



# IMPLICAÇÕES DA BUROCRACIA ESTATAL NAS POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS DO ALTO SERTÃO ALAGOANO

## IMPLICATIONS OF THE STATE BUREAUCRACY IN THE HUMAN RIGHTS POLICIES OF ALTO SERTÃO ALAGOANO

Douglas Dias dos Santos Silva<sup>1</sup>

### RESUMO

O trabalho em evidência analisa as implicações institucionais como influenciadoras dos resultados das políticas sociais de direitos humanos no alto sertão alagoano, tendo como objetivo interpretar a burocracia estatal e suas externalidades para realização de direitos em contraposição as deficiências democráticas presente no ambiente político regional. Para o produto deste artigo foi utilizado a revisão bibliográfica no intuito de verificar a validade conceitual contemporânea de terminologias modernas como: coronelismo, estamento burocrático e burocracia; combinado a inda a campo com observação sistemática das sessões das câmaras municipais de vereadores e conselhos deliberativos, somado a isto, este trabalho fez uso de levantamento de dados com propósito de apresentar qualitativa e quantitativamente os impactos das políticas públicas na região até o presente momento. Constatou-se que a burocracia possui influência importante nos indicadores de democracia participativa, levando ao distanciamento dos canais participativos, porém, por outro lado, se apresentando como a melhor alternativa as volatilidades políticas dos representantes locais, concluindo que tal fenômeno é que garante a ambigüidade da intervenção estatal para realização dos direitos humanos.

**Palavras-chave:** burocracia; direitos humanos; alto sertão alagoano; coronelismo; políticas sociais.

### ABSTRACT

The work in evidence analyzes the institutional implications as influencing the results of the social policies of human rights in the upper Alentejo sertão, aiming to interpret the state bureaucracy and its externalities to realize rights

---

<sup>1</sup> Bacharelado em Ciência Política, pesquisador do Programa de Iniciação Científica em Direitos Humanos e Atores Internacionais, coordenado pelo Dr. Eduardo Biacchi Gomes do Centro Universitário Internacional – UNINTER. Contato: douglasdias530@gmail.com

in opposition to the democratic deficiencies present in the regional political environment. For the product of this article we used the bibliographical revision in order to verify the contemporary conceptual validity of modern terminologies such as coronelismo, bureaucratic estates and bureaucracy; combined with field observation with systematic observation of the sessions of city councils and deliberative councils. In addition, this work made use of data collection to present qualitatively and quantitatively the impacts of public policies in the region up to the present moment. It was verified that the bureaucracy has an important influence on the indicators of participatory democracy, leading to the distancing of the participatory channels, but, on the other hand, presenting as the best alternative the political volatilities of the local representatives, concluding that such phenomenon is that guarantees the ambiguity of state intervention for the realization of human rights.

**Keywords:** bureaucracy; human rights; high sertao alagoano; coronelismo; social politics.

## 1 INTRODUÇÃO

A formatação e desenho do Estado Democrático de Direito é orientada para o atendimento do cidadão, contestação pública e inclusividade (DAHL, 2015) são os elementos indispensáveis para sua realização e consequentemente da democracia. Assim, este trabalho se propõe a analisar como ambientes prejudicados democraticamente resultam em políticas públicas reivindicadas pelos populares.

O ponto focal da investigação situa-se na análise institucional do alto sertão alagoano, considerando que os espaços institucionais são regidos pela lei, enquanto que a ação dos cidadãos é dada pela liberdade<sup>2</sup>, e nesse interstício entre o que diz a norma e o desejo reivindicado, encontram-se diversas barreiras a serem superadas, principalmente em localismos em que a cultura democrática é rarefeita e prejudicada por grupos de interesses comprometidos com o poder.

Destarte o elemento de nossas considerações, concentra-se na burocracia estatal e suas implicações para a realização dos direitos

---

<sup>2</sup> “[...] na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da vida particular, onde será permitida a realização de tudo aquilo que a lei não proíba.” (MORAIS, 2018, p.365; MARTINS, 2005)

reivindicados pelos sujeitos que pleiteiam sua realização e que movidos por indignação encontram freios em ambientes institucionais que apesar de democraticamente instituídos, são profundamente inacessíveis devido sua organização minuciosamente formalista.

Inicialmente é importante atentar para o caso fático: ‘a burocracia estatal tem um significado intrínseco’ e este significado é interpretado pelos múltiplos atores que estão em contato com a dinâmica de funcionamento da máquina estatal, desse modo, o sentimento que contorna o funcionalismo é inerente a experiência que seus usuários possuem dele, “o cidadão pode ser bem tratado mas não atendido” (MENDES, 2017) assim como o contrário, porém em nenhuma destas situações a interpretação da burocracia pode ser dada como um “entendimento em si do objeto” (KANT, 2007).

Para os fins deste trabalho, entendemos burocracia estatal, em termos weberianos, como um sistema de organização racional que substitui o exercício arbitrário do poder (LOURENÇO, 2016, p. 33) conferindo uma medida de segurança para aqueles que se submeterão as ações e decisões do Estado. Conforme assinala Weber (2011, p. 282) “[...] a racionalização da lei substitui a avaliação da atitude como sendo o elemento mais importante para avaliação de eventos de acordo com critérios externos.”

Assim, a burocracia pública, ganha corpo no cotidiano através da profissionalização dos servidores e as respectivas distribuições de suas competências profissionais/institucionais, para o atendimento ao cidadão.

A problemática por nós levantada consiste em averiguar a fricção entre burocracia e consecução de direitos em um ambiente institucional que possui fortes traços coronelistas, em que as políticas sociais são dadas como favores de barganha política. Versa Leal (2012, p. 67) que o coronelismo é uma relação de troca de apoio político mútuo entre município, estado e governo federal.

No ambiente institucional do alto sertão, apresentaremos nas seções seguintes, como os resultados sociais são semelhantes ao do período coronelista, apontando uma forte tendência a um ‘coronelismo velado’ que

enfraquece os cidadãos militantes e como a burocracia estatal, altamente formalista e com sua discricionariedade técnica beneficia essa relação promiscua ao Estado Democrático de Direito.

Nossa hipótese neste trabalho é que ambientes com traumas políticos históricos e alto formalismo burocrático, constituem, óbices à realização de direitos, permitindo a ambigüidade da interpretação do Estado como efetivador dos direitos humanos e atuando como mantenedor do 'estamento burocrático' (FAORO, 2012) entendido como uma camada social no seio do Estado dedicada aos próprios interesses.<sup>3</sup>

Para a realização deste trabalho nos valem da pesquisa exploratória, levantamento de dados, revisão bibliográfica e observação participante ao visitar as câmaras de vereadores dos municípios estudados. Como se observará, este artigo estar distribuído em duas seções além desta; em seguida apresentaremos o alto sertão alagoano e seus indicadores sociais atentando para observar os fenômenos supramencionados, depois as conclusões com resultados e impressões gerais.

## 2 INDICADORES DO ALTO SERTÃO

De forma geral os indicadores sociais do alto sertão alagoano, é representativo do estado a qual pertence<sup>4</sup>, na extensão territorial compreendida pelos oito municípios participantes é comum o uso de artifícios políticos burocráticos para esquivar-se da responsabilidade de realizar políticas públicas

---

<sup>3</sup> “Em virtude da liberdade para o exercício do mandato, tônica dos regimes representativos contemporâneos, e de uma concepção coletiva dos representados, não há mecanismos jurídicos para garantir o conteúdo da relação subjetiva de representação.” (SALGADO, N/C, p. 34)

<sup>4</sup> O Estado de Alagoas é a unidade federativa pior ranqueada no Índice de Desenvolvimento Humano - IDH: 1991, 0.370; 2000, 0.471; 2010, 0.631; Apesar da melhora substancial do índice, em comparação com as demais unidades federadas, Alagoas perde posição no ranking a partir da edição de 2000, quando ficou como 27º colocado – assim como em 2010 na mesma posição. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/pesquisa/37/30255?tipo=ranking&ano=2010> Acesso em 13 de setembro de 2018.

pleiteadas pelos cidadãos. Refugiando-se na ausência de recursos econômicos – na maioria dos casos – para se eximir da responsabilidade de fazer, tal fato, gera uma crença infundada de que a União – ou Estado – é o responsável maior pelos problemas/resultados que são alcançados no âmbito municipal, desconsiderando a importância da micro-política para a satisfação e alcance do interesse público e consecução dos direitos consagrados constitucionalmente.

Ilustrativo da situação acima descrita repare na tabela 1 – abaixo – em que comparamos a arrecadação própria – com fator gerador no município - e a proporção do repasse à câmara municipal de vereadores da legislatura.

**TABELA 1: ARRECADAÇÃO E REPASSE AS CÂMARAS MUNICÍPAIS EXPRESSOS NO PLANO PLURIANUAL 2017-2020 (EM MILHÕES)**

| MUNICÍPIO              | ARRECADAÇÃO PREVISTA | REPASSE A CÂMARA | PORCENTAGEM |
|------------------------|----------------------|------------------|-------------|
| ÁGUA BRANCA            | 4.3                  | 6.0              | 139%        |
| CANAPI*                | N/C                  | N/C              |             |
| DELMIRO GOUVEIA        | 18.3                 | 16.6             | 90.7%       |
| INHAPI*                | N/C                  | 6.4              |             |
| OLHO D'ÁGUA DO CASADO* | N/C                  | N/C              |             |
| MATA GRANDE*           | N/C                  | N/C              |             |
| PARICONHA**            | 3.8                  | 3.2              | 84,2%       |
| PIRANHAS               | 11.0                 | 17.2             | 156.3%      |

\*O portal da transparência do município não consta o plano plurianual – exceção Inhapi, que no PPA não consta a arrecadação própria.

Verifica-se na tabela – nos casos que são passíveis de verificação– que a maior parcela da arrecadação é destinada para o custeio da representação legislativa, ficando os cidadãos com a menor parte para o atendimento das políticas; importante salientar como essa política aparentemente ‘simples’ é grande fator de concentração de renda, pois conforme a análise dos planos plurianuais a maior parte dessa arrecadação é proveniente de tributação indireta.<sup>5</sup> A exemplo de Piranhas, em que a proporção da arrecadação direta e indireta ultrapassa valores de 1400% a mais da segunda pela primeira.

O fenômeno é descritivo do formato tributário nacional que origina sua receita incidindo sob a base da população, tributando o consumo, não a renda como seria o ideal, mantida uma política como esta, não é de se estranhar que o índice de Gini seja de 0,60 no Município de Piranhas, indicando uma forte concentração de renda, ocupando a segunda posição de município mais desigual do alto sertão juntamente com Canapi. Acrescente-se que no primeiro município 48,72% são considerados pobres, ao passo que no segundo, 60,69% com uma renda per capita de R\$ 183,83.<sup>6</sup>

Na prática a instituição competente para a definição dos valores do duodécimo é o legislativo municipal, porém, os altos percentuais repassados são fruto de acordos políticos com o poder executivo, que o fazem em troca de aprovação de leis orçamentárias anuais e lei de diretrizes orçamentárias, apostando na apatia da população, que se exime de participar – inclusive – em períodos de fim de mandatos, momento no qual deve ocorrer a fixação dos subsídios de vereadores – vide CRFB, Art. 29, inciso VI.

---

<sup>5</sup> Analisando a arrecadação de Imposto sobre Propriedade territorial Urbana – IPTU – tributo direto e o Imposto sobre serviços – ISS – tributo indireto, temos as seguintes previsões de arrecadação 2017-2020 constantes no PPA: Delmiro Gouveia, IPTU: R\$ 2.395,482 ISS: R\$ 1.825,795; Água Branca, IPTU: R\$ 510,425, ISS: R\$ 2.463,138; Piranhas, IPTU: R\$ 232,785, ISS: R\$ 3.332,720; Pariconha, IPTU: R\$ 340,090, ISS: R\$ 1.201,021 (PPA 2014-2017). Inhapi: no PPA não consta arrecadação por tributos; Canapi, Mata Grande e Olho D'Água do Casado não possuem os arquivos do PPA nos respectivos portais da transparência.

<sup>6</sup> Vulneráveis à pobreza em Alagoas: 1991, 82,60%; 2000, 76,24% e 59,76% em 2010. Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_uf/alagoas/#renda](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/alagoas/#renda) Acesso em: 13 de setembro de 2018.

A situação descrita não é estranha a terminologia aplicada por Faoro (2012), o *estamento burocrático* se beneficia de tal distanciamento dos cidadãos que terão revertido em resultados as políticas definidas pelos legisladores. Parte da consequência desse comportamento institucional podem ser evidenciadas na taxa de renovação dos legislativos locais, apenas dois municípios da região alcançaram maioria de vereadores com primeiro mandato nas eleições de 2016.<sup>7</sup>

Sintomaticamente, indicadores apontando situações críticas encontram terreno fértil na região, da política de renda à política de água, as mudanças propostas são lentamente aplicadas e benéficas na maioria dos casos à minoria da população, atuando como paliativos ao passo que a concentração de renda, concentração fundiária e a desigualdade aumentam.

Isoladamente, apesar de ruim, a situação acima descrita, seria menos danosa ao conjunto de cidadãos, porém, as políticas não são isoladas; burocraticamente as competências são distribuídas institucionalmente, com a intenção de garantir um melhor tratamento ao cidadão, legal, impessoal, moral, transparente e efetivo (CRFB, art.37, caput).

Constitucionalmente definidas e repartidas entre as instituições, a organização burocrática do Estado padece por desconsiderar os custos envolvidos para os sujeitos que precisam de atendimento à suas demandas, não basta que o serviço se diga público, é necessário que nas ações cotidianas e bilaterais entre cidadão e servidor ele também se apresente com essa roupagem, no ambiente institucional do alto sertão é comum que a distribuição das competências institucionais sejam utilizadas favoravelmente ao *status quo* em detrimento das políticas fundamentais aspiradas pelo cidadão.

Não obstante, a preponderante cultura instalada, possui uma rede extensa de atores que dão contribuições para alimentar as violações de

---

<sup>7</sup> Taxa de renovação legislativa, considerando-se vereadores de primeiro mandato, conquistados nas eleições de 2016: Água Branca, 36,3% (5/11); Canapi, 50 % (6/12); Delmiro Gouveia, 45,4% (5/11); Inhapi, 45,4% (5/11); Mata Grande, 36,3% (4/11); Olho D'Água do Casado, 44,4% (4/9), Pariconha, 55,5% (5/9); Piranhas, 58 % (7/12).

direitos, a característica inicial deste fenômeno pode ser verificada nas nomeações – ou indicações – para cargos públicos em detrimento do concurso público. A barganha política entre legislativo e executivo na política municipal se fortalece à medida que a indicação é utilizada como instrumento de governabilidade do prefeito comprometendo o atendimento ao cidadão.

Ilustrativo da situação descrita tomamos o município de Inhapi, no qual 48,8% dos 1.141 servidores municipais são contratados<sup>8</sup>, considerando-se que o atual gestor se elegeu com 4.519 votos<sup>9</sup>, o contingente em referência se traduz em potencial passivo eleitoral, longe de ser exceção<sup>10</sup>, é comum a prática de relações clientelista nas administrações locais. Conforme argumenta o Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab – J-PAL – (2017):

Políticos locais no Brasil, incluindo prefeitos e vereadores, têm considerável discricção sobre os gastos públicos locais, e o acesso a serviços locais é muitas vezes dependente de apoio eleitoral passado. Tais formas de clientelismo são uma característica de longa data da política brasileira. Uma pesquisa de 2014 do Projeto de Opinião Pública da América Latina (LAPOP) revelou que 10,7% dos brasileiros receberam um benefício em troca de seu voto nas eleições estaduais e federais daquele ano. No contexto deste estudo, os pesquisadores descobriram que os eleitores eram mais propensos a declarar publicamente apoio a políticos e mais propensos a solicitar ajuda privada de políticos [...] sugerindo que a vulnerabilidade aumenta o clientelismo nessa região. (J-PAL, 2017, traduzido)<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Disponível em: [http://netuse.inf.br/inhapi\\_j/portaltransparencia/index.php?link=35](http://netuse.inf.br/inhapi_j/portaltransparencia/index.php?link=35) Acesso em 27 de setembro de 2018.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.eleicoes2016.com.br/candidatos-inhapi-al/> Acesso em 27 de setembro de 2018.

<sup>10</sup> Percentual de servidores sem vínculo permanente com a administração local no alto sertão: Água Branca, 15,4%; Canapi, 5,5%; Delmiro Gouveia, 42,5%; Mata Grande, 36,8%; Olho D'Água do Casado, 30,2%; Pariconha, 31,3%; Piranhas, 28,1%. Desenvolvido com base em: <https://cidades.ibge.gov.br/> Acesso em 28 de setembro de 2018.

<sup>11</sup> Originalmente: “Local politicians in Brazil, including mayors and councilors, have substantial discretion over local public spending, and access to local services is often contingent on past electoral support. Such forms of clientelism are a longstanding feature of Brazilian politics. A 2014 survey by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP) found that 10.7 percent of Brazilians were offered a benefit in exchange for their vote in that year’s state and federal elections. In this study’s context, researchers found that voters were more likely to publicly declare support for politicians and more likely to request private help from politicians when they experienced droughts, suggesting that vulnerability increases clientelism in this region.”

Significativo da problemática acima, pode se apresentar a ausência da burocracia como a cultura institucional necessária para sanar o vício político apresentado, aspecto que estamos de acordo, porém com a ressalva que: somente esta, não é capaz de garantir que os resultados das políticas sejam efetivos, ou mesmo, que aconteçam. Ao passo que a burocracia se instala enquanto alternativa às arbitrariedades de coronel, com ela novos vícios democráticos ganham arrimo, degenerando a democracia política e atuando como mantenedora da condição deficiente dos sujeitos que pleiteiam a consecução de direitos. E ainda que em menor grau de intensidade, tal interpretação da burocracia é o que relega ao Estado sua condição ambivalente na realização dos direitos humanos.

Ainda sobre o alto sertão, é importante perceber como as características tipificadoras do coronelismo, se mantém com diferentes nuances, seriam elas: estrutura agrária, trabalhador ignorante e desamparado e o clientelismo (LEAL, 2012, p.228); a política da terra, assim como as demais são definidas pelos mesmos representantes eleitos que protagonizam ações como as supracitadas. Conforme Vasconcelos (2012, p.6) sobre a estrutura agrária da região:

[...] a estrutura fundiária não foge a regra do restante do país. Possui poucas propriedades que detém maior concentração de terra por área total e a maior parte dos estabelecimentos, pequenas e médias propriedades, possuem a menor concentração de terras. De acordo com dados do CIAT (2006) o território possui 14.343 estabelecimentos com menos de 10 ha; 3.323 estabelecimentos que possuem de 10 a 100 ha; 237 estabelecimentos que possuem de 100 a menos de 200 ha; 131 estabelecimentos que apresentam uma área de 200 a menos de 500 ha; 54 propriedades com 500 as menos de 2000 ha e 05 estabelecimentos que possuem mais de 2000 ha.<sup>12</sup>

O contato entre sociedade civil e sociedade política se dar de maneira superficial, uma verdadeira anomalia democrática, tendo em vista que o

---

<sup>12</sup> A estrutura semi-feudal do Estado de Alagoas é objeto de LIMA and FRANÇA (2013, p.8) em que “[...] o latifúndio com apenas 1,38% das propriedades tem 47,37% da área própria, enquanto o minifúndio, constituído por 41,22% de propriedades possui apenas 7,91% do total da área [do Estado]”.

município é a esfera administrativa mais próxima do cidadão, hodiernamente presente, não existindo políticas nacionais bem-sucedidas sem que seus resultados se apresentassem primeiro nos municípios. Desse modo, a estrutura fundiária local da região é semelhante à estadual e nacional em uma simetria viciosa.

A concentração fundiária caracterizada acima é fruto de uma situação política histórica que remete aos tempos coloniais, permanecendo inalterado, mesmo com as alternâncias de regimes e governantes em todas as esferas administrativas, atestando a responsabilidade conjunta da *burocracia estatal* mais o *estamento* por este resultado, que por sua vez não se reflete apenas na concentração de terras, mas também na vulnerabilidade social, pois os atores que desejam a terra, tendem a migrar para os centros urbanos (APRATTO 2011; AMORIM et al 2014) criando problemas de diversas ordens. Destarte, conclui o J-PAL (2017, traduzido)

[...] esses resultados sugerem que a vulnerabilidade econômica contribui para o clientelismo em contextos em que os cidadãos não dispõem de recursos ou seguros adequados para proteger-se contra riscos. Reduzir a vulnerabilidade econômica dos cidadãos pode diminuir a demanda por relacionamentos clientelistas.<sup>13</sup>

Acerca da vulnerabilidade social, o município do alto sertão com os indicadores mais auspiciosos é Delmiro Gouveia, contudo, não distante da realidade dos demais, no município os 20% mais ricos, concentram 55,24% da renda<sup>14</sup> e possui apenas 9,1% da população com emprego formal, com uma renda média de 1,6 salários mínimos e 46,8% dos populares com uma renda per capita de até meio salário mínimo.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Originalmente: “ these results suggest that economic vulnerability contributes to clientelism in contexts where citizens do not have adequate resources or insurance to protect against risk. Reducing citizens’ economic vulnerability can decrease demand for clientelist relationships.”

<sup>14</sup> Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/delmiro-gouveia\\_al](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/delmiro-gouveia_al) Acesso em 16 de setembro de 2018.

<sup>15</sup> Outros índices interessantes que revelam as disparidades no município são os de produtividade e renda, enquanto que o Produto Interno Bruto – PIB - per capita é de R\$ 9.330,46 o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – médio no quesito renda per capita é de R\$ 332,13.

A situação comprometedora acima narrada mostra o aspecto dinâmico das políticas sociais, revelando que para se alcançar os resultados desejados é necessário o acompanhamento institucional conjunto e com objetivos comuns, o que nem sempre é verificado devido as volatilidades políticas e a ação de grupos de interesses atuando no núcleo municipal, como servidores indicados e vereadores dedicados a reeleição.

Inobstante, é importante indicar que a totalidade da população não é um mero sujeito passivo, completamente refém das intempéries políticas dos representantes em plantão, antes pelo contrário, existe certa medida de participação popular no processo político, contudo, seu número é reduzido. No quadro 1, podemos ter uma dimensão da participação popular na região:

QUADRO 1 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL – IDS.

| INDICADORES   | Agreste      | Litoral Norte | Alto Sertão  |
|---|--------------|---------------|--------------|
| <b>IDS Territorial</b>                              | <b>0,326</b> | <b>0,343</b>  | <b>0,227</b> |
| <b>Político- Institucional</b>                      | <b>0,428</b> | <b>0,360</b>  | <b>0,329</b> |
| Participação eleitoral: Comparecimento nas eleições | 0,386        | 0,445         | 0,285        |
| Conselhos: Número médio de conselhos municipais     | 0,203        | 0,078         | 0,065        |
| Participação nos conselhos territoriais             | 0,431        | 0,221         | 0,263        |
| Transferências intergovernamentais da União         | 0,690        | 0,699         | 0,703        |

FONTE: BARBOSA ET AL (2012)

0,00 – 0,20 = Alta possibilidade de colapso

0,20 – 0,40 = Nível crítico

0,40 – 0,60 = Nível instável

0,60 – 0,80 Nível estável

0,80 – 1,00 Nível ótimo

Conforme pode se observar, a participação no alto sertão não é nula, apesar de ser um patamar baixo, ficando em nível estável quanto a transferências intergovernamentais da União, o que indica uma grande dependência desses recursos para o atendimento das políticas na região, porém no quesito de democracia participativa:

observa-se que há um baixo nível de capital social nestes territórios, uma vez que os seus atores sociais detém uma *baixa capacidade de organização e mobilização social e de poder de participação nos processos decisórios*, sendo considerados sujeitos passivos no processo de desenvolvimento de seu território, fato este que limita a

construção de um processo que almeje ser sustentável. (BARBOSA ET AL, 2012, p. 9, grifo nosso)

Somado ao fator da baixa participação, que obstar melhores resultados das políticas públicas (COPATTI 2010; COSTA et al, 2015; JACOBI, 2003), verifica-se uma desarmonia no conjunto institucional, que desestimula a participação dos cidadãos:

[...] existe um vazio deixado pelas instituições públicas que participam esporadicamente das reuniões do Colegiado. Neste sentido, cria-se uma falha na estrutura de gestão, uma vez que há uma demanda por serviços institucionais [...] *o ator social responsável por ofertar estes serviços não está presentes aos debates* gerando uma situação de crescente desinteresse nos demais atores sociais." (UFAL, 2011, grifo nosso)

Evidencia-se conforme explicitado, uma espécie de boicote ao cidadão nos canais de democracia participativa, organizado pelo arranjo estatal, prejudicando não apenas os resultados das políticas, mas influenciando diretamente para descrença nas instituições, que passam a padecer por ausência de legitimidade, entendida como o consentimento dos cidadãos (BADIN, 2013; RODRIGUES, 2015).

Acrescente-se a existência de tais canais mesmo com suas deficiências são positivos, mas ainda não significa dizer que a demanda dos grupos que participam será atendida, a própria linguagem utilizada nesses ambientes permeada por excessivos termos técnicos não são um convidativo para a população.

Não se nasce com um software tecnocrata instalado para se participar de conselhos municipais, por outro lado, se nasce com a garantia – ao menos em tese – de que os direitos humanos lhe serão reservados, pois o único critério para sua disposição já foi atingido (BITTAR, 2008), contudo, não basta dizer que seus direitos estão garantidos pelo simples fato da criação de atos normativos, a realização do direito é dada por luta (JHERING, 2016).

Desse modo, o ponto saliente, é o fato de que a realização de direitos envolve o empenho dos atores que carecem de seus resultados, reivindicando

em espaços institucionais a sua realização, porém, dada a complexidade técnica exigida para o embate jurídico-argumentativo em espaços institucionais, essa reivindicação na maioria dos casos fica a cargo de lideranças comunitárias, que: ou dominam a linguagem institucional ou são persistentes na busca por seus direitos, contudo, em ambos os casos tal fenômeno reduz o número de participantes no processo deliberativo aos valores acima apresentados.

A situação descrita dar sinais de uma terceirização da democracia participativa no alto sertão, em que os cidadãos se eximem de participar por diversos fatores: descrença na efetividade da ação participativa, ausência de domínio da linguagem técnica e mesmo vantagens comparativas em se submeter aos mandos de um legislador local. Assim, o que se observa é um amalgama entre a *burocracia estatal* e *estamento burocráticos* se afirmando mutuamente dado que, a primeira é definida pelas decisões do segundo.

Conforme Delgado et al (2016) o reconhecimento institucional de um desejo social gera três fenômenos distintos: a imobilização, a desmobilização e a ordem institucional, o que explicativo do alto sertão alagoano, pois os direitos pleiteados estão amplamente distribuídos por centenas normas, porém no mundo da vida os sujeitos desses direitos permanecem estagnados.

O que temos assim é a dimensão dupla, que ora confere a burocracia como uma vantagem ao cidadão, outrora, como desincentivo a atuação do mesmo. Moderadamente, não afirmamos a responsabilidade total da burocracia pela desmobilização dos sujeitos, mas atestamos a existência desta falha institucional, que não intencionalmente garante que decisões importantes para os cidadãos sertanejos possam ser postergadas ou adiadas conforme a discricionariedade técnica dos mandatários do processo político.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização dos direitos humanos no alto sertão alagoano esta imersa em situações ambivalentes, dado que os grupos de interesses são bem

articulados e possuem acesso fácil aos canais de decisões. Por outro lado, a base da população se afasta do processo político e dos canais participativos conforme visto, assim, apesar da baixa participação, elementos de desestímulos de diversas ordens se fazem presentes, reduzindo ainda mais os envolvidos no processo.

Os fatores apresentados contribuem com impulsos negativos de vários tipos, tendo em vista que a participação política ajuda à (1) melhor alocação de recursos públicos, (2) participação nas decisões estatais, (3) desincentivo a corrupção, (4) fortalecimento da democracia e (5) confere legitimidade das instituições – lista não exaustiva – estando à participação prejudicada seus resultados também estarão, deixando um terreno fértil para a maior discricionariedade técnica no desenho de políticas públicas.

Sobretudo, ressalte-se que a maior consequência da dinâmica decisória no alto sertão é relegar os cidadãos a terceiro plano, com isso o foco do atendimento deixa de ser o cidadão, este não é mais a finalidade última da intervenção estatal, mas sim a oligarquia democrática do momento. Como resultado, temos os indicadores supramencionados que muito mantém a memória da opressão histórica sofrida pelos sujeitos que foram excluídos do processo de cidadania (CARVALHO, 2016).

‘A metamorfose das oligarquias’ (APRATTO, 2009) é multifacetada, e garante a adaptação aos contextos históricos, e mesmo em voga do maior período do democrático do país, isso não garante que os sertanejos efetivamente participem em maioria das decisões que lhes garante a dignidade humana, “[...] ainda hoje, apesar das leis, aos privilégios e arrogância de poucos correspondem o desfavorecimento e a humilhação de muitos.” (CARVALHO, 2016, p. 58).

Desse modo, verificou-se também que a burocracia estatal possui externalidades negativas para a participação dos cidadãos, configurando uma terceirização da participação, que produz um esvaziamento dos canais de participação – conselhos municipais – que ficam dominados pela sociedade

política em detrimento da civil. Por fim, concluímos que a protelação de reformas viscerais na estrutura do alto sertão, age como mantenedora de condições passadas, não melhorando fundamentalmente a vida do sertanejo, mas atuando como paliativo.

#### 4 REFERÊNCIAS

- APRATTO, D. **Metamorfose das oligarquias**. N/C, Maceió, EDUFAL, 2009.
- BADIN, A. S. **Controle judicial das políticas públicas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.
- BITTAR, E. C. B. **Direitos humanos século XXI**. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilizações Brasileiras, 2016.
- DAHL, R. A. **Poliarquia**. São Paulo, Edusp, 2015.
- DELGADO, A. L. de M., et al. **Gestão de políticas públicas de direitos humanos**. N/C, Brasília, ENAP, 2016.
- DEMO, P. **A nova LDB ranços e avanços**. 9. ed. Campinas: Papirus, 1999.
- FAORO, R. **A república inacabada**. São Paulo; Globo, 2007.
- JHERING, R. V. **A luta pelo direito**. 2. ed. São Paulo: Hunter Books, 2012. Brasileiras, 2016.
- KANT, I. **Crítica da razão pura**. N/C, Barra Funda – SP, Ícone, 2007.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LOURENÇO, N. V. **Administração pública**. Curitiba: Intersaberes, 2016.
- MARTINS, I. G. da S. **Conheça a constituição**. São Paulo: Manole, 2005.
- MENDES, F. M. P. et al. **Atendimento ao cidadão nas ouvidorias públicas**. N/C, Brasília, Enap, 2017.
- MORAIS, A. **Direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- RODRIGUES, R. M. et al. **A (i)legitimidade das políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2015.

TOSI, G. et al. **Brasil, violações de direitos humanos**. N/C, João Pessoa, Editora da UFPB, 2014.

WEBER, M. **O direito na economia e na sociedade**. São Paulo: Icone, 2011.

### Artigos:

APRATTO, Douglas. Os caminhos do açúcar em Alagoas. **Revista Incelências**, 2011, 2(1), pp. 5-27.

BARBOSA, Luciano Celso Brandão Guerreiro et al. Desenvolvimento e gestão territorial no Estado de Alagoas: Analisando o índice de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais do alto sertão, do litoral norte e do agreste. N/C, N/C, 2012.

BOBONIS, Gustavo J. et al. ABDUL LATIF JAMEEL POVERTY ACTION LAB (J-PAL): **Harvesting Rainfall**: Experimental Evidence from Cistern Deployment in Northeast Brazil, 2017. Disponível em: <https://www.povertyactionlab.org/evaluation/harvesting-rainfall-experimental-evidence-cistern-deployment-northeast-brazil> Acesso em 30 de setembro de 2018.

COPATTI, L. C. A EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA ATRAVÉS DA PARTICIPAÇÃO NO PODER LOCAL. **PERSPECTIVA**, Erechim. v.34, n.126, p. 85-100, junho/2010.

COSTA, Caio César de Medeiros et al. Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 49 (5):1319-1347, set./out. 2015.

JACOBI, Pedro Roberto. ESPAÇOS PÚBLICOS E PRÁTICAS PARTICIPATIVAS NA GESTÃO DO MEIOAMBIENTE NO BRASIL. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 137-154, jan./dez. 2003.

JUNIOR, Reynaldo Rubem Ferreira; RITA, Luciana Peixoto Santa; AMORIM, José Francisco Oliveira de. Dinâmica da indústria de Alagoas: uma análise da produtividade e da competitividade no período de 2007 a 2010. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, n. 2, p. 70-87, abril/jun., 2014.

HERBETTA, Alexandre. “Alto sertão veredas”: por entre trilhas indígenas. **Revista vivencia**, n. 43, p. 135-150, 2014.

LIMA, Monica Silva de; França, José Nascimento de França. Semifeldalidade em Alagoas: latifúndio versus minifúndio. N/C, N/C, 2013.

LIMA, Araken Alves de. A evolução da agroindústria canavieira alagoana: da criação do instituto do açúcar e do álcool (IAA) ao processo de modernização da década de 1960. **Economia política do desenvolvimento**, Maceió, vol. 3, n. 9, p. 39-74, set./dez. 2010

SALGADO, Eneida Disiree. A representação política e sua mitologia. **Paraná Eleitoral**, V. I, N. I, p. 25-40, N/C, N/C.

SANTOS, André Luiz da Silva; PEREIRA, Eugênia Cristina Gonçalves; ANDRADE, Laise de Holanda Cavalcanti. A EXPANSÃO DA CANA-DE-AÇÚCAR NO ESPAÇO ALAGOANO E SUAS CONSEQÜÊNCIAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E A IDENTIDADE CULTURAL. **Revista de Geografia Agrária**, v.2, n. 4, p. 19-37, ago. 2007.

VASCONCELOS, Francisca Maria Teixeira. agrohidronegócio e disputas territoriais em alagoas: na busca de uma aproximação teórico-conceitual. **Revista de Geografia (Recife)** V. 34, No. 2, 2017.

\_\_\_\_\_. As políticas de desenvolvimento territorial e a produção do espaço agrário no alto sertão alagoano. n/c, n/c, 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS (UFAL). ANÁLISE DOS DADOS TERRITÓRIO DO ALTO SERTÃO ALAGOANO. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ra/ra040.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018.