

\_\_\_\_\_. *A representação do eu na vida cotidiana*. São Paulo: Perspectiva, 1989.

\_\_\_\_\_. *Estigma*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

GOIFMAN, Kiko. *Valetes em slow motion*. A morte do tempo na prisão: imagens e textos. Campinas: Unicamp, 1998.

HUMAN RIGHTS WATCH. *O Brasil atrás das grades*. New York, EUA, 1998.

HULSMAN, Louck. *Penas perdidas: o sistema penal em questão*. Trad. de Maria Lúcia Karam. Petrópolis: Luam, 1993.

LEMGRUBER, Julita. *Cemitério dos vivos*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Rio de Janeiro: IUPERJ, 1979.

PAIXÃO, Antônio Luiz. As lições do motim na Penitenciária Agrícola de Neves. In: \_\_\_\_\_. n. 7. *Textos de sociologia e antropologia*. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 1985.

\_\_\_\_\_. A organização policial numa área metropolitana. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Campus – Publicação Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, 1982.

\_\_\_\_\_. *Recuperar ou punir? Como o Estado trata o criminoso*. São Paulo: 1987.

RUSCHE, Georg. KIRCHHEIMER, Otto. *Pena y estrutura social*. Bogotá: Temis, 1984.

VARELLA, Drauzio. *Estação Carandiru*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

## DO LAISSEZ-FAIRE REPRESSIVO À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: PADRÕES DE CIDADANIA E PARADIGMAS DE ESTADO CONSTITUCIONAL NO BRASIL\*

Larissa Guimarães Batista

### Sumário

1. Introdução. 2. A Constituição de 1891 e o “laissez-faire repressivo”. 3. O modelo estatal e as Constituições de 1934 e 1946. 4. *Ensaçando um Estado Democrático de Direito*: O Brasil pós-Constituição de 1988. 4.1. Os Conselhos Municipais de Políticas no contexto da redefinição dos direitos sociais à saúde e à assistência social. 4.2. Estudo de caso da vivência participativa local: Avanços e paradoxos. 4.2.1. O CMSA e a construção do SUS. 4.2.2. O CMAS e a questão da autonomia orçamentária.

\* Este texto é fruto da Pesquisa de Iniciação Científica interdisciplinar intitulada *Esfera Pública, Teoria Democrática e Participação*: uma análise da deliberação nos Conselhos Municipais de Políticas, embora não lhe traga na íntegra.

Foi realizada durante o ano de 2001, sob orientação do Professor Leonardo Avritzer, do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. Portanto, como não poderia deixar de ser, dedico-lhe este pequeno artigo, pelos seus valiosos ensinamentos e pelo trabalho conjunto.

## 1 INTRODUÇÃO

Uma análise do desenvolvimento da cidadania passa certamente pela percepção da aquisição dos direitos e da sua incorporação pelos diversos estratos sociais ao longo dos tempos, enquanto a reunião de núcleos de direitos vão se somando. O *status* da cidadania, seguindo as formulações de T. H. Marshall,<sup>1</sup> poderia ser descrito nos seus três elementos básicos, a saber: o civil, o político e o social. O advento da modernidade operaria a separação desses núcleos de direitos até então fundidos num só. Essa fusão operava-se à medida que o *status* de cada indivíduo e a sua forma de participação na sociedade eram determinados pela sua inserção numa dada classe social, a qual encontrava-se, por sua vez, delimitada e engessada por critérios de nascimento e nobreza, firmando as marcas da desigualdade. Nesse contexto, nenhum princípio de igualdade poderia estender-se a todos os indivíduos de forma generalizada, e a cidadania restringia-se a espectros locais ainda sem dimensão nacional.

Com o advento dos Estados Nacionais, esses núcleos de cidadania se distanciaram. Passam a se apresentar como direitos civis, políticos e sociais em formação durante períodos históricos distintos e que coincidiram respectivamente com os séculos XVIII, XIX e XX. O século XVIII se destacaria pelo período formativo dos direitos civis, que corresponderiam aos direitos gerais à liberdade individual. Os direitos políticos seriam formados durante o século XIX, como direitos de exercício da soberania popular e de participação no exercício do poder político; o século XX, por sua vez, marcaria o desenvolvimento dos direitos sociais, que correspondem a prestações positivas estatais enunciadas em normas constitucionais.

Certamente esse modelo evolutivo de incorporação de direitos não encontra similaridade histórico-temporal no caso brasileiro. Se no Brasil esse processo não é tão facilmente distinguível, também não caminha de forma linear

1 MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: 1967. p. 63.

necessariamente no sentido de “mais cidadania”, tendo em vista os períodos autoritários que se seguiriam. No entanto, podemos perceber um mesmo sentido de desenvolvimento de direitos, desde a primeira Constituição brasileira. Inicialmente, destaca-se o impacto de um elenco amplo de direitos civis promissores de liberdade e igualdade; não cumprida essa promessa, muitos dos direitos individuais de 1ª geração acabariam restringindo-se apenas ao âmbito formal, o que desencadearia uma desigualdade fática gritante. Posteriormente, a introdução de direitos sociais afirmava-se como uma necessidade de ampliação da cidadania, o que acabou por produzir um impacto tendencialmente transformador sobre a desigualdade social. Tais direitos operavam uma materialização dos dispositivos legais, oferecendo-lhes instrumentalidade à medida que os direitos civis de caráter individual eram restringidos no seu exercício.

A análise de Marshall é, nesse sentido, valiosa, uma vez que fixa um patamar de cidadania que nos permite aferir a democracia do desenvolvimento dos direitos em geral, em virtude do seu caráter universalizante<sup>2</sup>. Tal padrão é o que confere aos indivíduos o *status* de cidadãos, independentemente de critérios de ordem econômica de qualquer tipo: o fator *membro de uma comunidade jurídica* é suficiente para a determinação do *status* de *sujeito de direitos*. Esse padrão conviveu, certamente, e ainda convive, de forma muitas vezes inconciliável, com o desenvolvimento do capitalismo e a formação de classes sociais como um conflito de princípios opostos. Pois, se por um lado a expansão da cidadania leva-nos a um movimento *de maior igualdade possível*, na direção oposta o desenvolvimento do sistema capitalista parece não poder prescindir de certo patamar de desigualdade social. Essa tensão permearia todo o percurso de for-

2 “Cidadania é um *status* concedido àqueles que são *membros integrais de uma comunidade*. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*.”

Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida”. MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*, cit., p.76.

mação e desenvolvimento dos direitos e sua incorporação nos textos legais, estendendo-se à fixação de seu teor mais ou menos universal, assim como seu nível de validade social.

Com este texto pretendemos investigar esse percurso, perguntando-se acerca do grau de *universalidade* dos direitos, em especial dos direitos sociais, incorporados pelas Constituições brasileiras ao longo dos tempos, ou seja, o espectro de alcance desses direitos em termos dos seus destinatários. Pretendemos apontar, também, o grau de efetividade dos direitos e garantias legais formalmente previstas, inquirindo sobre sua *validade social*. Os doutrinadores no Direito costumam entender a validade e a efetividade como instâncias desconexas. A *validade*, atributo interno do sistema, e apenas em referência a ele, seria uma qualidade da norma que designa sua pertinência ao ordenamento, por terem sido obedecidas as condições formais e materiais de sua produção e consequente integração ao sistema. Já a *efetividade*, atributo externo, seria a realização do Direito no mundo dos fatos no sentido do seu reconhecimento pelos destinatários das normas, ou seja, sua observância pela comunidade e o simultâneo desempenho concreto de sua função social. No entanto, essa formulação não pressupõe uma conexão entre validade e efetividade, restringindo a *validade à inclusão das normas ao sistema por meio de procedimentos legais de elaboração*, exemplificada na afirmação que se segue: “Cremos que a ineficácia de uma norma, a ausência de um mínimo de efetividade, não afeta sua validade, pois a norma editada entrou para o ordenamento, ainda que nunca tivesse produzido efeitos.”<sup>3</sup>

Habermas<sup>4</sup> oferecerá uma valiosa distinção entre validade e validade *social* sem perder de vista a necessária conexão entre esses dois níveis. Sua formulação apreende a própria idéia de validade conectada, *desde o início*, à pretensão de legitimidade inserida na idéia de autolegislação: se a *facticidade* se refere à dimensão da imposição (capacidade coercitiva) do Direito, por outro

3 FERRAZ JR. Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito* – Técnica, decisão, dominação. p. 198.

lado, a *validade* liga-se à legitimidade do processo legislativo, no sentido da autolegislação (“o direito coercitivo [...] só consegue garantir sua força integradora se a totalidade dos *destinatários* singulares das normas jurídicas puder considerar-se *autora* racional dessas normas” p.54). No entanto, a validade do Direito parece não estar restrita somente ao seu âmbito interno, daí a origem mesma da tensão, presente no Direito, entre facticidade e validade.<sup>5</sup>

Utilizaremos o termo *efetividade* ou *validade social* tendo em vista essas formulações. Numa ordem jurídica como a brasileira, a ausência de validade social do Direito pode originar-se de muitos fatores, tais como uma *fraca cultura de direitos*, uma vontade política não convencida da necessidade do cumprimento de normas legais, ou, nos dizeres de Habermas, de disfunções sistêmicas oriundas de uma distribuição desigual do poder social. Intencionamos apontar problemas relacionados à universalidade e à validade social dos direitos, com destaque aos direitos sociais, nos períodos democráticos brasileiros: a) no marco da Constituição de 1891, destacando as distorções oriundas da adoção de um modelo de liberalismo político incompatível com a realidade brasileira e incapaz de oferecer uma base social propícia à efetividade dos direitos; b) no modelo estatal iniciado pela Constituição de 1934, que irá inaugurar o Estado interventor no Brasil e introduzir um rol de direitos sociais e um padrão de “cidadania regulada”; e c) no período que se inicia com a Constituição de 1988 e estende-se até os dias de hoje, visualizando o impacto que as inovações

4 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia* – Entre facticidade e validade. p. 50.

5 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*..., cit., p. 54. “Para um modo de ver empírico, a *validade* do direito positivo é determinada, antes de tudo e tautologicamente, pelo fato de que só vale como direito aquilo que obtém força de direito através de procedimentos juridicamente válidos – e que provisoriamente mantêm força de direito, apesar da possibilidade de derrogação, dada no direito. Porém, o sentido desta validade do direito somente se explica através da referência simultânea à sua validade social ou fática (*Geltung*) e à sua validade ou legitimidade (*Gültigkeit*). A *validade social* de normas do direito é determinada pelo grau em que consegue se impor, ou seja, pela sua possível aceitação fática no círculo dos membros do direito. “(*Direito e democracia*, cit., p. 50).

institucionais, decorrentes de uma concepção participativa de cidadania, irá produzir em termos de ampliação democrática e validação social dos direitos.

## 2 A CONSTITUIÇÃO DE 1891 E O *LAISSEZ-FAIRE* REPRESSIVO<sup>6</sup>

O período que se estende da consolidação da República até o final da década de 20, quando se inicia o processo de intervenção do Estado na vida econômica, pode ser entendido como um misto entre liberalismo e repressão. O mesmo Estado que se absteria da regulação do processo de acumulação, nos moldes do modelo *liberal-clássico*, interviria de forma repressiva na organização social, com vista a conter qualquer movimento reivindicatório que apontasse as consequências perversas dessa mesma não-intervenção.

Em virtude disso, esse modelo liberal adotado pelo Brasil em muito se afastava dos moldes *laissez-fairianos* clássicos de acumulação. Duas razões principais<sup>7</sup> podem ser apontadas: em primeiro lugar, as condições de trabalho no campo e as relações delas oriundas jamais chegariam a se aproximar das condições de acumulação possibilitadas por uma ideologia do liberalismo clássico, a qual permaneceu adstrita – ainda sim com algumas distorções – ao contexto urbano da sociedade; por outro lado, mesmo a produção de leis sociais, que se iniciava na década de 20 não comprometeria substancialmente o ideário “acumulação sem regulação”, uma vez que se tratava ainda de meros acordos entre empregados e empregadores, sem o propósito de abarcar as duas categorias de forma universal. É um período marcado pelo que Wanderley Guilherme do Santos<sup>8</sup> denominou *utopia meritocrática*: “crença de que o problema da igualdade

restringia-se à possibilidade de que todos os cidadãos tivessem acesso aos recursos que os armariam para a competição no ‘mercado’ e na crença de que o jogo desimpedido da oferta e da procura seria suficiente para premiar os mais capacitados”. Tal concepção sustentava, portanto, a existência de *desigualdades naturais* na estrutura social, das quais decorreria uma evidente e inevitável inferioridade dos pobres e desvalidos – o que não implicava, de forma alguma, uma “injustiça” na forma como o mercado se organizava.

O princípio da igualdade jurídica foi, certamente, o pilar dessa concepção vigente e sua expressão jurídica em termos de direitos individuais. Assim concebidos, eles visam basicamente proteger o indivíduo contra as ingerências indevidas do Estado e possuem, em seu conteúdo, um *status* de universalidade. Nesse sentido, a lei não faz nenhuma distinção em relação aos indivíduos e não vincula o exercício desses direitos a nenhum critério preestabelecido. Essa igualdade formal, que se assentava num paradigma liberal do direito,<sup>9</sup> no entanto, iria desencadear uma desigualdade material gritante: o pressuposto errôneo de que os indivíduos viveriam em condições sociais e econômicas semelhantes geraria a própria inefetividade dos direitos previstos, ressaltando a necessidade de um tratamento diferenciado tendo em vista indivíduos diferentes. Faltava-lhes os pressupostos fáticos para um real aproveitamento, em igualdade de oportunidades, das garantias individuais então repartidas de modo igualitário e universal. O que nos interessa ressaltar é que essa materialização não se operava *via direitos sociais* e prestações positivas do Estado, mas decorreria, ironicamente, da própria prática repressiva do Estado, que teria que montar estratégias de contenção da “desordem social” oriunda do quadro de inefetividade de direitos individuais básicos.

9 El paradigma liberal del derecho cuenta con una sociedad centrada en la economía e institucionalizada con técnicas propias del derecho privado – sobre todo, mediante los derechos de propiedad y la libertad contractual – que permanece entregada a la acción espontánea de los mecanismos del mercado. [...] A esto se añade la expectativa normativa de que se puede producir justicia social mediante la salvaguarda de tal status jurídico negativo, esto es, sólo mediante la delimitación de las esferas de libertad individual.” (HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia...*, cit., p. 255).

6 SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça*, 1979.

7 SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça*, p.71-72.

8 SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça*, p. 18.



É assim que um verdadeiro *liberalismo às avessas* se estenderia durante todo o marco da Constituição de 1891. Ele estava baseado numa concepção de *ordem* estritamente vinculada à capacidade repressiva do Estado, que se aperfeiçoava com a criação de departamentos especiais, como o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), por intermediário da Lei n. 2.034, em 1924. O aumento da participação das classes trabalhadoras urbanas nas manifestações de ruas e nos movimentos sindicais que reivindicavam a melhoria das condições de trabalho representava, para o Estado brasileiro, uma ameaça a ser contida por meio de uma política severa de controle das classes subalternas.

É nesse sentido que se pode falar em *acumulação seria garantida pela via da repressão*: o processo de acumulação – que nos moldes do liberalismo clássico era possibilitada pelos mecanismos auto-regulatórios de mercado –, passaria a ser garantido, no contexto brasileiro, por um Estado que, ao abster-se da concessão (ou ao menos da aplicabilidade) de garantias mínimas aos cidadãos, tomaria para si a função ordenadora por meio da prática repressiva. O potencial coercitivo do Estado se estenderia não só aos “excluídos” do processo produtivo, mas também às organizações operárias e sindicais, engendrado pela lógica da fusão, um tanto freqüente entre classes trabalhadoras e classes perigosas.<sup>10</sup> Esse processo de criminalização das manifestações populares urbanas torna-se patente se verificarmos as práticas de repressão em andamento e seus objetivos principais: as infiltrações nas fábricas e os *desterros* – então previstos como medida de urgência a ser aplicada durante os estados de sítio, no art. 80 da Constituição de 1891 – seriam alguns dos mecanismos utilizados para livrarem-se fisicamente dos “líderes agitadores causadores das revoltas”. Tais medidas eram então entendidas como “medidas profiláticas, através das quais se impedia que *mendigos e vagabundos* continuassem vagando pela cidade ou aliviava a superlotação crônica das cadeias da cidade”.<sup>11</sup>

10 PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência e cultura. In: \_\_\_\_\_. *Direito, cidadania e participação*, p. 38.

11 PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência e cultura. In: \_\_\_\_\_. *Direito, cidadania e participação*, p. 43.

Os primeiros indícios de introdução do problema social na pauta das políticas públicas remontam a legislações de 1903 e 1907:

“Há o reconhecimento do direito de organização sindical estendido, em 1907, a qualquer categoria profissional – o que indica o início de um processo crescente de coletivização das demandas: a aceitação da idéia de que agrupamentos sociais, reunidos por interesses comuns, pudessem ser admitidos como interlocutores no debate social [...] provocou importante fissura na ordem jurídico-institucional *laissez-fairiana, strictu sensu*, ao admitir a legitimidade de demandas coletivas, antes que estritamente individuais.”<sup>12</sup>

As reivindicações dessas organizações de classe têm como foco as “condições em que se processava a acumulação” em defesa dos direitos gerais decorrentes das profissões. Portanto, e de acordo com esse padrão de cidadania que se estendeu durante o período da República Velha, *apenas os grupos que se organizavam conseguiam o reconhecimento de direitos sociais*. Mesmo assim suas reivindicações seriam filtradas pelo crivo dos interesses econômicos e políticos alojados no Estado brasileiro, pois a repressão aos movimentos populares minimamente organizados, em nome da “ordem e da normalidade social”, indicava não só uma recusa clara à ampliação de direitos e ao alargamento da cidadania, mas fixava o alto custo para classes trabalhadoras em termos de mobilização para o reconhecimento de reivindicações coletivas.

Outra relevante discussão foi introduzida pela *Lei Eloy Chaves*, Decreto-Lei n. 4.682/23, que criava a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários, em virtude de tratar-se da primeira referência à questão previdenciária no Brasil. Em suma, a lei constituía-se na criação de um fundo cuja fonte se estabeleceria na troca que o trabalhador operava, mediante contrato prévio com

12 SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça*, p. 20.

a empresa, de uma parcela de sua renda presente em detrimento do futuro. Assim, o empregador se obrigava a sustentar o empregado atual no futuro, quando cessasse sua condição de trabalhador. No entanto, nos dizeres de Wanderley Guilherme do Santos: “não se tratava de um direito de cidadania, inerente a todos os membros de uma comunidade nacional, [...] mas de um compromisso a rigor privado entre membros de uma empresa e seus proprietários”<sup>13</sup>.

Em 1932, foi criada a carteira profissional obrigatória para os trabalhadores urbanos, a qual acabou por instituir-se como o vínculo jurídico entre empregador e empregado, vínculo do qual decorreriam todos os demais direitos que lhe fossem juridicamente assegurados. Isso indicaria a estreita vinculação entre *participação no processo produtivo e titularidade de direitos*, e a ausência de universalismo daí decorrente: a condição de cidadão – como destinatário de direitos civis e sociais – não se originaria da condição de membro do Estado Nacional, mas da posição social ocupada no processo de acumulação, ou seja, do *status* de trabalhador. A consequência desse modelo em termos de particularismo é enorme: excluía-se dos *direitos de cidadania* não só os não-trabalhadores, mas também a grande massa de trabalhadores rurais e informais – o que restringia o exercício da cidadania ao âmbito do mercado de trabalho *formal* – por intermediário do trinômio regulamentação estatal-profissão-direitos. A transformação da carteira profissional numa quase-certidão de nascimento cívico seria um forte indício do padrão de cidadania que se iniciava: o da *cidadania regulada*,<sup>14</sup> o qual comentaremos mais adiante.

As conclusões decorrentes da análise desse período histórico nos mostram a incapacidade desse modelo *laissez-fairiano* de construir uma sociedade na qual os direitos possam vigorar de forma efetiva e *para todos*, o que nos faz crer que a presença do Estado mostra-se fundamental para a determinação da validade social do conjunto de direitos. Todas essa ordem de fatores já aponta-

13 SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça*, p. 24.

14 SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça*, p. 74.

va a necessidade objetiva de o Estado reunir sob sua égide duas ordens crescentes de problemas: o da acumulação e o da equidade<sup>15</sup>, uma vez que

“a resposta repressora do *laissez-faire* brasileiro [...] era, ao mesmo tempo, inevitável e suicida. Inevitável em razão da rigidez ideológica da elite e da estrutura dos recursos disponíveis, e suicida em virtude da impossibilidade de garantir a acumulação pela pura e simples via da coação”.<sup>16</sup>

### 3 O MODELO ESTATAL E AS CONSTITUIÇÕES DE 1934 E 1946<sup>17</sup>

A Constituição de 1934 marca o início da intervenção econômica do Estado. Tem início aí uma materialização do Direito, uma vez que as garantias formais demasiado abstratas do direito privado mostravam-se insuficientes para assegurar uma estabilidade jurídica e social satisfatória. Por outro lado, era necessária a introdução de direitos fundamentais, de caráter social e coletivo, que fundamentassem tanto a distribuição mais justa da riqueza quanto uma proteção mais eficaz ante as desigualdades socialmente produzidas. Essa ingerência desencadearia uma alteração do escopo dos direitos individuais clássicos e levaria não só a uma ampliação do rol de destinatários, aproximando-se de um padrão universalizante de direitos, mas também a uma maior validação social do direito

15 “A resposta repressora do *laissez-faire* brasileiro [...] era, ao mesmo tempo, inevitável e suicida. Inevitável em razão da rigidez ideológica da elite e da estrutura dos recursos disponíveis, e suicida em virtude da impossibilidade de garantir a acumulação pela pura e simples via da coação.”

16 SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça*.

17 A não-inclusão da Constituição de 1937 no texto decorre, principalmente, do objetivo principal da análise em questão, qual seja, perceber o processo de ampliação de direitos civis, políticos e sociais tendo em vista os períodos democráticos da história brasileira.

produzido. Veremos que esse objetivo seria alcançado apenas em parte. Nascia nesse momento um projeto de Estado Social que não chegaria a se consolidar efetivamente, mas apenas na feição de um Estado com características um tanto quanto paternalistas. Antecipando nossas análises, veremos que, num momento posterior, críticas severas seriam dirigidas a esse modelo *ainda em construção*, o que nos remete ao momento atual: a tendência ao desmantelamento dos moldes de um Estado Providência inacabado.

O modelo estatal que se iniciava com a revolução de 30 apresentou-se por meio de duas características marcantes e, por que não, em certa medida paradoxais: a *ampliação dos direitos sociais* em geral e, no seu aspecto mais visível, a regulação minuciosa do direito social ao trabalho – que culmina com Consolidação das Leis Trabalhistas em 1943 –, e o crescente *estreitamento dos direitos políticos*, em virtude dos sucessivos regimes autoritários que se seguiriam (1937 a 1943 e, principalmente, após 1964). A ordem constitucional de 37 aboliria o sufrágio universal – exceto se o candidato fosse indicado pelo próprio presidente –, instituindo a eleição indireta do Presidente da República por meio de colégio eleitoral. Em 1964, o voto direto seria novamente abolido. Tal direcionamento seria reafirmado com os atos institucionais posteriores e das Constituições de 67 e 69. Assim, essa mesma regulação ampliada de direitos sociais, associada ao contexto de abortamento crescente de direitos políticos, originará uma tensão político-social por vezes insuperável – uma combinação contraditória entre emancipação e constrição política, que marcaria todo esse período.

Durante o período que se estende desde a promulgação da Constituição de 1934 até meados dos anos 40, a produção legislativa se refere tanto à criação de institutos de aposentadoria e pensões quanto a uma ampliação crescente dos direitos trabalhistas. Em 26 de setembro de 1960 é promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), uniformizando o regime de benefícios a todos os trabalhadores regulados pela CLT – o que novamente indica a estreita vinculação entre política social e política de acumulação. No entanto, isso não deixa de representar a continuidade de um processo de exclusão, uma vez que a unificação se restringe à esfera do mercado formal, tal como definido pela legis-

lação trabalhista. É nesse sentido que a política social instituída apresentava-se como uma “política voltada para o ideal da equidade que não comprometesse, e se possível ajudasse, o esforço de acumulação”.<sup>18</sup> Ressalta-se que continuavam excluídos da LOPS os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas e os profissionais autônomos, cujos benefícios previdenciários seriam alcançados apenas na década de 70.<sup>19</sup>

Em 21 de setembro 1966 um grande passo, no sentido da uniformização das garantias, é dado: cria-se o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), unificando política e administrativamente todas as agências estatais responsáveis pelo provimento de serviços de proteção social, o que representaria uma homogeneização de direitos e benefícios. Tal iniciativa não deixa de representar uma tendência à universalização – pelo menos da esfera de benefícios decorrentes da inserção no mercado de trabalho formal. No entanto, a universalização, no tocante aos direitos e às garantias sociais, foi introduzida no sistema de forma tímida, principalmente pela *educação básica* – estendida para 8 anos, em 1971 – e da *saúde emergencial*, por intermédio da qual se abre o atendimento de urgência *para toda a população*. De acordo com Sônia Draibe,

“... [houve] avanços nos processos de centralização institucional e no de incorporação de novos grupos sociais aos esquemas de proteção, *sob um padrão, entretanto, seletivo (plano dos beneficiários) heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social do Estado*”.<sup>20</sup>

Por outro lado, o alargamento da proteção social não se mostraria isento de críticas. Em primeiro lugar, essa ampliação das garantias sociais (direito ao

18 SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça*.

19 As empregadas domésticas apenas com a Lei n. 5.859/72 e os autônomos, com a Lei n. 5.890/73. O Estatuto do Trabalhador Rural, promulgado em 1963, permaneceria sem eficácia até 1971, quando a criação do Prorural e do Funrural trouxe-lhe operacionalidade.

20 *Para a década de 90: Prioridades e perspectivas de políticas públicas*. IPEA/IPLAN. p. 8.

trabalho, ao salário digno, à assistência social, à proteção da maternidade e da infância, à habitação, à educação aos bens culturais, dentre outros) seria marcada por uma *universalização demasiado precária*, decorrente, em grande medida, de um modelo de cidadania restritivo. A exclusão dos trabalhadores rurais do universo das garantias sociais do trabalho, até o início da década de 70, seria o mais forte indício dos limites dessa cidadania e seu alcance, pouco universalizante. A própria definição dos parâmetros formal v. informal significaria o estreitamento do horizonte de garantias sociais, então circunscrita aos trabalhadores do mercado formal, tal qual definido em lei. E, como nos parece claro, qualquer produção legislativa é insuficiente para abarcar toda a dimensão das relações existentes, sendo inviável, nesse caso, que a regulação das categorias profissionais fosse capaz de esgotá-las (em termos qualitativos e quantitativos), deixando, conseqüentemente – quando não de forma deliberada – uma margem de trabalhadores informais no seu rastro.

Assim também, o padrão de cidadania que passaria a operar indicava, desde já, a precária universalização dos direitos sociais que por ora surgiam, uma vez que vinculava as garantias sociais à própria previsão legal definidora das categorias ocupação/trabalho. Ademais, isso nos indica ainda um processo de padronização das formas de vida (*os que se enquadravam na malha fina do texto legal*): as garantias sociais passavam a depender de classificações demasiado estritas (ser ou não empregado; morar ou não na cidade), que se justificavam, paradoxalmente, pela seletividade da proteção social institucionalizada. Desse enfoque, as intervenções produzidas *via direitos sociais* mostravam-se em muito restritivas da própria liberdade dos beneficiados – fato que se afirmou mesmo como uma das críticas mais severas ao de Estado de Bem-Estar Social nos países centrais<sup>21</sup>. Esse padrão de cidadania está bem expresso na definição de Wanderley Guilherme dos Santos de *cidadania regulada*:

21 *Estas 'falsas' clasificaciones conducen a intervenciones 'normalizadoras' en las formas de vida que pueden convertir la pretendida compensación de daño em renovada discriminación, transformando la garantía de libertad en privación de libertad. (HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia..., cit., p.257).*

“Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei”.<sup>22</sup>

Esse modelo, em que pese a sua limitação ao princípio da liberdade mercantil, permitiu uma intervenção estatal na vida econômica em consonância com a promoção do desenvolvimento de uma ordem essencialmente capitalista. A associação direta entre *cidadania* e *ocupação* fixará os parâmetros das garantias sociais e previdenciárias, de um lado, e os modelos de *civilidade*, de outro, abrindo a brecha para a atuação repressiva do Estado perante os juízos de marginalidade, ociosidade, desemprego e subemprego – o que constitui uma continuidade da *prática coercitiva das ruas*.

Em segundo lugar, a ampliação de direitos também não romperia com a *baixa efetividade social* do período anterior. Tal constatação nos remete a duas ordens de questões certamente relevantes para o Direito de modo geral: o problema da auto-aplicabilidade das normas constitucionais de conteúdo social, muitas delas programáticas, e a tensão instalada, talvez pela primeira vez de forma patente, entre os clássicos direitos de liberdade, nas formulações do liberalismo, e os direitos de conteúdo social então emergentes. Pois se esses direitos podem ser entendidos “como direitos de participação, direitos a uma prestação positiva do Estado, direitos de repartição, direitos que obrigam o poder a um status activus de ordem material, ou seja, a concretizar uma liberdade real que transcende a liberdade jurídica, a única que o velho Estado liberal ministrava

22 SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça*, p. 75.

23 BONAVIDES, Paulo. In: SARAIVA, Paulo Lobo. *Garantia constitucional dos direitos sociais no Brasil*, p. 9.



e garantia formalmente”<sup>23</sup> eles só adquirem o espaço exigível quando transformam radicalmente o próprio escopo dos direitos básicos, definindo-lhes, assim, os limites e atribuindo-lhes novos significados e funções, como a função social e democratizante – que pode ser expressa por exemplo, no princípio que disciplina a função social da propriedade.

Dessa perspectiva, direitos individuais e direitos socioeconômicos conviviam de maneira estanque, sem que se pudesse constituir num núcleo integrado de *direitos fundamentais*. Permeando todo o processo de regulação social no Brasil, essa justaposição se apresenta sob a forma de uma *tensão* entre *equidade* entendida como o “ideal de reduzir ou extinguir desequilíbrios sociais” e *acumulação*: “ações destinadas a aumentar a oferta de bens e serviços disponíveis”. Tem início aí um longo processo de ingerência do Estado nos âmbitos sociais e econômicos, cujo objetivo era, de um lado, limitar as dimensões do processo acumulativo e, de outro, ampliar o elenco de direitos públicos positivos – estes compreendidos como “a faculdade de exigir, dos poderes públicos, certa conduta ou prestação”.<sup>24</sup> Tais faculdades, em geral, exigem *regulamentação* posterior para sua plena eficácia – daí que, paralelamente a esse processo contínuo de ampliação de direitos sociais nos textos constitucionais, se desenvolverá uma ampla regulação infraconstitucional que se estenderia até os dias de hoje.

Os dois aspectos acima referidos – da cidadania enquanto atributo e “extensão” da condição de trabalhador formalmente reconhecido e da permanente tensão entre equidade e acumulação – se vêem refletidos no próprio texto constitucional. Analisando o texto da Constituição de 34, constatamos que os dispositivos disciplinadores dos direitos sociais propriamente ditos (fixação dos princípios da legislação trabalhista – art. 121 – e dos princípios norteadores da assistência social – art. 138; equiparação dos trabalhadores e profissionais liberais – art. 123; previsão de verbas para o amparo à maternidade e à infância) *vinculavam-se diretamente à esfera do trabalho*. É nesse sentido que a atribui-

ção de direitos sociais aos indivíduos estaria condicionada à inserção deles no mercado de trabalho formal, o que oferece ao direito social um fundamento último de natureza econômica: “O fundamento desses direitos é o trabalho e produção dele resultante. Velhos, crianças e doentes são titulares de direitos sociais como antigos trabalhadores ou membros da família operária.”<sup>25</sup> Tal fundamento traz um alto custo para a construção da cidadania em termos de universalização de direitos, perpetuando o trinômio *trabalho-direito-benefício*. Essa concepção será alterada somente com a promulgação da Constituição de 1988.

Assim, podemos constatar que a base sobre a qual se ergue todo o sistema de proteção social no Brasil é, sem dúvida, o princípio do *mérito*, entendido como a *posição ocupacional e de renda ao nível da estrutura produtiva*.<sup>26</sup> A “inexistência de mínimos sociais (*in natura*, renda, serviços ou bens) extensivos a todos os cidadãos, independentemente da sua condição no mercado de trabalho”, fez com que as políticas sociais se tornassem muito frágeis: elas acabam mantendo a exclusão (a condição de trabalhador no mercado formal tornou-se verdadeira pré-condição) perpetuado, num certo sentido, as desigualdades preexistentes na sociedade. Ao invés de universalizarem-se – caminhando no sentido da adoção de mínimos sociais –, a política social brasileira “avançou na trilha de suplementar-se por mecanismos assistenciais”, cujo volume parece aumentar a cada dia sem, no entanto, apresentar uma contrapartida de eficiência e continuidade.

Por fim, da avaliação desse padrão de cidadania constata-se, em que pese o alto custo de investimento, uma *baixa efetividade*. A tendência à centralização e o distanciamento entre os órgãos executores e os beneficiários dos programas revelam-nos a baixa efetividade destes, como produtos de uma padronização *de cima para baixo*. No que concerne ao padrão de financiamento das políticas, visualizamos que a *capacidade contributiva do trabalhador* con-

24 CAETANO, Marcelo. *Direito constitucional*, v. II, p. 123.

25 CAETANO, Marcelo. *Direito constitucional*, v. II.

26 CAETANO, Marcelo. *Direito constitucional*, v. II, p. 9

figurava a base sobre a qual seria erguido todo o sistema de contribuição social. Nesse sentido, um contexto de baixos salários significou não só um alto custo para o trabalhador, mas também, e principalmente, uma baixa retribuição em termos de benefícios. A disseminação dessa baixa qualidade de vida levaria a uma diferenciação do conteúdo dos programas: os objetivos se deslocariam da elevação da qualidade de vida para um direcionamento mais assistencialista, ou seja, da mera superação de condições de vida já degradadas. Por outro lado, a introdução do setor privado nas políticas sociais, seja via *autofinanciamento*, seja via atuação de agentes privados na prestação e distribuição dos serviços, não significou uma elevação da eficiência das políticas ou uma ampliação do rol de beneficiários, mas, em certa medida, uma tendência à privatização do público, em detrimento de uma necessidade oposta: de publicização dos programas por intermediário da construção de canais para a participação dos seus destinatários na definição de metas e diretrizes.

Com a abertura do sistema político e a redemocratização, algumas tendências passariam a indicar mudanças significativas no padrão de cidadania brasileiro. A primeira delas é a da descentralização, oriunda do que podemos chamar de “municipalização da proteção social”, com a reorganização das atribuições estaduais e municipais. Tal direcionamento seria confirmado com a Constituição de 1988. Em segundo lugar, a percepção das deformidades do padrão de financiamento e do padrão organizacional revelaria a necessidade da adoção de uma dupla estratégia: de um lado, uma atuação mais fragmentária, voltada para o combate à fome e à miséria, ou seja, para a elevação das condições de vida degradadas; de outro, um movimento de redefinição do padrão de Estado de bem-estar-social.

Essa reordenação de modelos e parâmetros se desenvolveria, principalmente, em duas direções: a incorporação da participação popular nos processos de decisão, implementação e controle dos programas sociais, e a construção de uma concepção alternativa de organização e distribuição dos serviços sociais diante das clientelas dadas. Tais tendências seriam amplamente incorporadas na Constituição de 1988, a qual operaria uma mudança no marco da

regulação social no Brasil, significando o reentrelaçamento Estado-Sociedade Civil na reconfiguração dos direitos sociais, civis e políticos.

#### 4 ENSAIANDO UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: O BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 é, ao mesmo tempo, fruto e origem da reconstrução democrática no Brasil. No entanto, com os anglo-saxões aprendemos que democracia não é apenas uma formulação legal, mas o resultado da sua apropriação prática em termos de realização da cidadania. É nesse sentido que a carta constitucional de 88 apresenta, desde a sua origem, uma forte ambigüidade: por prever de forma muitas vezes exemplar a proteção dos direitos fundamentais do homem-cidadão, ela, em contradição com a prática social em vigor no País, deflagra o longo caminho ainda necessário para que alcancemos tal nível de proteção e de democracia social. Não há mesmo um hiato, mas uma tensão, a ser superada na própria redefinição das instituições democráticas; uma tensão superável apenas no exercício incessante da própria democracia. Com a Constituição de 88, em que pese caberem muitas críticas à sua formulação, os instrumentos estão postos: a adoção do sistema democrático de representação política com abertura de canais de participação direta e a ampla proteção aos direitos civis, sociais, políticos e econômicos no marco da indivisibilidade dos direitos fundamentais.

No entanto, para os fins esboçados neste trabalho, ressaltamos, como transformação das mais significativas, a que se expressa nas tendências à descentralização político-administrativa, no marco de uma regulamentação sistêmica *não clientelista* que atua no sentido de conferir *autonomia* aos cidadãos (não-clientes) como sujeitos de direitos (não-dependentes do Estado) capazes de participar na construção do Estado e sua gestão. Tal relevo se justifica no fato de que essa perspectiva traz consigo uma mudança na própria forma de ver a atuação do Estado “interventor” e “assistencial” – e é justamente nesse contexto que percebemos uma ruptura com o modelo de Estado Social, mesmo nos mol-

des de um *Estado de Bem-Estar inacabado* como o brasileiro. Resta-nos apropriarmos desses instrumentos contra todo esse sistema autoritário não consagrado no texto, mas que embasa a prática cotidiana social; resta-nos desmascarar, nas palavras de José Luiz Quadros de Magalhães, esses “sistemas autoritários construídos sobre uma ficção constitucional que prevê formalmente um regime democrático representativo”.<sup>27</sup> Tal modelo de democracia é, a meu ver, a mesmo tempo a afirmação e a superação do modelo de Estado Social. É afirmação no sentido da continuidade e aprofundamento de um processo de *materialização* do direito, especificação material das normas e garantias próprias do direito privado, pela introdução de direitos sociais capazes de produzir uma adequada repartição da riqueza de forma mais justa. Por outro lado, chega a ser sua superação ao indicar a necessidade de ultrapassarmos o paradigma de Estado Social paternalista, detentor da *verdade do bem comum*. Um paradigma capaz de, ao conduzir intervenções que visem à equiparação das formas de vida, operar com um sentido do direito como “coisa” a ser fornecida e como posse a ser adquirida, reduzindo a justiça à justiça distributiva.

Essa dimensão *participativa* da democracia é ressaltada por Habermas na reconexão entre direito e liberdade (direito como exercício da liberdade na relação entre sujeitos iguais em direito):

“Os direitos não são bens coletivos consumíveis comunitariamente, pois só podemos ‘gozá-los’ *exercitando-os*. Ao passo que a autodeterminação individual constitui-se através do exercício de direitos que se deduzem de normas *produzidas legitimamente*. Por isso, a distribuição equitativa de direitos subjetivos não pode ser dissociada da autonomia pública dos cidadãos, a ser exercitada em comum, na medida em que participam da prática da legislação.”<sup>28</sup>

27 MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal*, p. 86.

28 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia...* cit., p.159.

Nesse sentido ele aponta as estruturas de dependência encobertas pelo paradigma redistributivo do Estado de Bem-Estar Social:

“A política da ‘discriminação através do favorecimento’ caminha numa direção falsa, por melhores que sejam suas intenções; pois ela oprime as vozes daquelas que são as únicas capazes de enunciar as razões relevantes para a igualdade ou desigualdade de tratamento.”<sup>29</sup>

Desse viés, o resgate da condição de cidadão deve operar simultaneamente em direção à autonomia privada e pública, resgatando a idéia da auto-organização de uma comunidade jurídica. O movimento de atribuição de garantias sociais deve ao mesmo tempo implicar o sujeito no processo discursivo de formação da vontade coletiva a que estará também submetido. Daí resulta o escopo do Estado Democrático de Direito (ou Paradigma Procedimental do Direito como prefere Habermas):

“Divergindo do paradigma liberal e do Estado social, este paradigma do direito *não antecipa mais um determinado ideal de sociedade*, nem uma determinada visão de vida boa ou de uma determinada opção política. Pois ele é formal no sentido de que apenas formula as condições necessárias segundo as quais os sujeitos do direito podem, enquanto cidadãos, entenderem-se entre si para descobrir os seus problemas e o modo de solucioná-los.”<sup>30</sup>

O mesmo autor,<sup>31</sup> principalmente no desenvolvimento da noção de *co-originalidade entre autonomia privada e autonomia pública*, expressa a necessária conexão entre Estado de Direito e Democracia. Tal formulação indi-

29 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia...*, cit., p. 161.

30 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia...*, cit., p. 190.

31 *La inclusión del otro* – Estudios de teoría política. cap. 8. (Vide também *Direito e democracia* – Entre facticidade e validade, cap. 9.

ca que o indivíduo que pretenda a titularidade de direitos fundamentais e o respeito às iguais liberdades subjetiva sob o “império da lei” (autonomia privada) não pode prescindir do direito à participação na autorganização de uma sociedade *que se dê a si mesma suas próprias leis*, e vice-versa.<sup>32</sup> Essa idéia *circu-lar* de *autolegislação* pode ser estendida à idéia de *autogestão*: os indivíduos, como *destinatários* das decisões de políticas públicas e, ao mesmo tempo, e justamente por isso, autores dessas mesmas políticas por meio de canais institucionais de participação político-administrativa. Nesse sentido acredito estarem presentes os requisitos de legitimidade próprios a uma Teoria Discursiva nos moldes habermasianos, de acordo com os quais *pueden reclamar legitimidad precisamente aquellas regulaciones que todos los posibles afectados pudieran aceptar como participantes en discursos racionales*.<sup>33</sup>

Evidentemente, a perspectiva adotada por Habermas é, por que não, essencialmente européia e pressupõe modelos e paradigmas de Estado bem definidos no tempo: em cada um deles é possível aferir o seu próprio esgotamento. As especificidades da história constitucional brasileira (e a ausência dela) requerem a introdução de outros elementos e contextos não previstos pela teoria discursiva, dentre eles uma acentuada desigualdade social, econômica e cultural, períodos autoritários sucessivos, além de uma tradição paternalista culturalmente arraigada.

No entanto, a Constituinte de 1987 parece ter atentado para a necessidade dessa superação, por que não, paradigmática. E um dos fortes elementos indicadores dessa tendência é mesmo a *introdução de mecanismos de democracia direta*, ou seja, a abertura à participação da sociedade civil na elaboração, execução e controle de políticas públicas. Mas não só como *norte*; a par-

ticipação é viabilizada por meio de vários dispositivos esparsos ao longo do texto<sup>34</sup>. Sendo assim, prevê de forma expressa o exercício direto da soberania popular por meio de instrumentos legislativos, administrativos e judiciários, ampliando a legitimidade do exercício do poder na dimensão de uma verdadeira *democracia participativa*. No entanto, interessa-nos mais de perto os instrumentos de participação política na atividade administrativa do Estado. Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, essa forma de participação “visa, principalmente, à legitimidade dos atos da Administração Pública embora, incidentalmente, possa servir ao controle de legalidade”.<sup>35</sup>

Dessa perspectiva, a tomada de decisão é precedida de um processo discursivo em que os destinatários dessa tomada de decisão estão diretamente implicados na sua formulação. A adequação e eficiência das políticas e serviços públicos passam a contar menos com o carisma, a competência e a autoridade dos governantes, mas primordialmente com a capacidade organizativa dos atores da sociedade civil para a formulação de discursos consistentes capazes de intervir na construção de consensos em torno de políticas do interesse de todos – tendo em vista obviamente a devida institucionalização de canais de participação. Daí dizermos, com Habermas, da necessidade de superação de determinado ideal de sociedade previamente antecipado; faz-se mister a prévia formulação de *procedimentos* institucionais capazes de proporcionar a democracia da participação de todos os interessados na elaboração e consecução de projetos políticos para uma dada comunidade jurídica.

32 “Sob as condições de uma compreensão pós-metafísica do mundo, só tem legitimidade o direito que surge da formação discursiva da opinião e da vontade de cidadãos que possuem os mesmos direitos. Estes, por seu turno, só podem perceber, de maneira adequada, sua autonomia pública, garantida através de direitos de participação democráticos, na medida em que sua autonomia privada for assegurada.” (HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*. p. 146).

33 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*, p. 253.

34 Podemos citar como institutos de participação *legislativa*, dentre outros, o Plebiscito, o Referendo e a Iniciativa Popular, previstos no art. 14 da CF. A idéia de participação *judicial* refere-se à possibilidade de defesa em juízo de interesse metaindividuais (legitimação extraordinária) que dizem respeito a toda a coletividade (interesses difusos) ou a grupos específicos (direitos coletivos). São esses alguns instrumentos de participação no Poder Judiciário: a Ação Popular (art. 5º, LXXIII); a Ação Civil Pública (art. 29, III); Mandado de Segurança Coletivo (art. 5º, LXX); Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (art. 14, § 10); e Ação Direta de Inconstitucionalidade (art. 103).

35 *Direito de participação política: legislativa, administrativa, judicial* (Fundamentos e técnicas constitucionais da democracia), p. 123.



O desenvolvimento de mecanismos institucionais de participação política na Administração Pública parece encontrar suas origens, principalmente, na perda de legitimidade por parte dos centros de poder e governança. A falência do modelo representativo simples tem se tornado cada dia mais visível: a democracia meramente formal, produto do cumprimento de ritos eleitorais que permitem o acesso aos cargos de representação política. Se em algum momento essa fórmula democrática, fruto do constitucionalismo liberal clássico, foi o caminho para a legitimidade, hoje não podemos mais afirmá-lo com convicção. Um contexto crescente de concentração de poder e distanciamento Estado-Sociedade Civil oriundo, dentre outras coisas, do gigantismo do Estado Nacional, trouxe, em grande medida, uma incompatibilidade entre o *agir do Estado* e os *interesses predominantes na sociedade por ele organizada*. Essa é mesmo a síntese da crise de legitimidade quanto à destinação e exercício do poder político: a ruptura com a própria idéia de democracia como *poder do povo*, na brilhante frase de Rivero: “A democracia não é apenas um método de eleger ou designar quem deverá exercer o poder, mas também uma questão de *como* esse poder deverá ser exercido”.<sup>36</sup>

#### 4.1. Os Conselhos Municipais de Políticas no contexto da redefinição dos direitos sociais à saúde e à assistência social

A descentralização administrativa, possibilitada pela CR/88, no que toca às políticas públicas, repercutiu nos três níveis de governo, operando a descentralização das respectivas políticas nos limites de competência e atuação de cada esfera. O processo de descentralização permitiu a transferência de um conjunto de atribuições aos municípios e propiciou a introdução de formas participativas

36 RIVERO, Jean. Mélanges offerts a René Savatier. In: nota a MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*, p. 19.

de gestão em diversos setores de interesse social, tais como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, regulação urbana etc.

Em todos esses casos, foram criados Conselhos ligados ao processo de formulação das políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais. Observa Tabagib,<sup>37</sup> que os Conselhos

“são em geral previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva área governamental. [...] São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como forma de ampliar a participação de segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado. Nesse grupo situam-se os conselhos [...] de saúde, assistência social, de educação e de direitos da criança e do adolescente ....”

Interessa-nos aqui relatar um pouco do estudo realizado junto a dois Conselhos específicos: o Conselho Municipal de Saúde e o Conselho Municipal de Assistência Social. O recorte tem em vista o objetivo delineado ao longo do texto, qual seja, o de relatar duas tradições de quase um século do Brasil republicano: a tradição de *não-universalização de políticas no campo dos direitos sociais* e a tradição de *falta de validade social da legislação existente*. Com o estudo empírico, realizado junto aos Conselhos, procuramos perceber se o seu novo formato institucional contribui, e, caso afirmativo, de que modo para a solução desses dois problemas.

A Constituição de 88 dispõe que a Seguridade Social é formada pelo tripé Saúde, Assistência Social, e Previdência, submetidas, no tocante ao tema

37 TABAGIBA, L. Análise da literatura sobre experiências recentes da sociedade civil na formulação de políticas públicas. Relatório de Pesquisa. 2000.

tratado, aos seguintes princípios constitucionais (art. 194): “universalidade da cobertura e do atendimento (inciso I); e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, mediante gestão participante, com a participação dos trabalhadores, dos empresários, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (inciso VI). Percebemos que a Constituição adotou a *universalidade* como fundamento primordial, aproximando-se tanto de um sentido *subjetivo* (não só para os trabalhadores e seus dependentes, como na Previdência Social, mas para todos indistintamente), mas também no seu sentido *objetivo* (não só reparadora, mas preventiva do surgimento da necessidade; protetora em qualquer circunstância).<sup>38</sup>

O direito à saúde é elevado à categoria de direito fundamental,<sup>39</sup> nos dizeres do art. 196, acolhendo a tese da *indivisibilidade dos direitos fundamentais*: a saúde de uma população não significa somente o acesso a uma medicina curativa – hospitais, médicos e remédios –, mas depende do bem-estar-social e da qualidade de vida por ela usufruída, envolvendo outros direitos sociais como educação, lazer, habitação, segurança e trabalho. O art. 198 fornece as diretrizes para as ações na área da saúde: “I – *descentralização*, com direção única em cada esfera de governo; e [...] III – *participação da comunidade*.”<sup>40</sup>

Tratamento novo também seria reservado à assistência social. Ao logo da trajetória social e política brasileira, a assistência social foi implementada por meio de um conjunto de ações descontínuas e pontuais em que Estado e as instituições privadas se interpenetravam, sugerindo certas fusões entre público e privado. Essas organizações, como executoras de ações assistenciais, tinham acesso aos fundos de financiamentos públicos, passando ao largo de mecanismos de controle social. Essa forma de atuação casuística e fragmentada – uma

vez que as verbas eram distribuídas para as organizações sem uma respectiva ação coordenação – indicava que a assistência social ainda não havia se constituído efetivamente como *política pública*. As relações estabelecidas entre as entidades assistenciais privadas, sem fins lucrativos, e o Estado, marcadas por aspectos fortemente personalistas e clientelistas, faziam da assistência social uma *prática*, e não uma política.<sup>41</sup> Chamamos *prática da assistência social* a delimitação de mecanismos seletivos de ingresso geradores de exclusão; ao passo que assistência social, como *política pública*, indica universalização de benefícios e conteúdo social transformador. A assistência social, proclamada como um *direito* do cidadão e um *dever* do Estado, irá se diferenciar do marca assistencialista de outrora, introduzindo os conceitos de mínimos sociais e universalização dos direitos. Esta, no que toca à assistência, deve ser pensada em conjugação com a definição dos públicos-alvo prioritários: são eles que forneceram os limites para essa universalização. Diferentemente da saúde, a assistência não alcança *todos os sujeitos indistintamente*, mas sujeita a proteção a critérios seletivos intrínsecos, como carência, idade, condição física especial, etc. No entanto, a universalidade permanece presente: definidos os critérios de proteção e aferidos os benefícios, o direito à assistência deverá valer para *todos* os que neles se enquadrarem.<sup>42</sup> Outro aspecto indicador dessa universalização é a desvinculação operada entre o recebimento do benefício e a necessidade de prévia contribuição social – nesse sentido o direito à assistência estaria condicionado apenas a critérios de ordem interna à sua destinação, qual seja, proporcionar bem-estar físico, mental e social aos públicos que não poderiam alcançá-lo de outra forma, elevando-lhes a qualidade de vida. Em virtude disso, a assistência social, enquanto rol de direitos positivados, está investida de uma importância ainda maior, apresentando-se como “uma política orgânica às demais e

38 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 271.

39 “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos ao *acesso universal e igualitário* às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

40 MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Direitos humanos na ordem jurídica interna*, p.184.

41 ROCHA, Paulo Eduardo. *Financiamento da assistência social*, p. 1.

42 O *caput* do art. 203 dispõe: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social [...]”

um mecanismo distributivo, quando estas não alcançam o cidadão em virtude da completa exclusão social, econômica política deste último”.<sup>43</sup> No entanto, e é essa a mudança de perspectiva introduzida pela CF/88 e consagrado na Loas<sup>44</sup>, essas iniciativas não podem ser vistas como “mecanismos morais de ajuda aos necessitados” mas como direitos reclamáveis judicialmente.

Ressalta-se que não teremos oportunidade, no presente trabalho, de apresentar os resultados da análise jurídico-sociológica do tratamento reservado especificamente à saúde e à assistência social no contexto histórico brasileiro. No entanto, por meio da bibliografia referente<sup>45</sup> e da pesquisa empírica, pudemos constatar que em ambas as áreas a questão da participação já estava colo-

cada bem antes da institucionalização dos conselhos e era já reivindicada pela parcela da sociedade civil organizada em torno das questões envolvidas.

O Conselho de Saúde, por exemplo, um dos mais antigos na cidade de Belo Horizonte, apresentou configurações institucionais e políticas das mais variadas até alcançar o modelo atual. Já em 1937, temos notícia da constituição do chamado *Conselho Nacional de Saúde*, o qual perdurou sem grande expressividade até 1970, quando o Decreto n. 67.300/70 lhe atribuiu escopo, funções e estrutura mais definidos, passando a atuar como um órgão técnico com funções normativas. No entanto, sua legitimidade fundava-se no próprio Estado, uma vez que dos 16 membros do Conselho 12 eram diretamente escolhidos pelo Poder Executivo que, de resto, escolhia também os outros quatro entre os nomes apresentados pelas entidades. Quando, em agosto de 1990, o Decreto n. 99.438 criou um novo Conselho Nacional de Saúde, aquele praticamente já não existia. Outro importante marco de institucionalização da participação foi a criação do Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária (CONASP), por meio do Decreto n. 86.329/81. Sua inovação consistiu na estruturação de um órgão de representação mista Estado-Sociedade Civil – embora ainda não paritário. No entanto, a formulação da proposta dos Conselhos de Saúde, tal qual o conhecemos, só ocorreu oficialmente com a *VIII Conferência Nacional de Saúde*, em 1986, no bojo da sistematização de um conjunto de medidas e diretrizes para a reforma da área da saúde. Contando com ampla participação de segmentos sociais os mais diversos, a *VIII Conferência* significou um marco de institucionalização da representação da sociedade civil no processo de elaboração de políticas públicas. É interessante ressaltar que o corpo de propostas apresentadas no relatório final serviu de subsídio jurídico para a elaboração das normas referentes à saúde na Constituição de 1988, daí sua importância histórica.

Os atuais Conselhos Municipais de Saúde e de Assistência Social foram criados por legislação municipal específica<sup>46</sup> com funções deliberativas, e não

43 ROCHA, Paulo Eduardo. *Financiamento da assistência social*, p. 1.

44 Art. 4º. A assistência social rege-se pelos seguintes princípios: [...] II – universalização dos direitos sociais; [...] IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais.”

“Art. 5º. A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa [...]; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

“Art. 16. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: [...] IV os Conselhos Municipais de Assistência Social.”

45 CARVALHO, Antônio Ivo. *Conselhos de Saúde no Brasil – Participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995; RAICHELIS, Raquel. Subsídios às Conferências de Assistência Social III – “O sistema descentralizado participativo: construindo a inclusão e universalizando os direitos. Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. *Cadernos Abong*, n. 21. Disponível em: [www.rebidia.org.br](http://www.rebidia.org.br). mar. 2001; ROCHA, Paulo Eduardo. Subsídios às Conferências de Assistência Social III – O sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando os direitos. *Financiamento da Assistência social. Cadernos Abong*, n. 21. Disponível em: [www.rebidia.org.br](http://www.rebidia.org.br). mar. 2001; OLIVEIRA, Valdir de Castro; SAMPAIO, Luis Fernando Rolim; RIBEIRO, Maria L. de Barros; TURCI, Maria Aparecida. *Os alicerces da utopia – Saúde e cidadania no SUS de Brumadinho*. Prefeitura Municipal de Brumadinho, Secretaria Municipal de Saúde e Conselho Municipal de Saúde, 1996. 280p.

46 Saúde: Leis n. 5.903/91 e n. 7.536/98; Assistência Social: Lei n. 7.099/96.

apenas consultivas, estando previstos também na sistemática da legislação federal no tocante à matéria, como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei n. 8.742/93) e a Lei Orgânica da Saúde (Lei do SUS – Lei n. 8.080/90). Envolvem representações distintas, correspondentes aos segmentos da sociedade abarcados,<sup>47</sup> e composição *paritária* entre governo e sociedade civil – sendo que no CMSA a paridade se estabelece entre os usuários e os demais representantes, prevalecendo em número, no balanço final, os representantes da sociedade civil. As presidências dos Conselhos não são definidas *a priori*, mas eleitas pelos respectivos plenários, e, em ambos, a autonomia na elaboração do próprio Regimento Interno é ressaltada. Possuem também funções deliberativas, e não apenas consultivas.

Esses Conselhos contam com grupos bastante heterogêneos, o que aprofunda o desafio dialógico e a formulação de consensos. As dificuldades dialógicas oriundas, por exemplo, do contato direto entre médicos e usuários significam a representação institucional de uma desigualdade social e cultural gritante, com a qual os setores técnicos e governamentais precisam aprender a lidar. Parece inegável que a disparidade referente às capacidades discursivas dos conselheiros pode apresentar um alto custo em termos de eficiência, objetividade e agilidade das decisões. Podemos verificar isso de fato. Entretanto, esse aparente obstáculo não retira, de forma alguma, a importância da participação. Ao contrário, o confronto entre perspectivas e horizontes de conhecimento diferenciados mostra-se por demais valiosa: um exercício de escuta, de elaboração de discursos inteligíveis e de capacidade de entendimento entre os diversos se-

47 *Conselho de Assistência Social*: 9 representantes dos usuários; 2 representantes dos trabalhadores da área; 3 representantes das Entidades Prestadoras de Serviços na área da Assistência Social; 3 representantes das Entidades de Defesa de Direitos; 3 representantes de outros Conselhos Municipais; 20 representantes governamentais (PBH); *Conselho de Saúde*: 18 representantes dos usuários; 9 representantes dos trabalhadores em saúde do SUS no Município; 4 representantes dos prestadores de serviços públicos e privados na área; 1 Vereador; 4 representantes governamentais (PBH).

tores. Em decorrência, podemos concluir por discussões e debates mais aclamados e polêmicos proporcionalmente à heterogeneidade da composição do Conselho.

## 4.2 Estudo de caso da vivência participativa local: os Conselhos Municipais de Políticas – avanços e paradoxos

### 4.2.1 O CMSA e a construção do SUS

A criação do Sistema Único de Saúde (SUS – art. 200 da CF/88, representa talvez o maior avanço introduzido pela Constituição de 88 em direção à universalização dos direitos. É curioso recordar que o que o art. 11 da Lei do SUS, que justamente regulamentava o preceito constitucional da “participação da comunidade”, prevendo o Conselho de Saúde como uma das instâncias colegiadas do SUS, foi inteiramente vetado pelo Presidente da República, juntamente com os artigos normatizadores das transferências financeiras a Estados e Municípios, quando da sua votação. Era um período de intensa disputa em torno da regulamentação do SUS. Três meses depois, revertido o episódio, é promulgada a Lei n. 8.142/90, restabelecendo quase literalmente as disposições constantes do referido artigo, o que resultou na definitiva regulamentação da participação popular na gestão da saúde. Nessa oportunidade, introduziu-se o caráter permanente e deliberativo dos Conselhos, sua função de formulação e controle das políticas de saúde, a composição paritária dos usuários em relação aos demais segmentos e a autonomia dos Conselhos na elaboração de normas de funcionamento e regimento interno próprios.

Sendo o sistema público gratuito e universal, ele atende a todos de forma igualitária, de acordo com uma ordem formal e transparente. Nesse sentido, parece haver alcançado o *status* de cidadania proposto por Marshall: é um direito que alcança todos os indivíduos indistintamente e independente de critérios definidos *a priori*. Estabelecida a universalização no nível legal como instrumento de realização de uma efetiva cidadania na área da saúde, a luta a ser



travada encontra seu alvo na “prática *clientelista* do favor” em prol da efetividade do Direito no mundo concreto. Nesse ponto, reside muito do potencial democrático dos Conselhos Municipais de Saúde (constituídos pela abertura à participação prevista no inciso III do artigo supracitado) e a composição mista que ele prevê, qual seja, o de *definir as políticas públicas na área da saúde de forma a reordenar a realidade social da própria relação do Estado com o cidadão através do SUS*. Pois, num contexto de discussão democrático das políticas sociais, o Estado não é mais o centro de controle e de decisão da melhor política a ser implementada, assim como os médicos e técnicos de saúde não são mais os titulares únicos do saber científico em questões de saúde. Todo esse processo dialógico significa, potencialmente, a ruptura da barreira ideológica do discurso do “especialista”. O monopólio do saber técnico-científico revestido de poder e autoridade, por sua vez, é desconstruído quando colocado em confronto com outras formas de saber oriundas do senso comum da comunidade participante (e dos usuários dos serviços de saúde) e em pé de igualdade na tomada de decisão.

É claro que estamos pressupondo condições ideais de comunicação e efetiva isonomia na participação. Como ressaltamos anteriormente, isso nem sempre ocorre. A convivência entre representantes oriundos de estratos sociais e culturais diferenciados se expressa nos diferentes níveis de competência discursiva e aparece de forma flagrante no espaço deliberativo do COMSA. As dificuldades de uma tomada de decisão envolvendo justificação e deliberação conjunta, nesses termos, acaba significando uma perda de eficiência da atuação do Conselho. Aparentemente, lembra-nos Diogo Moreira Neto,<sup>48</sup> as tramitações podem se tornar mais demoradas e burocráticas quanto mais abertas ao povo for a participação, gerando um déficit de eficiência administrativa. Em que pese essa hipótese não poder ser descartada, eficiente não é somente a melhor decisão em termos de custo e tempo, mas também e principalmente a *mais legíti-*

ma. É nesse sentido que a questão da *legitimidade* adquire centralidade na tomada de decisão em nível administrativo – legitimidade propiciada na própria abertura do processo decisório à participação popular.

No entanto, estamos certos de que o processo discursivo traz em si, e independentemente do grau de eficiência dos resultados, uma valiosa contribuição: a autonomia dos sujeitos e o fortalecimento da cidadania, uma vez que os participantes estão implicados da consecução de fins de interesse social e coletivo. Significa uma recusa ao paternalismo que corrói a prática social no Brasil; significa a tomada de consciência de que somos todos responsáveis também pelas mazelas a que estamos submetidos; e, por último, que as leis só terão efetividade se incorporamos de vez a idéia de que essa efetividade depende de nossa atuação política e de nossa vontade do seu cumprimento.

#### 4.2.2 O CMAS e a questão da autonomia orçamentária

Em relação às dificuldades de consolidação da assistência social como política pública, o problema do financiamento vem ganhando destaque. É realmente inviável a implementação de políticas assistenciais sem um mínimo de recursos. Mas o problema do financiamento não se resume ao montante de recursos, outro aspecto relevante é a *forma da gestão desses recursos*. Paulo Eduardo Rocha lembra que “os repasses entre os Fundos Nacional de Assistência Social (FNAS) e os Fundos Estaduais e Municipais, e destes para as instituições prestadoras de serviço, não podem reproduzir os mecanismos e a cultura clientelista da Assistência Social”.<sup>49</sup>

Nesse tocante, tive a oportunidade de presenciar alguns debates sobre essa questão, recorrentemente presente nas plenárias do Conselho Municipal de Belo Horizonte, e um dos temas centrais da *IV Conferência Municipal de Assistência Social* (julho/2001). Criados os Conselhos de Assistência Social

48 *Direito da participação política*, ... cit., p. 88.

49 ROCHA, Paulo Eduardo. Financiamento da Assistência Social. p. 1.

com atribuições específicas, eles se constituem como instâncias deliberativas no comando único das ações *em cada esfera de governo*. Para viabilizar tal autonomia, foram criados os Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social e transformado o antigo Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC) em Fundo Nacional de Assistência Social. Assim se desenvolve a dinâmica de transferências: o FUNAC repassa recursos para os Fundos Estaduais e Municipais desde que estes comprovem a existência dos respectivos Conselhos Estaduais e Municipais – assim como a alocação de recursos próprios – uma vez que cabe às três instâncias federativas o financiamento da Assistência Social. Cabe à Secretaria Municipal de Assistência Social a gestão do Fundo Municipal de Assistência Social e ao COMAS, dentre outras coisas, o exercício do controle sobre o Fundo e definição dos critérios para a destinação da receita neste prevista.

No entanto, na análise empírica da dinâmica de transferência de recursos, pudemos constatar que inúmeras distorções têm comprometido a autonomia do Município da definição das políticas nessa área, com conseqüências funestas também na autonomia do Conselho Municipal de Assistência Social e no controle social a ser por ele exercido. Um dado relevante é que 81% dos recursos (R\$ 6,5 milhões) repassados pelo governo federal ao Município de Belo Horizonte via Fundo Municipal de Assistência Social, os chamados *recursos da municipalização*, possuem destinação previamente determinada pelo governo federal para ações e entidades específicas. Em relação a esse montante, o FMS não possui qualquer autonomia, funcionando apenas como caixa de depósito. Os outros R\$ 1,5 milhões (19% do repasse da União), por sua vez, são recursos destinados a projetos específicos do governo federal, projetos-padrão em todo o País, como o Programa de Exploração do Trabalho Infantil (PETI), o Programa Agente Jovem e o Projeto Sentinela. Diante disso, concluímos que o processo de descentralização encontra-se ainda, na prática, insatisfatório.

Outra questão, não menos polêmica, é a liberação de verbas para programas de assistência social via *emendas parlamentares* – formas de captação de recursos por meio de emendas ao orçamento federal, tendo legitimidade para propositura os parlamentares das duas Casas do Congresso Nacional. Os recursos oriundos de emendas parlamentares são enviados diretamente às enti-

dades assistenciais, cabendo ao Conselho Municipal da localidade a que se destinam apenas fornecer uma declaração de impacto. Pode acompanhar inúmeras discussões a esse respeito, e o argumento levantado pelos conselheiros, não sem razão, é o de que esse mecanismo, que poderia se constituir em instrumento hábil de intervenção da sociedade no orçamento público, operacionalizado dessa forma, desconhece o Plano Plurianual e interfere na autonomia do Conselho como instância responsável pela definição das políticas e das prioridades de investimento.

Com essa ordem de problemas, discute-se bastante no COMAS a organização para a reivindicação de uma emenda constitucional que expressamente preveja a obrigatoriedade de percentuais mínimos a serem investidos nas políticas de assistência social, em cada esfera de governo, sobre a totalidade de recursos arrecadados – tal como a Emenda n. 29, de 2000, previu para a área da saúde.

No entanto, estamos certos de que é preciso lidar com essas “disfunções” tendo em vista um paradigma novo, pois seria mesmo ilusório lutar e esperar pela consecução de um Estado Social, haja vista as críticas a ele já formuladas. São maiores os nossos desafios, mas ainda sim é necessário idealizarmos uma sociedade na qual todos os cidadãos possam participar discursivamente da sua construção, e não esperar que ela venha, como sempre veio, “de cima para baixo”. Como vimos anteriormente, não vivemos a plenitude de uma democracia representativa baseada na economia de mercado não regulada do paradigma liberal e tampouco chegamos a usufruir um verdadeiro estado de providência, seja ele “padronizante” ou não. Vivemos uma mistura anônima desses padrões e por isso mesmo não chegamos a esgotá-los por inteiro. Por outro lado, não parece promissora a idéia de uma sociedade entregue à ação espontânea de mecanismos do mercado, se bem que os benefícios sociais do Estado de Bem-Estar Social possam parecer um tanto mais atraentes no atual contexto de avanço neoliberal. Mas mesmo ante essa velada preferência, faz-se necessária uma certa vigília: políticas de padrão assistencialista podem ser tão perversas quanto sua ausência.

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRANCO, Murgel Samuel. *Ecossistêmica* – Uma abordagem integrada dos problemas do meio ambiente. 2. ed. São Paulo: Edgard Blücher, 1999. 202p.
- CAETANO, Marcelo. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. I e II.
- CALVÃO, Paulo Braga. *Os direitos sociais nas Constituições brasileiras*. São Paulo: LTr, 1981.
- CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil* – Compilação e atualização dos textos, notas, revisão e índice. São Paulo: Atlas, 1987.
- CARVALHO, Antônio Ivo. *Conselhos de Saúde no Brasil* – Participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.
- FERRAZ JR. Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito* – Técnica, decisão, dominação.
- GOMES, Fábio Lucas. *Conteúdo social nas Constituições brasileiras*. 1959.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia* – Entre facticidade e validade. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler – UGF. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. I e II.
- \_\_\_\_\_. *La inclusión del otro* – Estudios de teoría política. Barcelona: Paidós, 1999.
- IPEA (Instituto de Planejamento Econômico e Social). Para a década de 90 – Prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília, 1990.
- LAMOUNIER, Bolívar. *Direito, cidadania e participação*. Bolívar Lamounier, Francisco C. Weffort, Maria Victoria Benevides, organizadores. São Paulo: T. A. Queiros, 1981.

- MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *Poder municipal* – Paradigmas para o Estado constitucional brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Direitos humanos na ordem jurídica interna*. Belo Horizonte: Interlivros de Minas Gerais, 1992.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial* (Fundamentos e técnicas constitucionais da democracia). Rio de Janeiro: Renovar, 1992. 221p.
- OLIVEIRA, Valdir de Castro; SAMPAIO, Luis Fernando Rolim; RIBEIRO, Maria L. de Barros; TURCI, Maria Aparecida. *Os alicerces da utopia* – Saúde e cidadania no SUS de Brumadinho. Prefeitura Municipal de Brumadinho, Secretaria Municipal de Saúde e Conselho Municipal de Saúde, 1996. 280p.
- RAICHELIS, Raquel. Subsídios às Conferências de Assistência Social III – O sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando os direitos. Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social, *Cadernos Abong*, n. 21. Disponível em: [www.rebidia.org.br](http://www.rebidia.org.br). mar. 2001.
- ROCHA, Paulo Eduardo. Subsídios às Conferências de Assistência Social III – O sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando os direitos. Financiamento da Assistência Social, *Cadernos Abong*, n. 21. Disponível em: [www.rebidia.org.br](http://www.rebidia.org.br). mar. 2001.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro, 1979.
- SARAIVA, Paulo Lobo. *Garantia constitucional dos direitos sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

TABAGIBA, L. *Análise da literatura sobre experiências recentes da sociedade civil na formulação de políticas públicas*. Relatório de pesquisa. 2000.

## A SANÇÃO PREMIAL NO DIREITO ECONÔMICO

Leonor Augusta Giovine Cordovil

### Sumário

1. Introdução. 2. A norma jurídica  
3. A sanção no mundo jurídico. 4. A sanção premial no Direito Econômico. 5. Características da sanção premial de Direito Econômico. 6. Conclusão. 7. Referências bibliográficas.

### 1 INTRODUÇÃO

O estudo das normas jurídicas no Direito brasileiro merece destaque, sobretudo na análise das normas de Direito Econômico, cujo conteúdo pouco explorado produz diversos questionamentos, como os que se referem à questão da sanção, que nada mais é do que uma consequência prevista para o cumprimento ou descumprimento do mandamento normativo.

O Direito Econômico surgiu para solucionar problemas jurídicos até então considerados insolúveis ou mal resolvidos por meio da aplicação de regras engendradas por outros ramos tradicionais da Ciência Jurídica. Por isso, alguns autores insistem em classificar o Direito Econômico como integrante de outros campos jurídicos, ou como forma de estudos disciplinares, ou como área de concentração.

A fim de comprovar a independência do Direito Econômico perante os demais campos do Direito, além de lembrar que ele encontra expressa previsão