

# Políticas Públicas no Brasil: Desafios Para a Participação Política e a Cidadania

*Public Policies on Brazil: Challenges for Policy Participation and Citizenship*

Douglas Marques <sup>1</sup>  
Christian Svoboda <sup>2</sup>

## RESUMO

O presente trabalho se propõe a análise da formulação das políticas públicas no cenário brasileiro contemporâneo. Inicialmente, apresentaremos alguns elementos sociopolíticos da formação do Estado neopatrimonialista brasileiro, através da matriz weberiana, que postula a sua formação anterior a sociedade. Após, busca-se enriquecer o estudo, relacionando o entendimento sobre esse Estado à análise dos desafios na formulação das políticas públicas, a ampliação da participação política e a construção da cidadania, por meio de pesquisa bibliográfica especializada no tema. A perspectiva de análise está respaldada no arcabouço teórico das Ciências Sociais que estuda o governo em ação. O presente estudo postula, para o caso brasileiro, a construção de uma cidadania frágil, seguido de uma baixa participação social da sociedade nas políticas públicas, precedidas pelo amálgama modernização/tradição do Estado.

**Palavras-chave:** Estado Neopatrimonialista; Políticas Públicas; Participação política; Cidadania.

## ABSTRACT

The present work proposes the public policies formulation analyzis in the Brazilian contemporary Stage. Initially, we propose some social politics elements of the neopatrimonialist State formation, by means of the weberian analyzis, that postulates to its formation society anticipate. We also intend to improve the study through specialized literature research in the subject and propose our understanding about the logical public policies formulation models, the increase policy participation and the conception of citizenship. To achieve this goal it was used the theoretical social science study that analyzes the government in action. This paper goes to the idea that in Brazilian case it has been constructed a fragile citizenship, followed by public policies created from high to above, anticipated by the contemporary conception of Neopatrimonialist State.

**Keywords:** Neopatrimonialist State; Public Policies; Policy participation; Citizenship.

<sup>1</sup> Doutorando e Mestre em Diversidade Cultural e Inclusão Social pela Universidade FEEVALE (2013); Especialista no Pensamento Marxista pela Faculdade Porto-Alegrense-FAPA (2011); Graduado em Serviço Social pela Universidade Luterana do Brasil-ULBRA (2010). Desenvolve seus estudos na linha de pesquisa Inclusão Social e Políticas Públicas, sob os temas de Capital Social, Cultura Política e descentralização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). É colaborador do grupo de pesquisa Metropolição e Desenvolvimento Regional da Universidade FEEVALE. Atua como docente do curso de Serviço Social do Centro Universitário Metodista IPA/Porto Alegre. Tem experiência em atividades de consultoria junto à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura-UNESCO, na área de políticas públicas para a cidade de Porto Alegre/RS. E-mail: [douglas.sersocial@gmail.com](mailto:douglas.sersocial@gmail.com).

<sup>2</sup> Mestre em Diversidade e Inclusão pela Universidade FEEVALE (2014). Graduado em Psicologia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2002). Psicólogo da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo. Tem experiência na área de Psicologia, com ênfase em Psicologia Social, atuando principalmente nos seguintes temas: psicologia e assistência social, proteção social, psicologia e pessoas com deficiência. E-mail: [svoboda@svoboda.com.br](mailto:svoboda@svoboda.com.br).

## 1. INTRODUÇÃO

O continente latino americano tem se desenvolvido socioeconomicamente de forma peculiar em relação aos países denominados 'modernos'. Uma peculiaridade que tem se demonstrado importante considerando os aspectos econômicos, sociais e culturais dessa região quando, por exemplo, da tentativa de compreender a implementação das políticas públicas e a sociedade como um todo. Esse contexto tem se revelado por meio do fenômeno da desigualdade social, apontado por organismos internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, com um dos maiores desafios (BAQUERO, 2013) para essa região. Diante disso, compreender acerca da formação do Estado e sua relação com as políticas públicas é fundamental para o atual debate político e democrático da América Latina e, em especial, do Brasil. Para este fim, colocaremos em discussão alguns elementos da formação sociopolítica do Estado Brasileiro através do postulado *weberiano*, o qual será articulado com a construção da cidadania e com a formulação das políticas públicas, geridas dentro desse contexto.

Nessa direção, nos anos 1990, coloca-se o desafio às ciências sociais a necessidade de buscar elementos para a constituição de um paradigma latino para a análise de desenvolvimento dessa região. Considerando a crise das instituições políticas e o cenário de quase oposição entre Estado e a sociedade, busca-se em elementos formais (instituições, políticas públicas, partidos políticos) e elementos informais (a cultura, comportamentos, ética) explicar como desenvolver uma boa sociedade.

Pensando a partir da perspectiva weberiana, conceituaremos a relação entre Estado e sociedade civil dentro de um jogo de poder onde o primeiro se arma de elementos para anteceder as reivindicações e necessidades do outro. Como sugere Santos (2013), o Estado instituído a partir de um modelo importado, configurou-se como uma entidade anterior e robusta, que foi, paulatinamente, amalgamando a sociedade. Aqui, apontamos para o processo histórico de formação do Estado brasileiro, no que se refere sua passagem de um modelo político colonial à construção de um modelo republicano, em que pese à marginalização da participação da sociedade nos processos decisórios políticos. Somado a isso, o desejo de continuidade no poder por parte dos dirigentes políticos que reforçavam ainda uma forma de administrar baseada na tradição ibérica de herança lusitana patrimonial.

A hipótese do trabalho sugere que no caso brasileiro a pesada herança das tradições se reatualize no Estado Neopatrimonialista (SCHWARTZMAN, 1982), o qual promove a baixa participação política dos sujeitos e que interfere na construção da cidadania, fragilizando o aprofundamento da democracia nas suas dimensões global, regional e local. Trabalharemos com o conceito de Estado como um espaço de convergência de interesses de grupos privados e partidos políticos que se apresentam com o decorrer da sua formação e que passam a trazer também desafios históricos a sua modernização, visto a perpetuação da herança conservadora e das tradições do passado.

A problematização sobre a construção da cidadania no Brasil é impulsionada pela concepção de cidadania na encruzilhada (CARVALHO, 2011), sendo aquela em que o Estado teve influência antecipatória na implementação gradativa dos direitos civis, políticos e sociais, a despeito dos interesses da sociedade civil. Sobre estes direitos, vislumbra-se, para o caso brasileiro, o surgimento primeiro dos direitos sociais, seguido pelos políticos, para enfim chegar aos direitos civis (CARVALHO, 2011). Nesse aspecto, verifica-se que a ordem em que os direitos são estruturados influencia a forma como a cidadania vai se estabelecendo. Seguindo essa conceituação, trabalharemos com a ideia de uma baixa participação política pela sociedade civil, embora seus esforços, por meio de manifestações públicas e movimentos sociais (e populares) recentes, de influenciar nas decisões políticas. Contudo, não sugerimos o engessamento da participação política, pelo contrário, queremos sublinhar os obstáculos e as possibilidades que a sociedade civil tem encontrado para expressar as suas demandas.

Como forma de dar sustentação teórica à hipótese da relação entre Estado e sociedade atravessada pelo

neopatrimonialismo, estudaremos acerca do papel do Estado na formulação das políticas públicas. Esse estudo se dará por meio do arcabouço teórico das ciências sociais, na sua vertente que analisa o “governo em ação” (SOUZA, 2006). Com este suporte sociológico, pretendemos relacionar a maneira como tem se dado a construção das políticas públicas no contexto da formação do Estado brasileiro.

Em relação às políticas públicas, parte-se do entendimento de que a concepção de Estado influencia diretamente sua formulação, e que, a forma de concepção dessas políticas define quais prioridades são elencadas em detrimento de outras. Isso tem sua importância quando analisamos a finalidade políticas públicas que podem ser instrumentos de reparação, enfrentamento ou (re)produção das desigualdades sociais.

A problemática desse artigo busca compreender como tem se dado a relação da formulação das políticas públicas e a construção sociopolítica de cidadania e participação política no contexto do Estado neopatrimonialista brasileiro. A fim de atingir o objetivo, nos utilizamos da metodologia de pesquisa bibliográfica classificada por Gil (2010) como aquela elaborada por material bibliográfico já publicado referente ao pensamento de autores que versam sobre o tema de políticas públicas. A construção teórica respaldou-se na literatura especializada, a saber: o conceito de Estado neopatrimonialista é abordado a partir do arcabouço teórico de Schwartzman (1982); A problematização acerca da ampliação da *participação política* está respaldada nas idéias de Bobbio; Matteucci; Pasquino (1998); A construção da *cidadania* no Brasil está ancorada em Carvalho (2011) e Marshall (1967), e o debate sobre as *políticas públicas* está em sintonia com as formulações de Caldas (2008), De Paula (2003) e Souza (2006).

## 2. FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Ao analisarmos a formação do Estado Brasileiro, vislumbramos que o caráter folclórico do *atraso* que se possa carregar não o faz diferente de outros países como França ou Japão, que possuem fortes traços patrimonialistas (SORJ, 2001). No entanto, a dificuldade dos setores mais pobres da população em se expressar, a impunidade das elites e sua extrema desigualdade social, diferenciam o Brasil daqueles outros países. No plano sociopolítico, sugerimos que o patrimonialismo possa vir a ser uma das causas da baixa participação política e promotor de entraves para o processo democrático. Dessa forma, aspectos tradicionais e modernos da formação de um Estado entram em embate.

Remontando o contexto da formação do Estado Brasileiro, temos como característica primeira a sua importação pela coroa portuguesa, conseqüentemente reproduzindo as tradições de um Estado patrimonial, caracterizado pela apropriação privada da “coisa pública” com vistas à perpetuação de determinados grupos privados e partidos políticos no poder (SCHWARTZMAN, 1982). Nesse sentido, Fedozzi (1997) aponta para a formação do Estado brasileiro à margem das revoluções burguesas clássicas e desenvolvido mediante os condicionamentos impostos pelo modelo de dominação patrimonialista-burocrático herdado da colonização portuguesa.

Nesse sentido, o binômio tradição/modernidade, no nosso entendimento, complexifica a análise da formação do Estado brasileiro. Bublitz (2006) observa que manutenção da escravidão e de certos privilégios da elite agrária tradicional contribuiu para a reiteração de determinadas características conservadoras no Estado. Mesmo a abolição da escravatura, da forma como ocorreu, não gerou a inclusão socioeconômica dos afro-brasileiros. Parafrazeando a autora, ao passo que o Estado optava pelo conservadorismo e o mando, suplantando as revoltas populares, a elite dirigente investia na sua própria sobrevivência e reprodução no poder.

Como conseqüência dessa antecipação do Estado aos anseios da sociedade civil, descreveu Carvalho (2011) que no Brasil a concepção de cidadania tem caminhado na contramão dos países de concepção de

políticas públicas denominadas *Welfare State*. Assim, temos primeiro o surgimento dos direitos sociais, políticos e, por fim, os civis. Direitos da primeira geração, como os direitos sociais, não estão resolvidos enquanto instrumentos que possam tensionar e responder as expressões da desigualdade social. Em consulta ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012), baseado em dados do Censo 2010 e ao portal do Ministério do Desenvolvimento Social do Governo Federal-MDS (BRASIL, 2012), temos que o Brasil possui 16,2 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza. O MDS definiu como integrantes desta faixa da população aqueles que vivem com até 77,00 reais por mês. Com relação à educação, somam-se no Brasil, 14,1 milhões de analfabetos. Analisando apenas as áreas aqui citadas já podemos aferir o quanto desenvolvimento social está em descompasso com o nível de crescimento econômico do país, considerando que o Brasil atingiu o posto de sétima maior economia do mundo em 2012.

A configuração contemporânea do Estado, a saber, em que coabitam o tradicional e o moderno, é posta em debate na seguinte discussão sobre o fenômeno do neopatrimonialismo brasileiro (Schwartzman, 1982).

## 2.1 Estado Neopatrimonialista e participação política

No século XIX, a função do Estado moderno tende a se deslocar para o chamado "*bem estar social*"<sup>3</sup> da sociedade, provendo direitos sociais aos que estavam fora do mercado de trabalho para que os mesmos pudessem participar do "pacto" de inclusão da nova ordem social como consumidores (DE PAULA, 2003). Sob esta ótica, inicialmente exploremos como tem se dado a participação política no Estado, através do conceito de neopatrimonialismo (SCHWARTZMAN, 1982). O autor supracitado analisa a atual formação do Estado pela coexistência de relações tradicionais e modernas e nesse sentido, define o conceito como:

O que o patrimonialismo e feudalismo têm em comum, por um lado, e a dominação racional-legal por outro. É o aspecto "tradicional" dos primeiros e "moderno" do segundo. É importante lembrar aqui o conceito weberiano de tradição, ou seja, "a crença na rotina de todos os dias como forma inviolável de conduta". No outro extremo, os sistemas modernos seriam aqueles cujas normas seriam "baseadas na validade de um estatuto legal e na 'competência' funcional baseada em regras criadas racionalmente (p. 128).

A estrutura de (re)produção das relações de poder e dominação permeada pelo uso das tradições, potencializam-se no Estado contemporâneo constituindo uma nova qualidade: somando-se a perpetuação das tradições, temos a burocracia-racional estatal. Assim, no interior deste fenômeno encontramos também um novo traço na participação política da sociedade, que se apresenta pela isonomia de acesso as suas estruturas, mas mantém rígidas restrições na ordem das tradições e da pessoalidade. Segundo Schwartzman (1982), nas sociedades modernas, a participação é estendida a todos, mas sua forma e intensidade variam. Sendo mais preciso, num esquema de níveis de participação de um a três, sugerido por Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), a participação da população, para o caso brasileiro, sugerimos que tem se restringido ao primeiro nível, chamado de presença política. O **quadro 1** a seguir, nos ajuda na análise do fenômeno:

<sup>3</sup> Aqui, em atenção ao modelo Keynesiano de gestão do Estado que, após o período da Grande Depressão (1929), contrariando as teorias sob os problemas da *produção*, sugere que estes são da ordem de *demanda*, por tanto de *consumo*. Assim, a função da ampliação dos direitos sociais, sobretudo os trabalhistas, segundo a teoria de Keynes, tornaria possível que a grande leva da população desempregada pudesse participar das relações de compra e venda, aquecendo a economia, por meio do consumo – nota dos autores.

Nível de participação	Conceito de participação	Forma de participação
1º Nível	Presença política	Limitada. O sujeito é informado dos processos decisórios já tomados. Participar de uma reunião, por exemplo.
2º Nível	Ativação política	Relativa. O sujeito se engaja em atividades que lhe foram confiadas, dentro ou fora da organização.
3º Nível	Participação Política	Efetiva. O sujeito influencia diretamente no processo decisório.

#### Quadro 1 – Formas de participação política

Fonte: BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO (1998)

Considerando participação política como a ação pública que interfere na organização e/ou distribuição dos recursos do Estado, nosso entendimento sugere que a participação no Estado não tem ultrapassado o acesso formal da população aos espaços políticos, somado a esse, a participação nos processos de decisões ainda se encontra bastante fragilizado. A esse respeito, Gonzáles (2011), ao estudar a participação política na América Latina e, conseqüentemente a realidade brasileira, afirma que votar, cumprir as leis e pagar impostos é considerado o elemento mais importante, sendo pouco valorizada a participação em organizações sociais e políticas.

Complementa o autor, que uma tentativa de romper com as relações de patrimonialismo, personalismo e clientelismo no interior do Estado, foi a criação de instrumentos de participação popular. No entanto, estes “servem na verdade, aos propósitos de controle do governo central sobre a execução de suas diretrizes e orçamento, utilizando a população como instrumento de fiscalização de decisões tomadas de forma centralizadas, sem a partilha de poder” (González, 2011, pág. 64).

Ampliando o debate, ao atentarmos para a importância do processo de democratização do Estado a partir de 1988, vislumbramos a possibilidade da ampliação da participação da sociedade civil, por meio da proposição de Projetos de Leis e de Leis Complementares (Lei complementar nº 9.709/98). Contudo, verifica-se a escassez de iniciativas populares, ao analisarmos a quantidade de projetos de leis apresentados a Câmara Federal dos Deputados. Mesmo com a implantação dos dispositivos jurídicos, fica evidente que a sociedade tem tido dificuldades para se expressar acerca das suas demandas. Passado mais de duas décadas, temos apenas quatro projetos de iniciativa popular sancionados pelo Senado Federal<sup>4</sup>. Assim, a respeito da baixa participação política, concordamos com Clemente (2011)<sup>5</sup>, quando este afirma que “os avanços sociais em geral foram outorgados pelo Estado, e não conquistados pela luta popular”, embora considerando experiências significativas de táticas de experimentação social (BRAGA,

<sup>4</sup> Sendo elas: Lei nº 8.930/94, dos Crimes Hediondos; Lei nº 9.840/99, Contra a Corrupção Eleitoral; Lei Complementar nº 11.124/05, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e Lei Complementar nº 135/10, da Ficha Limpa, esta, sendo a única nos últimos cinco (5) anos. O leitor pode aprofundar a análise junto ao portal da Câmara Federal dos Deputados, onde pesquisamos sobre as leis de iniciativa popular no Brasil. Endereço on line: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em 21 de jan. de 2013.

<sup>5</sup> Augusto Clemente. Cientista político, doutorando pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS. *Pais só têm quatro leis de iniciativa popular*. Entrevista concedida para a revista on line Gazeta do Povo em 02 de outubro de 2011. Acesso em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1175608&tit=Pais-so-tem-4-leis-de-iniciativa-popular>. Capturado em 21/01/2013

2012), como o período da primavera à brasileira.

Para Braga (2012), a construção da cidadania na contemporaneidade tende a incorporação de novos arranjos sociais, de iniciativas populares espontâneas, enfim, de *novas táticas de experimentação social*. Citamos como exemplo as manifestações populares iniciadas em Túnis/Tunísia em 2010, se estendendo para o Oriente Médio em 2011, sendo essas denominadas de “*Primaveras Árabs*”. No Brasil, durante o mês de junho de 2013, reeditamos a noção de “primaveras árabes” com as manifestações populações em todo o país. Esses movimentos populares apresentam novas táticas sociais à construção da cidadania, sendo elas: 1) Iniciativa nacional/local articuladas com um movimento que é internacional; 2) São legitimadas por iniciativas ‘apartidárias’, com lideranças descentralizadas e 3) são articuladas simultaneamente em vários lugares ao mesmo tempo, por meio do uso de redes sociais.

Por este prisma é possível discorrer, de forma breve, o entendimento sobre processo de formação do Estado brasileiro, antecedente a formação da sociedade, pautado pelas heranças patrimonialista, centralizadora e tradicional. Assim, temos alguns dos postulados teórico-analíticos que caracterizam a baixa participação política e a lógica de “cima para baixo” nas ações estatais. Considerando estes aspectos, apresentamos o entendimento sob a construção da cidadania e a formulação das políticas públicas.

## 2.2 Cidadania e participação política

No final dos anos 1980, precisamente em 1988, temos legitimado a reforma da Constituição da República Federativa do Brasil, chamada de Constituição Cidadã. Numa primeira leitura sobre o processo, poderíamos aferir que a construção da cidadania estava sacramentada e, portando, a sua consolidação era um dever da história. Mas, nos reportando a Carvalho (2011), o mesmo nos alerta de qualquer antecipação apressada do processo, e esclarece a dialética do devir: a cidadania do papel e a cidadania do cotidiano. Assim, o devir da cidadania não é uma inevitabilidade histórica, mas um longo caminho de uma sociedade civil amadurecida, mas não resolvida nas suas contradições históricas, onde a sucessão dos direitos civis, políticos e sociais é determinante na cidadania constituinte. Veremos como os direitos se sucedem e constroem a cidadania brasileira está associado com o impacto social que se observa ainda hoje. Sobre isso, verificamos que a desigualdade social que acompanha esse atravessamento dos direitos tem se apresentado para as atuais políticas públicas uma questão de urgente enfrentamento.

Conforme Cardoso de Oliveira (2011, p. 37): “No Brasil pós-escravidão, a cidadania teria tido sempre um status inclusivo [...] embora os direitos fossem distribuídos de forma diferenciada”. Utilizando as ideias de Marshall conforme usadas por Carvalho (2011) para compreensão da construção da cidadania brasileira, vemos que no Brasil, os direitos se constituíram em uma determinada ordem, o que gerou um tipo de cidadania que se encontra inserida em um sistema que compactua desigualdades e distribui privilégios. Para entender esse contexto, duas diferenças importantes estão relacionadas com o conceito de cidadania construído no Brasil. O autor supracitado aponta que no Brasil, houve maior ênfase nos direitos sociais, e que isso acarretou outra mudança importante, alterando o percurso dos direitos observados por Marshall, o que acabou, por consequência, modificando a cidadania resultante. Quando os direitos sociais são a base da pirâmide, uma tendência importante é o excesso de valor atribuído ao Poder Executivo. Nos períodos ditatoriais o Poder Legislativo foi praticamente usurpado de sua funcionalidade, fazendo com que os direitos sociais estabelecidos pelo Estado promovessessem uma centralidade no Poder Executivo. Como assinala Carvalho (2011):

Essa orientação para o Executivo reforça longa tradição portuguesa, ou ibérica, patrimonialismo. O Estado é sempre visto como todo-poderoso, na pior hipótese como

repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores ( p.221).

Todos estes fatos fizeram com que, no Brasil, a concepção de política pública fosse associada a privilégio ao invés de direito, o que minou uma conquista democrática e refreou o desenvolvimento de uma cidadania ativa. Com um Poder executivo centralizador e uma sociedade que é sistematicamente destituída de seu real direito político, a cidadania esvazia-se e não se fortalece. Nessas condições, não há promoção de justiça social e nem alteração significativa das disparidades da desigualdade social. Assim, verificando a antecipação dos direitos sociais aos direitos civis e políticos, no Brasil se constitui uma cidadania passiva e receptora (Carvalho, 2011). Ao que se segue a essa colocação é o desprestígio que o Estado tem por parte de seus cidadãos na efetividade dos direitos basilares da cidadania. O cenário aponta para duas consequências principais: uma sociedade civil enfraquecida e um Estado fortalecido, arbitrário e dominador.

Avançando ao debate, temos em Cardoso de Oliveira (2011) a contribuição sobre as duas concepções de igualdade no Brasil. A primeira como dita a Constituição Federal Brasileira, o tratamento previsto em lei é aplicado para todos. Dessa forma constitui-se a isonomia jurídica como primeiro tipo de igualdade. A segunda, o tratamento diferenciado, dominante nas instituições públicas e no espaço público compartilhado pelos cidadãos, constitui-se de outra concepção de igualdade na qual os direitos envolvidos na cidadania são relativizados. Em outras palavras:

Associando a concepção de igualdade como tratamento uniforme à igualdade de direitos, e a concepção de igualdade como tratamento diferenciado à justificação de privilégios, sugeri que a singularidade brasileira estaria na arbitrariedade da definição entre os campos de vigência das duas concepções, ou de uma certa indistinção entre o exercício de direitos e de privilégios, caracterizando a inexistência de um mundo cívico bem conformado entre nós (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2011, p.37).

A dificuldade de implementar os direitos constitucionais, gerada a partir da tensão entre as 'duas igualdades' sugere uma desarticulação importante. Observa-se aqui, de um lado, uma clivagem que acontece entre o universo discursivo da formulação de políticas públicas e no acesso aos direitos e o campo das interações cotidianas de outro. Discriminações de classe e status são recorrentes quando se considera a possibilidade de uma igualdade baseada em privilégios. Na concepção Weberiana trazida por Schwartzman (1982), classe é utilizada para referir a pessoas que compartilham da mesma oportunidade de acesso a bens de consumo, condições e experiências de vida pessoais em função de seu poder aquisitivo. Já status é uma avaliação social específica, diretamente relacionada com o monopólio na oportunidade de acesso a bens materiais e ideais. Posições de privilégios baseadas em status e classes são características de sociedades vigentes sob um regime neopatrimonialista.

Dessa forma, verificamos o caráter de “antecipação” estratégico do Estado frente os processos de organização social e de encaminhamento das demandas sociais. De acordo com Carvalho (2011), temos uma dicotomia entre a cidadania *versus* cidadania. Assim, sugerimos que a construção da cidadania no Brasil tendencialmente seguiu uma lógica assimétrica entre Estado e sociedade civil, predominando os arranjos e mecanismos de dominação estatal, fragilizando o exercício da participação política.

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO E DESDOBRAMENTOS NO BRASIL

Introdutório ao tema é a implicação da cultura política nos processos de implantação e participação nas políticas públicas. Gonzáles (2011) defende que qualquer engenharia institucional não deveria ser feita de forma abstrata, sem levar em conta as tradições e as condições sociais do local em que serão implantadas como elementos fundamentais da análise de sua viabilidade de sucesso. Este processo local de reprodução da cultura deve ser incorporado quando da decisão do Estado de implantar e/ou de mensurar os impactos de uma política pública. Aqui, neste trabalho, entendendo o poder executivo local como uma fração do Estado nacional, as ações de ampliação da cidadania pelos pressupostos da modernidade, são tensionados pela cultura da herança da solidariedade e dominação tradicional. Assim, as tentativas de operar uma política pública pelos postulados da racionalidade, democracia, do uso dos espaços públicos, entre outros, estará perpassada por ações motivadas pelo perfil carismático/afetivo, pela ajuda dos ricos aos mais pobres, pela manutenção da hierarquia social.

Sobre o conceito de políticas públicas na contemporaneidade, atentamos para Souza (2006), que ao analisar a formulação dessas na América Latina, irá salientar uma característica político-cultural relevante: a inexistência de coalizões e/ou polarizações políticas. Essa fragilidade torna-se um entrave às políticas públicas que possam equacionar crescimento econômico e as demandas nacionais, fragilizando o tensionamento social por uma agenda de demandas sociais da população. Nossa matriz de análise das políticas públicas, sugerida por Souza (2006), está ancorada nos pressupostos das ciências sociais que buscam compreender como e por que os governos optam por determinadas ações. Sugerimos esta vertente de análise em sintonia com o contexto da formação do Estado brasileiro, considerando, como dito anteriormente, que este antecede a formação da sociedade civil. Assim, qualquer teoria de políticas públicas precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (Souza, 2006).

A experiência particular da ampliação dos direitos sociais no Brasil, seguido, ora de um esvaziamento político das instituições, ora do deslocamento político de atores sociais do lugar do tensionamento para a representação institucional/estatal, contribuiu para a baixa participação política da sociedade, não acompanhando o crescimento econômico. Como consequência, não possibilitou: (a) a incorporação de novos contingentes sociais; (b) nem um maior nível de igualdade social, pois ficaram excluído os direitos sociais dos “pré-cidadãos” (Fedozzi, 1997).

As análises sobre os postulados de cidadania, democracia e justiça social que passam a nortear as políticas públicas não podem perder de vista que estas são instrumentos que vão dar forma e conteúdo as agendas e intenções de um determinado governo por meio de programas, projetos e ações governamentais. Dito isso, nosso entendimento sobre políticas públicas sugere que essas não são instrumentos diretos dos anseios societários por democracia e justiça social, mas são permeados pelas intenções e prioridades dos governos, que pretende responder a um determinado fim. Caldas (2008) contribui ao analisar a relação do Estado brasileiro e as políticas públicas na contemporaneidade:

Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. É certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade. Ou seja, o bem-estar da sociedade é sempre definido pelo governo e não pela sociedade. Isto ocorre porque a sociedade não consegue se expressar de forma integral (p. 5)

Para tanto, nos lançamos a compreender como se dá a natureza das políticas públicas no cenário brasileiro, constituído por um governo denominado como *democrático-popular*, que nos últimos anos tem se notabilizado pela efervescência na formulação destas políticas. Mas aqui, neste construto, sugerimos que sua quantidade precisa ser aferida com relação a seus objetivos e a qualidade da participação social, assim, a sua qualidade torna-se uma possibilidade.

A nossa análise, sugere para políticas públicas de natureza redistributiva (Souza, 2006), que tendem a incorporar parcelas da população historicamente marginalizadas do acesso de bens e consumo produzidos pela sociedade, em detrimentos de outros extratos sociais. A respeito dessa realidade, a autora supracitada sugere que:

[...] atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos no futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. (p.29)

Ao caráter impreciso com relação aos encaminhamentos e o 'futuro' das políticas públicas desta natureza, evidenciamos os aspectos cultural da sociedade e político-organizacional das instituições e dos governos. Entendemos as políticas públicas como um marco jurídico-legal, permeadas pelas "inserções" nas relações sociais de uma sociedade, atravessando a cultura instituída e os acirramentos de uma nova cultura; a burocracia e o personalismo das instituições que moldam padrões na sua cultura organizacional e, ainda, as diferentes estratégias dos governos para atingir determinados fins. A este último, nos cabe a indagação: o que leva o governo a optar por uma determinada política pública em detrimento de outra? Na contribuição de Souza (2006), temos três respostas possíveis: 1) A focalização dos problemas, o governo assume que devem fazer algo; 2) A consciência coletiva de uma sociedade que entende que é preciso enfrentar determinado problema. A força ou a fraqueza de tensionamento de grupos e movimentos sociais é determinante na constituição da agenda política; 3) A importância dos participantes, sendo eles *visíveis* (grupos sociais, mídia, partidos) e *invisíveis* (intelectuais e burocratas). Os primeiros definem a agenda, cabendo aos segundos suas alternativas.

A essa questão, entendemos também que o perfil da governabilidade que envolve as decisões dos governos deve ser incorporado na análise. Os *democráticos* entendem que agregar o maior número de representação da sociedade, pode ajudar a compreender melhor o problema. Já os que têm na *racionalidade* os seus postulados, buscam entre os envolvidos, da sua confiança, (do governo) quem reúne as melhores virtudes para enfrentar o problema. E por fim, temos os chamamos *empreendedores políticos*, formados por grupos técnicos responsáveis pelas estratégias que subsidiam os governos na escolha das políticas públicas. Para o convencimento, deste grupo decisório, Souza (2006), evidencia que:

Existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (c) feedback, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. (p.32)

No caso brasileiro, o cenário atual das políticas públicas tem se pautado por dois conceitos: o de eficiência e controle social. O primeiro, a partir do processo global de otimização dos recursos para a ação dos Estados, em que a administração pública tem se pautado pela teoria do gerencialismo público (BRESSER-

PEREIRA, 2011), racionalizando os gastos públicos visando o controle fiscal, maior eficiência e a descentralização estatal. A eficiência passa a ser a nova ordem: otimizar atividades, reduzindo os seus custos. O segundo, o controle social, tem fomentado a participação da população na gestão e avaliação das políticas públicas com vistas o desenvolvimento social e regional. Este tem sido um instrumento insuficiente ao que se refere aos seus fins. No Brasil, são exemplos dessa tentativa os diversos conselhos comunitários voltados para as políticas sociais, assim como o orçamento participativo (SOUZA, 2006), que na sua maioria não tem possibilitado o acompanhamento “de perto” da população as políticas públicas e tem se limitado a instrumentos que possibilitam decisões já direcionadas a população.

Dito isso, complementar aos aspectos como a insipiente polarização política e o perfil dos governantes que influenciam na formulação das políticas públicas, como já salientado, Souza (2006) ressalta que embora tenha impactos de curto prazo, essas políticas têm desdobramentos em longo prazo. A autora ainda sugere que não só os indivíduos têm força, mas as regras formais e informais das instituições (neoinstitucionalismo), sobretudo a cultura política, influenciam diretamente.

### 3.1 Políticas públicas: institucionalismo ou culturalismo?

Ao analisarmos a realidade regional da América Latina, em meados dos anos 1990, passa a ser tendência atrelar o fator cultura política a análise do sucesso ou fracasso das instituições do Estado (BAQUERO, 2013). Dado a uma tradição clientelista e o cenário de dificuldade do Estado em dar respostas às demandas da sociedade, coloca-se em cheque a perspectiva institucionalista, somente, em determinar o bom desempenho de uma sociedade. Nesse sentido, busca-se um consenso de análise que contemple as instituições formais (partidos políticos, políticas públicas e serviços) e as instituições informais (relações sociais, comportamentos, cultura política, tradições, entre outros) para melhor aferir o que determina o sucesso ou fracasso das instituições do Estado e da sociedade, de uma maneira geral.

Se considerarmos o caso brasileiro, em meados dos anos 1990, a perspectiva de análise das políticas públicas estava direcionada pelas diretrizes da New Public Management (Nova Administração Pública), constituindo-se numa reestruturação institucional do Estado, após a crise do Keynesianismo e o desenvolvimentismo, de inspiração Britânica e Norte Americana. Nesse sentido, a Administração Pública Gerencial tinha como proposta tornar o Estado eficaz e eficiente, aliado ao novo ordenamento internacional, sugerindo atividades exclusivas e não exclusiva desse Estado, denominada assim de gerencialismo público (BRESSER-PEREIRA, 2011).

Conforme sugerido, esse modelo gerencial foi importante para o período de redemocratização do Estado ao por em marcha a criação de espaços institucionais de participação e descentralização das políticas públicas. No entanto, observa-se a necessidade de incorporação da perspectiva sociopolítica (societal) a funcionalidade eficaz (gerencialista) na administração pública do Estado. Ao se tratar de políticas públicas, faz-se necessário combinar a implantação e descentralização das instituições com o aprofundamento da democracia e participação social.

Nessa direção, De Paula (2005) aponta para o modelo de gestão pública denominada de Administração Pública Societal, proposta sugerida ainda nos anos 1960, pelos movimentos sociais, como resistência ao regime militar. Essa perspectiva apresenta-se no processo de redemocratização do Brasil, na tentativa de construção de um modelo de gestão pública que incorporasse as demandas da sociedade, que tornasse o Estado mais eficiente, articulando crescimento econômico e ampliação dos serviços públicos (De Paula, 2005). Contudo, coloca-se em questão a tradição centralizadora e burocrática (weberiana) do Estado na condução das políticas públicas, fragilizando a inclusão de setores marginalizados e o fomento aos espaços públicos de participação (De Paula, 2005). Em meio a muitos esforços, a perspectiva societal ganha fôlego somente no final dos anos 1980, considerando o processo de redemocratização do Brasil.

No entanto, persistem desafios na gestão pública que encaminham um lugar ainda periférico à participação política da sociedade, consistindo em algumas tentativas locais fragilizadas, no que diz respeito à possibilidade dos sujeitos se expressarem.

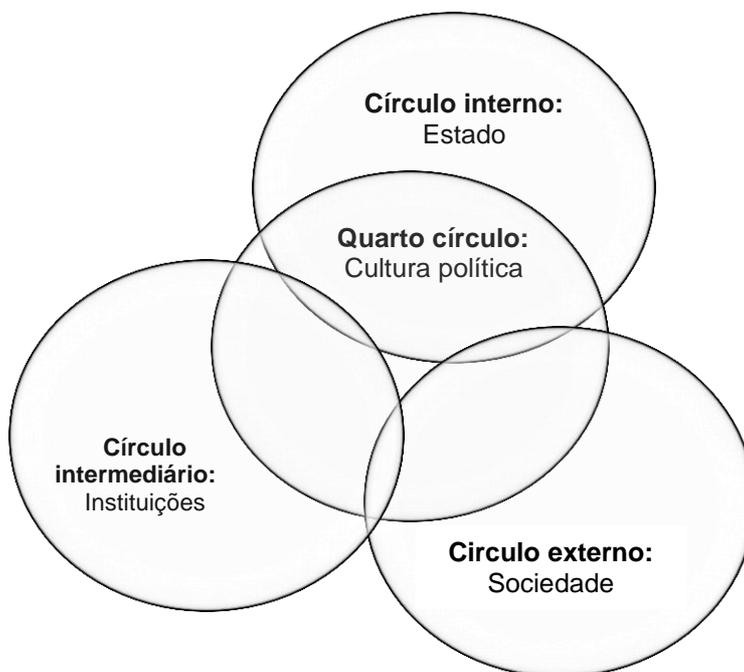
Verifica-se também que democratizar uma organização pública é distinto de viabilizar a participação política (De Paula, 2005). O Estado deve garantir a participação de um complexo tecido mobilizatório das camadas populares, por meio de instrumentais cambiantes, para isso é necessário a superação da cultura política autoritária e patrimonial (De Paula, 2005).

O desafio de compreender e analisar o aspecto da participação política dos movimentos sociais demanda uma leitura crítica que entrelace as dimensões do Estado, da sociedade, das instituições e da cultura política. Essa última, em muitos processos de implementação e avaliação das políticas públicas têm sido negligenciada. O custo desse distanciamento entre a cultura, a sociedade e as instituições, tem sido analisado, na perspectiva latinoamericana (BAQUERO, 2013), sendo apontado que:

Esse sistema negligencia aspectos culturais – principalmente a cultura cívica – que influenciam o funcionamento de uma sociedade determinada por meio de valores, das atitudes, das instituições e das condutas compartilhadas de suas comunidades. (p. 23)

Nesse sentido, parafraseando Baquero (2013), quando se incorpora o contexto social e cultural, a democracia pode ser mais efetiva na regulação dos conflitos, incorporando dissenso e diversidade, e servindo como marco normativo para as relações da vida cotidiana.

Diante da complexa engenharia institucional que envolve a implantação das políticas públicas, evidenciamos a importância da cultura política, conforme o **gráfico 1** abaixo:



**Gráfico 1: Cultura política e desempenho das políticas pública.**

Fonte: próprios autores

O elemento cultura política, conforme nossa sugestão, permeia todos os outros círculos, como muito bem observado por Baquero (2013), indicando algo difícil de ser mensurado no que diz respeito aos aspectos da política e da cultura. Dessa forma, nota-se um esquema interpretativo que tem ignorado o quarto círculo, formado pela cultura política, que define valores, normas, orientações, atitudes e comportamentos de uma sociedade (BAQUERO, 2013).

Observa-se, por parte do Estado, uma tradição patrimonialista e centralizadora, que aos poucos vai amalgamando a sociedade, disseminando uma cultura de apropriação privada do público e um frágil papel de governabilidade. A sociedade civil, para o nosso caso, por meio das políticas públicas, tem encontrado dificuldades de se expressar levando em conta uma institucionalidade enrijecida em uma cultura de funcionalidade eficaz, que restringe a participação política e fragiliza a gestão pública 'afinada' com as reais demandas da população. As instituições, reproduzindo a estrutura estatal, contribuem para a proliferação de uma cultura de incapacidade de resposta aos problemas locais e o seu atrelamento a uma função de servir a determinados grupos, em especial nos períodos eleitorais. Por fim, o elemento cultura política, complementar aos aspectos formais, contribuiu para o aprofundamento da democracia e o melhorar a capacidade de governabilidade dos governos. Embora apontado como um desafio, a cultura política poderia encaminhar um cenário semelhante à de:

Democracias com orientação social em países emergentes possibilitariam a abertura de espaços na esfera pública, nas quais novos atores e movimentos sociais poderiam conquistar e desenvolver novas estratégias, novas identidades e uma "cultura cívica" - ainda que incipiente e limitada -, mas imprescindível para a estabilidade política na região. (BAQUERO, 2013, p. 53)

Nessa perspectiva, a incorporação da cultura política na análise das políticas públicas poderia fortalecer o desempenho positivo das instituições do Estado, bem como a sociedade como um todo. Por parte do Estado, a cultura política influencia na criação de instituições mais fortes e eficientes, fortalecendo a sua função de governabilidade, aprimorando o desempenho da gestão pública. Em relação à sociedade civil, a cultura política auxiliaria no fortalecimento da confiança interpessoal e na cooperação entre as diferentes instâncias de gestão das políticas públicas e assim, contribuindo para melhor encaminhar as demandas sociais. As instituições, quando operam numa cultura política de desenvolvimento local, potencializando os vínculos comunitários, poderiam ter melhores índices de avaliação, dirimindo a presença do clientelismo e aumentando a participação política de grupos e indivíduos.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente estudo, buscamos explicitar o nosso entendimento da relação entre Estado e sociedade civil, que, por um longo período era pautada pela reprodução das tradições, numa perspectiva weberiana, e que na contemporaneidade coabitam com o aspecto burocrático-racional, constituindo o fenômeno do neopatrimonialismo. Como desdobramento, a pesada herança tradicional da formação do Estado, conserva uma estrutura pouco acessível a um contingente significativo da população, que repercuti na sua dificuldade de se expressar, por meio das políticas públicas.

Como resultante, essa relação, no caso brasileiro, indica uma cidadania que se desenvolve por meio da antecipação histórica do Estado em relação as demandas da sociedade, caracterizando-a como frágil e com baixa participação social. Quanto ao futuro, vislumbramos uma encruzilhada: as possibilidades de uma cidadania como exercício prático no cotidiano ou em suas nuances de "igualdade" que não transcende a isonomia jurídica.

Por fim, atentando para as políticas públicas, temos uma fragilidade de coalizações políticas na sociedade capazes de tensionar as demandas sociais. O problema se amplifica quando essas políticas são formuladas, na sua maioria, pela lógica da formação do Estado brasileiro: baixa participação política, a herança político-cultural que torna o seu acesso privado e negligência dos aspectos da cultura política da sociedade. Esse cenário aponta que a construção da cidadania e a participação política se apresentam instrumentalmente frágeis no processo para o aprofundamento da democracia e de implantação das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- BAQUERO, M. **Qual Democracia para a América Latina: capital social e empoderamento são a resposta?** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2013.
- BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11ª ed. Brasília: UNB. 1998.
- BRAGA, J. B. **Observatórios sociais e as políticas públicas: desafios e possibilidades**. In: II SEMINÁRIO OBSERVATÓRIOS, METODOLOGIAS E IMPACTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Dias 27 e 28 de Nov. de 2012.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. O Brasil e o Novo Desenvolvimentismo. **Revista Interesse Nacional**. São Paulo, ano 5, n. 17, abr./jun., 2011, p. 76-85.
- BRASIL. **Relatório Nacional Programa Bolsa Família**. DF: Brasília. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. 31 de mai. de 2012.
- BUBLITZ, J. **Entre a tradição e a modernidade: dilema do desenvolvimento no Brasil**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC. 2006.
- CALDAS, R. W. **Políticas Públicas: conceitos e práticas/supervisão**. Belo Horizonte: Sebrae/MG. 2008.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, L. R. Concepções de igualdade e cidadania. **Revista Contemporânea**, UFSCar, n.1, p.35-48, jan-jun. 2011.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2011.
- DE PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV. 2003.
- FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Rio de Janeiro: Tomo Editorial. 1997.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas. 2010.
- GONZÁLES, R. S. Democracia, cultura política e experiências participativas na América Latina. In: BAQUERO, M. **Cultura (s) Política (s) e Democracia no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: Editora UFRGS. 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Censo Demográfico 2010**. 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>. 31 de mai. de 2012.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar. 1967.
- SANTOS, E. **Democracia e desenvolvimento: desafios da sociedade gaúcha**. Ijuí: Edijui. 2013
- SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3ª Ed. São Paulo: Campos. 1982.
- SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2001.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul-dez. 2006.