

Escola Nacional de Administração Pública

Curso de Formação para o Cargo Analista de Planejamento e Orçamento (APO) 17ª edição - 2012

EIXO 1 – ESTADO, SOCIEDADE E DEMOCRACIA

Disciplina: D 1.2 – Democracia e Cidadania no Brasil (16h)
(Aula 1 - Poder, Legitimidade e Democracia)

Professor: Roberto Rocha Coelho Pires

11 e 12 de janeiro de 2012

ENAP

Ministério do
**Planejamento, Orçamento
e Gestão**

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Poder, Legitimidade e Democracia

Aula 1

Política e Poder

- Poder = capacidade de um influenciar e submeter outrem a determinada vontade ou induzi-los a realizar ou não realizar uma ação.
= probabilidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social.

Relações: pai-filhos; senhor-escravo; soberano-súditos; governante-governados; estado-cidadãos

- Quem o detém? Quais são os seus direitos e deveres?
Estabilidade ou instabilidade?

Democracia

- Democracia = poder do demos (comunidade dos cidadãos)
= poder em público (decisões as claras – visibilidade do poder; como e onde decisões são tomadas)

vs.

Formas autocráticas de poder (o poder se esconde – não é acessível e visível) - ditadura

vs.

Formas aristocráticas (o poder é visível para poucos)

Poder e Legitimidade

- Poder imposto – força e violência, econômico (posse e escassez), ideológico...

Vs.

- Poder consentido e Legítimo = aceitação e o poder justificado
- Onde se encontra a soberania (submissão e liberdade)

Princípios de legitimidade (três tipos puros de poder ou formas de dominação legítima – Weber)

- Motivos de obediência:
 - Tradição – repetição ao longo do tempo, sempre existiu
 - Carisma – dotes extraordinários do líder
 - Regras formais (racional-legal) – crença na racionalidade da lei, normas gerais e abstratas que instituem relações impessoais entre governante e governado; estado e sociedade (estado como conjunto de instituições); governo das leis
- Poder como bem coletivo vs. Capacidade ou algo que se possui

Democracia e Legitimidade

(poder do demos e poder legítimo)

- Como organizar-efetivar regras-procedimentos para o “poder do demos”
 - Democracia dos antigos:
 - Democracia direta (imagem da praça pública, assembléia – ágora)
 - Democracia dos Modernos:
 - Democracia representativa (sufrágio e sua expansão – feminino, universal; procedimento de nomeação-delegação por meio de eleição)
 - >>> tradição liberal-burguesa: delegação e controle
 - Democracia participativa
 - >>> tradição republicana: inclusão e participação

Formas de Estado, formas de democracia, e ampliação da legitimidade do poder político Disputa ao longo do século XX....

- Discussão em grupo com base no texto de SANTOS e AVRITZER:

“Identifique as principais críticas que os adeptos da democracia elitista (concepção hegemônica de democracia) fazem à democracia participativa (concepção contra-hegemônica). Além disso, discuta de que forma que essa concepção contra-hegemônica propõe superar essas críticas (soluções aos obstáculos postulados pela concepção hegemônica)”.

Debate

- Conceção hegemônica vs. Não-hegemônica de democracia:
 - relação entre procedimento e forma – relação fixa-estaque vs. experimentalismo
 - papel da burocracia - conhecimento e complexidade (controle popular x técnica, expertise - tecnocracia)
 - inevitabilidade da representação – escala, agregação de interesses...

- “O povo que goza do poder supremo deve fazer sozinho tudo aquilo que pode fazer bem; e aquilo que não pode fazer bem, deve confiar aos seus ministros”
- “o homem só é livre de quatro em quatro anos, nos dias das eleições”
- “o povo não sabe o que quer”

A Multidimensionalidade da democracia Brasileira

Pensar a Democracia em Perspectiva Multidimensional

- **Analisar a arquitetura institucional da democracia brasileira sob uma perspectiva de multidimensionalidade**
- **Mosaico, conjunto variado de espaços e processos com influências mútuas**
- **Conquistas:**
 - Sistema de representação: estabilidade partidária e relativa responsividade, superando prognóstico pessimista anterior;
 - Sistema de participação: emergência de instituições participativas e sua crescente vinculação com a formulação de políticas públicas;
 - Ampliação controle social da burocracia: participação social e transparência.
- **Desafios:**
 - Maior interface entre participação e representação:
 - Maior uso de mecanismos de democracia direta pelo Congresso;
 - Atenção ao elemento representativo de instituições participativas;
 - Maior interface entre burocracia e sistema político;
 - Maior permeabilidade da Justiça a demandas e expectativas dos setores populares;

Sistema Representativo

- Instâncias e formas clássicas de representação
 - congresso, assembleias, partidos políticos e eleições
- Reversão de prognósticos pessimistas quando da instituição do novo regime (CF/88)
 - Sistema multipartidário, federalismo e presidencialismo = mistura explosiva
 - conflito institucional = impasse, instabilidade, ingovernabilidade

Sistema Representativo

- Apesar do número alto de partidos, que confunde ligações entre preferências e voto, eleitores conseguem expressar suas demandas por meio da escolha de candidatos que representam suas visões (percentuais de lembrança em relação a eleição anterior)
- Desproporcionalidade entre população e cadeiras
 - Desproporcionalidade total é aproximadamente 10% das cadeiras alocadas “fora de lugar” (sub-representação do sudeste, sem padrão de sobre-representação)

Sistema Representativo

- Diferenças deputados norte-centro-oeste vs. São Paulo

<i>Variável</i>	<i>Diferença entre médias (teste-t simples)</i>
Envolvimento em Escândalos	0.13**
Gastos de Campanha	92435**
Execução de Emendas Orçamentárias	-0.017
Propostas de Legislação Apresentados	3.31
Propostas de Legislação Aprovados	0.44***
Fiscalização e Controle	3.75

*, sign. a 0.1; **, sign. a 0.05; ***, sign. a 0.01

Sistema Participativo

- Formas institucionais de participação = conselhos, conferências, variados mecanismos de participação na gestão...
- Ampla disseminação e integração nos processos de formulação, implementação e controle de políticas públicas = constituição gradual de um sistema

Sistema Participativo

- **Média de Conselhos por município:**

- 10, na gestão 1997-2000;
- 14, na gestão 2001-2004;
- 19 , na gestão 2005-2008;

- **Expansão temática:**

- Política urbana: 13,1% (2005); 19,2%(2008);
- Habitação: 17,6% (2005); 30,7% (2008);
- M. Ambiente: 36,7% (2005); 47,6% (2008)

- **OP em todas as regiões e em todas as categorias de município:**

- Em 2004, mais de 36.7 milhões de pessoas viviam em cidades com algum tipo de OP;
- Pelo menos 47% do municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes possuem ou já possuíram experiência de OP;

Tabela 6 - Disseminação de conselhos nos municípios brasileiros, por área de atuação

	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009
Saúde	98%	--	--	--	--	--	98%
Assistência Social	93%	--	--	--	--	--	--
Criança e Adolesc.	77%	82%	--	93%	83%	--	91%
Educação	73%	--	--	--	68%	--	71%
Emprego/Trabalho	34%	--	--	--	--	--	--
Turismo	22%	--	--	--	--	--	--
Cultura	13%	--	--	21%	17%	--	25%
Habitação	11%	--	14%	18%	--	31%	43%
Meio Ambiente	29%	34%	37%	--	--	48%	56%
Transporte	5%	--	--	--	--	6%	6%
Política Urbana	6%	--	--	13%	--	18%	--
Orçamento	5%	--	--	--	--	--	--
Segurança Pública	--	--	--	--	8%	--	10%
Defesa Civil	--	--	--	--	26%	--	--
Esporte	--	--	--	--	--	--	11%
Direitos da Mulher	--	--	--	--	--	--	11%
Idoso	--	--	--	--	--	--	36%
Juventude	--	--	--	--	--	--	5%
Direito das P.c/Def.	--	--	--	--	--	--	9%

Fonte: Pesquisa MUNIC, IBGE.

Nota: '- -' indica dados não disponíveis.

Sistema Participativo

Tabela 1 - Quantidade de Conselhos Nacionais Criados por Período, 1930-2010

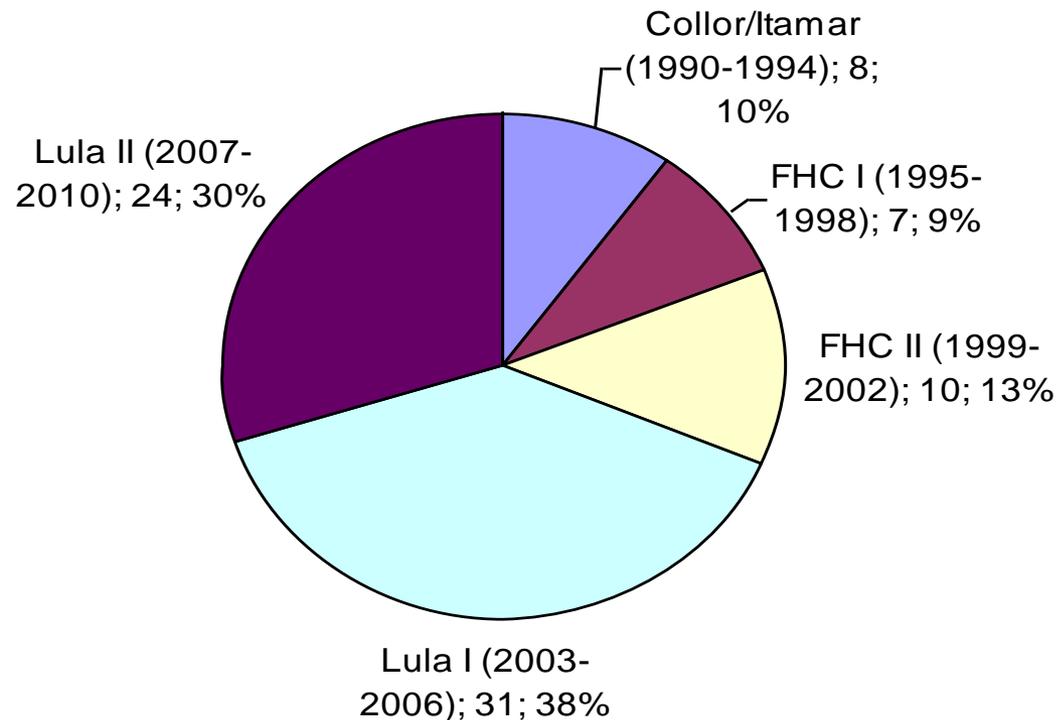
Décadas	Qtde.
1930-1939	1
1940-1959	0
1960-1969	2
1970-1979	0
1980-1989	2
1990-1999	10
2000-2009	16
Total	31

Mandatos Presidenciais	Qtde.
até 1989	5
1990-1994	4
1995-1998	4
1999-2002	3
2003-2006	13
2007-2010	2
Total	31

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República. Elaboração própria do banco de dados e tabulações.

Sistema Participativo

Gráfico 1 - Conferências Nacionais: distribuição por mandato presidencial, entre 1990-2010



Sistema Participação

Tabela 3 - Médias de tipos de receitas e de despesas das três gestões (96-00, 01-04 e 05-08) para cada classe de IMP (em R\$ e per capita)

	IMP		
	<i>Baixa intensidade</i>	<i>Média intensidade</i>	<i>Alta intensidade</i>
Receita Corrente Municipal	487,4	604,9	736,1
Receita Tributária Municipal	93,7	150,6	199,1
Orçamento da Saúde	7,5	7,8	9
Orçamento da Assistência Social	7,8	6,8	7,9
Orçamento da Educação	8,3	7,8	9,3

Tabela 4: Relação entre participação e acesso a bens públicos nas áreas de educação e saúde

	<i>Baixa intensidade</i>	<i>Média intensidade</i>	<i>Alta intensidade</i>
Nº de matrículas em ensino fundamental (p/ mil habts)	19,6	10,6	75,6
Nº de creches municipais (p/ mil habts)	22,0	19,8	60,3
Nº de consultas médicas do SUS (p/ habitante)	0,93	0,98	1,05
No leitos SUS por habitante	2,52	2,00	2,87

Sistema de controles da burocracia

- Mecanismos de responsabilização, transparência e prestação de contas por parte da administração
- CF/88 e contraposição ao insulamento, combate à corrupção e garantia de direitos na efetivação de políticas públicas – controle interno, controle externos e controle social

Tipos de controle da corrupção

Quadro 1. Os tipos de controle da corrupção

Dimensão	Estado		Sociedade
Tipos de controle	Controle administrativo-burocrático	Controle judicial	Controle público não-estatal
Agentes	Agências especializadas (controle interno e externo)	Tribunais	Sociedade civil e representação funcional
Fundamento normativo	Legalidade	Legalidade	Participação
Prática	Sanções administrativas	Interpretação canônica da legalidade	Exercício da liberdade política
Conseqüências	Regulação	Criminalização	Publicidade

Multidimensionalidade / Demodiversidade

- Perspectiva ampliada – nova compreensão sobre a vivência democrática no país
- Entrelaçamentos, tensões e complementaridades – experimentalismo

Mobilização de instrumentos participativos nas instâncias de representação (Pogrebinschi & Santos vs. M.Alves);

Tabela 1 - Temas das propostas de referendo e plebiscito apresentadas ao congresso nacional (1988-2008)

Tema	Número de Projetos	Percentual
Modificações Territoriais	85	54,5
Política criminal e penitenciária	25	16,0
Direitos Políticos	21	13,5
Direitos Cíveis/ Sociais	3	1,9
Arquitetura constitucional	3	1,9
Desestatização de Empresas	8	5,1
Tratados Internacionais	5	3,2
Outros	6	3,8
TOTAL	156	100

Fonte: Câmara dos deputados, elaboração própria

reflexão sobre representação e poder nos espaços de participação (Abreu + Fonseca)

	CNS	CNE	ConCidades	CNDM
Existência de outro (s) conselho(s) vinculado(s) ao mesmo órgão, relativos à sua política geral	Não	Sim	Não	Não
Forma de indicação dos representantes não governamentais	Eleições ^[1]	Indicação do Ministro, a partir de entidades selecionadas	Eleição na Conferência das Cidades	Edital de seleção de entidades e eleição
Caráter das decisões	Deliberativo	Deliberativo	Deliberativo	Deliberativo
Gestão de recursos	Sim	Não	Não	Sim
Elaboração de políticas	Sim	Sim	Sim	Sim
Nº de conselheiros	48	24	86	40
Presidência	Eleita	Eleita	Governo	Governo
Quóruns (de discussão e de deliberação)	Maioria absoluta para instalação e para votação.	Maioria absoluta para instalação e para votação.	1/3 para instalação, maioria absoluta para votação.	Maioria absoluta para instalação e votação.
Divisão em Câmaras ou Comitês Técnicos	Sim	Sim	Sim	Sim
Necessidade de homologação	Sim	Sim	Sim	Não ^[2]

[1] O processo eleitoral é todo conduzido por uma Comissão Eleitoral formada por membros do próprio Conselho. Os critérios para seleção dos representantes dos movimentos sociais, no CNS, são afirmados no artigo 62 de seu Regimento Interno:

“Art. 62 A escolha das entidades e dos movimentos sociais de usuários do SUS, das entidades de profissionais de saúde e da comunidade científica da área de saúde, das entidades de prestadores de serviços de saúde e das entidades empresariais com atividades na área de saúde será feita por meio de processo eleitoral, a ser realizado a cada três anos, contados a partir da primeira eleição.

Parágrafo único. Somente poderão participar do processo eleitoral, como eleitor ou candidato, as entidades de que tratam os incisos I ao IV do art. 5º do Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006, que tenham, no mínimo, dois anos de comprovada existência”.

[2] Neste caso a Presidente do Conselho (titular da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres) tem o poder de emendar a Resolução, nos casos especificados pelo Regimento Interno e devolver ao plenário nova proposta com as emendas justificadas.

Dilema: controle vs. efetividade

- burocracia insulada vs. partidos programáticos (Loureiro);
- Controle x gestão