



Governança, participação e controle social contemporâneos

Contemporary governance, participation, and social control

Gobernanza, participación y control social contemporáneo

Joaquim Kennedy Nogueira Barros

Mestrando em Ciência Política

Instituição: Universidade Federal do Piauí

Endereço: Campus Universitário Ministro Petrônio Portella s/n, Ininga,
Teresina - PI, CEP: 64049-550,

E-mail: kennedybarros@globo.com

Raimundo Batista dos Santos Junior

Doutor em Ciência Política

Instituição: Universidade Federal do Piauí

Endereço: Campus Universitário Ministro Petrônio Portella s/n, Ininga,
Teresina - PI, CEP: 64049-550

E-mail: rjunior@ufpi.edu.br

RESUMO

O presente artigo aborda a evolução das políticas sociais no Brasil a partir da década de 1990, destacando o papel da sociedade civil e da cidadania ativa na ideia de controle social. O texto é resultante de pesquisas documentais realizadas em documentos do Banco Mundial. Parte do pressuposto de que as Reformas de Ajustes Estruturais do Banco Mundial e a ideia de governança pública instituída pelo Banco Mundial implantam uma nova concepção de participação popular e de exercer a cidadania no Brasil contemporâneo. Defende a tese de que está em curso um processo de focalização das políticas sociais e da participação popular, de que a ideia de controle social forjou o nascimento do cidadão despolitizado, de que no Brasil atual as políticas públicas sociais centram-se na ampliação das capacidades defendidas por Amartya Sen, que advoga que o Estado deve investir em políticas que expandam as liberdades individuais e restrinjam qualquer arranjo que limite as liberdades individuais.

Palavras-chave: Cidadania Ativa, Governança, Pobreza, Controle Social, Direitos, Direitos Sociais.

ABSTRACT

The present paper approaches the development of social policies in Brazil since 1990, emphasizing the role of civil society and active citizenship in the idea of social control. The text is a result of documentary research based on documents of the World Bank. The investigation springs from the assumption that the Structural Adjustments of the World Bank, and the idea of public governance it establishes, implement a new conception of popular participation and performing citizenship in contemporary Brazil. The study supports the proposition that a



process of focalization of social policies and popular participation is currently taking place, as well as the idea that social control has resulted in the emergence of a depoliticized citizen, and that in present-day Brazil the social public policies revolve around the expansion of capacities asserted by Amartya Sen, who argues that the State must invest in policies which expand the individual freedom and restrain any arrangement that limits the aforementioned individual freedom.

Keywords: Active Citizenship, Governance, Poverty, Social Control, Rights, Social Rights.

RESUMEN

Este artículo aborda la evolución de las políticas sociales en Brasil a partir de la década de 1990, destacando el papel de la sociedad civil y la ciudadanía activa en la idea de control social. El texto es resultado de una investigación documental realizada sobre documentos del Banco Mundial. Se basa en el supuesto de que las Reformas de Ajuste Estructural del Banco Mundial y la idea de gobernanza pública instituida por el Banco Mundial implementan una nueva concepción de la participación popular y el ejercicio de la ciudadanía en el Brasil contemporáneo. Defiende la tesis de que está en marcha un proceso de focalización de las políticas sociales y de participación popular, que la idea de control social forjó el nacimiento del ciudadano despolitizado, que en el Brasil actual las políticas públicas sociales se centran en la ampliación de capacidades defendidas por Amartya Sen, quien Aboga por que el Estado debería invertir en políticas que amplíen las libertades individuales y restrinjan cualquier acuerdo que limite las libertades individuales.

Palabras clave: Ciudadanía Activa, Gobernanza, Pobreza, Control Social, Derechos, Derechos Sociales.

1 INTRODUÇÃO

Segundo a literatura no Brasil, as políticas públicas, a partir da década de 1990, teriam sido marcadas por importantes mudanças no reconhecimento do papel da sociedade civil, especialmente no que diz respeito à consolidação da democracia e da cidadania ativa. Nesse contexto, a cidadania e o controle social teriam emergido como elementos centrais no processo de fortalecimento da governança e do combate à pobreza.

Dito isso, pode-se fazer a seguinte pergunta de pesquisa: qual ideia de cidadania se institucionalizou no Brasil a partir da década de 1990? Uma hipótese pode ser derivada dessa pergunta, a de que a cidadania ativa



assentada na ideia de governança foi a matriz teórica e ideológica que institucionalizou no país um tipo de cidadão despolitizado. Para a realização da pesquisa será utilizado o método documental, ou seja, será usada uma técnica de pesquisa qualitativa que terá como base documentos principalmente do Banco Mundial, incluindo relatórios, papers, entre outros registros escritos.

No que se refere às questões de direito e cidadania no Brasil, um ponto chama a atenção, o de que a pobreza reduz a capacidade de os indivíduos serem cidadãos de pleno direito, já que a inópia reduziria suas capacidades de reivindicação e de fazer política. No caso do Brasil, Barros, Henrique e Mendonça (2021) consideram que a pobreza resulta de aspectos organizacionais da sociedade brasileira que encontram “seu principal determinante na estrutura da desigualdade brasileira, uma perversa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social”, resultante do ordenamento socioeconômico brasileiro.

Com base no excerto acima, pode-se dizer que a pobreza no Brasil é resultante da estrutura social e econômica brasileira, que historicamente limita parte da população ao acesso às riquezas produzidas socialmente. Essas desigualdades são perpetuadas por um conjunto de instituições econômicas, políticas, sociais e culturais que favorecem determinados grupos em detrimento de outros, formando um ciclo vicioso de privilégios e marginalização, no qual, mesmo quando ocorre crescimento econômico, a divisão dos ganhos privilegia os grupos abastados, ou seja, não é capaz de proporcionar equidade.

Assim a pobreza e a desigualdade seriam as resultantes dessas inter-relações causais entre as dimensões econômicas, políticas, sociais, arraigadas historicamente. Por essa lógica, a desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social no Brasil seria a manifestação visível das raízes estruturais definidoras da inópia (Barros; Henriques; Mendonça, 2000). Se essa asserção for crível, a pobreza é um fenômeno multifacetado, e, para se entender esse evento, seria necessário desvendar as combinações subjacentes dessa condição.



Quando se faz uma análise bibliométrica sobre a pobreza no Brasil, pode-se afirmar que a literatura destaca uma dependência de trajetória (em inglês, *path dependence*) em que os acontecimentos e decisões passadas influenciam sistematicamente os eventos do presente ou do futuro. No caso, instituições e comportamentos atuais estariam condicionados a escolhas ou trajetórias iniciais, por isso a dificuldade de se realizarem mudanças estruturais significativas, pois o modelamento das organizações hodiernas estaria embasado em arranjos pretéritos (Schreyögg; Sydow, 2009; Mahoney, 2000; Pierson, 2000).

Por essa lógica, para se entender a relação entre pobreza e cidadania no Brasil, seria importante revisitar a formação política brasileira. Se se realizasse uma linha do tempo realçando os eventos mais importantes sobre a questão social no Brasil, veríamos que, até a Constituição de 1988, a população descendente de negros, mulatos, migrantes pobres, índios, sertanejos, favelados, suburbanos, quilombolas, entre outros, não receberam a devida atenção do Estado no que diz respeito à constituição de políticas públicas, uma vez que essas camadas da população não tiveram acesso a direitos básicos, tendo sido completamente negligenciadas.

Pode-se afirmar que as políticas sociais desenvolvidas no Brasil entre o período colonial e o Regime Militar eram de utilidade pública, ancoradas em ações, serviços, obras assistenciais ou auxílio considerados residuais, fornecidos ou regulamentados pelo governo ou por entidades privadas com autorização estatal, cujo objetivo seria o alívio da situação de pobreza e privações das camadas populares, sem pretensões de causar mudanças estruturais e sem embasamento na ideia de direito.

Mesmo que a conquista de direitos no Brasil pós-Constituição de 1988 tenha sido a resultante de intensas lutas sociais, como as pelejas dos operários, dos movimentos agrários, das feministas, da luta contra a carestia, pelos direitos civis, pela democratização, pelo fim do regime militar etc., o Estado brasileiro historicamente trabalhou para despolitizar esses movimentos, tentando desvinculá-los do contexto político e das causas subjacentes que os



movimentavam, tratando geralmente a questão social como caso de polícia ou como questão técnico-burocrática.

2 POLÍTICAS SOCIAIS, DIREITO E CIDADANIA

É tese corrente que a transição para a democracia em 1985 e a promulgação de uma nova Constituição, a Constituição de 1988, teriam trazido uma outra abordagem para a questão social no Brasil.

Foi através da promulgação da Constituição Federal de 1988 que o Estado Brasileiro democraticamente garantiu aos cidadãos os seus direitos, como o acesso à informação pública, e impôs também à Administração Pública os deveres e princípios que deve seguir, como o princípio da publicidade e o princípio da eficiência. (Guerra; Carvalho, 2019).

Assim, no Brasil pós-Constituição de 1988, as políticas públicas teriam transcendido de uma abordagem meramente assistencialista do enfrentamento da questão social para outra ancorada em critérios de cidadania embasadas na participação ativa dos cidadãos, em que os indivíduos atuam ativamente na vida pública, ou seja, com o objetivo de fiscalizar as ações dos governos e da gestão das políticas.

É nesse contexto que se consolida a ideia de cidadania ativa, em que o engajamento consciente e proativo dos cidadãos forjaria o controle social como processo da participação cívica dos cidadãos. Por essa perspectiva, o Brasil, a partir da década de 1990, teria ressignificado suas instituições com o processo de democratização, revigorando a participação cidadã com os novos movimentos sociais e sindical. Em vista disso, uma miríade de movimentos teria fortalecido a participação cidadã fundamental para um novo instituto que estava se consolidando, o controle social (Benevides, 2016), que pode ser entendido como a fiscalização das ações dos governos e dos órgãos governamentais por instituições públicas que não fazem parte da estrutura governamental, seja do executivo, legislativo ou mesmo do judiciário e da sociedade civil organizada.



Isso significa que a sociedade teria desenvolvido mecanismos capazes de influenciar e monitorar as ações dos governos, dos funcionários públicos e dos *stakeholders* que lidam diretamente com os órgãos de Estado, com o fito de assegurar eficiência e responsabilidade na administração e gestão pública. A consolidação desses instrumentos fora um dos principais determinantes da formação da democracia participativa e/ou deliberativa no Brasil.

Os cidadãos estariam aptos a participar ativamente na fiscalização e na formulação de políticas públicas e sociais, pois o controle seria um instituto político que promoveria a transparência, a *accountability* e o empoderamento dos indivíduos, inclusive dos mais pobres. Nesses termos, o processo de democratização do país pós-Constituição de 1988 teria fortalecido uma cultura de espírito público em que a participação traria no seu bojo novas formas de se exercer a cidadania com fortes repercussões sobre as políticas de enfrentamento da pobreza e dos mais vulneráveis socialmente.

Instituições como os Tribunais de Contas da União (TCU) e estaduais (TCEs), Ministério Público (MP), Controladoria-Geral da União (CGU), entre outros, passaram a ser fundamentais no processo de garantia da transparência, da responsabilidade e da eficiência da gestão pública democrática.

Com a modernização das técnicas do controle externo, hoje, foi possível adquirir melhores níveis de probidade na administração, com significativa redução dos abusos. Sem sombra de dúvidas, o legislador constituinte também disciplinou o controle social, de forma indireta, quando estabelece que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o tribunal de contas. Este diploma constitucional fomenta, possibilita e legitima a participação popular no acompanhamento da execução dos planos de governo, do cumprimento de metas e a realização de despesas, criando um canal aberto e constante de comunicação com o órgão técnico de controle (Malafaia, 2011).

Esse tipo de prática só foi possível porque a legislação brasileira gerou uma forte conexão entre controle externo e social. Estes tornaram-se os pilares na promoção de uma administração pública transparente, responsiva e eficiente. A colaboração entre esses dois tipos de controle tem permitido que a fiscalização



das ações governamentais garantisse um ciclo virtuoso de melhoria da gestão dos recursos públicos.

Nesse entendimento, a formação de uma cultura do controle teria desenvolvido um *ethos* social em que a *accountability*, o empoderamento dos indivíduos frente ao poder público, forjaria um conjunto de valores que promoveria a participação ativa dos cidadãos, a transparência e a responsabilidade na administração pública, fazendo com que as políticas públicas fossem eficazes e alinhadas às necessidades da população. Essa *praxe* teria como consequência o fortalecimento das instituições e a promoção do bem-estar social.

Quando se fala de bem-estar e controle, pode-se indagar qual a relação que esses conceitos têm com a questão social e a pobreza, ou seja, como o controle pode influenciar de forma eficaz no enfrentamento da inópia e da marginalização das camadas populares. *A priori*, pode-se responder a essa indagação afirmando que esse mecanismo promove um ambiente de constante monitoramento e avaliação das políticas públicas, em que a participação cidadã desempenha papel fundamental à medida que força as políticas públicas a estarem alinhadas às demandas prementes da população, especialmente dos grupos mais vulneráveis.

Por essa lógica, a participação ativa de indivíduos e das comunidades vulneráveis teria a capacidade de assegurar que as necessidades e prioridades dos mais pobres fossem consideradas na formulação de políticas públicas, como no orçamento participativo, nas audiências públicas, nas auditorias de programas como o Bolsa Família, tornando-os mais transparentes e assegurando que o benefício chegue de fato a todas as famílias que têm direito ao auxílio.

É importante chamar a atenção para o Capítulo II da Constituição Federal, que institui uma série de direitos, inclusive de bem-estar. Conforme menciona o seu art. 6º, “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma



desta Constituição (Brasil, 1988)". Como se percebe, o legislador constituinte estabeleceu um conjunto de direitos sociais cruciais para o atendimento às necessidades básicas dos indivíduos e das famílias, com o argumento de garantir dignidade e justiça social a todos que vivem ou estão em solo brasileiro.

Mas essas garantias instituídas no art. 6º da Constituição estão ancoradas em qual concepção de direito e cidadania? Que ideologia, valores ou doutrinas embasam as políticas de bem-estar brasileira a partir da década de 1990?

Tais perguntas podem ser respondidas ao pontuarmos que partimos, aqui, do pressuposto de que cidadania é um conceito, um exercício e um status construído socialmente e que assume inúmeras formas, a depender dos diferentes contextos sociais. (Costa; Ianni, 2018, p. 43).

Diante do exposto, pode-se afirmar que a ideia de cidadania desenvolvida neste trabalho está inserida em um contexto histórico específico, o que é fundamental para se entender a sua formulação e impacto. Por essa lógica, cidadania está ligada à qualidade de ser membro pleno de uma comunidade, ser reconhecido como portador de um conjunto de direitos e deveres socialmente construídos e institucionalizados.

No que se refere ao conceito de direitos sociais, vamos nos ater à concepção de T. H. Marshall (1967). Segundo esse autor, a concepção de direitos teria se desenvolvido progressivamente, ao longo da história moderna, em três etapas. A primeira é o Século XVIII, quando consolidaram-se os direitos civis, que são os direitos das pessoas, que incluem as liberdades necessárias para os indivíduos se desenvolverem plenamente, tais como: de expressão, de ir e vir, de pensamento, religioso, direito de possuir propriedade, à justiça (de ter garantido um sistema de justiça justo e igualitário) etc. Instituições Relacionadas: tribunais de justiça e o sistema legal em geral (Marshall, 1967).

Na segunda, no século XIX, ascenderam-se os direitos políticos, que estão ligados à ampla participação no exercício da política, especialmente o direito de votar e ser votado, participação em partidos políticos, grêmios, instituições parlamentares, conselhos locais, entre outros. Instituições Relacionadas: sistemas de governo, sistemas partidários, parlamentos e



organizações da sociedade civil. A terceira etapa ocorreu no século XX, quando se consolidaram os direitos sociais, que garantem aos indivíduos a participação igualitária na vida econômica e na sociedade, entre eles a saúde, a educação, o emprego, a segurança etc. Instituições Relacionadas: sistemas de bem-estar social, incluindo escolas, hospitais, programas de assistência social e seguridade social (Marshall, 1967).

Segundo Marshall (1967), os direitos sociais são fundamentais para a garantia da igualdade substantiva, ou seja, material ou de resultado. Isso significa que o Estado ou o corpo social deve garantir que todas as pessoas tenham chances reais de oportunidades, transcendendo a mera igualdade formal, perante a lei, como defendem os teóricos liberais tradicionais. Jaz na ideia de direitos sociais a tese defendida de que nenhum tipo de carência seja limite para o amplo exercício da cidadania, inclusive o de igualdade formal. A igualdade substantiva se preocupa, assim, com os resultados e as reais condições em que as pessoas vivem.

Nesses termos, os direitos sociais seriam um instituto de integração social, já que são responsáveis por promover a inclusão social e a solidariedade entre o conjunto de cidadãos de uma comunidade de sobrevivência política, pois estes são responsáveis pela mitigação dos efeitos negativos provocados pelo mercado e pela atividade econômica que naturalmente desenvolve desigualdade de condições. Dito dessa maneira, os direitos sociais seriam essenciais para o desenvolvimento sustentável e o bem-estar social.

3 GOVERNANÇA, CONTROLE SOCIAL E CIDADANIA

É importante ressaltar que a Constituição de 1988 desenvolveu um robusto arcabouço jurídico visando a garantir no Brasil as bases para a gestão da igualdade substantiva no país, ou seja, de condições e resultado. Esse arcabouço gerou as estruturas necessárias para que os governos pudessem implementar, de fato, políticas públicas garantidoras dos direitos sociais, *id est*,



estabeleceu o marco jurídico para a implementação das políticas sociais brasileiras.

Aqui se faz necessária uma indagação: a concepção clássica de direitos sociais desenvolvida por Marshall (1967) se aplica ao modelo desenvolvido no Brasil a partir da década de 1990? Ou o modelo clássico de cidadania e direitos sociais foi substituído por outro no caso brasileiro?

Para se responder a essas questões, faz-se necessário analisar o modelo de desenvolvimento aplicado ao Brasil a partir da década de 1990 de orientação do Banco Mundial (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), no âmbito das Reformas de Ajustes Estruturais de Segunda Geração (Banco Mundial, 1997; World Bank, 1989; World Bank, 2013).

As Reformas Estruturais de Segunda Geração promovidas pelo Banco Mundial surgiram como evolução das Reformas de Primeira Geração, mas especificamente foram motivadas pelos poucos resultados no que diz respeito ao crescimento econômico dos países em desenvolvimento, mesmo com as reformas macroeconômicas implementadas pelo Banco. Após as frustrações com as primeiras gerações de reformas, chegou-se à conclusão que o problema do crescimento não se restringia a variáveis meramente econômicas, tais como estabilização macroeconômica, liberalização dos mercados e privatização etc., mas que questões de natureza política e cultural deveriam ser levadas em consideração quando do planejamento das reformas (Santos Junior, 2010; World Bank, 1989; Banco Mundial, 1997).

As reformas de Segunda Geração, por outro lado, centravam-se na reforma do Estado, ou seja, na reformulação das instituições públicas. Estas, doravante, deveriam estar ancoradas num novo modelo de administração, na gestão gerencial, apoiada na *New Public Management*. As instituições públicas deveriam ser administradas, então, nos mesmos moldes das modernas empresas privadas (Santos Junior, 2010; World Bank, 1990). Por esse veio, dever-se-ia reforçar os ajustes aplicados durante as reformas de primeira geração, porém tendo-se em conta que o Estado é uma instituição central na sociedade moderna, logo as reformas deveriam atentar para esse fato.



É nesse contexto de reflexões e críticas aos Programas de Ajustes de Primeira Geração que é publicado pelo Banco mundial em 1989 o Relatório “Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth: a long-term perspective study”. Segundo esse Relatório,

após um período inicial de crescimento, contudo, a maioria das economias africanas retrocederam, então, entraram em declínio. Houve algumas exceções, mas a África Subsaariana como um todo tem então presenciado quase uma década de queda das rendas per capita, com fome crescente e acelerada degradação ecológica. O progresso inicial promovido no desenvolvimento social está agora em processo de erosão. Os africanos em geral são quase tão pobres hoje quanto eram há 30 anos. Essa situação tem estimulado muitos governos a empreender reformas de longo alcance. Mais da metade embarcou nos programas de ajuste estrutural. Os países que persistiram nas reformas desde meados de 1980 estão mostrando os primeiros sinais de melhoria. Esses dão base para se acreditar que a recuperação começou (World Bank, 1989, p. 1, tradução nossa).

Esse Relatório foi o ponto de inflexão sobre a compreensão dos problemas econômicos dos países em desenvolvimento pelo Banco Mundial. É que, após aplicar rígidas medidas ortodoxas e não conseguir os resultados esperados, o Banco fez o seguinte questionamento: que elementos estruturais da sociedade africana inibiria o crescimento econômico do continente? A resposta apontou para questões que ultrapassam a explicação simplória de muitos economistas liberais que defendem que as questões econômicas estão restritamente ligadas ao mercado (World Bank, 1989). O Banco Mundial passou a entender que os problemas da África, e, por extensão de outras regiões, eram mais complexos do que pareciam anteriormente, que não estavam assentados meramente em questões econômicas. O legado colonial, a corrupção, práticas *rent-seeking*, instabilidade política, pobreza, desigualdades sociais, conflitos étnicos, religiosos etc. foram apontados pelo Banco como variáveis intervenientes da estagnação econômica dos países africanos (World Bank, 1989).

Como se percebe, esses são problemas de cunho sociológico, político e cultural. O Banco Mundial entendeu que os problemas econômicos estão entrelaçados a aspectos de outra natureza e que estes têm impactos categóricos



sobre o desenvolvimento. Assim, problemas de cunho político passaram a ser prementes nas análises e orientações do Banco para o desenvolvimento. Corrupção, práticas da *rent-seeking*, desigualdades sociais, desperdícios de recursos, Estado superestendido, desenvolvimentismo, patrimonialismo, burocracia ineficiente, enfraquecimento das instituições democráticas, entre outros, foram apontados como quesitos a serem incorporados aos condicionantes para empréstimos do Banco Mundial.

Ora, se os problemas políticos influenciavam categoricamente o desenvolvimento econômico dos países pobres, o que fazer, então? Reformar o Estado! Segundo o Banco Mundial e o FMI, as estruturas de poder e administrativas precisavam ser desconstruídas para que se pudesse gerar um ambiente favorável à retomada do crescimento. Era necessário reconstruir as instituições, modificar as práticas políticas e governamentais, melhorar a eficiência, a eficácia e responsabilizar os governos, os gestores e os políticos por suas práticas. Isso significava a revisão de políticas públicas, a modernização dos processos administrativos, a promoção da transparência, prestação de contas e controle social.

Um movimento capaz de alterar as estruturas do Estado e de engendrar mudanças na cultura política precisava, então, de um modelo referencial que orientasse os novos padrões de políticas públicas, de estrutura administrativa e de economia. Qual modelo foi apresentado como arquétipo? Para tal empreendimento foi apresentada a ideia de governança como o novo paradigma de desenvolvimento para os países credores do Banco Mundial e do FMI. Mas o que é governança? O significado fundamental da governança é dirigir a economia e a sociedade visando a objetivos coletivos, por meio de um conjunto de processos, políticas, normas e instituições, de maneira a promover o bem-estar social e o desenvolvimento sustentável; envolve descobrir meios de identificar metas e depois detectar os meios para alcançar esses objetivos (Peters, 2013). Envolve a participação ativa de diversos atores, incluindo o governo, o setor privado, a sociedade civil e outras partes interessadas na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas.



Essa perspectiva traz para o centro da discussão sobre a reforma do Estado a ideia de participação da comunidade e o controle social como instituto importante da relação Estado-sociedade. Por esse entendimento, políticos, agentes públicos, instituições, empresas estatais e empresas que prestam serviços ao Estados deveriam ser monitorados pela população. Nesse contexto, indivíduos, sociedade organizada, Organizações Não Governamentais (ONGs) etc. teriam poder para acompanhar e fiscalizar o governo a fim de assegurar o controle da ação dos agentes públicos e o atendimento às demandas da população. É o que se chama de participação popular para o exercício da governança. Esta vai focar num modelo de desenvolvimento que reconhece a comunidade e os cidadãos como ativos da política, podendo fiscalizar e monitorar os governos, participar do processo de planejamento na execução do orçamento, detectar desvios, atos de corrupção, dentre outras ações.

Acumulam-se as indicações de que os programas governamentais funcionam melhor quando buscam a participação dos usuários e quando aproveitam a reserva comunitária de capital social, em vez de trabalhar contra ela. Os benefícios se traduzem em implementação mais escorregada, maior sustentabilidade e melhor feedback para os órgãos do governo. Exemplos como o maior rendimento de obras de saneamento em Recife (Brasil), os planos habitacionais para os pobres em Port Elizabeth (África do Sul), os esforços de gestão florestal no Estado de Gujarat (Índia) e a atenção de saúde em Cartum (Sudão) atestam o poder da parceria – a participação da comunidade local –, em contraste com as estratégias verticais, que geralmente fracassam. Nos países bem-sucedidos, as políticas são formuladas mediante processos de consulta que dão oportunidades de participação e supervisão à sociedade civil, aos sindicatos e às empresas. No Leste asiático, os conselhos deliberativos públicos/privados – como as reuniões mensais para promoção de exportações na Coreia, o Comitê Consultivo Conjunto Público e Privado da Tailândia e o Conselho Empresarial da Malásia – representam mecanismos de feedback, intercâmbio de informações e coordenação. (Banco Mundial, 1997, p. 11).

Nesse caso, o Banco Mundial estava chamando a atenção para a relevância da comunidade na formulação de políticas públicas e na fiscalização e controle das ações do Estado pela população. Mas o que fez o BIRD focar na participação da comunidade como uma das formas de maximizar os efeitos das políticas de ajustamento econômico? Isso baseia-se na tese de que Estado e



sociedade são domínios complementares (Banco Mundial, 1997) e não opostos, como defendem alguns liberais mais radicais.

Nesse caso, o Banco passou a reconhecer e legitimar a importância dos movimentos sociais que emergiram a partir de 1990 (novos movimentos sociais), que diversificaram a agenda das mobilizações sociais tradicionais que habitualmente estavam ligadas a questões classistas e de renda.

Dessa forma, percebemos que os movimentos sociais tradicionais estão ligados à dicotomia patrão x empregado, ou seja, são de forte identidade classista. A principal reivindicação desses movimentos gira em torno das relações de classe e renda. Nesses termos, é importante indagar qual a concepção de cidadania e direito subjacente ao conceito de governança instituído pelo Banco Mundial.

4 GOVERNANÇA, DIREITOS SOCIAIS E CIDADANIA

De início, importa afirmar que as reformas estruturais de primeira e segunda geração são liberalizantes. A de primeira centrava-se em reformas macroeconômicas e a de segunda na reforma do Estado. Não existe contradições entre elas; são complementares, pois ambas tinham o mesmo propósito, o de diminuir a influência do Estado na economia, de transformar economias desenvolvimentistas ou de bem-estar em economias de mercado através da desregulamentação e/ou da privatização.

A ideia de governança é fundamental para o modelo de gestão do Estado desenvolvido pelo Banco Mundial a partir da década de 1990 e implementado nos países prestatários. A reforma do Estado a partir do princípio de governança otimizaria as políticas públicas aumentando a eficiência e a maior competitividade entre os agentes econômicos. Com a participação da sociedade civil e do setor privado, esses agentes assumiriam tarefas e funções que antes estavam sob a responsabilidade do poder público, que *ex nunc* seriam transferidas para terceiros (empresas terceirizadas) ou para Organizações Não Governamentais (ONGs).



Essas medidas são justificadas pelos documentos do Banco Mundial a partir do argumento de que as empresas privadas e a sociedade civil tendem a ser mais eficientes nas suas gestões e propensas à inovação do que as empresas públicas, pois estas seriam disfuncionais, propensas a práticas *rent-seeking* e à corrupção. Por essa alegação, os serviços prestados à população passariam por melhoras se fossem transferidas para empresas não estatais, já que a privatização poderia requalificar a assistência prestada aos cidadãos.

Doravante, caberia ao Estado o papel normativo e regulamentador da atividade econômica, na forma da lei. O Estado seria, então, responsável pelas coordenadas e metas que as empresas deveriam alcançar para atender às demandas da sociedade, mas o exercício das atividades econômicas seria restrito aos agentes do mercado, exceto em casos especiais, como segurança e proteção das fronteiras.

Seguindo esse entendimento, a concepção de políticas sociais passa por importantes mudanças, já que a ideia de universalização dessas políticas visando a alcançar todos os cidadãos com a finalidade de se promover uma sociedade mais justa e equitativa daria lugar a um conjunto de planos sociais focalizadas.

Na concepção de política social inspirada nessa vertente de pensamento, sistemas universais têm lugar, mas somente aqueles que propiciam a capacitação dos indivíduos para o exercício da autonomia. Por exemplo, um sistema público gratuito de educação é relevante, mas de nível fundamental; um sistema de saúde público também é aceito, mas prioritariamente voltado para a promoção da saúde. Os sistemas públicos, portanto, não se destinam aos pobres, são para todos, assim como os sistemas privados, porém, o que vai definir (em tese) é a escolha dos indivíduos com base na competição entre a oferta pública e privada. (Mauriel, 2010, p. 176).

Essa concepção de políticas sociais apresentada por Mauriel (2010) está fundada na ideia de governança do Banco Mundial, assentada na teoria das capacidades individuais defendida por Amartya Sen (2010), que fundamenta sua abordagem em uma perspectiva multidimensional do desenvolvimento humano. Vale afirmar que o modelo de políticas sociais implantado por essa acepção revisita a ideia de capital humano das décadas de 1960 e 1970.



Sen (2010) advoga que as privações humanas limitam as liberdades das pessoas. A chave para virar essa realidade ocorria através de políticas públicas e iniciativas de desenvolvimentos mais justas e eficazes. A liberdade dos indivíduos é a meta a ser alcançada por qualquer iniciativa de desenvolvimento, por isso a mesma deve ser avaliada ou medida levando-se em consideração suas reais expansões. Por essa lógica, a liberdade não deveria estar restrita a um fim a ser alcançado, mas também deve ser vista como um meio para se atingir esse alvo.

Sen (2010) trabalha com a ideia de capacidades e funcionamento. Nesse plano, o funcionamento deve ser entendido como estado de fazer e ser que as pessoas valorizam, enquanto as capacidades são as combinações para se alcançarem esses funcionamentos. Por exemplo, ser bem alimentado é considerado por Sen um funcionamento, enquanto ter poder para fazer escolhas entre diferentes dietas e alimentos seria uma capacidade. Sen trabalha a questão das capacidades e dos funcionamentos a partir da diversidade humana, posto que diferentes pessoas precisam de diferentes quantidades de recursos para alcançar o mesmo funcionamento, pois isso depende das diferenças entre pessoas, diferenças sociais, ambientais etc., por isso o foco deve estar na capacitação dos indivíduos, considerando as circunstâncias sociais, nacionais, entre outras.

O modelo desenvolvido pelo Banco Mundial a partir das ideias de Sen prioriza políticas sociais centradas no indivíduo e em grupos restritos, a exemplo de pobres, negros, homossexuais e mulheres. Nesse teor, os programas governamentais devem ser focalizados nos mais vulneráveis, principalmente nos mais pobres. Em vez de adotar soluções universalistas, como fazem os Estados de Bem-Estar Social (Welfare State), as políticas implementadas visam a aumentar a eficácia das intervenções públicas, promovendo políticas mais enxutas e menos onerosas para o Estado.

Por isso, Mauriel (2010, p. 176-177) defende que nessa concepção as políticas de bem-estar têm em vista a capacitação e o exercício da autonomia dos indivíduos, como defendem Sen e o Banco Mundial:



Esse conjunto de questões reafirma a redefinição do padrão de proteção social brasileiro. As principais características que vêm sendo apontadas mostram uma transição contraditória das políticas sociais, de um projeto constitucional inclusivo e redistributivo para uma tendência à assistência mitigadora, com uma complexa clivagem que configura tipos de políticas sociais que podem ser agrupadas, segundo diferentes tipos de direitos: a) aquelas que respondem pelos direitos sociais básicos estruturados pelo Estado (Previdência básica; SUS, hospitalização e consultas; benefícios e prestações continuadas da LOAS e seguro-desemprego); b) os programas que garantem os direitos sociais previstos na Constituição, mas são passíveis de corte segundo opção dos governos (reforma agrária; Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF; Merenda Escolar, entre outros projetos estruturantes); c) e, finalmente, os programas emergenciais para enfrentamento de carências e “situações de vulnerabilidade” social de segmentos populacionais específicos (inclui-se aqui toda uma gama variadas de programas focalizados na linha de pobreza que resolvam demandas legítimas não contempladas nos dois grupos anteriores).

As ações focalizadas no combate direto à pobreza possuem, geralmente, caráter transitório, e sua continuidade fica à mercê das opções de governos, atendendo a uma demanda difusa e não estruturada no aparelho do Estado. Esse conjunto de ações, por sua vez, se ramifica em duas grandes tendências: o empreendedorismo, que corresponde ao estímulo à atividade empresarial empreendedora como instrumento de inclusão social (como exemplos têm-se o Proger, Proger Jovem Empreendedor, ProJovem, Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado etc.); e o “novo” assistencialismo condicionado, que se caracteriza pela transferência de renda com condicionalidades (a principal iniciativa é o Programa Bolsa Família).

A focalização das políticas sociais representa uma das estratégias fundamentais das Reformas de Segunda Geração de Políticas de Ajustes Estruturais, pois reformar nesse sentido significa restringir o papel do Estado no gerenciamento das políticas sociais essenciais para a boa governança, ou seja, que a ação dos órgãos públicos esteja alinhada aos interesses da “sociedade”, com o fim de buscar a excelência na prestação de serviços públicos.

É por essa perspectiva que a ideia de controle social faz mais sentido, pois o controle é o ápice dessa nova forma de participação, de uma atuação despolitizada, em que o cidadão se envolve como um fiscal dos serviços públicos e não como portador de um conjunto de direitos que lhes dá o status de cidadão pleno. O cidadão descrito por Marshall (1967) se torna um fiscal que deve acompanhar o desempenho dos gestores e funcionários públicos, observar se os recursos estão sendo bem aplicados e se as instituições públicas atendem a



um conjunto de normas e regras definidos pelo Estado regulador e, acima de tudo, se a ação do Estado não colide com os interesses privados.

O cidadão fiscal pode participar ativamente de movimentos e campanhas que promovam o controle social, engajar-se em reivindicações, ser educador de outros fiscais, mas a sua inserção no mercado e participação nas riquezas socialmente produzidas dependem da sua capacidade de articulação e de empreender, seja como profissional liberal ou como empresário, mesmo que seja como uma simples P. J. (Pessoa Jurídica). Como afirma Mauriel (2010), as políticas sociais universais estão cada vez mais restritas a políticas de capacitação dos indivíduos para o exercício autônomo no mercado, como a educação básica e o Sistema Único de Saúde (SUS).

Os órgãos de controle e as instituições governamentais até incentivam e capacitam o cidadão a identificar e combater diferentes tipos de irregularidades no setor público, mas esse cidadão que participa ativamente da vida pública se transformou em um fiscal que tem direito a participar ativamente da vida pública, mas não é parte de um projeto constitucional inclusivo e redistributivo. O direito tem se restringido à participação.

5 CONCLUSÃO

Em suma, com a ascensão da democracia e a Constituição de 1988, tem início uma nova fase para as políticas sociais, os direitos e a cidadania no Brasil. A nova constituição não se restringiu em garantir direitos fundamentais, mas um modelo de governança que primava por princípios de *accountability*, transparência e eficiência na administração pública, elementos centrais para a ideia de controle, seja externo e/ou social.

As mudanças provocadas pelo processo de redemocratização do país foi o ponto de inflexão para o fortalecimento dos movimentos sociais e da ideia de cidadania ativa em que os movimentos sociais passaram a ter um papel significativo na política e na sociedade. É a partir dessa movimentação dos atores da sociedade civil que se consolida no Brasil o processo de esforços para



promover a fiscalização das ações do governo e das instituições políticas, culminando com o envolvimento dos cidadãos na formulação de políticas públicas, como no caso do orçamento participativo. Instituições como os Tribunais de Contas, Ministério Público, Controladoria etc. foram cruciais para a transparência, a responsabilidade da administração pública e do empoderamento dos atores da sociedade civil.

No meio dessas mudanças, a Constituição de 1988 fortaleceu e ampliou um conjunto de políticas sociais. Se, por um lado, tinha-se reformas econômicas de cunho liberalizante, por outro, tinha-se um conjunto de políticas nos moldes das de bem-estar sendo implementado no Brasil, como o SUS e a universalização do ensino fundamental. Essas mudanças estão ancoradas na tese do Banco Mundial de que o crescimento econômico não dependia somente de reformas macroeconômicas, mas de mudanças estruturais voltadas para a reforma do Estado.

Mas, à medida que se desenvolviam políticas de expansão dos sistemas de saúde e educação fundamental, visando a universalizar o acesso e melhorar esses serviços, outras políticas de bem-estar foram focalizadas, como o combate à pobreza. Além disso, por exemplo, ocorreu uma ampla privatização de outros serviços, como o ensino superior. Mesmo que o sistema de universidades federais e estaduais ainda permaneça vigorando no Brasil, o foco foi na privatização do ensino, principalmente a distância.

Doravante, priorizaram-se políticas sociais inspiradas na ideia de capital humano em que os sistemas universais assumem o papel de propiciar a capacitação dos indivíduos para o exercício da autonomia no mercado, ou seja, para desenvolver competências e produzir valor econômico. É nesse processo de universalização, focalização e privatização de políticas sociais que se consolida a participação cidadã, mas como um elemento de fiscalização e controle dos governantes e dos funcionários públicos.



REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial: 1997: o Estado num mundo em Transformação*. 1. ed. Washington, D.C: Banco Mundial, 1997.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, junho de 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2003/1/TD_0800.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 42, fev. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/WMrPqbymgm4VjGwZcJjvFkx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 jan. 2022.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania Ativa e Democracia no Brasil. *Revista Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 21-31, jan./jun. 2016. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/22728_arquivo.pdf. Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jan. 2024.

COSTA, Maria Izabel Sanches; IANNI, Aurea Maria Zöllner. O conceito de cidadania. In: COSTA, Maria Izabel Sanches; IANNI, Aurea Maria Zöllner. *Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica* [online]. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018. p. 43-73. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/sysng/pdf/costa-9788568576953.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

GUERRA, Maria das Graças Gonçalves Vieira; CARVALHO, Kliandra de Almeida Galdino. Controle social como exercício da cidadania no Combate à corrupção. *Textos e Debates*, Boa Vista, n. 32, p. 37-52, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://revista.ufr.br/textosedebates/article/view/4732/pdf>. Acesso em: 01 jan. 2024.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, v. 29, n. 4, p. 507-548, Aug. 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3108585?origin=JSTOR-pdf>. Acesso em: 5 jun. 2024



MALAFAIA, Fernando César Benevenuto. *Controle social e controle externo podem interagir?: avaliação as práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã*. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. *Revista katálysis*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 173-180, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/79fwpKbKJ3KZPCYJRhjbPBF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 11 jun. 2024.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança? *Revista do TCU*, Brasília, maio/ago. 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/user/Downloads/87-Texto%20do%20artigo-154-1-10-20150916.pdf>. Acesso em: 20 out. 2023.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, jun. 2000, p. 251-267. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2586011>. Acesso em: 10 jun. 2024.

PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil da colônia à 6a. República*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. *As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Rio de Janeiro, 2010.

SCHREYÖGG, Georg; SYDOW, Jörg (ed.). Understanding institutional and organizational. In: SCHREYÖGG, Georg; SYDOW, Jörg. *The hidden dynamics of path dependence: institutions and organizations*. London: Springer, 2009.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

WORLD BANK. *Adjustment lending policies for sustainable growth*. Washington, D.C.: World Bank, 1990.

WORLD BANK. *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC). Corporate Governance country assessment: Russian Federation*. Washington D.C.: World Bank, 2013.

WORLD BANK. *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth*. Washington D.C.: World Bank, 1989.

