



Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

III SINESPP

20 a 24
OUTUBRO
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

EIXO TEMÁTICO 3 | DEMOCRACIA, CONTROLE SOCIAL E GESTÃO

O HÍBRIDO INSTITUCIONAL E SUAS REPERCUSSÕES PARA AS RELAÇÕES ESTADO X SOCIEDADE BRASILEIRA, NO PERÍODO DE PÓS-TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

Ingrid Karla da Nóbrega Beserra¹

RESUMO

A presente análise² tem como objetivo contribuir para a compreensão das relações que se estabeleceram entre Estado e sociedade brasileira no período de pós-transição democrática. Para tanto, utiliza-se a perspectiva de Robert Dahl (1989; 2001) e Santos (1993) no sentido de direcionar as reflexões em torno da democracia e do pluralismo, identificando nós críticos, elementos essenciais e fundamentais para a materialização da mesma. Não obstante, essa compreensão é essencial para a discussão em torno das singularidades que caracterizam a democracia brasileira, transversalizada por um excesso de regulamentações, mas também por um hobbesianismo social pré-participatório e estatofóbico.

Palavras-Chaves: Estado. Sociedade. Democracia. Cidadania.

ABSTRACT

The present analysis aims to contribute to the understanding of the relations established between the State and Brazilian society in the post-democratic transition period. For this, the perspective of Robert Dahl (1989, 2001) and Santos (1993) is used to direct the reflections around democracy and pluralism, identifying critical issues, essential and fundamental elements for the materialization of the same. Nevertheless, this understanding is essential for the discussion about the singularities that characterize Brazilian democracy, which is dominated by an excess of regulations, but also by pre-participatory and statophobic social Hobbesianism.

Keywords: State. Society. Democracy. Citizenship.

¹ Assistente Social. Mestre em Serviço Social (UFPE). Doutoranda do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social (UFF). E-mail: ingridkarla.nobrega@gmail.com

² O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. "This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001."

INTRODUÇÃO

As relações entre Estado e sociedade brasileira foram se constituindo através da relação conflituosa que permeia as arenas de disputa, trazendo consequências à trajetória democrática e inserindo complexidades à luta por direitos sociais, civis e políticos.

No bojo desse processo, observa-se um grande corporativismo nas definições de processos decisórios importantes fragilizando a democracia e conseqüentemente a participação social, já que submete a grupos hegemônicos o poder de discussão de áreas de interesse do conjunto da sociedade.

Na particularidade brasileira, o desenvolvimento da estrutura técnico-administrativa foi se constituindo por uma transversalidade híbrida marcada pela centralização, pelo patrimonialismo e pelo gerencialismo. Esses aspectos fragilizam a democracia e trazem consequências para a participação da sociedade.

Considerando esses aspectos, esta análise será constituída a partir das reflexões desenvolvidas por Dahl (1989; 2001) em torno das características da democracia, elencando quais são os desafios para a concretização da mesma na particularidade brasileira, considerando o conceito de híbrido institucional, elaborado por Santos (1993).

É fundamental para a constituição dessa análise, a incorporação direcionada por Santos em torno da conhecida teoria da poliarquia, formulada por Robert Dahl. É precisamente a partir dessa perspectiva que Santos (1993) constrói os seus estudos em torno do caso brasileiro. A perspectiva de Wanderley Guilherme inaugura um marco na discussão da teoria da democracia brasileira.

A democracia brasileira é compreendida por Santos (1993) a partir da emergência de conflitos presentes na oligarquia. Assim, o caso brasileiro é resultado de um contexto adverso e particularmente muito mais complexo do que o que se manifestou nas democracias mais antigas, conforme a análise direcionada por Robert Dahl.

Para a compreensão da relação que se estabelece entre a perspectiva dalhsiana com a análise desenvolvida por Wanderley Guilherme, esse trabalho será dividido em duas seções. Na primeira parte, apresentam-se as proposições em torno da teoria da

poliarquia. E no segundo momento, apresenta-se a discussão em torno do híbrido institucional com vistas à discussão do caso brasileiro.

2 O PLURALISMO DE ROBERT DAHL E AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA DEMOCRACIA

Para compreender a perspectiva dahlsiana em torno da democracia, torna-se importante considerar que esse autor apresenta dois elementos importantes para a evolução política da sociedade, o primeiro seria a liberalização e o segundo seria a participação.

O primeiro elemento, a liberalização, acontece quando os participantes de uma comunidade reconhecem o direito de criar organizações, de poder votar, de competir em cargos públicos, ou, em outras palavras: refere-se ao grau de institucionalização já alcançado, conforme as características de um sistema liberal (DAHL, 1989; 2001).

O segundo elemento, a participação, refere-se à garantia dos direitos e liberdades ou a proporção em que a garantia acontece (DAHL, 1989; 2001).

Esses dois elementos que, integram a evolução política da sociedade, projetam as diferenças que unem e separam as diversas experiências democráticas. O grau de democracia entre as experiências espalhadas ao redor do mundo se refere assim à diferença cronológica do eixo da liberalização em relação ao eixo da participação.

Para introduzir a conceituação de democracia propriamente dita, torna-se importante ressaltar que Dahl (1989) opta por usar a palavra democracia para o sistema ideal e poliarquia para se aproximar do mundo real. Sobre a teoria da poliarquia, o autor afirma que:

A teoria da poliarquia, uma ordenação inadequada, incompleta e primitiva do repositório comum de conhecimentos sobre democracia, é formulada na convicção de que, em alguma dimensão entre o caos e a tautologia, podemos, no futuro, construir uma teoria satisfatória sobre igualdade política (DAHL, 1989: 84).

Destarte, ao questionar-se sobre quais são os principais elementos que caracterizariam uma democracia, Dahl (2001) sugere os critérios abaixo:

- **Participação efetiva:** todos os indivíduos de uma comunidade devem ter a mesma oportunidade para emitir suas opiniões sobre determinado aspecto da política.
- **Igualdade de voto:** todos devem ter oportunidade igual de votar. Além disso, torna-se necessário que os votos sejam iguais e tenham o mesmo peso.
- **Entendimento Esclarecido:** todos os indivíduos devem ter as mesmas oportunidades de acesso ao conhecimento de alternativas políticas que sejam mais relevantes para a comunidade.
- **Controle da agenda:** todos os indivíduos devem ter as mesmas oportunidades de decidir os elementos que devem ser colocados na agenda.
- **Inclusão dos adultos:** todos os residentes de dada comunidade ou a sua maioria deve gozar de plenos direitos como cidadãos.

Ou, exemplificado tal como descrito pelo autor:

Quadro 1 - Características Definidoras da Poliarquia

<p>Durante o período de votação:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Todos os membros da organização praticam atos que supomos constituir uma manifestação de preferências entre alternativas apresentadas, isto é, votando. 2. Na tabulação dessas manifestações (votos), é idêntico o peso atribuído à escolha de cada indivíduo. 3. A alternativa com o maior número de votos é declarada vencedora.
<p>Durante o período entre votações:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Cada membro que considera um conjunto de alternativas, pelo menos uma das quais acha preferível a qualquer das alternativas apresentadas, pode inserir sua (s) alternativa (s) preferida (s) entre as apresentadas à votação. 5. Todos os indivíduos possuem informações idênticas sobre as alternativas.
<p>Durante o período pós-votação:</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. As alternativas (líderes ou políticas) com o maior número de votos vencem todas as demais (líderes ou políticas) contempladas com menos. 7. As ordens dos servidores eleitos são executadas.
<p>Durante o estágio entre votações:</p> <p>8.1 Todas as decisões tomadas entre eleições são subordinadas ou executórias àquelas tomadas durante o período de eleição, isto é, as eleições são, em certo sentido, controladoras.</p> <p>8.2 Ou, as novas decisões, tomadas durante o período entre eleições, são pautadas pelas sete condições precedentes, operando, no entanto, sobre circunstâncias institucionais muito diferentes.</p> <p>8.3 Ou ambas as coisas.</p>

Fonte: Dahl (1989)

As características acima para Dahl (2001) são necessárias para compor uma democracia, desde que todos os membros de uma comunidade também sejam politicamente iguais para determinar as políticas da associação.

Além disso, Dahl (2001) considera que a ação dos atores também deve ser considerada como uma variável da democracia. A competição gera maior tolerância à oposição, contribuindo para um equilíbrio entre aqueles que estão competindo.

Torna-se importante ressaltar que a palavra democracia deve ser utilizada também para se referir a governos “de verdade”, não a governos ideais. Os governos “de verdade” seriam aqueles que atendessem, pelo menos até certo ponto, aos critérios que foram citados acima.

Considerando a existência de uma democracia, Dahl (2001) afirma que esse sistema traz consequências desejáveis, como por exemplo: evita a tirania; direitos essenciais; liberdade geral; autodeterminação; autonomia moral; desenvolvimento humano; proteção dos interesses pessoais essenciais; e igualdade política³.

Além disso, o autor afirma que as democracias modernas apresentam como consequências positivas: a busca pela paz e a prosperidade (DAHL, 2001).

De maneira geral, o autor considera que a democracia ajuda a evitar governos autocratas, cruéis e corruptos. Além de contribuir para a garantia de uma série de direitos fundamentais que, governos não democráticos⁴, não são capazes de conceder:

A democracia não é apenas um processo de governar. Como os direitos são elementos necessários nas instituições políticas democráticas, a democracia também é um sistema inerentemente um sistema de direitos. Os direitos estão entre os blocos essenciais da construção de um processo de governo democrático (DAHL, 2001: 61-62).

Outras consequências positivas da democracia são discutidas pelo autor, a saber: a democracia garante a seus cidadãos uma liberdade pessoal mais ampla do que qualquer alternativa viável a ela; a democracia ajuda as pessoas a proteger seus próprios interesses fundamentais; a democracia proporciona uma oportunidade máxima para

² “O conceito de igualdade política não sugere outro conjunto de observações do que as necessárias para determinar se a Regra está sendo ou não seguida” (DAHL, 1989: 69).

³ “Por definição, nenhum sistema não democrático permite a seus cidadãos ou súditos esse amplo leque de direitos políticos. Se qualquer sistema político o fizer, por definição se tornaria uma democracia!” (DAHL, 2001: 62).

que as pessoas exercitem sua própria liberdade da autodeterminação; somente um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima de exercer a responsabilidade moral; a democracia promove o desenvolvimento humano mais plenamente do que qualquer opção viável; apenas um governo democrático pode promover um grau relativamente elevado de igualdade política; as democracias representativas modernas não guerreiam umas com as outras; países com governos democráticos tendem a ser mais prósperos do que países com governos não democráticos (2001, p. 73-74).

Apesar de considerar a democracia uma consequência benéfica, o autor afirma que, na prática, a democracia jamais correspondeu a seus ideais. Para ele, as democracias modernas também sofrem de muitos defeitos.

Mas, mesmo assim, os benefícios e as consequências positivas de um governo democrático são mais desejáveis do que qualquer alternativa viável a ela (DAHL, 2001).

Para que a democracia ocorra dentro de dada sociedade, torna-se necessária a existência de instituições políticas. Para Dahl (2001), uma democracia em grande escala exige:

- Funcionários eleitos;
- Eleições livres, justas e frequentes;
- Liberdade de expressão;
- Fontes de informação diversificadas;
- Autonomia para as associações;
- Cidadania inclusiva.

Apesar de serem necessárias essas instituições políticas, entende-se que o momento de introdução, bem como a sequência dessas características, varia bastante de governo democrático para governo democrático.

As instituições citadas acima, de acordo com Dahl (2001), são necessárias da seguinte forma:

Quadro 2 - Instituições Políticas na perspectiva Dahlsiana

Instituições Políticas	Por que são necessárias?
Representantes Eleitos	Participação Efetiva; Controle do Programa; e Igualdade de Voto.
Eleições Livres, Justas e Frequentes	Controle do Programa; e Participação Efetiva.
Liberdade de Expressão	Entendimento Esclarecido; e Controle do Programa.
Informação Alternativa	Participação Efetiva; e Entendimento Esclarecido.
Autonomia para as Associações	Controle do Programa; Participação Efetiva; e Entendimento Esclarecido.
Cidadania Inclusiva	Controle do Programa; e Plena Inclusão.

Fonte: Dahl (2001, p. 106)

Como se percebe, as instituições políticas citadas por Dahl (2001) estão imbricadas ao conjunto de características de uma democracia. No entanto, o autor reitera que essas características acontecem em graus diferentes e variam de país para país e que, nem sempre, as instituições políticas irão determinar o quanto uma democracia será ideal ou não. O fato que se aponta é que as instituições políticas contribuem para democratizar ou instituir o processo de democratização em dada sociedade.

Para que uma democracia de fato ocorra, torna-se necessário que existam condições favoráveis. Para Dahl (2001), essas condições de referem a:

- **Condições essenciais para a democracia:** controle dos militares e da política por funcionários eleitos; cultura política e convicções democráticas; e nenhum controle estrangeiro hostil à democracia.
- **Condições Favoráveis à democracia:** uma sociedade e uma economia de mercado modernas; e fraco pluralismo subcultural.

O autor afirma que outras condições também podem contribuir para a existência de condições favoráveis, como por exemplo, a paz prolongada e o domínio das leis, mas que as cinco listadas acima são decisivas. Porque um país que for capaz de desenvolver esses aspectos terá a capacidade da manutenção das suas instituições democráticas.

3. A NOÇÃO DE HÍBRIDO INSTITUCIONAL E A ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO

A noção de híbrido institucional desenvolvida por Santos (1993) tem sua base no diálogo que o autor estabelece com a teoria da poliarquia de Dahl (1989; 2001). A teoria

de Dahl busca, entre outras coisas, compreender o funcionamento das democracias, a partir da discussão presente na ciência política.

Como já abordado, o conceito de poliarquia é explicado por Dahl (1989) para descrever o regime político que mais se aproxima do ideal democrático. Ou, em outras palavras, a poliarquia seria a conciliação das metas da soberania popular e igualdade política com as condições que se estabelecem no período da modernidade.

A poliarquia se organiza também como sendo o elevado grau de institucionalização da competição pelo poder (regras claras, públicas e que sejam obedecidas), associada ao grau de participação política. De maneira histórica, entende-se que a consolidação das poliarquias aconteceu a partir do processo de acumulação material que por sua vez direcionou a existência da urbanização. Esta por sua vez possibilitou o crescimento de grupos de interesse e sistemas partidários efetivos que controlam o governo (SANTOS, 1993).

No caso brasileiro, a construção dessa poliarquia se direcionou a partir de um hibridismo institucional, implicando um dos maiores dilemas vivenciados pelo país. Considerando que, de um lado, instaurou-se uma morfologia poliárquica - com excesso de regulação e legislações –e, de outro, um hobbesianismo social pré-participatório e estatofóbico (p. 53).

Assim, no Brasil, a poliarquia veio se constituindo nesse hibridismo institucional no qual o governo faz o seu papel, mas no vazio.

Por que esse vazio ocorre, segundo o autor?

O autor reflete que a poliarquia brasileira veio se constituindo numa cultura de dissimulação, de violência difusa, do enclausuramento individual e familiar. Dentro dessa complexidade, a regulação do Estado não é capaz de se perpetuar, ou, apresenta-se a partir de outra institucionalidade. Essa forma de regulação estatal por sua vez acontece num vazio de controle poliárquico e apenas de respeito cívico (SANTOS, 1993).

De acordo com Santos (1993):

Se existe alguma coisa em excesso no país, com efeito, não é demanda, mas regulação, leis, comandos, diretrizes, planos. Viola-se aqui uma espécie de princípio de optimalidade jurídica, e duplamente: em primeiro lugar, produzindo-se legislação sem demonstrar que o comportamento espontâneo dos indivíduos, submetidos a regras não escritas, é insuficiente ou incerto como gerador de ordem social – de onde segue o “confinamento” regulatório da cidadania. Em segundo lugar, mesmo quando a legislação previne algum

malefício virtual, ela com frequência o faz gerando externalidades que comprometem aspectos positivos da situação ex-ante, de tal modo que o resultado final é, no agregado, *pior* do que a situação original, pré-regulação. Viola-se, finalmente, outro princípio, o da credibilidade da lei, que é o que permite o planejamento individual de cada vida privada e de cada investimento social – seja qual for – de médio e longo prazos (SANTOS, 1993: 53-54).

Torna-se importante destacar também que a poliarquia que se manifesta na realidade brasileira é também vazia e limitada por conta da existência de um corporativismo que incorpora grupos da sociedade que restringem a atuação governamental.

Além disso, esse corporativismo impacta o processo político e decisório, já que existem grupos privados, que acabam tendo um acesso privilegiado à coisa pública, fragilizando a poliarquia e submetendo as respostas estatais aos interesses particulares em detrimento dos interesses do conjunto da sociedade.

Por essa razão, Santos (1993) assevera que a oferta de políticas em sociedades plurais depende justamente de dois aspectos: do grau de politização da sociedade ou do grau de penetração do Estado na mesma; e da alteração do valor da representação política.

Entende-se que esses aspectos repercutem justamente nas relações entre Estado e sociedade no período de pós-transição democrática do Brasil.

De acordo com o autor, o processo de democratização não trouxe apenas consequências benéficas. A primeira reflexão citada por Santos (1993) se refere ao processo eleitoral brasileiro que acaba se projetando como uma corrida pelo poder que, por sua vez, gera uma competição ou até mesmo um mercado de votos:

A primeira delas foi a de tornar cada vez mais exorbitante cara a obtenção de uma posição eletiva de mando, de acordo com a relação posto/número de votos. Quanto maior o mercado de votos, e quanto maior o número de votos necessários para a conquista de um posto, mais caro, em votos, evidentemente, o mandato, independente do sistema de representação (SANTOS, 1993: 66).

O segundo aspecto discutido pelo autor está imbricado ao processo de demanda por políticas. Santos (1993) assevera que essa demanda se dá, sobretudo, por regulação. O fato é que, no Brasil, há uma dependência do setor privado em relação à política econômica criada pelo Estado.

Destarte, a intervenção estatal ocorre sob o direcionamento de três aspectos:

- A busca do setor privado para capturar a intervenção estatal e ao mesmo tempo se beneficiar da burocracia.
- Burocracias interessadas na manutenção dessa dinâmica.
- Políticos funcionando por interesses próprios.

Em relação a isso, Santos (1993) reflete que quanto maior a dependência da sociedade na política, maior é a probabilidade dos políticos se comportarem de maneira ilícita, seja por via da corrupção, do clientelismo, do financiamento de campanhas ou até mesmo pela demanda da oferta de políticas públicas que sejam convenientes aos seus próprios interesses.

O autor reflete também que o processo de democratização da realidade brasileira tende também à corporativização e à rigidez, associadas ao clientelismo e à escassa racionalidade econômica e social:

Ou, para ser preciso, o cenário é o da continuidade do que já vem ocorrendo de maneira crescente na face poliárquica do sistema brasileiro: abundante e contínua legislação regulatória dando lugar a todo tipo de ineficiências por via de subsídios, privilégios, credenciamentos, e criação de barreiras à entrada (SANTOS, 1993: 71).

Destarte, entende-se que, imbricado a essa particularidade, há também a histórica desigualdade econômica e social como catalizadora desse processo. Ou seja, para Santos (1993), o grande número de instituições existentes no Brasil não tem sido capaz de atender às diversidades que se materializam no país, seja em relação às questões regionais ou outras formas de desigualdade.

Em relação a isso, Santos (1993) chama atenção também para o descrédito que a população apresenta em relação à presença e eficácia do Estado. Esse descrédito nas ações estatais acaba levando essa mesma população a desenvolver uma “cultura cívica”⁵ que se estrutura extralimites institucionais da poliarquia, cuja expectativa quanto à eficácia elementar do Estado é próxima à zero, pode muito bem ser um dos elementos

⁵ “Por cultura cívica entende-se aqui, classicamente, o sistema de crenças, compartilhado pela população, quanto aos poderes públicos, quanto à própria sociedade em que vive, e quanto ao seu catálogo de direitos e deveres que cada qual acredita ser seu” (SANTOS, 1993: 85).

cruciais para a compreensão de sucessivos fracassos de políticas e planos governamentais” (p. 78).

Nas palavras do autor:

Cruelmente falando, o que se descobriu foi a existência de um Estado altamente regulatório, criador de grupos de interesses rentistas, que não consegue fazer-se chegar, enquanto Estado Mínimo, à vasta maioria da população. Esta, por seu turno, recusa as instituições centrais das poliarquias – partidos, sindicatos, associações – e até mesmo as instituições que justificam a existência do Estado – a justiça e a polícia como garantidoras da lei. Universalizar o Estado mínimo constituiria saudável providência para que deseje, para princípio de política, um Estado eficaz (SANTOS, 1993: 114).

A reflexão acima aponta que a função de uma poliarquia eficaz não alcançou uma extensão considerável no Brasil, justamente em decorrência da trajetória histórica do país e de uma dicotomia que dividiu a sociedade entre ricos e pobres, profissionais liberais, empresários e sindicalistas, ou seja: estabeleceu nessa particularidade um híbrido institucional, no qual as corporações e os setores privados tiveram certo privilegiamento na demanda por políticas públicas.

Na perspectiva de Santos (1993), a cultura cívica que veio se desenvolvendo na particularidade brasileira vem influenciando também no período de pós-transição democrática, já que toda política governamental depende do “comportamento” da comunidade.

Referências como o “jeitinho brasileiro”; a “cordialidade”; e a “tristeza” sugerem um caráter de comportamento da população ou, em outras palavras, “um conceito de caráter nacional”, que interfere na forma de atuação do Estado.

Todas essas referências remontam ao passado brasileiro que, assim como em outros países latino-americanos, se formou com base nas influências de um pacto oligárquico. Esse pacto, ainda que instável, controlava o Estado brasileiro e este por sua vez institucionalizava e garantia o acesso à cidadania de forma regulada. Ou, em outras palavras, uma cidadania que se direcionava apenas a uma pequena parcela da sociedade.

O grande desafio que se coloca para a consolidação da cidadania e da democracia brasileira é justamente a consolidação de uma participação ampliada, sobretudo considerando o processo tardio da democratização pelo o qual esse país passou.

Santos (1987; 1993) considera que existe uma péssima distribuição de direitos no país. Para esse autor esse fato se coloca como muito mais complexo do que a própria desigualdade social. É um desafio para a legitimação das instituições poliárquicas, bem como para a condução de qualquer reforma social e política.

De modo geral, observa-se que as reflexões apontadas em relação ao híbrido institucional desenvolvidas por Wanderley Guilherme dos Santos para analisar o caso brasileiro demonstram que os problemas sociais que vieram se perpetuando no Brasil no período de pós-transição democrática não dependem exclusivamente do regime eleitoral que se firmou. Mas também dos grupos privados de interesses que demandam do Estado maior participação e barganha na construção das políticas públicas.

Por essa razão, a perspectiva desse autor supera e também discorda das proposições dahlsianas porque considera que a estabilidade da poliarquia deve se organizar em outros fatores para além das garantias mútuas, sobretudo quando são considerados todos os desafios enfrentados na consolidação da democracia brasileira.

CONCLUSÕES

As reflexões elencadas acima apontam que a democracia brasileira enfrenta diversos desafios, sobretudo em relação à cultura violenta do Estado em relação à sociedade, as formas individualistas de participação e de uma cultura corporativista na disputa de projetos.

Assim sendo, a inserção da sociedade na arena de disputas acontece num vazio da cultura democrática, considerando os diversos agrupamentos que foram se instituindo, sejam àqueles relacionados à divisão de classes, burguesia e classe trabalhadora, sejam àqueles que se institucionalizaram com base nas estruturas corporativas e de poder.

Considerando esses aspectos, observa-se que o período de pós-transição democrática trouxe consequências benéficas, pautando direitos sociais, civis e políticos, mas também apresenta inúmeros desafios. Estes se colocam no cenário do país em consonância com a trajetória imbricada a diversos aspectos históricos, como o patrimonialismo, o nepotismo, o clientelismo e a estrutura corporativista. Some-se a isso a realidade vivida em contradição ao excesso de regulamentações e estratégias

formais lançadas pelos governos brasileiros. Assim, visualiza-se uma democracia vivida no escuro e distante da participação popular.

REFERÊNCIAS

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília. Editora da Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, R. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora. 1989.

IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1986.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008. Capítulo IV.

SANTOS, W. G. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro; Ed Campus, 1987.