

## **PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: A REALIDADE DEMOCRÁTICA E O BRASIL CONTEMPORÂNEO**

*Francisco Sales da Silva Neto<sup>1</sup>  
Patrícia de Pontes Teixeira Lima Alhadef<sup>2</sup>*

### **RESUMO**

O presente trabalho versa sobre algumas determinações acerca da participação e do controle social enquanto possibilidade de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade. Por meio de estudos bibliográficos, na tentativa de compreender a dificuldade que o povo brasileiro tem de participar das arenas de participação política, destacou-se a existência de uma tendência histórica e mundial por parte dos governos em excluir das suas decisões a grande maioria da população. No Brasil, essa tendência é ainda mais acentuada, tendo em vista o grande período que o país esteve sob o domínio econômico, administrativo e cultural dos colonizadores portugueses. O objetivo deste trabalho é descobrir se essa construção histórica, marcada pela exploração, aculturação, e analfabetismo (considerando a proibição de Portugal de se construir no território brasileiro instituições de ensino superior), bem como outros eventos históricos, tais como a ditadura militar, o coronelismo, o patrimonialismo e o clientelismo, ainda refletem de forma negativa na consolidação da cidadania no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação social. Controle social. Estado. Sociedade. Cidadania.

### **ABSTRACT**

The present work deals with a few determinations about participation and social control as possibility of sharing decision-making powers between State and society. Through bibliographic studies, in an attempt to understand the difficulty that the Brazilian people must participate in the arenas of political participation, the existence of a historical and global trend by Governments to exclude of its decisions the vast majority of the population. In Brazil, this trend is even more pronounced, given the long period that the country was under the economic, administrative and cultural domain of Portuguese colonists. The aim of this study is to find out if this historical construction, exploration, acculturation, and illiteracy (considering the ban of Portugal to build in Brazil higher education institutions), as well as other historical events, such as the military dictatorship, the colonels, patrimonialism, clientelism and still reflect negatively on consolidation of citizenship in Brazil.

**KEYWORDS:** Social participation. Social control. State. Society. Citizenship.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Serviço Social pela Faculdade do Vale do Jaguaribe – FVJ. salesnetohouse@gmail.com

<sup>2</sup> Cientista Política pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. Professora da Faculdade do Vale do Jaguaribe. Orientadora da monografia “Participação e Controle Social: um estudo de caso sobre o Conselho Municipal de Assistência Social de Jaguaruana”. patricia\_hdl@hotmail.com

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar, através de um estudo bibliográfico, como se configurou a difícil construção da cidadania no Brasil. Por meio de leituras de livros, artigos, dissertações e outros textos, se pôde observar uma certa tendência a *não* participação da população nas decisões políticas no Brasil.

Durante o processo de elaboração deste artigo, ficou claro que a formação sócio-histórica brasileira, marcada pela exploração, com a chegada dos colonizadores portugueses às nossas terras, até a negação de direitos civis e políticos, materializada pelo advento da ditadura militar na década de 60, contribuiu e ainda contribui para a *não* consolidação da participação social, no seu sentido mais amplo, no seio da nossa sociedade.

O texto busca explanar algumas determinações acerca da Participação e do Controle Social no sentido de situar o leitor a respeito de alguns de seus conceitos, e em seguida, projeta uma caminhada histórica em busca de respostas às problemáticas envolvendo a difícil construção da cidadania no Brasil.

## PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

O ímpeto pela participação é inerente à natureza humana, o agrupamento de pessoas, comum à todos os momentos históricos da sociedade, sempre direcionou o homem a atividades participativas. “As pessoas participam em sua família, em sua comunidade, no trabalho, na luta política. Os países participam nos foros internacionais, onde se tomam decisões que afetam os destinos do mundo”. (BORDENAVE, 1994, p. 11).

Quem participa almeja afirmar-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição. Vale-se, para tanto, de recursos (políticos, técnicos, financeiros, intelectuais) próprios ou disponíveis em alguns espaços comuns. Quem participa procura projetar-se como sujeito que porta valores, interesses, aspirações e direitos: constrói assim uma identidade, formula uma “teoria” para si e traça um plano de ação. (NOGUEIRA, 2011, p. 133).

Em sua obra ‘*O que é Participação*’ da coleção *Primeiros Passos*, Bordenave (1994) afirma que a participação é algo que se aprende ao longo da vida, e que ao praticá-la, o indivíduo aperfeiçoa a sua capacidade de participar:

Ninguém nasce sabendo participar, mas, como se trata de uma necessidade natural, a habilidade de participar cresce rapidamente quando existem oportunidades de praticá-la. Com a prática e a autocrítica, a participação vai se aperfeiçoando, passando de uma etapa inicial mais diretiva a uma etapa superior de maior flexibilidade e autocontrole até culminar na autogestão (BORDENAVE, 1994, p. 78).

Segundo Bordenave (1994, p.16), a participação é uma “necessidade fundamental do ser humano”, assim como beber, comer, dormir e respirar. Sendo assim, a prática participativa supera o que o autor chama de um mero “instrumento para a solução de problemas”.

A participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo. Além disso, sua prática envolve a satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como a interação com os demais homens, a auto-expressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas, e, ainda, a valorização de si mesmo pelos outros (BORDENAVE, 1994, p. 16).

Procura-se neste trabalho, não definir a categoria participação social. Nota-se que Bordenave (1994) não conceitua participação, ao invés disso, ele traz algumas determinações a seu respeito.

A participação faz parte do vasto leque das necessidades humanas desde os primórdios da humanidade. Apesar de não ser uma atividade nova, foi só na Grécia que a participação social, enquanto atividade democrática passou a ser empregada como possibilidade de governar a sociedade.

As concepções acerca da participação social foram passando por várias mudanças ao longo da história, essas determinações sofrem constantes variações quando analisadas em contextos e sociedades distintas, em Roma, por exemplo, por ser uma civilização muito maior e mais evoluída que a Grécia, essa concepção acerca participação social passou a assumir outro significado.

É de um de seus pensadores, Juliano, citado por (Bobbio, 2004), a afirmativa de que o povo deve criar o direito não apenas através do voto, ou seja, não somente *dar vida às leis*, mas também *dar vida aos costumes*, o que não ocorreria apenas com o simples exercício do voto. Como desdobramento do pensamento romano e sua reelaboração no medievo, dá-se que a transferência do poder aos governantes nunca se daria de forma completa, pois o povo reteria sempre uma parcela de poder consigo, para usá-la em determinadas circunstâncias (BOBBIO, 2004 in GOULART, 2010, p. 2).

A partir do século XVII, os contratualistas Locke e Rousseau trouxeram novas determinações que confrontaram diretamente com as formulações preexistentes acerca da democracia.

Em sua obra, Locke defende a ideia da divisão de poderes, no entanto essa divisão se dava apenas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, sem a participação popular nas decisões políticas.

Em Locke, a intervenção popular só seria legítima quando o governo deixasse de cumprir com o que lhe fora atribuído, nesse caso o povo tomaria o poder novamente para si, quebrando o *pacto de consentimento* firmado entre eles.

Dentre os contratualistas, Rousseau foi o primeiro a pensar na participação popular como a melhor forma de se obter um governo justo. Em suas formulações, ele afirma que somente o povo tem a capacidade de formular leis que podem suprir a necessidade de todos.

É mediante a participação política que a “vontade geral” – o pacto social – se objetiva, se recria e se fortalece, fazendo com que certas “desigualdades físicas ou naturais” entre os homens sejam substituídas por uma “igualdade moral e legítima”, para continuar empregando termos rousseauianos (ROUSSEAU in NOGUEIRA, 2011, p. 137).

Bobbio (2004) apud Goulart (2010), explica que a partir do século XIX essas ideias acerca da democracia e da participação política passaram a fazer parte dos debates promovidos tanto pela tradição liberal quanto pela tradição socialista.

Na primeira linha de pensamento, a participação popular nas decisões políticas e as práticas democráticas se resumem à capacidade que os indivíduos têm de votar, à legitimidade da representação, aos direitos individuais e à liberdade de associação.

Na vertente socialista, esse debate parte de uma visão totalmente oposta à vertente liberal, no socialismo, “de forma diferente, o apelo diz respeito à democracia a partir de baixo, também exercida de forma direta, abrangendo decisões tanto políticas como econômicas, envolvendo não só a sociedade política como a civil” (BOBBIO, 2004 in GOULART, 2010, p. 2).

Para o autor, “a noção de participação estaria associada a uma necessária consubstanciação da democracia”. Bobbio (2004) apud Goulart (2010) ressalta que a participação pode se manifestar de diferentes formas na sociedade, podendo o indivíduo desempenhar apenas o papel de mero coadjuvante, resumindo sua ação à observância e à concordância com o que lhe é posto, ou assumindo um papel de destaque nas arenas de participação social e sendo protagonista na tomada de decisões.

Entretanto, para que seja eficaz aquele protagonismo, é de supor que o ambiente onde a participação ocorra seja o mais isento possível de competição, ao contrário do que geralmente ocorre em sistemas políticos concretos. Além disso, a participação em tal sentido somente poderá ocorrer amplamente em pequenos universos, seja das organizações ou das coletividades (GOULART, 2010, p. 3).

Pretende-se agora trazer essa discussão acerca da participação social para o âmbito do mundo moderno, em um contexto capitalista, marcado pela presença de classes sociais distintas e antagônicas, onde o Estado tem como prioridade a democracia no seu sentido mais restrito, definida aqui como *democracia representativa*.

Nesse modelo de democracia, os indivíduos elegem um representante, e esse, tendo o respaldo da maioria, se torna o responsável por tomar as decisões que irão interferir na vida de todos.

Bonavides (2006) em sua obra '*Ciência Política*' explicita as principais características desse modelo de democracia:

A soberania popular, o sufrágio universal, a observância constitucional, o princípio da separação dos poderes, a igualdade de todos perante a lei, a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social, a representação como base das instituições políticas, limitação de prerrogativas dos governantes, Estado de Direito, temporariedade dos mandatos eletivos, direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem (BONAVIDES, 2006, p. 294).

Esse modelo atualmente é alvo de severas críticas, a sua grande maioria voltada às questões que envolvem a corrupção, não só por parte dos políticos, mas também por parte da população, que acaba se corrompendo ao vender o seu voto, principal ferramenta de participação popular nessa modalidade de democracia, em troca de dinheiro ou bens e serviços.

É nesse contexto que Nogueira (2011) visualiza quatro grandes e distintas modalidades de participação, o autor explicita que essas modalidades coexistem e se harmonizam de diversas formas, de acordo com as diferentes "circunstâncias histórico-sociais."

A primeira modalidade é a *participação assistencialista*, esse molde de participação se caracteriza pelo seu caráter filantrópico e solidário.

Trata-se de uma atividade universal, encontrável em todas as épocas, como extensão da natureza gregária e associativa do ser humano, e que se mostra particularmente relevante entre os segmentos sociais mais pobres e marginalizados (em que funciona como estratégia de sobrevivência) ou nos momentos históricos em que crescem a miséria e a falta de proteção (NOGUEIRA, 2011, p. 134).

Esse modelo de participação predominou durante o período que antecedeu a afirmação dos direitos de cidadania. Em estágios onde existe pouca consciência política coletiva e com pouca “maturidade e organicidade dos grupos sociais” essa modalidade de participação tende a se sobressair sobre as outras.

O segundo tipo de participação citado pelo autor é o de *participação corporativa*, “esta é dedicada à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais” (NOGUEIRA, 2011, p. 134).

Trata-se de uma participação fechada em si, que objetiva sobretudo com um propósito particular, em maior ou menor medida excludente: ganham apenas os que pertencem ao grupo ou à associação. Como se sabe, foi essa participação que esteve na origem do sindicalismo moderno (NOGUEIRA, 2011, p. 135).

A terceira modalidade de participação apontada pelo autor é a *participação eleitoral*, essa, ao contrário das outras não diz respeito à defesa de interesses individuais, ela “interfere diretamente na governabilidade e tem efeitos que dizem respeito a toda a coletividade”. (NOGUEIRA, 2011, p. 135)

Já há nela, portanto, uma consciência mais clara do poder político e das responsabilidades de direcioná-lo ou de reorganizá-lo. O cidadão, aqui, está muito mais encorpado e maduro, afirmando-se não apenas em relação a si próprio (direitos individuais, civis), mas também em relação aos outros (direitos políticos) (NOGUEIRA, 2011, p. 136).

O último molde de participação a ser apontado pelo autor é o de *participação política*, para Nogueira (2011), essa modalidade “inclui, complementa e supera tanto a participação eleitoral, quanto a participação corporativa”.

A participação propriamente política, porém, realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado. Ela é, assim, uma prática ético-política, que tem a ver tanto com a questão do poder e da dominação quanto com a questão do consenso e da hegemonia, tanto com o governo quanto com a convivência, em suma, tanto com o ato pelo qual se elege um governante quanto com o “ato pelo qual um povo é povo, pois esse ato constitui o verdadeiro fundamento da sociedade” (Rousseau, Do contrato social, livro I, cap. V) (NOGUEIRA, 2011, p. 137).

Nogueira (2011) explica que a participação política permite que grupos e indivíduos distintos possam externar seus pensamentos e interesses em um ambiente

“comum organizado por leis e instituições, bem como fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado”.

As sociedades contemporâneas que têm como principais características, a complexidade, o pluralismo de ideias, religiões, culturas, etc, e claro, o ímpeto pela participação por parte dos indivíduos, fizeram com que ao longo do século XX a participação representativa, modelo hegemônico de participação, e que é característico dos governos neoliberais passasse a sofrer constantes questionamentos acerca da sua legitimidade.

Pressões derivadas dos novos arranjos societais, das novas formas de economia, das lutas sociais e dos meios de cultura, comunicação e informação acabaram por colocar em xeque a ideia de que as “deliberações que dizem respeito à coletividade inteira” devem ser tomadas “não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (BOBBIO, 2000 in NOGUEIRA, 2011, p. 138).

Nogueira (2011) aponta alguns fatores que justificam essa crise enfrentada pela democracia representativa liberal, segundo ele, “os interesses particulares irão crescer e se voltar contra a democracia representativa”, sem falar na “continuidade e alargamento do processo de democratização” que leva a sociedade a estar sempre buscando novas maneiras de participar das decisões do Estado, sempre exigindo mais do que esse modelo democrático neoliberal pode oferecer.

Buscou-se nesse subitem acompanhar a trajetória que as concepções sobre a participação social fizeram ao longo da história, e as novas características que elas assumiram na contemporaneidade.

Pretende-se agora trazer de maneira breve, uma análise acerca do controle social.

Correia (2009) explica que “a expressão ‘controle social’ tem sido alvo das discussões e práticas recentes de diversos segmentos da sociedade como sinônimo de participação social nas políticas públicas”.

Bem, ao longo deste subitem ficou claro que a participação é inerente à natureza humana, e engloba os mais variados espaços da sociedade. Seja no âmbito familiar, escolar ou comunitário, as pessoas sempre acabam participando – de forma consciente ou inconsciente, direta ou indiretamente – das decisões tomadas nos ambientes em que elas estão inseridas.

O controle social, assim como a participação social também passou por grandes mudanças ao longo da história, as concepções a seu respeito sofrem grandes variações quando analisadas sob perspectivas distintas.

Em sua colaboração na revista *‘Dicionário da educação profissional em saúde’*, Correia (2009) esclarece que a expressão ‘controle social’ tem origem na sociologia.

De forma geral é empregada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Assim sendo, assegura a conformidade de comportamento dos indivíduos a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados (CORREIA, 2009, p. 66).

A mesma autora explica que o conceito de controle social na ótica da teoria política assume uma certa ambiguidade, ou seja, pode ser enxergado de maneiras distintas dependendo das concepções de Estado e sociedade civil em que ele é concebido.

Vejam, pode ser usado como forma de controle tanto do Estado sobre a sociedade, como da sociedade sobre o Estado. Em Hobbes, esse controle é exercido pelo Estado sobre os membros da sociedade, “que lhe entregariam sua liberdade e se tornariam voluntariamente seus ‘súditos’ para acabar com a guerra de todos contra todos e para garantir a segurança e a posse da propriedade”. (CORREIA, 2009, p. 67). Já em Locke, esse controle é exercido de maneira parcial pelo povo.

Locke limitou o poder do Estado à garantia dos direitos naturais à vida, à liberdade e, principalmente, à propriedade. O ‘povo’ – que, para Locke, era a sociedade dos proprietários – mantém o controle sobre o poder supremo civil, que é o legislativo, no sentido de que este cumpra o dever que lhe foi confiado: a defesa e a garantia da propriedade (CORREIA, 2009, p. 67).

É só na obra de Rousseau que a ideia do controle social sob a perspectiva do poder do povo sobre o Estado – através da *vontade geral* – é empregada.

[...] considerava necessária uma grande vigilância em relação ao executivo, por sua tendência a agir contra a autoridade soberana (povo, vontade geral). Nesta perspectiva, o ‘controle social’ é do povo sobre o Estado para a garantia da soberania popular (CORREIA, 2009, p. 67).

Na perspectiva marxista, o controle social é exercido pela burguesia sobre as classes subalternas, e o Estado tem papel preponderante nesse processo de dominação.

Correia (2009) reforça que na economia capitalista, o papel do Estado consiste em exercer o controle social sobre o conjunto da sociedade a fim de defender os interesses da classe burguesa na “garantia do consenso em torno da aceitação da ordem do capital”.

Em Gramsci, essa disputa pela hegemonia e pelo controle social não se dá entre o Estado e a sociedade civil, para o autor marxista italiano, esse conflito acontece no âmbito das classes sociais.



Somente a devida análise da correlação de forças entre as mesmas, em cada momento histórico, é que vai avaliar que classe obtém o ‘controle social’ sobre o conjunto da sociedade. Assim, o ‘controle social’ é contraditório – ora é de uma classe, ora é de outra – e está balizado pela referida correlação de forças (CORREIA, 2009, p. 68).

Considerando o compromisso que o curso de Serviço Social assumiu junto à classe trabalhadora, o presente trabalho se apropriará agora da perspectiva das classes subalternas acerca do controle social.

Nessa perspectiva, o controle social é tido como “a atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam, cada vez mais, às demandas e aos interesses dessas classes”. (CORREIA, 2009, p. 68)

Neste sentido, o ‘controle social’ envolve a capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos seus interesses de classe, tendo em vista a construção de sua hegemonia (CORREIA, 2009, p. 68).

Nesse sentido, o controle social é, segundo Serafim e Teixeira (2008) um instrumento que garante o “compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas”.

O controle social pode ser realizado tanto no momento da definição das políticas a serem implementadas, quanto no momento da fiscalização, do acompanhamento e da avaliação das condições de gestão, execução das ações e aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública (SERAFIM; TEIXEIRA. 2008, p.1).

A importância do controle social no âmbito das políticas públicas consiste na necessidade que essas têm de atender de maneira efetiva as demandas da população. No entanto, apesar de ser um direito constitucional, essa participação da população nas decisões do Estado ainda se constitui como um grande desafio na sociedade brasileira.

Serafim e Teixeira (2008) apontam alguns desafios que dificultam a efetivação da participação social no Brasil, em primeiro lugar, o caráter autoritário que marcou as relações de poder no país, fazendo com que os governantes não levem tão a sério esse direito, e fazendo com que a população, sempre mergulhada num conformismo histórico, não se interesse em participar das decisões do Estado.

## PARTICIPAÇÃO E CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL

A abordagem sobre a difícil construção da cidadania no Brasil – obrigatoriamente feita, tendo em vista os objetivos deste estudo, demandará uma análise sucinta acerca da formação sócio-histórica brasileira, partindo do estudo da construção do Estado no Brasil Colônia, até a promulgação da nova Constituição Federal implementada em 1988, após longo debate acerca da redemocratização da sociedade brasileira durante o período ditatorial – é importante no sentido de compreender o modo pelo qual se desenvolveram as atuais características da cidadania no Brasil.

A consolidação da cidadania no Brasil ainda se constitui como um grande desafio, tendo em vista o longo período em que o país esteve dominado, política, econômica e administrativamente pelos colonizadores portugueses.

Alguns fatos inerentes à conquista das terras brasileiras por parte dos lusitanos que resultaram no período colonial (1500-1822) – o analfabetismo que era recorrente a uma esmagadora totalidade da população que se constituía, o latifúndio, a exploração dos recursos naturais e o regime escravocrata – contribuíram, segundo Cremonese (2007) para a consolidação de um país “sem poder público, sem Estado, sem nação e sem cidadania”.

É inegável que a herança deixada pelos portugueses não se resume à imensa quantidade de terras conquistadas em confronto com os espanhóis, nem à riqueza linguística, cultural e “religiosa” hoje presente nas mesmas. As dificuldades enfrentadas pelo Brasil na construção da cidadania em seu território podem ser explicadas, através do que Carvalho (2002) apud Cremonese (2007) chama de “peso do passado”, que consiste na construção de “uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado Absolutista”.

Pode-se dizer sem medo que as terras brasileiras não foram descobertas, mas sim conquistadas. Essas mesmas terras foram palco de batalhas violentas envolvendo culturas totalmente distintas. De um lado, os portugueses, povo evoluído, que compunham uma civilização “desenvolvida”, e de outro, os nativos, que segundo os conquistadores não passavam de meros selvagens, “sem religião”, sem alma, e conseqüentemente, sem salvação.

Os nativos viviam enimesmados com a natureza, com uma religião diferente do cristianismo europeu. Suas crenças eram mescladas com os elementos da natureza: a lua, o sol, as estrelas. Até mesmo a palavra “índio” foi o nome dado pelos europeus ao se confrontarem com o “outro” e quem deu o nome, no caso, acabou se apossando, ficando dono (CREMONESE, 2007, p. 62).

Os povos indígenas foram, desde o início das *desbravações* das terras brasileiras, massacrados, não só pela violência imposta pelos colonizadores, mas também pelas

doenças trazidas por eles, civilizados e catequizados pelo povo português, que com sua força e violência – materializada através de armas confeccionadas com ferro, elemento que não era dominado pelos nativos –, conseguiram sem grandes dificuldades impor o seu domínio.

Em sua dissertação de mestrado, a cientista política Patrícia Alhadeff (2012) denuncia que diferentemente da afirmação marxiana acerca da relação entre estrutura e superestrutura, onde o primeiro momento “seria a base determinante da superestrutura das sociedades”, a formação do Estado brasileiro acontece de maneira inversa, o modelo de Estado implantado no Brasil é anterior à formação da sociedade, até então composta por nativos, que foram obrigados a assumir uma nova cultura, uma nova religião, e em consequência disso, uma nova forma de sociabilidade.

A configuração estatal do Brasil Colônia vai tomando forma e organiza, em torno de si, a sociedade desigual, não só por viabilizar a formação de grupos privilegiados, como por ignorar ou exterminar os grupos indígenas primitivos, e explorar os descendentes de escravos africanos, gerando-se a partir de então, todo um cenário de injustiças e desigualdades, configurando uma sociedade desarticulada e desorganizada, onde a dominação do patrimonialismo é alicerçada (ALHADEF, 2012, p. 45).

No Brasil Colônia apenas uma pequena parcela da população tinha acesso à cidadania, no entanto, os que mais sofriam com a violação de direitos era a camada composta pelos escravos negros vindos do continente africano.

“[...]o fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão” (p.19). Foi por volta de 1550 que os escravos começaram a ser importados. Essa prática continuou até 1850, 28 anos após a Independência. Calcula-se que até 1822 tenham sido introduzidos na colônia cerca de 3 milhões de escravos. Na época da Independência, numa população de cerca de 5 milhões, incluindo 800 mil índios, havia mais de 1 milhão de escravos (Idem, p.19). É importante destacar que em todas as classes sociais desse período havia escravos (CREMONESE; 2007, p. 64 in CARVALHO; 2002).

Segundo Cremonese (2007), o fim da escravidão no Brasil não foi resultado de um “amadurecimento da consciência social da população”, pelo contrário, a abolição dos escravos foi consequência da forte pressão internacional sobre a elite brasileira seguida por interesses puramente econômicos.

A Inglaterra, essencialmente por interesses comerciais, exigiu, em 1850, o término do comércio negreiro, instituído com a Lei Eusébio de Queiroz, que se constituiu num passo importante para a abolição – que só viria a se concretizar 38 anos depois (CREMONESE, 2007, p. 64).

Foi pela mão do povo negro que se consolidou o sistema capitalista, Cremonese (2007) afirma que através da “utilização da mão-de-obra escrava nas colônias, foi possível a formação e o desenvolvimento do Estados Nacionais na Europa e a construção das cidades.

Atualmente, apesar do discurso de igualdade entre raças presente nos debates espalhados nas mais variadas esferas da sociedade, o povo negro ainda sofre com uma espécie de ‘regime cultural escravocrata’, que consiste na dificuldade ou até mesmo impossibilidade que os mesmos enfrentam na hora de ter acesso à uma vida digna, que poderia ser efetivada através de melhorias na área da educação, trabalho e renda.

Esse processo de exclusão que resulta em uma grande desigualdade de renda entre pretos, pardos e brancos é denunciado por Cremonese (2007) através de números do IBGE.

Dados revelam que o analfabetismo ainda é maior entre os negros: segundo indicadores do IBGE, em 1999 a taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos de idade ou mais era de 8,3% para brancos e de 21% para pretos e a média de anos de estudo das pessoas com 10 anos de idade ou mais era de quase 6 anos para os brancos e cerca de 3 anos e meio para os negros. [...]Na questão do acesso ao trabalho, as diferenças são expressivas: 6% de brancos com 10 anos de idade ou mais aparecem nas estatísticas da categoria de trabalhador doméstico, enquanto os pardos chegam a 8,4% e os pretos a 14,6%. Por outro lado, na categoria empregadores encontram-se 5,7% dos brancos, 2,1% dos pardos e apenas 1,1% dos pretos. Quanto ao rendimento mensal familiar per capita e à distribuição das famílias por classes, os dados indicam que 20% das famílias cujo chefe é de cor branca tinham rendimento de até 1 salário mínimo contra 28,6% dos chefes das famílias pretas e 27,7% das pardas (IBGE, 2000). Segundo ainda indicadores do IBGE, em 2000, a população branca que trabalhava tinha rendimento médio de cinco salários mínimos. Pretos e pardos alcançavam menos que a metade disso: dois salários (CREMONESE, 2007, p. 66).

Outro ponto negativo na formação sócio-histórica brasileira, e que contribui fortemente para a ‘não’ consolidação da cidadania no Brasil no seu significado mais amplo é o analfabetismo, característica da população brasileira desde o período colonial.

Nesse período, apenas a elite brasileira era dotada de algum tipo de conhecimento, o analfabetismo era recorrente à uma maioria esmagadora da população.

Portugal, diferentemente da Espanha – que permitiu a construção de universidades em suas colônias – não deu abertura para que o Brasil tivesse conhecimento construído dentro do seu próprio território, temendo que o povo conseguisse, através da obtenção de sabedoria, subsídios para sair da condição de dominação imposta por eles.

Tal contraste pode ser percebido, entre Espanha e Portugal, no que se refere ao número de matrículas: “Calculou-se que até o final do período colonial umas

150.000 pessoas tinham-se formado nas universidades da América Espanhola. Só a Universidade do México formou 39.367 estudantes até a Independência. Em vivo contraste, apenas 1.242 estudantes brasileiros matricularam-se em Coimbra entre 1772 e 1872”, quadro este que será revertido apenas após a chegada da família real ao Brasil, em 1808. No final do século 18, somente 16,85% da população brasileira entre 6 e 15 anos frequentavam a escola. É notável, de imediato, a formação de bacharéis em Direito desde o início de nossa História. Somente em 1879 ocorreu uma reforma que o dividiu em Ciências Jurídicas e Ciências Sociais: “A reforma de 1879 dividiu o curso em Ciências Jurídicas e Ciências Sociais, as primeiras para formar magistrados e advogados, as segundas diplomatas, administradores e políticos” (CARVALHO, 2000 in CREMONESE, 2007, p. 67).

Esses fatos históricos ganham mais notoriedade quando são analisadas as características presentes na sociedade brasileira contemporânea. Não dá para dizer que as dificuldades enfrentadas pelas camadas excluídas (negros, pobres e analfabetos) da população brasileira sejam mera coincidência.

A escravidão e o analfabetismo são elementos históricos que contribuíram de maneira efetiva para a exclusão da população negra, pobre e analfabeta no que concerne à participação em arenas de debate político no contexto contemporâneo brasileiro.

Outros acontecimentos históricos que demonstram a exclusão da grande maioria da população em seus desdobramentos é a *Independência e a República no Brasil*.

A formação do Estado brasileiro antecedeu a formação da nação, e se constituiu não pelos interesses do povo, pelo contrário, a independência do Brasil e a instituição da república, datadas do século XIX, foram resultado de negociações feitas entre a elite brasileira, a elite portuguesa e a Inglaterra, sendo que esta última contribuiu financeiramente para a obtenção da independência do Brasil, pagando para Portugal uma indenização no valor de 2 milhões de libras esterlinas.

O poder político concentrou-se nas mãos dos proprietários. A vinda da família real para o Brasil, em 1808, não passou de uma manobra (abertura dos portos) para beneficiar os ingleses e os franceses. Alguns anos mais tarde as condições se mostravam favoráveis para a independência do Brasil, o que veio a ocorrer em 7 de setembro de 1822, porém à revelia do povo (CREMONESE, 2007, p. 70).

Carvalho (2002) atribui a implantação da cidadania “à construção de uma nação e de um Estado”.

Isto é, tem a ver com a formação de uma identidade entre as pessoas (tradição, religião, língua, costumes), com a constituição de uma nacionalidade ou, sob o aspecto jurídico, na formação de um Estado. Assim, o sentimento de pertencer a uma nação é um indicativo importante para tal construção. Sentir-se parte de uma nação e de um Estado é condição fundamental para a construção da cidadania: “Isto quer dizer que a construção da cidadania tem a ver com a relação

das pessoas com o Estado e com a nação. As pessoas se tornavam cidadãs à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado” (CARVALHO, 2002, p. 69).

Esse processo de construção da cidadania, seguindo os moldes de Carvalho (2002) não foi o que foi visto no Brasil, que teve que assumir à *fôrceps* características religiosas, culturais e linguísticas advindas de outro país.

A relação de dependência da colônia com Portugal não permitiu formar uma identidade própria, nem edificar uma nação propriamente dita. A primeira manifestação de nossa nacionalidade ocorreu, segundo Carvalho (2000b), apenas em 1865, na Guerra do Paraguai. A luta contra o inimigo externo, a formação de uma liderança política (chefe inspirador), o culto ao símbolo nacional (a bandeira) e a união dos voluntários de todo o Brasil possibilitaram o advento de um sentimento comum: o orgulho e a criação da primeira ideia de identidade nacional: “não vejo consciência nacional no Brasil antes da Guerra do Paraguai” (CARVALHO, 2002 in CREMONESE, 2007, p. 69).

Em 1822 teve início o *Período Imperial*, ou como alguns preferem mencionar, o *Brasil Império*. Nesse período existiam apenas dois grupos políticos, no entanto, ambos possuíam princípios muito parecidos, fazendo com que o debate entre eles não objetivasse em melhorias para os grupos menos favorecidos da sociedade brasileira.

Carvalho (2002) apud Cremonese (2007) explica que o partido *conservador* “defendia os interesses da burguesia reacionária proveniente dessa mesma classe, dos donos das terras e senhores de escravos (domínio agrário)”, e o partido *liberal* “zelava pelos interesses da burguesia progressista, representada pelos comerciantes (domínio urbano)”.

A negação de direitos civis e políticos à grande maioria da população foi característica marcante do Brasil desde sua fase colonial até a instauração da República Velha (1890-1930).

Isso não significa que não houve resistência por parte de alguns grupos oposicionistas (abolicionistas, separatistas, monarquistas, antirrepublicanos, luta pela terra...). Foram muitas as formas de luta, no entanto todos os movimentos acabaram duramente reprimidos e aniquilados pelo poder central: a Balaiada no Maranhão e a Cabanagem no Pará (a mais violenta, que vitimou 30 mil pessoas), a Farroupilha no Rio Grande do Sul, além de Canudos na Bahia, o Contestado em Santa Catarina e a Revolta da Vacina, no Rio de Janeiro, são alguns exemplos de revoltas localizadas (CREMONESE, 2007, p. 71).

Pouco tempo após a instituição do Império, iniciou-se no Brasil um período marcado por conflitos e acirradas disputas políticas. O até então Imperador do Brasil, o Príncipe Dom Pedro I, teve que deixar o poder em 1831, no entanto, o seu filho e o

próximo na linha de sucessão ao trono, Dom Pedro II não possuía a idade necessária para assumir o império brasileiro.

Não se pretende aqui fazer uma análise aprofundada acerca do Brasil Império, no entanto cabe ressaltar que só em 1840, com 14 anos de idade, Dom Pedro II assumiu o trono do Brasil. O principal marco histórico desse período foi a abolição da escravatura em 1888.

Em 1889 foi decretada a Proclamação da República, no entanto, a instauração da república no Brasil definitivamente não se deu pela vontade do povo, ou melhor, o povo sequer sabia da existência de tal processo.

Assim como a emancipação política (independência), a Proclamação da República brasileira apresentou características *sui generis* ao ser instituída, haja vista o seu caráter golpista e elitista. O povo, por sua vez, não só não participou como foi tomado de surpresa com a proclamação do novo regime (CREMONESE, 2007, p. 71).

Cremonese (2007) explica com números o quão insignificante foi a participação política da população brasileira nos períodos imperial e republicano. “De 1822 até 1881 votaram apenas 13% da população livre. De 1881 privou-se o analfabeto de votar”.

Nota-se uma herança histórica marcada pela exclusão da população nas decisões políticas, os reflexos da negação do direito à participação da sociedade nas decisões do Estado – efetivado apenas em 1988, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 – se expressam na contemporaneidade através de uma população que não se preocupa em participar, que foge das arenas onde o debate entre a sociedade civil e Estado é efetivado, e que prefere que os outros tomem por ela, decisões que irão afetar de maneira direta a vida de todos.

Segundo Cremonese (2007), de 1881 até 1930, fim da primeira república, apenas 5,6% da população possuía o direito de votar. De acordo com esses dados apontados pelo autor, percebe-se que a passagem do Império para o República representou para o Brasil um retrocesso considerável no que concerne o direito à cidadania política.

Assim, até o final da República Velha (1930), a participação política popular foi restrita. Não havia propriamente um povo politicamente organizado, nem mesmo um sentimento nacional consolidado. Os grandes acontecimentos na arena política eram protagonizados pela elite, cabendo ao povo o papel de mero coadjuvante, assistindo a tudo sem entender muito bem o que se passava (CREMONESE, 2007, p. 72).

A história atual da política brasileira ainda possui traços marcantes do seu passado, aspectos negativos como o clientelismo, o coronelismo, o patrimonialismo e o populismo ainda são característicos das lideranças políticas na contemporaneidade brasileira.

O clientelismo, segundo Cremonese (2007) sempre existiu na história do país, no entanto, foi só com o fim do coronelismo que essa prática se evidencia, passando a ser peça-chave nas definições políticas da época. Os coronéis perderam a capacidade de controlar os votos da população e com isso as relações entre políticos e setores da população passaram a acontecer de maneira direta.

Leal (1948) explica que o coronelismo se constituiu como um sistema político composto de relações recíprocas entre coronéis e lideranças políticas a nível municipal, estadual e até mesmo federal. Leal (1948) expressa seu ponto de vista da seguinte maneira:

[...]o que procurei examinar foi, sobretudo, o sistema. O coronel entrou na análise por ser parte do sistema, mas o que mais me preocupava era o sistema, a estrutura e as maneiras pelas quais as relações de poder se desenvolviam na Primeira República, a partir do município (LEAL, 1948, in CARVALHO, 1997).

Leal (1948) trata da relação entre poder local (exercido pelos coronéis) e poder nacional (exercido pelo presidente de Estado, característico do federalismo, que substituiu o centralismo imperial no âmbito político). Segundo ele, essa relação se dá dentro de uma conjuntura “política e econômica do Brasil no período da República Velha (1889-1930)”. O autor relaciona o enfraquecimento do coronelismo ao declínio dos fazendeiros:

A manutenção desse poder passava, então, a exigir a presença do Estado, que expandia sua influência na proporção em que diminuía a dos donos da terra. O coronelismo era fruto de alteração na relação de forças entre os proprietários rurais e o governo e significava o fortalecimento do poder do Estado antes que o predomínio do coronel (LEAL, 1948 in CARVALHO, 1997).

Mediante o que foi explicitado no presente trabalho, nota-se que o coronelismo fortaleceu suas bases na sociedade brasileira através da troca de favores entre fazendeiros e governantes. A servidão era recíproca, um necessitava da influência do outro para perpetuar o seu poder. Enquanto os coronéis garantiam o controle dos votos de seus dependentes e rivais, os governantes cediam cargos públicos a eles, ou até mesmo aos seus familiares em troca desses votos.

Leal (1948) apud Cremonese (2007) aponta como principais características do coronelismo, o mandonismo, o clientelismo, o filhotismo, o falseamento do voto e a desorganização dos serviços públicos locais.



Cremonese (2007) explica que é somente a partir da década de 1920 – quando alguns fatores preponderantes no seio da sociedade brasileira, “como o processo crescente de urbanização, industrialização, aumento do operariado, criação do Partido Comunista e a Semana da Arte Moderna”, aliado a alguns fatores externos, com destaque para a crise da Bolsa de Valores de Nova York – que o Brasil inicia uma transição que resulta em mudanças nas relações políticas e econômicas do país.

O mesmo autor (2007) relata, que na década de 30 o “Brasil vê emergir gradativamente os direitos sociais”, ele aponta que “a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a Consolidação das Leis de Trabalho em 1943” contribuíram bastante para esse processo.

Trazendo consigo a famosa herança do passado, que como já foi falado antes, resulta na exclusão da população/sociedade civil das decisões políticas do Estado, o modo pelo qual se constituiu a obtenção desses direitos sociais no Brasil não contou, mais uma vez, com a participação das massas populares.

Fica evidente que, no Brasil, os direitos sociais não foram conquistados, mas, sim, consequência de concessões de governos centralizadores e autoritários. Os sindicatos foram atrelados ao Estado de aspiração fascista. Em termos políticos tivemos retrocesso, pois em 1937 Vargas instaura uma ditadura avalizado pelo pelos militares, instituindo o Estado Novo (CREMONESE, 2007, p.78).

Após o fim do Estado Novo, objetivado em 1945, “o país passou pela primeira experiência democrática (1945 até 1964), tendo como principal característica política o populismo e o nacionalismo” (CREMONESE, 2007, p. 79).

No Brasil, a queda do Estado Novo, ocorrida nos fins de 1945, promoveu a restauração do regime democrático e da cidadania política, com a integração das classes trabalhadoras urbanas à política social e o aumento da participação política, através da ampliação do eleitorado, reduzindo-se, por essa via, a importância do controle dos coronéis sobre o voto das populações rurais. De acordo com Saes (2001), a presença da justiça eleitoral impôs limitações à influência dos chefes locais, na condução do processo eleitoral nessas áreas e, de modo correlato, aumentou a importância do clientelismo urbano (SAES, 2001 in TEIXEIRA, 2012).

Após esse lapso democrático, o país emergiu em um obscuro período de sua história, o advento da ditadura militar representou para o país um retrocesso alarmante no que concerne aos direitos civis e políticos. Através dos Atos Institucionais (AI), o governo repressor impôs a sua ideologia sem que os atos antidemocráticos impostos pelo regime parecessem ilegais perante os olhos de outros países.

A ditadura militar representou um forte ataque às práticas democráticas. As massas populares, as lideranças políticas, religiosas, sociais e culturais e os veículos de imprensa, que através dos mais variados tipos de manifestações demonstravam seu total repúdio ao regime, amargaram, em resposta aos seus atos, as dores da tortura e até mesmo as aflições da morte em nome da recuperação da democracia no nosso país.

O fim desse lapso histórico tomou forma através de um processo gradual e lento que teve início no mandato de Ernesto Geisel (1974-1979), esse período ficou conhecido na história do Brasil como *redemocratização* e findou-se em 1985 no Governo de João Figueiredo (1979-1985).

Depois da pressão política da oposição, da opinião pública, de intelectuais, artistas e da população em geral, os militares deixam o poder, de forma negociada, no ano de 1985. Novos partidos foram criados e a nova Constituição Federal foi promulgada em 1988. Essa Constituição, apesar da defesa de alguns setores conservadores da sociedade (como o “Centrão” – deputados que defendiam as grandes propriedades rurais), foi considerada a Constituição mais liberal de todas. O presidente da Constituinte, Ulisses Guimarães, na época a chamou de “Constituição Cidadã” (CREMONESE, 2007, p. 79).

A nova Constituição Federal foi pensada, construída e concebida no mesmo período em que as orientações produzidas pelo Consenso de Washington chegaram ao Brasil.

Nesse cenário existia tanto a expectativa popular pelo atendimento às demandas sociais através da Nova Carta Magna, como os ataques “das forças conservadoras, que tornaram, pela sua pressão, inacabada a reforma prevista pela Constituição, iniciando o percurso do Brasil que teve como agenda econômica, política e social as orientações de recorte teórico neoliberal.” Com isso, apesar de todas as garantias constitucionais, o Estado de bem-estar social nunca se concretizou de fato no Brasil, sendo essas garantias, alvos de ataques constantes por parte dos planos econômicos de governos posteriores. (COUTO, 2006, p. 144)

Procurou-se através deste subitem, analisar o contexto histórico brasileiro partindo do período colonial até a promulgação da CF88, que representou avanços significativos na área dos direitos civis, políticos e sociais.

É inegável que traços do passado ainda continuam assombrando a população brasileira que assiste de maneira pacífica a negação de direitos que foram conquistados através de muita luta ao longo do tempo, principalmente durante a década de 70 e 80.

Aspectos do passado como o clientelismo, o patrimonialismo, o personalismo e principalmente a corrupção ainda estão presentes na ordem política nacional, impedindo que a população tenha acesso à cidadania no seu significado mais amplo.

Cremonese (2007) aponta uma solução para a reversão desse processo negativo. Para ele, apenas o amadurecimento político por parte da população pode combater essa realidade contemporânea fincada em características estruturais, fazendo com que a cidadania seja exercida de maneira plena e ativa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALHADEF, Patricia de P Teixeira. **Participação e controle social: um estudo de caso sobre o conselho municipal de assistência social de Aquiraz**, Dissertação de Mestrado, UECE, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. Malheiros, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. José Murilo de. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual**. In: Dados, Rio de Janeiro, vol. 40, 2, 1997.

CORREIA, Maria Valéria Costa. "**Controle Social In: Dicionário da educação profissional em saúde**." *PEREIRA, Isabel Brasil*: 104-110.

CREMONESE, D. **A difícil construção da cidadania no Brasil**. Desenvolvimento em Questão, v. 9, p. 1-21, 2007.

DIAZ BORDENAVE, Juan E. "**O que é participação**." Coleção Primeiros Passos. 8ª ed. SP, Brasiliense (1994).

GOHN, Maria da Glória. **Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado**. Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

\_\_\_\_\_. Maria da Glória. **Conselhos Gestores na Política social urbana e participação popular**. Cadernos Metrópole (PUCSP), São Paulo, v. 7, n.7, p. 11-40, 2002.

\_\_\_\_\_. Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. Cortez Editora, São Paulo, 2001.

GOULART, Flavio A de Andrade. **Dilemas da participação social em saúde no Brasil**. Saúde em Debate, v. 34, p. 18-32, 2010.

LEAL, Vitor Nunes. **O coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. Cortez Editora, 2011.

SAES, Décio Azevedo Marques de. **Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania**. In: Instituto de Estudos Avançados. USP, Caderno n. 8, 2000. (Série especial da coleção Documentos).