.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 2 ed. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, 1977.

TUPINAMBÁ, Carolina; FERRADEIRA, Mariana. *As principais questões relacionadas às associações de empregados: uma análise atual e crítica*. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP, v. 15, jan./jun.2015. Disponível em: www.redp.com.br. Acesso em: 21 nov. 2018. ISSN 1982-7636 PP 42-73.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VERBA, Sidney; SCHLOZMAN, Kay Lehman; BRADY, Henry E. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

WESTPHAL, Vera Herweg. Reflexões sobre a organização interna em associações civis de Blumenau. In: ANDRADE, Edinara Terezinha de.; SANTOS, Nelson A. Garcia (Org.). *Associativismo civil e movimentos sociais em Blumenau: história, organização e mecanismos de participação*. Florianópolis: Insular, 2010.