

ORGANIZADORES

Pedro Nascimento

Ana Tereza Duarte Lima de Barros

PREFÁCIO

Mariana Batista

Ciência Política uma proposta educativa

VOLUME I





Universidade Estadual da Paraíba

Profª. Célia Regina Diniz | *Reitora*

Profª. Ivonildes da Silva Fonseca | *Vice-Reitora*



Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Cidoval Morais de Sousa (UEPB) | *Diretor*

Conselho Editorial

Alessandra Ximenes da Silva (UEPB)

Alberto Soares de Melo (UEPB)

Antonio Roberto Faustino da Costa (UEPB)

José Etham de Lucena Barbosa (UEPB)

José Luciano Albino Barbosa (UEPB)

José Tavares de Sousa (UEPB)

Melânia Nóbrega Pereira de Farias (UEPB)

Patrícia Cristina de Aragão (UEPB)

Conselho Científico

Afrânio Silva Jardim (UERJ)

Anne Augusta Alencar Leite (UFPB)

Carlos Henrique Salvino Gadêlha Meneses (UEPB)

Carlos Wagner Dias Ferreira (UFRN)

Celso Fernandes Campilongo (USP/ PUC-SP)

Diego Duquelsky (UBA)

Dimitre Braga Soares de Carvalho (UFRN)

Eduardo Ramalho Rabenhorst (UFPB)

Germano Ramalho (UEPB)

Glauber Salomão Leite (UEPB)

Gonçalo Nicolau Cerqueira Sopas de Mello Bandeira (IPCA/PT)

Gustavo Barbosa Mesquita Batista (UFPB)

Jonas Eduardo Gonzalez Lemos (IFRN)

Jorge Eduardo Douglas Price (UNCOMAHUE/ARG)

Flávio Romero Guimarães (UEPB)

Juliana Magalhães Neuwander (UFRJ)

Maria Creusa de Araújo Borges (UFPB)

Pierre Souto Maior Coutinho Amorim (ASCES)

Raffaele de Giorgi (UNISALENTO/IT)

Rodrigo Costa Ferreira (UEPB)

Rosmar Antonini Rodrigues Cavalcanti de Alencar (UFAL)

Vincenzo Carbone (UNINT/IT)

Vincenzo Milittello (UNIPA/IT)

Expediente EDUEPB

Design Gráfico e Editoração

Erick Ferreira Cabral

Jefferson Ricardo Lima Araujo Nunes

Leonardo Ramos Araujo

Revisão Linguística

Antonio de Brito Freire

Elizete Amaral de Medeiros

Divulgação

Danielle Correia Gomes

Gilberto S. Gomes

Comunicação

Efigênio Moura

Assessoria Técnica

Walter Vasconcelos



Editora indexada no SciELO desde 2012



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Editora filiada a ABEU

EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB - CEP 58429-500

Fone/Fax: (83) 3315-3381 - <http://eduepb.uepb.edu.br> - email: eduepb@uepb.edu.br

ORGANIZADORES
Pedro Nascimento
Ana Tereza Duarte Lima de Barros

PREFÁCIO
Mariana Batista

CIÊNCIA POLÍTICA

UMA PROPOSTA EDUCATIVA

VOLUME I



Campina Grande - PB
2022



Estado da Paraíba

João Azevêdo Lins Filho | *Governador*

Ana Lígia Costa Feliciano | *Vice-governadora*

Nonato Bandeira | *Secretário da Comunicação Institucional*

Claudio Benedito Silva Furtado | *Secretário da Educação e da Ciência e Tecnologia*

Damião Ramos Cavalcanti | *Secretário da Cultura*

EPC - Empresa Paraibana de Comunicação

Naná Garcez de Castro Dória | *Diretora Presidente*

William Pereira Costa | *Diretor de Mídia Impressa*

Alexandre Macedo | *Gerente da Editora A União*

Albiege Léa Fernandes | *Diretora de Rádio e TV*



BR 101 - KM 03 - Distrito Industrial - João Pessoa-PB - CEP: 58.082-010

Depósito legal na Câmara Brasileira do Livro - CDL

C322 **Ciência política : uma proposta educativa / organizadores, Pedro Nascimento, Ana Tereza Duarte Lima de Barros ; prefácio, Mariana Batista. – Campina Grande: EDUEPB, 2022.**
291 p. : il. ; 15 x 21 cm ; v. 1 ; 11,4 MB.

ISBN: 978-85-7879-795-9 (Impresso)

ISBN: 978-85-7879-796-6 (E-book)

1. Ciência política. 2. Democracia. 3. Instituições políticas. I. Título.

21. ed. CDD 320

Ficha catalográfica elaborada por Fernanda Mirelle de Almeida Silva – CRB-15/483

Copyright © **EDUEPB**

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

NOVA INCURSÃO “BANDEIRANTES”

Não faz muito tempo, o conhecimento sobre o funcionamento das instituições e do mundo da política era bastante restrito, domínio de poucos, mesmo para aqueles que labutam na área. Guillermo O'Donnell (1936-2011), destacado politólogo argentino, dirigiu, no início dos anos 90 via CEBRAP, um pretensioso projeto intitulado: “Terra Incógnita-Funcionamento e Estrutura do Congresso Nacional”, financiado por instituições norte-americanas. A obra “Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional” de Argelina Cheibub e Fernando Limongi, fruto dessa empreitada serviu de régua, compasso e bússola para desbravar esse mundo desconhecido, uma incursão “Bandeirantes” neste terreno movediço. De lá para cá muita coisa mudou, sabemos cada vez mais e melhor sobre o funcionamento de nossas instituições e de nossa democracia. Essa obra coletiva, organizada e escrita por jovens cientistas políticos representa uma nova incursão “Bandeirantes”, desta vez o desafio é desnudar o mundo da política. Busca dar subsídios a todos que querem compreender melhor o funcionamento de nossa Sociedade, um exercício genuíno de Educação Política.

Ernani de Carvalho

Doutor em Ciência Política (USP)

Professor do Departamento de Ciência Política (UFPE)

POLÍTICA SE DISCUTE, SIM!

No Brasil, o conhecimento sobre política é pouco difundido fora dos meios partidários ou francamente ideológicos. Tal fato gera um viés proselitista e antipluralista no debate público sobre a temática, quando não, uma aversão total ao tópico. ‘Política, religião e futebol não se discutem’, diz o adágio popular. Ora, na verdade, assim como a religião e o futebol, a política pode ser discutida com profundidade teórica, rigor analítico, tato, ponderação e, sim, cientificidade. Quando deixamos de investigar fenômenos políticos por preguiça, ceticismo ou preconceito, acabamos reféns daqueles que se interessam pelo tema. O problema é que muitas vezes esses “interessados” dominam o debate e reduzem a política a bordões, slogans e gritos de guerra unilaterais. O objetivo deste volume é apresentar aos estudantes brasileiros uma perspectiva técnica e introdutória sobre temas relevantes na esfera política, contribuindo para uma esfera pública mais informada e independente.

Jorge Henrique Oliveira de Souza Gomes
Doutorando em Ciência Política (UFPE)

SUMÁRIO

| APRESENTAÇÃO, 11

Pedro Nascimento

Ana Tereza Duarte Lima de Barros

| PREFÁCIO, 15

Mariana Batista

PRIMEIRA PARTE

DEMOCRACIA:

ASPECTOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS, 19

1 | DEMOCRACIA: A EVOLUÇÃO DE SEU CONCEITO DA ANTIGUIDADE AOS DIAS ATUAIS, 21

Pedro Henrique Ribeiro da Silva

2 | DEMOCRACIA EM CRISE: UMA ANÁLISE DO DECLÍNIO DAS PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS NO MUNDO NO SÉCULO XXI, 45

Samuel Miranda Colares

3 | TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS REGIMES DEMOCRATICOS: UMA ANÁLISE EMPÍRICA, 61

Pedro Nascimento

4 | LEITURAS SOBRE O PRESIDENCIALISMO NA AMÉRICA LATINA: UM DIÁLOGO ENTRE LINZ E ABRANCHES, 75

Ana Tereza Duarte Lima de Barros

José Mário Wanderley Gomes Neto

5 | REGIMES POLÍTICOS NA AMÉRICA LATINA: UMA CLASSIFICAÇÃO SOB A PERSPECTIVA COMPARADA, 87

Eduardo Souza Silva

Kyev Moura Maia

6 | DIMENSÕES TEÓRICAS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DA DEMOCRACIA NA CONTEMPORANEIDADE, 117

Lara Lanny de Oliveira Silva

SEGUNDA PARTE

**INSTITUIÇÕES POLÍTICAS:
ASPECTOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS, 143**

1 | A ORGANIZAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL E OS ASPECTOS RELACIONADOS AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE, 145

Manuel Maria Antunes de Melo

Ramon Henrique Lira Ramos

Pedro Henrique Ribeiro da Silva

Pedro Nascimento

2 | BREVES APONTAMENTOS SOBRE A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO, 177

Silvio Leoterio de Almeida

3 | OPINIÃO PÚBLICA, CULTURA POLÍTICA E CONFIANÇA INSTITUCIONAL: UM ESTUDO COMPARADO NA AMÉRICA LATINA, 199

Erick Miranda da Silva

Olindina Ioná da Costa Lima Ramos

**4 | A COMPRA DE VOTOS E A INTEGRIDADE DAS
ELEIÇÕES BRASILEIRAS, 235**

Frankleiber de Lima Silva

**5 | POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA
NO BRASIL: A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS
INTERNACIONAIS, 249**

Juliana F. Serraglio Pasini

**6 | A QUESTÃO DA ACEITAÇÃO DOS REFUGIADOS PELOS
ESTADOS EUROPEUS, 267**

Ana Carolina Batista de O. Correia

Ana Tereza Duarte Lima de Barros

Mariana Cockles Teixeira

| PÓS-FÁCIO, 285

Fabio Ribeiro Machado

| SOBRE OS ORGANIZADORES, 287

| SOBRE OS AUTORES, 289

| APRESENTAÇÃO

POR MUITOS ANOS O CONHECIMENTO CIENTÍFICO PRODUZIDO NAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS SE RESTRINGIA APENAS AO MEIO INTELECTUAL. A sociedade, por sua vez, ficava à mercê do “obscurantismo político”, lhes faltando luz para os orientar em suas tomadas de decisões. Esse comportamento acabou por permitir a ascensão de políticos descompromissados com a sociedade e com a democracia, tendo seus objetivos e metas pautados nos interesses de parcela da população.

OUTRA CONSEQUÊNCIA DESSE COMPORTAMENTO, FOI O SURGIMENTO E a disseminação da máxima *“política não se discute”*. Essa “regra” criada por pessoas mau intencionadas, levou a sociedade a acreditar que *“política não é lugar para pessoas boas”*, ou que, *“política é o antro da corrupção”*, ou que, *“toda maldade da sociedade surge diretamente da política.”* Ora, se somos chamados a votar periodicamente, como não devemos discutir questões políticas? Política pode ser discutida com embasamento teórico e empírico por qualquer cidadão interessado. Para isso, é necessário que o conhecimento esteja ao alcance de todos, sendo essa, uma das motivações para a feitura desta obra.

Arnold Toynbee destacou de forma enfática que, *“o maior castigo para aqueles que não se interessam por política é que serão governados pelos que se interessam.”* O problema aqui está relacionado ao fato de que, na maioria das vezes, as pessoas que se interessam veem a política como um meio para cometer atos de corrupção, para implantarem ideologias e disseminarem atitudes antidemocráticas. Por esse motivo, muitos dos

políticos optam por promover o obscurecimento político.

Além disso, a falta de interesse pelo tema torna os eleitores reféns daqueles que, sim, se interessam e entendem, além de, em era de redes sociais - somado à polarização política extrema -, mais suscetíveis a acreditarem e a serem manipulados por *fake news*.

Essa polarização extrema que vivenciamos trouxe à baila debates do tipo “o que é democracia?”, “a democracia no Brasil está ameaçada?” ou “o Supremo Tribunal Federal agiu corretamente em determinada decisão?”, que deixaram de estarem restritos ao âmbito acadêmico e passaram a fazer parte das rodas de conversa dos brasileiros em geral. Enquanto cidadãos e eleitores, é de fundamental importância saber conceituar e diferenciar diferentes tipos de regimes políticos, a fim de saber quando e como a democracia pode estar ameaçada. De igual maneira, entender a lógica do nosso sistema de separação de poderes, o funcionamento do Judiciário, a relação entre o Legislativo e o Executivo, e outros tópicos correlatos, é essencial não só para cientistas políticos, mas também para toda a sociedade, uma vez que todos somos chamados a votar periodicamente e, em última instância, somos os responsáveis por eleger os que irão reger a política do país.

Com esse objetivo, o volume trás artigos que servem tanto a cientistas políticos e acadêmicos, como ao público em geral. A primeira parte do livro é dedicada a uma revisão teórica e empírica de questões relativas aos tipos de regimes políticos, com especial ênfase na qualidade da democracia. O primeiro capítulo, de Pedro Henrique Ribeiro da Silva, faz uma evolução histórica do conceito de democracia desde a Antiguidade até os dias atuais. O segundo capítulo, de Pedro Nascimento e Samuel Colares, aborda as crises das democracias contemporâneas no século XXI. O terceiro capítulo, de Pedro Nascimento, analisa empiricamente o grau de transparência e de participação social nos regimes democráticos da atualidade. O quarto capítulo, de Ana Tereza Duarte Lima de Barros e José Mario Wanderley Gomes Neto, contrasta a visão que dois teóricos importantes para a Ciência Política – Linz e Abranches – têm do sistema presidencialista de governo. O quinto capítulo, de Eduardo Souza e Kyev Moura Maia, compara os diferentes tipos de regimes políticos existentes na América Latina. O sexto capítulo, de Lara Lanny de Oliveira Silva, faz uma abordagem

teórica da democracia e da participação política nos dias atuais.

A segunda parte é dedicada aos aspectos teóricos e empíricos das Instituições Políticas. O primeiro capítulo, de Manuel Maria Antunes de Melo, Pedro Henrique Silva, Pedro Nascimento e Ramon Henrique Lira, trata da organização do Poder Judiciário e do controle de constitucionalidade no Brasil. O segundo capítulo, de Silvio Leoterio de Almeida, analisa as relações Executivo-Legislativo. O terceiro capítulo, de Olindina Ioná da Costa Lima Ramos e Erick Miranda da Silva, aborda a temática de opinião pública, cultura política e confiança nas instituições com foco na América Latina. O quarto capítulo, de Frankleiber de Lima Silva, dedica-se ao tema da compra de votos e a integridade do processo eleitoral no Brasil. O quinto capítulo, de Juliana F. Serraglioni Pasini, estuda a influência de organismos internacionais nas políticas de avaliação em larga escala no Brasil. O sexto capítulo, de Ana Carolina Batista de O. Correa, Ana Tereza Duarte Lima de Barros e Mariana Cockles Teixeira, aborda a questão da aceitação dos refugiados pelos Estados-membros da União Europeia.

Os artigos da primeira parte dialogam bastante entre si uma vez que, em maior ou menor medida, abarcam os elementos e o conceito de democracia. Os artigos da segunda parte tratam de questões mais distantes, porém todas de importância e do interesse da sociedade. Temas que vão desde a separação dos poderes a questões relativas a coronelismo e compra de votos, e mesmo questões Internacionais, como é o caso do capítulo que trata dos refugiados na Europa.

Dessa forma, espera-se que essa obra seja de utilidade tanto para acadêmicos em busca de novas referências para seu marco teórico, como para o público geral que queira conhecer melhor o funcionamento do sistema político brasileiro e, conseqüentemente, tornarem-se mais bem informados e independentes.

Pedro Nascimento
Ana Tereza Duarte Lima de Barros
(Organizadores)

Agosto de 2021

| PREFÁCIO

O BRASIL NÃO É PARA PRINCIPIANTES! A FRASE DE ANTÔNIO CARLOS Jobim nunca se mostrou tão apropriada quanto para um cidadão tentando compreender a política no país atualmente. A Constituição de 1988 deu início a um período de relativa estabilidade democrática. Contudo, nos últimos anos o sistema político brasileiro vem novamente sofrendo questionamentos e mergulhando em polarização política e conflitos institucionais.

Passamos pelo segundo impedimento presidencial desde a redemocratização, o sistema partidário se estabeleceu como o mais fragmentado do mundo, o Judiciário interfere cotidianamente em questões políticas e de políticas públicas, o presidente já não é mais tão preponderante no processo decisório e há constantes questionamentos da opinião pública quanto à capacidade do sistema político de garantir responsividade e entregar bem-estar à população. Os órgãos de controle que se tornaram centrais na política vêm agora suas ações sob escrutínio.

Observamos ainda a eleição de um presidente filiado à um partido periférico com discurso antissistema e que optou por governar com uma coalizão social que traz de volta ao governo militares em posição proeminente. Soma-se a isso o uso intenso de mídias alternativas tanto em campanhas eleitorais quanto no debate político cotidiano e a disseminação de informação com uma velocidade nunca antes vista e sem qualquer regulação quanto à veracidade de seu conteúdo.

O resultado da combinação desses diferentes aspectos é uma

difficuldade sem precedentes para compreender o que está acontecendo no país e no mundo e um descompasso entre a demanda por opiniões e posicionamento políticos de um lado e o conhecimento necessário para a inserção num debate de qualidade do outro. Para minimizar esse descompasso surge a necessidade de conteúdo de qualidade para orientar a navegação. O presente livro, “Ciência Política: uma proposta educativa”, no seu primeiro volume, oferece uma excelente contribuição para estabelecer a ponte entre o conhecimento especializado e o debate político cidadão.

Os capítulos que compõem esse volume têm como objetivo comum apresentar e mobilizar argumentos desenvolvidos no âmbito da ciência política sobre questões fundamentais do funcionamento da democracia em linguagem e formato apropriados para a comunicação para o público mais amplo interessado num debate político fundamentado e de qualidade. Nesse sentido, o volume cumpre o duplo propósito de sistematizar o conhecimento especializado, ao mesmo tempo em que reduz as barreiras na comunicação entre especialistas e cidadãos, fomentando a educação política da população.

Algumas das questões extremamente relevantes respondidas nos capítulos do livro se referem ao quê exatamente podemos considerar como democracia e se elas estão em crise ou não. Também relevante é o nível de integridade das eleições no país. Para além da dimensão exclusivamente eleitoral, qual a importância de aspectos como transparência, participação social, opinião pública e confiança. Focando nas instituições, quais são os tipos de regimes políticos, quais suas implicações para o funcionamento da democracia e em que medida o presidencialismo é um fator de crise no Brasil. Como se dá a relação entre os Poderes e qual o papel do Poder Judiciário e dos órgãos de controle no funcionamento da democracia também são questões centrais. Por último, a inserção do Brasil em questões internacionais e análise do país em perspectiva comparada.

Esses tópicos dialogam diretamente com debates centrais no cotidiano da política no país, como a questão recente sobre reforma política, o funcionamento das instituições, o declínio da confiança no processo político, o crescimento de atitudes antissistema a globalização e a integração regional. Aliando profundidade do conhecimento e clareza

e simplicidade na exposição, o presente volume representa uma contribuição ímpar para o debate, leitura obrigatória tanto para o especialista quanto para o cidadão interessado em política. Parafraseando Tom Jobim, política pode não ser para principiantes, mas com a leitura desse livro ela pode se tornar simples e o seu estudo prazeroso.

Mariana Batista

Doutora em Ciência Política

Professora de Ciência Política/UFPE

PRIMEIRA PARTE
DEMOCRACIA:
ASPECTOS TEÓRICOS
E EMPÍRICOS

1 | DEMOCRACIA: A EVOLUÇÃO DE SEU CONCEITO DA ANTIGUIDADE AOS DIAS ATUAIS

Pedro Henrique Ribeiro da Silva

INTRODUÇÃO

A conceituação de democracia nunca foi unanimidade. Em verdade, até hoje ainda não é possível se adotar uma única teoria para descrevê-la. Não obstante, seu estudo sempre foi e é importante, principalmente para que se possa mensurar a qualidade das instituições de determinado Estado.

Como não é segredo, os conceitos foram inicialmente formulados ainda na Grécia antiga. Como bem aponta BOBBIO (1997), Platão e Aristóteles (este conhecido como o autor da teoria clássica da democracia) a percebiam como uma das formas de governo, mas nem sempre a entendiam como a mais adequada.

Narrando Sócrates, PLATÃO (2001), em sua obra “A República” caracteriza as formas de governo segundo a definição de “quem” e “como” governa, definindo o homem democrático como aquele que busca a liberdade e, fazendo-o imoderadamente, pode leva-lo à tirania, considerando que o cúmulo da liberdade gera a mais selvagem das escravaturas.

Aristóteles, apesar de não ser tão pessimista em sua definição de

democracia, a entendia como uma forma de governo que tanto poderia ser pura quanto corrompida, de acordo com a intenção dos governantes de governar em prol do povo ou em benefício de seus próprios interesses particulares, sendo a linha que separa tais governos bastante tênue.

SCHUMPETER (1984), em sua obra seminal ataca frontalmente as teorias clássicas, afirmando que, apesar de a democracia clássica, definida como o governo que busca o bem comum e a vontade comum, ser considerada a melhor dos possíveis governos, a própria existência desta premissa não passa de mera utopia. A função da democracia não seria para ele, tal qual para Weber, a tomada de decisões mediante a eleição de representantes, mas o inverso: a formação de um governo que iria decidir em nome dos governados.

O autor busca, portanto, um conceito de democracia que possa ser facilmente identificado e operacionalizado. Definiu como democrático um Estado onde os representantes do povo são eleitos em uma competição entre as elites políticas. Democracia seria para a escola que ficou conhecida como “minimalista”, apenas um método ou procedimento de formação de governos. Nada mais.

Já para a escola pluralista, representada, dentre outros, por Robert Dahl, não se pode caracterizar um Estado como democrático apenas pelo fato de este realizar eleições. Deve haver uma verdadeira participação da população e este Estado deve promover a proteção dos direitos individuais para que se possa considerá-lo como democrático.

Não obstante, Dahl é bastante claro ao afirmar que nenhum país teria alcançado o *status* de democracia, afirmando, inclusive, que tal seria impossível. Sendo assim, cunhou a expressão “poliarquia” para definir os atuais governos que possuem ampla participação popular e que permitem ampla competição e contestação política. O’Donnel, desenvolvendo estes conceitos, ainda entende que o Estado democrático seria aquele em que se percebe o império da lei nas instituições estatais.

Estes autores pluralistas, tais quais os minimalistas, também buscaram um conceito de democracia mais operacionalizável, que permitisse a mensuração de suas instituições e a análise empírica dos regimes democráticos.

Atualmente, os autores se debruçam não mais sobre a classificação dicotômica da democracia utilizando o critério da realização ou não de

eleições. Hodiernamente, a discussão se estende sobre a consolidação ou sobre a qualidade da democracia, o que permite verificar os vários matices da democratização, utilizando-se uma taxonomia multinominada.

O objetivo deste trabalho é, portanto, fazer uma revisão bibliográfica dos conceitos de democracia. Não há aqui a intensão de esgotar o conteúdo nem se afirma que todas as possíveis teorias e nuances sobre a conceituação dos regimes democráticos foram avaliadas, pois, dadas as limitações existentes, buscou-se uma visão mais cosmopolizada do tema.

A DEMOCRACIA CLÁSSICA – FORMAS DE GOVERNO

A DEMOCRACIA PARA PLATÃO

Platão trata em suas obras de diversas formas de constituição, principalmente nos três diálogos “A República”, “O Político” e “Leis”. A sua conceituação de democracia, entretanto, é melhor representada na primeira destas obras.

Platão descreve a república ideal como sendo aquela que tem como objetivo a realização da justiça, que era entendida por ele como a atribuição a cada um da obrigação que lhe cabe, de acordo com as suas próprias aptidões. Essa república consistiria na composição harmônica e ordenada de três categorias de homens: os governantes-filósofos (categoria considerada a ideal dos líderes), os guerreiros e os que se dedicam aos trabalhos produtivos.

Trata-se de um Estado que nunca existiu em nenhum lugar. Segundo Platão (2001, p. 207), “*Há uma só forma da virtude, e infinitas do vício*”. Este Estado perfeito (virtuoso) e inexistente seria único, posto que só pode haver uma única constituição perfeita. O que diversifica os Estados são seus vícios. Assim, todos os Estados que existem realmente, são corrompidos, embora de forma desigual.

A primeira distinção entre as formas de governo que ele aponta vem da resposta à pergunta sobre quem governa. Para o filósofo, na aristocracia/monarquia, quem governa é o homem aristocrático (bom e justo); na timocracia, o timocrático (deseja honrarias); na oligarquia, o oligárquico (sedento por riquezas); na democracia, o democrático (deseja, imoderadamente, a liberdade, que se transforma em licença);

na tirania, o tirânico (violento).

Bobbio sustenta que, para o filósofo, apenas duas formas de constituição seriam perfeitas ou virtuosas (sem vícios, logo, inexistentes): a monarquia e a aristocracia. Platão entende que estas duas modalidades, na verdade, formam uma única forma de governo, pois

...se um dentre todos os governantes predomina sobre os outros, é a monarquia; se a direção do governo cabe a mais de uma pessoa, é a aristocracia. [...] Estas duas modalidades constituem, portanto, uma única forma: não importa se são muitos ou um só que governam; nada se altera nas leis fundamentais do Estado, desde que os governantes sejam treinados e educados do modo que descrevemos (PLATÃO *apud* BOBBIO, 1997, p. 46).

Quanto às formas corrompidas, estas seriam 4. Percebe-se, portanto, que Platão, tal qual se verá em Aristóteles, entende existir 6 formas de governo (2 boas e utópicas/ideais; e 4 más e existentes/reais). Das suas formas consideradas “más”, três delas se confundem com as formas corrompidas indicadas por Aristóteles (oligarquia, politeia e tirania). Em ordem decrescente de preferência, da menos viciada para a mais viciada, seriam elas:

FORMA DE GOVERNO CORROMPIDA	CONCEITO
Timocracia	Governo de poucos em que os governantes almejam a honra, porém, é uma forma viciada por honrar os guerreiros mais do que os sábios. Seria uma forma de governo intermediária, uma transição entre a ideal e as três formas ruins tradicionais, situada entre a aristocracia (governo de poucos, bom) e a oligarquia (governo de poucos, mau).
Oligarquia	Governo de poucos. Forma corrompida da aristocracia.
Democracia	Governo de muitos. Para Platão, pode-se encontrar o que se denominou de democracia positiva e democracia negativa.
Tirania	Forma corrompida da monarquia.

Tabela 1: Formas de governo corrompidas segundo Platão.

Prosseguindo, Platão justifica a passagem de uma forma de constituição para a outra acentuando a importância do revezamento de gerações. As mudanças seriam, não só inevitáveis, mas necessárias e rápidas, comparando-as à rebelia do filho contra o pai e da mudança (piora) de costumes que ela provoca. O motivo para a mudança ocorrer, segundo Platão, é a verificação da ocorrência do vício inerente a cada tipo de governo/governante. Esta corrupção seria o excesso de um princípio, a saber:

TIPO DE HOMEM	PRINCÍPIO	VÍCIO
Timocrático	Honra	Ambição imoderada e ânsia de poder
Oligárquico	Riqueza	Avareza e ostentação imoderada de bens
Democrático	Liberdade	Indisciplina e indecência

Tirano	Poder	Arbitrariedade
--------	-------	----------------

Tabela 2: Princípios e vícios que levam à mudança de formas de governo

Platão sustenta que a democracia, apesar de ser a pior das formas de governo boas (a democracia positiva), é, também, a “menos ruim” das más (democracia negativa). Segundo ele, as duas democracias (positiva e negativa), formariam um *continuum*.

Por fim, esclareçam-se os critérios utilizados por Platão para considerar uma forma de governo boa ou má: a violência e a legalidade. As formas boas de governo seriam aquelas em que o governo se baseia não na violência, mas no consentimento ou na vontade dos cidadãos; onde ele atua de acordo com as leis estabelecidas, e não arbitrariamente.

A DEMOCRACIA PARA ARISTÓTELES

Segundo Bobbio, o conceito clássico das formas de governo foi definido por Aristóteles na sua obra “Política”. Ele alerta o leitor de que há vários tipos de constituição:

Como constituição e governo significam a mesma coisa, e o governo é o poder soberano da cidade, é necessário que esse poder soberano seja exercido por ‘um só’, por ‘poucos’ ou por ‘muitos’. Quando um só, poucos ou muitos exercem no seu interesse privado temos desvios. Chamamos ‘reino’ ao governo monárquico que se propõe a fazer o bem público; ‘aristocracia’, o governo de poucos..., quando tem por finalidade o bem comum; quando a massa governa visando ao bem público, temos a “polida”, palavra com que designamos em comum todas as constituições... as degenerações das formas de governo precedentes são a ‘tirania’ com respeito ao reino; a ‘oligarquia’, com relação à aristocracia; e a ‘democracia’ no que diz respeito à ‘polida’. Na verdade, a tirania é o governo monárquico exercido em favor do monarca; a oligarquia visa ao interesse dos ricos; a democracia, ao dos pobres.

Percebe-se, portanto, a adoção de dois critérios para identificar as 6 formas de governo, ou seja: “quem” governa (um, poucos ou muitos)? “Como” governa (visando a utilidade comum ou própria)?

Aristóteles utiliza um critério moralista para definir se um governo é ou não corrompido. A virtude seria o fim último de um Estado, sendo o governo virtuoso a forma pura de cada uma das modalidades por ele elencadas. Diverge, assim, de Platão, pois este entende que o que torna um governo corrompido seria o uso impróprio de violência ou a ilegalidade, enquanto aquele afirma que a forma corrompida dos governos decorre da imoralidade republicana caracterizada pela utilização do governo para fins particulares.

A preferência de Aristóteles não difere da de Platão. A melhor forma seria a monarquia, que, corrompida, seria a pior forma, a tirania, enquanto as demais degenerações são gradativamente menos severas. Assim, a monarquia difere muitíssimo da tirania, a aristocracia difere muito da oligarquia, enquanto a timocracia não difere tanto da democracia.

Assim, a democracia é considerada o desvio menor, por pouco se afastar da forma de governo pura correspondente. Aristóteles sustenta, tal qual Platão, que há uma linha contínua entre a timocracia e a democracia, sendo quase impossível delinear a demarcação entre elas. É como se a corrupção dos timocratas fosse algo até mesmo já aguardado.

Prosseguindo, Aristóteles afirma que as pessoas decidem formar comunidades para não apenas viver em comum, mas “viver bem”. Para isto, os indivíduos devem visar o interesse comum, ou em conjunto ou através de seus governantes. Quando estes governantes preocupam-se com o bem da comunidade (bem comum), há um bom governo. Quando preocupam-se em governar pensando em seus próprios interesses, desviam-se, assumindo uma forma política corrompida/degenerada, com relação à forma pura.

Percebe-se, portanto que a democracia como valor máximo a ser buscado em um Estado nem sempre foi algo unânime. Ela poderia, muito bem, ser algo indesejado, quando se utiliza esta nomenclatura

como expressão do governo corrompido de muitos, ou simplesmente preterida em favor das outras formas tidas por mais eficazes.

Os estudos de Aristóteles, embora tenham ficado conhecidos como a doutrina clássica das formas de governo, possui ideias bastante abstratas, elevadas ao patamar da crença, sendo a democracia tida como um valor máximo republicano, que se deveria buscar de toda forma, sendo o meio mais adequado à realização do bem e da vontade comuns dele decorrente.

Schumpeter foi um dos grandes responsáveis por definitivamente romper com a doutrina clássica e apresentar um conceito de democracia mais concreto, verificável, resguardando aos ensinamentos de Platão e Aristóteles apenas à filosofia.

DEMOCRACIA COMO FORMA DE ESCOLHA DE GOVERNANTES: O CONCEITO SUBMINIMALISTA DE DEMOCRACIA

A CRÍTICA SCHUMPETERIANA À DEMOCRACIA CLÁSSICA

Para Schumpeter (1984, p. 313), a doutrina clássica conceitua a democracia como sendo “o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo”. O autor entende que este seria o melhor de todos os arranjos institucionais possíveis, porém, este não existe empiricamente.

A conceituação clássica apontada parte de duas premissas: a existência de um bem comum e de uma vontade comum.

Estes conceitos são reportados do pensamento político de Rousseau, que, conforme demonstra Consani (2011, p. 106), resumindo os ensinamentos de Cohen, é assim delineado:

“Em resumo, as considerações feitas por Cohen a respeito do conteúdo do bem comum dão suporte a um conceito substancial de vontade geral, isto é, a vontade geral pode assim ser definida como a vontade

do corpo político que visa ao bem comum, o qual é distributivo e não agregativo, busca conformar os interesses individuais ao interesse comum, preservando a independência dos indivíduos, na medida em que vincula a formulação da lei geral àquilo que diz respeito unicamente ao bem comum e, principalmente, tende à igualdade e à justiça.”

Rousseau (2013) expressa, ainda, que a vontade geral é sempre correta e tende sempre à utilidade pública, mas as deliberações do povo nem sempre gozam da mesma correção. Ela seria, portanto, um norte legislativo a seguir, porém, não é sempre que se percebe onde ele estaria. Sustenta, também, que o povo nunca se corrompe, mas pode ser (e frequentemente o é) ludibriado.

Schumpeter inicia sua crítica ao afirmar que este *bem comum* teria de ser sempre fácil de definir e de entender mediante uma argumentação lógica. Ademais, esse bem comum implica que todos raciocinem do mesmo modo, induzindo que toda medida tomada no âmbito social podem ser tachados de *bons* ou *maus*, sem meio termo.

A *vontade comum* seria a vontade de todas as pessoas sensatas, correspondendo a um interesse, bem-estar ou felicidade igual para todos. Se essa premissa fosse verdadeira, Schumpeter sustenta que o único fato que poderia causar alguma divergência ou discordância entre os cidadãos sobre o que seria esta vontade comum e o que poderia se denominar de oposição (um grupo que pensa de forma contrária ao governo) seria, então, a diferença de opiniões sobre as prioridades, nada mais.

O autor entende, portanto que se presumiria que todos os cidadãos seriam conscientes das prioridades, sabem o que desejam, podem classificar tudo como bom ou mal e controlam os negócios públicos de forma conjunta.

Neste modelo de democracia, para administrar, mostra-se mais conveniente o governante buscar a opinião dos cidadãos apenas sobre as decisões mais importantes, dedicando-se a solucionar as outras questões nomeando um comitê (composto por membros também eleitos), formando uma assembleia ou parlamento. Este comitê representará o povo para desempenhar uma função especializada, qual seja: legislar. Se

este órgão for suficientemente grande, ele pode ser dividido em unidades menores, para cada tipo de negócios públicos específico. O gabinete ou governo seria um desses comitês, atuando de forma geral, com a função de lidar com os problemas do dia a dia burocrático.

Schumpeter critica este arranjo ao afirmar que, este bem comum é inexistente. Para diferentes indivíduos e grupos, o “bem” poderá, possivelmente, ter vários significados diversos. Mesmo que fosse aceitável a existência de um bem comum claramente identificado, dificilmente haveria consenso sobre quais soluções adotar para os problemas que surgirem a seu respeito e o estabelecimento de prioridades ainda restariam a decidir.

Para o autor também não há como se falar também em “vontade comum”, pois este conceito pressupõe um “bem comum” determinado e claramente compreendido por todos. Explique-se: a vontade do povo é derivada da vontade individual e, a menos que se encontre um consenso entre todas as vontades individuais, de maneira alguma se chega nesta vontade geral. A opinião de um cidadão pode ser considerada tão boa como a de qualquer outro, não sendo justificada a adoção de qualquer ponto de vista em detrimento do outro.

Schumpeter também critica o eleitor, dizendo que, sem possuir interesse em política, este se torna primitivo, agindo de modo meramente instintivo quando escolhe seus líderes.

Por essas razões, para Schumpeter, a teoria clássica não se sustenta empiricamente, mantendo-se forte por questões não lógicas, semelhante à fé, tendo a democracia clássica se tornado mais uma bandeira ou ideologia do que uma forma de governo.

O CONCEITO SUBMINIMALISTA SCHUMPETERIANO: A DEMOCRACIA COMO LUTA PELA LIDERANÇA POLÍTICA

Esclareça-se que Schumpeter não foi o único que caracterizou a democracia como um procedimento. Weber ficou conhecido por elaborar seu conceito de “democracia plebiscitária”, de onde aquele desenvolveu sua teoria da democracia como luta pela liderança.

WEBER (1999) discorria sobre a democracia direta, considerando-a o tipo ideal de democracia, que pressupõe igualdade e limitação da extensão do poder de mando. Nela, todas as decisões, ou as mais

importantes, são reservadas aos membros da associação, cabendo aos funcionários (burocracia), apenas executar e preparar as deliberações. O próprio autor entende que esta representação tem caráter apenas conceitual, tida como um limite tipológico.

Segundo Weber, a democracia direta, em uma sociedade heterogênea, levaria a uma administração ineficaz, à instabilidade política e, em última instância, a um aumento radical na possibilidade do governo opressivo de minorias. Seu modo de representação política prejudica a possibilidade de negociação e compromisso políticos, não tendo qualquer mecanismo adequado para mediar lutas de facções. A democracia atual, para ele, terminaria por se caracterizar na democracia parlamentar ou plebiscitária, como definiu.

Com a democratização, entendida por Weber como a extensão do sufrágio, é introduzido um novo aspecto na vida política: o cesarismo. O líder político não é mais escolhido por sua habilidade parlamentar, mas pela confiança e fé que as massas depositam nele. O autor entende que esta técnica especificamente cesarista é o plebiscito. Nestes moldes, para Weber, a democracia não diferiria muito da concepção de Schumpeter: seria apenas um meio de se escolher líderes através do plebiscito.

Feita esta rápida digressão sobre o conceito weberiano de democracia, apresenta-se o conceito minimalista de Schumpeter (1984, p. 336):

... Assim, a seleção dos representantes torna-se secundária em relação ao propósito básico do arranjo democrático, que é investir o eleitorado do poder de decidir questões políticas. Vamos supor que revertam os papéis desses dois elementos e que a decisão a respeito dos temas, tomada pelo eleitorado, seja considerada secundária em relação à eleição das pessoas que deverão tomar a decisão. Em outras palavras: assumimos agora a visão de que o papel do povo é produzir um governo, ou melhor, um corpo intermediário que, por sua vez, produzirá um governo ou um executivo nacionais. E definimos: o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de

decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população.

Aqui, inverte-se a lógica da doutrina clássica aristotélica, que entende que a função primária da democracia é garantir que o povo tome decisões políticas e a função secundária é permitir ao povo formar o seu governo. A teoria da luta pela liderança entende que a função primária é formar o governo e este é quem tomará as decisões políticas (função secundária).

Esta teoria resume a democracia, portanto, a uma competição entre os líderes pelos votos dos cidadãos para formar o governo. Nada mais. Aqui se denota em que consistem as teorias denominadas de “procedimentalistas” ou “minimalistas”: preenchidos os requisitos ou procedimentos mínimos necessários, pode-se dizer que o objeto estudado estaria presente. Para Schumpeter, o único (e por isto recebe a denominação de “submínimo”) requisito seria a presença de eleições livres e justas que, presente, a democracia estaria configurada.

O autor elenca vários pontos que considera como vantagens que adjetivam sua teoria da luta pela liderança política. Ela torna fácil verificar se um governo é democrático e reconhece a importância da liderança, anteriormente ignorada. Não ignora a existência de várias vontades coletivas (não uma única) e de distúrbios na competição (desleal, fraudulenta, etc). Além disto, a teoria esclarece a existência de uma relação entre democracia e liberdade individual, uma vez que como todos são livres para concorrer à liderança política, há uma maior liberdade de expressão, resultando em maior liberdade de imprensa. Uma última vantagem elencada por ele foi o fato de que como a função primária é formar o governo, também o é a sua dissolução. Inclui-se, portanto, o controle governamental.

É importante esclarecer que, a despeito das críticas que serão a seguir demonstradas, os ensinamentos schumpeterianos mostraram-se bastante salientes por denotar a importância das eleições para as democracias. Sua influência pode ser verificada, *exempli gratia*, na obra de Przeworski (1984), que considera que um Estado pode ser considerado democrático na medida em que a incerteza provocada por eleições institucionalmente limpas e justas garantem que nenhum dos candidatos

que concorrem aos cargos públicos saiba de antemão do seu sucesso ou derrota no pleito.

Também se percebe nítido diálogo entre sua obra e a de Downs (2013), um dos principais autores da teoria da escolha racional, comparando o campo político ao campo econômico. Este estudioso também possui uma visão procedimentalista sobre a democracia, elencando condições que, uma vez preenchidas, caracterizam um governo como democrático.

Apesar de tudo, o conceito minimalista de Schumpeter não se mostra completo o suficiente para embasar estudos sobre a democracia mais empíricos. Além disto, a simples disputa pela liderança, em países autoritários, não se mostrou como condição suficiente para a democratização, tendo Miguel (2002, p. 504-505) validamente formulado:

...Mesmo os que defendem uma democracia mais autêntica e participativa têm que se ver, em primeiro lugar, com o legado de Schumpeter (ver, p. ex., Pate-man, 1992). Por vezes, seus esforços são desdenhados como “prescritivos”, enquanto a verdadeira ciência, aí incluída a “ciência política”, deve ser descritiva e isenta de valores (Sartori, 1994; Huntington, 1994:16). Sem discutir a possibilidade de tal isenção no discurso científico em geral (e nas ciências sociais em particular), cabe notar que a distinção é enviesada. A corrente inaugurada por Schumpeter está tão carregada de valores quanto seus adversários. Ao aplicar o rótulo, politicamente prestigioso, de “democracia” aos regimes eleitorais do Ocidente, ao virar do avesso o conceito de democracia para adequá-lo a tais regimes e ao negar a possibilidade de qualquer avanço em direção a um regime mais participativo, ela cumpre um relevante papel legitimador. Isto é, possui um inocultável caráter político conservador.

Não se trata de negar os elementos positivos presentes nos regimes eleitorais, em geral herdeiros do liberalismo. Ainda que as condições necessárias para seu pleno

usufruto estejam muitas vezes ausentes, as liberdades e os direitos individuais (de consciência, expressão, imprensa, associação, manifestação, movimento etc.) não podem ser desdenhados como apenas “formais”. Eles criam um ambiente político incomparavelmente melhor do que o de regimes em que estão ausentes. E, como Guillermo O’Donnell (1999:582-588) procurou mostrar, mesmo a concepção mínima de democracia, em Schumpeter, acaba por exigir tais liberdades e direitos, como consequência lógica de sua postulação. Mas continua faltando muito, quase tudo, para se chegar perto daquilo que, até o século XIX, era entendido por democracia, tanto por seus partidários quanto por seus muitos adversários: um regime em que o poder político está, de alguma maneira, nas mãos do povo comum.

Held (1987) afirma, que a obra de Schumpeter, com seu empirismo, tem claras dimensões normativas, partindo de um grande projeto que examina a gradual superação do capitalismo pelo socialismo no ocidente. A teoria da democracia schumpeteriana se concentrou em uma faixa altamente delimitada de questões e defendeu um conjunto muito particular de princípios sobre a forma adequada de governo “popular”.

Held relembra que Weber e Schumpeter consideravam a ideia de “soberania popular” como manifestação da democracia uma noção inútil e cheia de ambiguidades. O último tinha a mais baixa opinião possível das capacidades políticas e individuais do cidadão médio. Isto tornava, por vezes, difícil se entender porque ele manteve qualquer fé no que é chamado por Held de “último vestígio da ideia de democracia”: o voto ocasional para os adultos maduros.

Macpherson (1977), desenvolve sua teoria da “democracia de equilíbrio” em analogia ao equilíbrio entre demanda e oferta, em uma análise que empregava as leis clássicas da economia. Ele sustenta que a afirmação de que o sistema criado por Schumpeter produz ótimo equilíbrio e dá soberania ao cidadão não pode ser aceita, pois este está longe de ser plenamente concorrencial. Há poucos fornecedores (partidos),

de modo que eles podem, em considerável grau, criar a demanda, não sendo o indivíduo quem tem a iniciativa, mas apenas escolhe entre uma elite ou outra que tomará as decisões para ele.

OS GRUPOS DE INTERESSE E A POLIARQUIA

O conceito minimalista de democracia, apesar de apresentar novidades, como visto, não é suficiente. Veja-se o que se afirma sobre a mera realização de eleições livres e contestadas por Linz e Stepan (1996, p. 48, tradução nossa):

[...] Tais eleições não são suficientes, entretanto, para completar uma transição democrática. Em muitos casos (e.g. Chile em 1996) em que eleições livres e contestadas foram realizadas, o governo resultante de tais eleições carecia de poder *de jure* e *de facto* para determinar políticas em muitas áreas significantes porque os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário ainda são decisivamente constrictos por um conjunto de intertravadas “reservas de domínio”, por “prerrogativas” militares ou “enclaves autoritários”

Segundo Held (1987), tentando suprir as deficiências dos ensinamentos de Weber e Schumpeter, surgiram os adeptos da democracia como disputa de grupos de interesse.

Discordavam da ideia de concentração de poder em grupos fixos (elites), pressupondo a existência de vários centros de poder. Também dialogavam com Hamilton, Madison e Jay (1985), que defendiam que as minorias (ou facções) não podiam ser exterminadas por uma maioria, devendo as constituições ser dotadas de instituições capazes de impedir a formação desta maioria opressora, para proteção dos direitos e liberdades das minorias, assim como também apregoava Tocqueville (2005).

Entretanto, os teóricos democráticos empíricos (como também ficaram conhecidos), não viam as facções como riscos, considerando-as fonte de estabilidade e caracterizavam os grupos de interesse ou grupos de pressão como a expressão central da democracia.

Seu conceito de democracia é, portanto, derivado da escola

minimalista, porém, concentrando-se exclusivamente nos mecanismos por meio dos quais os cidadãos podem controlar os líderes políticos, sendo este o papel dos grupos de pressão, quando da realização de eleições periódicas.

Estes teóricos definem poder como sendo a capacidade de se atingir os objetivos apesar das oposições. Em termos mais simples, seria a capacidade de um grupo “A” de agir de tal forma a controlar as reações de um grupo “B”. Esta capacidade depende dos meios à disposição de cada um e do equilíbrio relativo de recursos entre A e B.

Assim, uma vez que diferentes grupos têm acesso a diferentes tipos de recursos, a influência de qualquer um deles irá, em geral, variar de uma questão para outra. Deste modo, os resultados políticos adviriam da tentativa do governo de tentar mediar e adjudicar entre as demandas de grupos relativamente pequenos e apaziguamento destes grupos, de modo que nenhum deles tenha todos os seus interesses plenamente satisfeitos, como defendem Burton, Gunther e Higley (1992).

A POLIARQUIA DE DAHL

Robert Dahl elabora o seu conceito de democracia partindo do pressuposto de que ela é mais do que a mera competição eleitoral. Ela também precisaria de uma outra dimensão, qual seja, a inclusão da participação da população, para que seja possível a ação dos grupos de interesse. Democracia seria um governo de uma minoria, estando o seu valor na existência de múltiplas oposições minoritárias e não no estabelecimento de uma soberania da maioria.

Dahl elenca vários requisitos que deveriam ser preenchidos pelo arranjo institucional em uma democracia. Além de englobar a competição para o preenchimento dos cargos, como queriam Weber e Schumpeter, o autor inclui várias outras garantias que precisam ser outorgadas, dentre elas a liberdade de expressão, de associação e de formação de partidos.

Democracia, portanto, seria uma forma de governo em que há ampla competição e participação política. Ela seria um tipo utópico de governo ainda não alcançado. Os atuais sistemas não passariam de pobres aproximações deste ideal.

Como esta forma de governo utópica não existe, utilizar a

nomenclatura de “democracia”, para Dahl, seria inadequada, preferindo ele cunhar o termo “Poliarquia” para os governos onde se verifique um alto grau de competitividade e inclusividade. Estes seriam, portanto, modelos que tendem à democracia, sendo relativamente, mas incompletamente, democratizados. Fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.

O seu conceito de poliarquias parte de três pressupostos sobre a democracia. O primeiro deles é o de que *“uma característica chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”* (DAHL, 2005, p. 25).

O segundo pressuposto é que, para manter um governo responsivo durante certo tempo, todos os cidadãos devem ter três oportunidades: de formular preferências, de expressar estas preferências, e de ter estas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

Sobre este segundo pressuposto, o autor entende existir a necessidade de garantias institucionais para que estas oportunidades sejam conferidas. Seriam oito: liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; elegibilidade para cargos públicos; direito de líderes políticos disputarem apoio/votos; existência de fontes alternativas de informação; eleições livres e idôneas; presença de instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

O terceiro e último pressuposto da conceituação de Dahl é o de que as conexões entre estas 8 garantias e as 3 oportunidades são evidentes, dispensando qualquer outra elaboração.

Estas garantias resumem-se em duas dimensões: oposição/competição e inclusão/participação. O sucesso de uma democracia estaria no nível com que suas instituições favorecem o crescimento destas duas dimensões. A ideia de quantificação deste binômio para caracterização do regime é o embrião da ideia da qualidade da democracia.

Sua conceituação de poliarquia também é muito utilizada no estudo sobre as transições entre sistemas políticos. Segundo Dahl, a democracia seria fruto de um cálculo de custos e benefícios feitos por atores em conflito, pois todo e qualquer grupo político prefere reprimir a tolerar adversários. A situação apenas tolera uma oposição se isto for

mais vantajoso do que suprimi-la e, em seguida, ser derrotada em uma eleição futura. Ao contrário, a oposição participa da competição eleitoral enquanto isto for menos custoso do que tomar o poder por meios revolucionários. Veja-se o que afirma Pérez-Liñan:

Se não estão satisfeitos com o resultado das políticas, os partidos podem adotar uma de duas estratégias: a) aguardar até a próxima rodada, esperando que a nova composição dos dois poderes lhes será favorável, ou b) revoltar-se contra o sistema, transformando a disputa por políticas num conflito mais amplo para redefinir o mecanismo de seleção existente. Repetindo Dahl, chamarei a primeira estratégia de “tolerância” (das instituições existentes), ou simplesmente “espera”, e a segunda estratégia de uma “revolta”, um “golpe”, ou uma tentativa de suprimir a ordem institucional existente (DAHL, 1971). Supõe-se que o sucesso de uma revolta pode ser obtido com uma probabilidade conhecida e que ele garante a implementação das políticas mais desejadas, enquanto a derrota de uma revolta levará à imposição das políticas de algum outro partido (portanto, menos desejável). (2004, p. 121-122)

Elaborando ainda mais os conceitos de Dahl, O'Donnel (1998) elenca outras condições para a existência das poliarquias, quais sejam: Deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante; as autoridades eleitas não podem ser arbitrariamente destituídas antes do fim dos mandatos nem sujeitadas a constrangimentos severos, vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos (especialmente as forças armadas).

Segundo o argentino, as correntes ou tradições históricas que, amalgamadas, formam os alicerces da poliarquia seriam a democracia (com seus impulsos de igualação dos cidadãos), o liberalismo econômico (e a sua ideia de defesa de liberdades sociais) e o republicanismo (com a severa visão das obrigações dos que governam). O resultado da soma destes três elementos seria o “império da lei”.

O império da lei converge para as instituições e para boa parte da legislação de uma entidade particular: o Estado. A maior parte das leis foi produzida e/ou é sustentada por ele, sendo o sistema legal uma das suas dimensões constitutivas. Além disto, as burocracias estatais são sedes cruciais de recursos de poder que se mobilizam quando questões de *accountability* horizontal estão em jogo.

Apesar de existirem várias tipologias de capitalismo e de Estado, O'Donnel entende que há poucas variações de poliarquias que, em sua maioria, são focadas principalmente, senão exclusivamente, nos casos formalmente institucionalizados, ainda que exibam importantes variações no tempo e no espaço. Deste modo, o autor conclui que as poliarquias são combinações complexas dos quatro elementos (democracia, liberalismo, republicanismo e o Estado), ou, dito de outra forma: do império da Lei com o Estado.

QUALIDADE DA DEMOCRACIA

Como visto, os conceitos procedimentalistas têm se mostrado bastante úteis, pois basta verificar se determinados procedimentos estariam presentes em um determinado Estado e poder-se-ia nomeá-lo de acordo com as mais diversas taxonomias. Os grandes institutos que qualificam as democracias atuais, como, por exemplo, o V-DEM, o *The Economist Unit.*, a *Freedom House* e o *Polity IV*, verificam como determinados “componentes” da democracia se apresentam em determinado local e, em seguida, diante da sua pontuação, o classificam como, *Full Democracy*, *Flawed Democracy*, Semidemocracia, Semiautoritário, Autoritário, etc.

Não se negue, porém, que diante dos inúmeros avanços nos estudos sobre o tema, o conceito de democracia ainda é incerto. Entretanto, é possível, ao menos arbitrariamente, adotar uma definição aproximada. Isto permitiu que as discussões voltassem suas atenções não mais apenas para a caracterização de um país como democrático ou não democrático, mas, abriu a possibilidade da análise da consolidação e da qualidade da democracia, possibilitando a identificação dos vários matizes que diferenciam, por exemplo, uma poliarquia de uma hegemonia inclusiva, para usar o conceito de Dahl.

MAINWARING, BRINKS e PÉREZ-LIÑAN (2001, p. 645), em

sua obra seminal, apresentam uma forma de classificar regimes, partindo, também, de um conceito procedimental de democracia, que seria o regime político que:

(a) que promove eleições competitivas livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; (b) que pressupõe uma cidadania adulta abrangente; (c) que protege as liberdades civis e os direitos políticos; (d) no qual os governos eleitos de fato governam e os militares estão sob controle civil.

A partir de uma desagregação do conceito de democracia e posterior reagregação, os autores criaram uma classificação tricotômica ordinal, dividindo os regimes em democráticos, semidemocráticos e não democráticos/autoritários. Tal taxonomia utiliza como critério o grau em que os quatro elementos acima citados são violados, ordenando as transgressões em totais (que resulta na classificação “não democrática/autoritária”) ou parciais (semidemocracia).

Os próprios autores reconhecem uma certa arbitrariedade no seu critério. Veja-se:

Os critérios contidos em nossa definição de democracia envolvem um certo arbítrio de codificação, isto é, incluem avaliações subjetivas. Mas preferimos uma definição completa, ainda que introduzindo esse tipo de julgamento, a uma definição submínima. De pouco vale ter uma classificação baseada em dados objetivos se ela não inclui critérios suficientes para distinguir democracias de não-democracias. Os cientistas sociais não deveriam ignorar aspectos básicos da democracia apenas porque são difíceis de medir. Uma avaliação bem fundamentada, orientada por regras de codificação bem especificadas, é melhor do que não ter medida alguma. MAINWARING, BRINKS e PÉREZ-LIÑAN (2001, p. 645)

MORLINO (2016, p. 47), por sua vez, assim define a “boa” democracia:

Uma boa democracia é um regime amplamente legitimado que satisfaz completamente os cidadãos (*qualidade em termos de resultado*); em que os cidadãos, associações e comunidades das quais ele é composto desfrutam de liberdade e equidade, mesmo em diferentes formas e graus (*qualidade em termos de conteúdo*); e no qual os próprios cidadãos tem o poder de verificar e avaliar se o governo busca os objetivos de liberdade e equidade de acordo com o governo da lei (*qualidade em termos de procedimento*). (Tradução livre do autor)

Em seguida, o autor demonstra as oito “qualidades” pelas quais a democracia varia, quais sejam: (a) *rule of law*, (b) *accountability* eleitoral e (c) *accountability* interinstitucional, (d) participação; (e) competição; (f) responsividade; (g) liberdades; (h) equidade.

Percebe-se que não se discute mais se um país é ou não democrático, em uma dicotomia de tudo ou nada. Atualmente, os conceitos tendem a permitir, através de uma desagregação do em procedimentos, a verificação de graus de democratização.

Autores brasileiros também acompanham esta tendência, como se denota da obra de NÓBREGA JÚNIOR (2010), para quem a definição de democracia, além de levar em conta as questões eleitorais, deve ser acrescida de uma preocupação com as liberdades civis (liberdade de imprensa, liberdade de expressão, liberdade de organização, direito ao habeas corpus, entre outros) e com a genuína capacidade de o governante exercer o poder, estando os militares sob controle civil.

Também pode ser citado o trabalho de NÓBREGA JR., ZAVERUCHA e ROCHA (2011), que usam os indicadores de número de homicídios como um óbice à consolidação da democracia, demonstrando que os direitos políticos estariam assentados nos civis, não havendo como dissociá-los. Desta forma, concluem que os altos índices de mortes por agressão não permitem considerar o Brasil como uma

democracia consolidada.

CONCLUSÃO

Como demonstrado, a discussão sobre o conceito de democracia é um tema nebuloso. Várias foram as incursões de teóricos sobre o seu contorno, porém, o seu desenho se mostrou, geralmente, incompleto. Entretanto, isto não deve afastar o cientista da sua análise.

O que se percebe é que o conceito qualitativo de governo do povo e para o povo, extrato das ideias dos filósofos antigos, foi por um tempo negligenciado dos estudos da Ciência Política em privilégio do conceito submínimo de Schumpeter, Weber e Przeworski. Dahl, principalmente, apresentou sua poliarquia e a bidimensionalidade de seu conceito de democracia, iniciando um caminho para superação deste paradigma, abrindo a possibilidade de classificação de regimes em taxinomias não dicotômicas, tornando a discussão atual sobre a qualidade ou consolidação dos regimes democráticos um tema bastante prolífico.

O que se conclui é que uma conceituação atual de democracia não partirá de um ponto indefinido, mas terá como ponto de partida (ou ao menos de passagem) os conceitos de poliarquia e toda a teoria que permitiu a sua formulação e que a seguiu. Ela deverá dedicar especial atenção à apresentação de uma taxonomia dos vários tipos de democracia ou das várias aproximações deste ideal que se podem verificar utilizando como parâmetro não apenas a realização de eleições, mas a efetiva proteção de direitos civis. De uma forma ou de outra, a busca de um conceito único e perfeito de democracia segue em frente.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Escala Educacional, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A Teoria das Formas de Governo**. Trad. Sérgio Bath. 10ª Ed. Brasília: UNB, 1997.

BURTON, M.; GUNTHER, R.; HIGLEY, J.. Introduction: elite transformation and democratic regimes. In: GUNTHER, R. &

HIGLEY, J. (ed.) **Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe**, Cambridge: Cambridge University Press, p.1-37, 1992.

CONSANI, Cristina F. **O Conceito de vontade na filosofia Política de Rousseau e Condorcet**. Trans/Form/Ação, Marília, v. 41, n. 1, p. 99-140, 2018.

DAHL, Robert A.. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2005.

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. Trad. Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. 1ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Editora Paidéia: Belo Horizonte, 1987.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. Toward Consolidated Democracies. **Journal of Democracy** 7.2. p. 14-33. 1996

MACPHEARSON, Crawford Brough. **A Democracia Liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑAN, Anibal. Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 4, p. 645-687, 2001.

MIGUEL, Luis Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 483-511, 2002.

MORLINO, Leonardo et al. **The Quality Of Democracies in Latin America**. Trad. Charles Roberts. Stockholm: International IDEA, 2016.

NOBREGA JR., José Maria Pereira da. A semidemocracia brasileira: autoritarismo ou democracia?. **Sociologias**, Porto Alegre , n. 23, p. 74-141, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* Horizontal e Novas Poliarquias. **Revista Lua Nova**. N. 44. 1998.

PÉREZ-LIÑAN, Anibal S. As Consequências Políticas e Econômicas das Crises entre Executivo e Legislativo. **Opinião Pública**. Vol. X, nº 1. 2004. P. 112-138.

PLATÃO. **A República**. Trad. Maria Helena da Rocha Pereira. 9ª Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001

PRZEWORSKI, Adam. Ama a Incerteza e Serás Democrático. **Revista Novos Estudos Cebrap**. N. 09. 1984. P. 36-46.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**: Princípios do Direito Político. Trad. de Edson Bini. Bauru: EDIPRO, 2013.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Trad. Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Trad. Eduardo Brandão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva. Vol. 2. Brasília: UNB, 1999.

2 | DEMOCRACIA EM CRISE: UMA ANÁLISE DO DECLÍNIO DAS PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS NO MUNDO NO SÉCULO XXI

Samuel Miranda Colares

INTRODUÇÃO

A democracia é um tema bastante caro à Ciência Política. Fenômeno social relativamente recente, embora se inspire na democracia ateniense da Grécia Antiga, a democracia tal como a conhecemos tem raízes na independência dos Estados Unidos e na Revolução Francesa (RIBEIRO, 2013). Tais eventos, inspirados pelo antropocentrismo das ideias iluministas, trouxeram ao mundo um sistema político pelo qual o povo passaria a exercer o poder, e não mais reis com justificativas religiosas, como ocorria nas monarquias absolutistas da Europa na Idade Média.

Uma das grandes diferenças entre a democracia moderna e a antiga democracia ateniense é a participação de grande parte da população. Se na Grécia antiga a participação era restrita aos cidadãos gregos – excluídos, portanto, os escravos, as mulheres e os estrangeiros – a partir do advento das democracias modernas passou-se a ampliar paulatinamente grupo de pessoas aptas a participar do processo decisório. Não era mais possível, como ocorria na antiga Atenas, reunir periodicamente os cidadãos numa praça pública (a ágora) para debater os assuntos públicos e decidir sobre eles. Com uma participação de número sensivelmente maior de pessoas (embora ainda não houvesse, num primeiro momento, o voto universal, eis que as mulheres eram excluídas do direito ao

voto em boa parte do mundo considerado democrático até meados do século XX), as democracias modernas passaram a adotar um sistema de governo representativo, por meio do qual representantes eleitos passaram exercer o poder em nome do povo.

Este sistema, através do qual representantes eleitos governam em nome do povo, que chamamos de democracia, opõe-se ao que a literatura denomina como regimes autoritários ou autocracias. Durante várias décadas do século XX, muitos países foram autocráticos, em grande parte por influência da antiga União Soviética no Leste Europeu ou por ditaduras militares na África e na América Latina. Porém, desde o fim dos anos 1980 e início da década de 1990, com o fim da Guerra Fria, esses países antes autoritários passaram a contar com instituições tipicamente democráticas, em especial as eleições multipartidárias (LEVITSKY E WAY, 2010). Esse fenômeno foi detectado por Huntington (1994), que deu a esta tendência o nome de *terceira onda democrática*.

Desde então, não há notícias de que ditaduras como as que assolaram a América Latina e boa parte do Leste Europeu e da África tenham voltado a se expandir. Não há mais tanques de exército nas ruas cercando palácios presidenciais de governos democraticamente eleitos, nem golpes de Estado que subtraíam dos representantes do povo o poder que lhes fora conferido nas urnas. Não obstante, já há estudos de cientistas políticos que sugerem que a democracia parou de expandir desde a década de 1990, e que o regime democrático estaria em crise, com o retrocesso de liberdades civis mesmo em países considerados democráticos.

O que este estudo pretende é responder uma pergunta que esconde sua complexidade na forma simples pela qual pode ser enunciada: a democracia está perdendo força no mundo no Século XXI?

Para tentar buscar respostas, é preciso que, de início, façamos algumas considerações sobre o que é a democracia – ao menos para os fins desta pesquisa. Para tanto, segundo o que ensina a literatura, é preciso que nos debruçemos não apenas sobre a existência de eleições, uma vez que este critério não é definitivo para separar as democracias das autocracias. Há uma gama de outros predicados necessários para separar, de modo absolutamente claro, um regime democrático de um autoritário, que serão estudados no capítulo seguinte.

Uma vez que tenhamos definido o que é o objeto de nossa preocupação, será necessário utilizar critérios objetivamente apuráveis para medir a evolução da democracia ao longo do tempo. Para tanto, os dados utilizados serão os do instituto V-DEM (*Varieties of democracy*), coletados ao longo do período compreendido entre os anos de 2000 e 2018. A avaliação dos dados disponíveis será feita através de estatística descritiva. Antes, porém, é preciso discorrer acerca do processo de democratização, um fenômeno político de expansão da democracia cuja ocorrência em outras épocas já fora detectada por estudiosos do assunto. Ao fim, apresentam-se as conclusões. Desde já, informa-se que os resultados apresentados indicam que os valores estabelecidos para que um regime político seja considerado democrático estão em declínio, quando analisadas as médias mundiais a partir da segunda década do século XXI.

CONCEITO DE DEMOCRACIA

Muitos são os autores na Ciência Política que se dedicam ou se dedicaram ao estudo da democracia. Para os objetivos desta pesquisa, é indispensável que se tenha em mente do que estamos falando ao mencionar o termo *democracia*. Para tanto, é importante sublinhar quais características definitivas separam os regimes democráticos dos autoritários.

Conforme o conceito de Schumpeter (1984) “*o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população*”. Muito embora tal conceito tenha sofrido revisões ao longo do tempo, parece-nos consensual que, modernamente, não se pode falar em democracia na atualidade sem mencionar o método eleitoral como processo de escolha de líderes. Na verdade, o conceito de democracia vem exigindo também o preenchimento de outras condições, além do processo eleitoral competitivo, mas sem dele abrir mão. Em palavras mais simples: não se admite como democracia um governo que não tenha sido submetido à escolha popular, e vencido uma competição com outros concorrentes.

Ocorre que para considerarmos determinado país como democrático, a existência de eleições não é suficiente. Regimes há em que as eleições existem, são competitivas e multipartidárias, mas ainda assim não

se pode considerar que há democracia. Levitsky e Way (2010) identificaram várias características destes países, muitos deles surgidos no Leste Europeu, América Latina e África, após a Guerra Fria, e chamaram os seus regimes de *autoritarismo competitivo*. São países em que a competição eleitoral não passa de um simulacro de democracia, um biombo atrás do qual estão líderes autoritários que disputam eleições apenas como uma forma de legitimar-se perante a população e a comunidade internacional. Em resumo: são regimes controlados por civis, em que há instituições formalmente democráticas, mas não há igualdade de competição entre o partido do governo e a oposição. As regras do jogo são distorcidas em favor de quem está no poder, tornando a eleição uma mera formalidade.

Normalmente, os expedientes utilizados para desequilibrar a competição eleitoral em favor dos candidatos incumbentes são fraude das votações, através da manipulação das listas de eleitores ou falsificação de resultados (que, no entanto, não são suficientes para alterar o resultado das eleições); intimidação dos partidos concorrentes, inclusive através do estabelecimento de locais onde determinados candidatos não são admitidos a fazer campanha (*non-go areas*); e acesso desigual aos meios de comunicação para a campanha eleitoral.

Para diferenciar estes regimes das verdadeiras democracias, ganha importância uma análise mais cuidadosa daquilo que O'Donnell (1999) chamou de *Caixa de Pandora* aberta por Schumpeter. Segundo O'Donnell, após enunciar seu famoso conceito de democracia, Schumpeter afirma, numa nota de rodapé, que a competição eleitoral deve obedecer “aos princípios legais e morais da comunidade”. Ao mencionar estes princípios legais e morais da comunidade como pressuposto para a competição eleitoral, diz O'Donnell, estava aberta a Caixa de Pandora. Referia-se ele ao exercício de liberdades civis e políticas, sem as quais a competição eleitoral seria insuficiente para caracterizar uma democracia.

A extensão da lista destas liberdades civis e políticas necessárias à democracia varia, tendo vários estudiosos se dedicado ao tema. Para Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñan (2001), a democracia possui quatro propriedades: as já mencionadas eleições de dirigentes políticos, que devem ser livres e competitivas; o direito ao voto, que deve ser extensivo

à grande maioria da população adulta; a proteção a direitos políticos e liberdades civis, como a liberdade de imprensa e o direito de associação; e o poder de governar dado aos eleitos, sem interferências de militares. Para Dahl (2015), as dimensões da democracia (ou poliarquia, como o autor prefere chamar) são a possibilidade de contestação pública do regime e o direito de participação nas eleições e nos cargos públicos.

Já Przeworski, Alvarez, Cheibub e Limongi (2000) mencionam, como consequência da contestação a que alude Dahl, três características intrínsecas ao regime democrático: a incerteza *ex ante*, a inevitabilidade *ex post* e a repetibilidade das eleições. Tais adjetivações derivam da conclusão de que a competição eleitoral precisa: 1) ser livre, justa e dar à oposição ao regime mínimas chances de vitória eleitoral (daí a incerteza do resultado antes da efetiva realização do pleito – a incerteza *ex ante*); 2) conferir ao vencedor a capacidade de exercer o governo, sem a existência de autoridades não-eleitas (como líderes religiosos ou militares) a tutelar as políticas a serem implementadas pelo governante eleito (inevitabilidade *ex post*); e 3) ocorrer periodicamente, sem o que não há possibilidade de exercício da *accountability* vertical das autoridades perante o eleitorado.

Como se vê, a complexidade da democracia enquanto regime político não permite que se possa afirmar a sua existência ou inexistência a partir de um único critério. Se é certo, por um lado, que não há democracia sem eleições para cargos políticos, não é menos certo que a simples realização de eleições transforma um regime autoritário numa democracia. Há que se perquirir em que condições a disputa eleitoral se deu: se houve liberdade no exercício do voto pela população, se o direito ao voto é inclusivo, acesso devido aos meios de comunicação e liberdade de expressão, contagem justa dos votos etc. Enfim, é necessário que haja um conjunto de liberdades civis externas à eleição, para evitar que ela se torne uma simulação de democracia.

O grau de respeito a estas liberdades civis, evidentemente, varia conforme o tempo e o país. É possível, a partir desta conclusão, falar-se em *graus* de democracia, classificando os regimes democráticos conforme o índice de liberdades conferidas aos seus cidadãos, ou, de outra forma, classificar os regimes através de variáveis nominais.

Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñan (2001) propõem uma classificação

tricotômica, segundo a qual se pode falar em três níveis de democratização: *democracias*, *semidemocracias* ou *autocracias*, conforme haja violação parcial ou grave de determinadas características da democracia.

Por sua vez, o instituto V-DEM (*Varieties of democracy*) valeu-se de uma variável contínua, denominada índice de democracia eleitoral, através da qual os países são classificados, ano a ano, conforme haja sufrágio universal, respeito às liberdades de associação, manifestação, imprensa e ausência de fraude nas eleições. Para o V-DEM,¹ a democracia eleitoral pode variar em índices que vão de 0 (menos democrático) a 1 (mais democrático).

Já o instituto Freedom House² utiliza um modelo que classifica os países como *livres*, *parcialmente livres* ou *não-livres*. Os estudiosos do instituto atribuem, através de *surveys*, pontuações de 1 a 7 a cada país, num determinado ano, para medir duas vertentes de liberdades: os direitos políticos (franquias de participação no processo eleitoral, como o direito de votar, ser votado, afiliar-se a partidos etc.) e as liberdades civis, como a liberdade de expressão e de imprensa, sendo 1 o índice de maior liberdade e 7 o de menor. A média aritmética destas duas medições (direitos políticos e liberdades civis) resulta nas seguintes classificações: médias de 1 até 2,5 indicam países *livres*; de 3 até 5, países *parcialmente livres*; e acima de 5,5, países *não livres*.

QUAL CLASSIFICAÇÃO USAR?

Como já mencionamos, a classificação dos regimes políticos pode ser feita tanto mediante variáveis nominais, com classificação dicotômica (democracia ou autocracia) ou tricotômica (democracia, semidemocracia ou autocracia; livre, parcialmente livre e não-livre), como através de variáveis contínuas, que medem os níveis de democracia através de escores, como faz o instituto V-DEM.

Não obstante se deva reconhecer a utilidade do uso das classificações nominais, parece-nos que a medição dos níveis de democracia no século XXI é mais fidedigna quando se usa uma variável contínua, por diversas razões.

O primeiro motivo é que, como já mencionamos, a democracia, em

1 Disponível em <https://www.v-dem.net/en/>

2 Disponível em <https://freedomhouse.org/>

si, é um fenômeno social tão complexo e dependente de tantos fatores (existência de eleições livres, justas, competitivas e multipartidárias; contestação aos candidatos incumbentes; liberdades civis; liberdade de informação; participação popular etc.) que nos parece arbitrário demais classificar os regimes políticos apenas numa dicotomia, ou mesmo numa tricotomia. Assim, um determinado conjunto de países considerados todos igualmente democráticos pode, por exemplo, variar entre si conforme a amplitude dos fatores que compõem a democracia (um ter menos competitividade eleitoral, outro mais liberdade de imprensa, por exemplo). A variável dicotômica ou tricotômica terá mais dificuldade em captar estas diferenças do que a variável contínua.

Segundo Elkins (2000), as variáveis contínuas para medição da democracia têm maior confiabilidade que as variáveis dicotômicas na análise da duração do regime político, ao mesmo tempo em que podem identificar vestígios de democracia em nações consideradas pela classificação dicotômica como não-democráticas.

Além disso, a literatura identifica que mesmo países considerados ainda formalmente democráticos podem passar por um lento processo de corrosão da democracia. Se durante boa parte do século XX foi possível identificar, instantaneamente, o exato momento em que um regime democrático passou a se tornar uma autocracia, nas últimas décadas a erosão da democracia passou a se difundir de um modo diferente. Hoje, a decadência da democracia se dá através do manejo, por autocratas, de ferramentas próprias da democracia. Neste sentido, Levitsky e Ziblatt (2018, p. 16):

É assim que as democracias morrem agora. A ditadura ostensiva – sob a forma de fascismo, comunismo ou domínio militar – desapareceu em grande parte do mundo. Golpes militares e outras tomadas violentas do poder são raros. A maioria dos países realiza eleições regulares. Democracias ainda morrem, mas por meios diferentes. Desde o final da Guerra Fria, a maior parte dos colapsos democráticos não foi causada por generais e soldados, mas pelos próprios governos eleitos. Como Chávez na Venezuela, líderes

eleitos subverteram as instituições democráticas em países como Geórgia, Hungria, Nicarágua, Peru, Filipinas, Polónia, Rússia, Sri Lanka, Turquia e Ucrânia. O retrocesso democrático hoje começa nas urnas.

Assim, para os fins perseguidos nesta pesquisa, não é tão valioso saber, pura e simplesmente, se um país é ou não democrático num determinado ano. Afinal, este país pode permanecer vários anos seguidos com o rótulo de “democracia” dado por uma classificação dicotômica, com governos eleitos em eleições multipartidárias, livres e competitivas, mas, de forma gradual, reduzir as liberdades civis de seus cidadãos. Neste caso, a democracia passaria por um processo que lhe conduziria, sem alarde, à sua transformação numa autocracia, e a variável dicotômica seria incapaz de verificar a existência desta ação autocratizante antes que o autoritarismo mostrasse sua face visível.

O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO

O mesmo país pode, ao longo do tempo, alterar seu *status* – sob qualquer das possíveis classificações – conforme se modifiquem as condições de exercício das liberdades civis e dos direitos políticos, inclusive a própria existência de eleições. Em obra seminal, Huntington (1994) identificou a existência do que chamou de *ondas de democratização*. Segundo Huntington, o mundo viveu, a partir da primeira metade do século XIX, períodos em que vários países abandonam regimes autoritários e passam a viver em regimes democráticos, o que chamou de ondas democráticas. Estas, por sua vez, seriam interrompidas por movimentos diametralmente opostos, em que várias democracias são derubadas para dar lugar a autocracias (as ondas reversas).

Ao tempo em que escreveu o livro, Huntington menciona que o mundo vivia a *terceira onda democrática*, cujo início, segundo ele, se deu em 25 de abril de 1974, quando a revolução dos cravos derrubou o regime político ditatorial de Portugal, provocando o exílio do ditador deposto Marcelo Caetano, e dando início a um processo que culminaria com o restabelecimento de uma democracia no país ibérico. A partir deste episódio até 1990, cerca de 30 países de regimes autoritários tornaram-se democracias. Não obstante àquela altura a terceira onda

democrática estivesse em pleno andamento, o autor já antevia a possibilidade de que ela viesse a terminar, sendo seguida de uma terceira onda reversa.

O fim da Guerra Fria, com a implosão da União Soviética em 1991, ensejou uma falsa sensação de que o país que polarizava a influência no cenário internacional com os soviéticos – os Estados Unidos – e passou a ser a única grande potência econômica e bélica no mundo traria uma consolidação do regime democrático como hegemonia em todo o planeta. Porém, já há algum tempo, discute-se no âmbito da Ciência Política se a terceira onda de democratização acabou. Para Diamond (1997), a década de 1990 já trazia indícios de que a expansão da democracia como regime político no mundo sofria uma estagnação. No período entre 1990 e 1996, segundo Diamond, a qualidade da democracia, mensurada pelos índices de direitos políticos e liberdades civis da Freedom House, vinha diminuindo em países regionalmente influentes que se democratizaram na terceira onda, como Brasil, Turquia, Rússia e Paquistão. Na mesma época, democracias longevas de países em desenvolvimento, como Venezuela, Colômbia, Índia e Sri Lanka, também sofreram uma redução dos seus índices de liberdade.

A advertência feita por Diamond era a de que a terceira onda, iniciada em 1974, estava se encerrando na última década do século XX, ante a estagnação por ele identificada na expansão da democracia verificada no período de 1990 a 1996. Naquele momento, segundo o autor, não havia aumento significativo do número de autocracias que se tornavam democracias. Entre 1991 e 1996, o percentual de países considerados “livres” pela Freedom House foi de 41,5%, em 1991, para 41,4% em 1996, permanecendo praticamente estável; já o de países considerados “parcialmente livres” foi de 35,5% em 1990 para 31,1% em 1996; e o de países “não-livres” teve o maior salto percentual, de 22,9% em 1991 para 27,7% em 1996.

O desafio para evitar uma possível terceira onda reversa seria, segundo Diamond, a *consolidação* das novas democracias, instituídas a partir da terceira onda. Segundo ele, este processo de consolidação teria de envolver, necessariamente, a elite política e as massas, por meio da legitimação da democracia como o regime político mais apropriado para a sociedade. Para o autor, este objetivo só seria alcançado com

uma *mudança da cultura política*, por meio da qual as elites políticas deveriam valorizar os procedimentos democráticos como os únicos meios aceitáveis de alcançar o poder, e as massas deveriam formar um consenso de legitimação e respeito ao sistema constitucional, independentemente de clivagens étnicas, nacionalidade, classe social ou outras clivagens.

Mais recentemente, porém, as notícias não são boas para a democracia.

Segundo Abramowitz (2018), 2017 foi o 12º ano consecutivo em que o número de países que sofreram retrocessos democráticos superou o dos que tiveram ganhos. O destaque negativo ficou por conta dos Estados Unidos. Desde 2008, o país norte-americano sofreu sucessivas quedas nos escores que medem padrões democráticos, embora ainda ostente o escore agregado de 86 pontos (numa escala de zero a 100), sendo considerado um país “livre” na classificação da Freedom House. Por outro lado, Abramowitz destaca o crescimento da influência internacional de duas potências não-democráticas: Rússia e China. O resultado previsível dessa tendência, segundo o autor, é a expansão do autoritarismo, com o crescimento do número de países com eleições injustas, nas quais a vitória do incumbente é apenas uma formalidade.

O MUNDO ESTÁ MENOS DEMOCRÁTICO?

Seguindo a opção que fizemos por utilizar variáveis contínuas para comparar os níveis de democracia no mundo, escolhemos como primeiro índice a ser analisado o índice de democracia eleitoral do instituto V-DEM para medir o grau de democracia eleitoral dos países avaliados pelo instituto.

O referido índice do V-DEM compila outros dados mantidos pelo instituto, referentes à competitividade das eleições; extensão do direito de voto; liberdade de associação e participação dos partidos e candidatos; ausência de fraudes na contagem dos votos; e efetividade das eleições para a escolha do chefe do Executivo. O índice varia de zero a um, demonstrando que o país analisado é mais democrático quanto mais próximo de um for o seu índice de democracia eleitoral, e menos democrático quanto mais o índice se aproximar de zero. Como se vê, o índice sob análise é fortemente influenciado pelos conceitos de

democracia de Schumpeter (com foco especial na competição eleitoral livre, justa e multipartidária), Dahl (contestação e participação) e Przeworski (inevitabilidade do resultado eleitoral).

Nossa análise, que compreende a série temporal iniciada no ano 2000 e encerrada no ano de 2018 (último dado disponível), demonstra que, no alvorecer do século XXI, o mundo ainda experimentou um discreto aumento do nível médio de democratização (do ponto de vista da *democracia eleitoral*), até alcançar um pico no ano de 2012. Porém, desde então, o índice médio da democracia eleitoral vem caindo. É o que se observa na tabela 1 e na figura 1, na qual, nesta última, é possível observar a representação de seus resultados graficamente. Logo, o que se depreende destes números é que, por média, a vertente eleitoral da democracia vem perdendo força na segunda década do século XXI.

Tabela 1: Média mundial anual do índice de democracia eleitoral. Fonte: instituto V-DEM

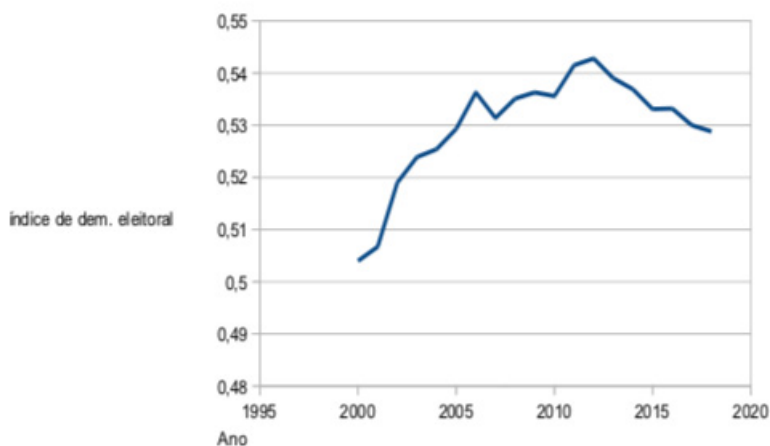
Índice de democracia eleitoral			
Ano	Média	N	Desvio Padrão
2000	0,5040	176	0,27614
2001	0,5067	176	0,27533
2002	0,5190	176	0,27077
2003	0,5239	177	0,26860
2004	0,5254	177	0,26794
2005	0,5293	177	0,26595
2006	0,5363	177	0,26400
2007	0,5314	178	0,26577
2008	0,5351	178	0,26110
2009	0,5363	178	0,25966
2010	0,5356	178	0,26033
2011	0,5415	179	0,25901
2012	0,5428	179	0,25804
2013	0,5390	179	0,25502
2014	0,5369	179	0,25271
2015	0,5331	179	0,25136

2016	0,5332	179	0,25153
2017	0,5300	179	0,24984
2018	0,5288	179	0,24594
Total	0,5300	3380	0,26059

Fonte: instituto V-DEM

Figura 1: representação gráfica dos índices de democracia

Figura 1: representação gráfica dos índices de democracia



O segundo índice analisado, também fornecido pelo V-DEM, é o de *democracia liberal*. Este conceito engloba o primeiro, de democracia eleitoral, mas vai além. O objetivo é o de avaliar o respeito aos direitos das minorias contra a tirania do Estado e das maiorias, algo para o que O'Donnell chama a atenção quando menciona a necessidade de que os cidadãos possam exercer liberdades civis frente ao poder do Estado – o que chamou de *Caixa de Pandora* (O'DONNELL, 1999). Mais uma vez, o índice varia de zero a um, sendo que, quanto mais próximo de um, mais respeito se tem às liberdades civis relevantes para a democracia, e, quanto mais próximo de zero, menos estas franquias são observadas.

O padrão observado é semelhante ao do índice de democracia

eleitoral: há um discreto aumento da média do índice de democracia liberal entre 2000 e 2012, com uma queda contínua a partir de 2013. A leitura que se faz desses dados é que, na média, as liberdades civis vêm sendo menos respeitadas no mundo nos últimos anos, como se vê na tabela 2 e seu correspondente gráfico 2, a seguir:

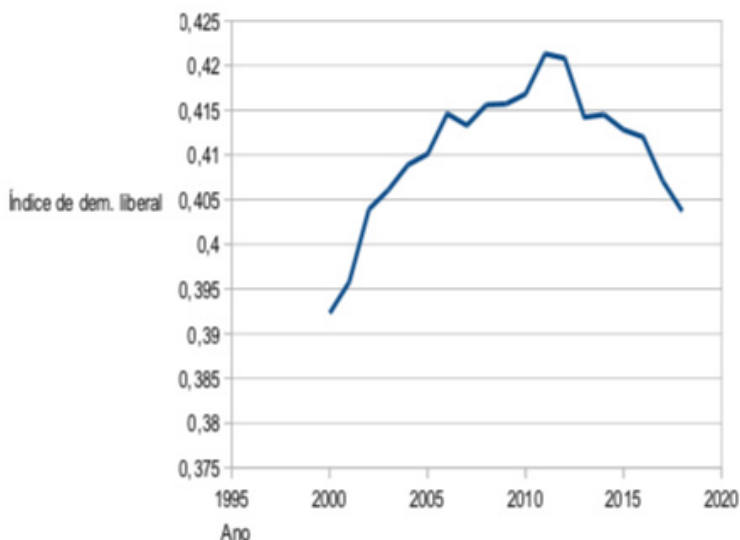
Tabela 2: Média mundial anual do índice de democracia liberal.

Índice de democracia liberal			
Ano	Média	N	Desvio Padrão
2000	0,3923	175	0,27572
2001	0,3958	175	0,27447
2002	0,4039	176	0,27271
2003	0,4061	177	0,27262
2004	0,4089	177	0,27109
2005	0,4101	177	0,27142
2006	0,4146	177	0,26939
2007	0,4133	178	0,26977
2008	0,4156	178	0,26888
2009	0,4157	178	0,26878
2010	0,4168	178	0,26920
2011	0,4213	179	0,26906
2012	0,4208	179	0,27049
2013	0,4142	179	0,26648
2014	0,4145	179	0,26375
2015	0,4128	179	0,26048
2016	0,4120	179	0,25929
2017	0,4071	179	0,25633
2018	0,4037	179	0,25293
Total	0,4105	3378	0,26694

Fonte: instituto V-DEM

Figura 2: representação gráfica dos índices da tabela 2.

Figura 2: representação gráfica dos índices da tabela 2.



CONCLUSÕES

A pergunta à qual nos impusemos a tarefa de responder – se a democracia está em declínio nesta segunda década do século XXI – parece ter uma resposta afirmativa. Os dados analisados nesta pesquisa nos permitem concluir que, pelo menos desde o ano de 2012, a qualidade das democracias, assim entendidos os índices de qualidade das eleições (referentes à participação popular, contestação pública dos incumbentes, competitividade das disputas eleitorais etc) e das liberdades civis, vem caindo ano a ano, concomitante à aproximação de tais índices. No ano de 2018, tanto os índices de democracia eleitoral quanto de democracia liberal analisados neste trabalho regrediram aos valores medidos em meados da década anterior, num movimento muito claro de restrição da competição eleitoral e das liberdades civis que constituem a essência da democracia.

Se por um lado não há sinal de que os regimes autoritários que se difundiram no século XX possam retornar, não é menos verdade que o declínio da democracia seja algo trivial. A crise de valores democráticos, notadamente com a ascensão ao poder, pela via democrática, de líderes autocráticos pode corroer a democracia por dentro. Como registram Levitsky e Ziblatt (2018, p. 17):

A via eleitoral para o colapso é perigosamente enganosa. Com um golpe de Estado clássico, como no Chile de Pinochet, a morte da democracia é imediata e evidente para todos. O palácio presidencial arde em chamas. O presidente é morto, aprisionado ou exilado. A Constituição é suspensa ou abandonada. Na via eleitoral, nenhuma dessas coisas acontece. Não há tanques nas ruas. Constituições e outras instituições nominalmente democráticas restam vigentes. As pessoas ainda votam. Autocratas eleitos mantêm um verniz de democracia enquanto corroem a sua essência.

Neste sentido, a adoção de medidas para salvaguardar a democracia parece ser uma necessidade sem a qual a essência do regime democrático não sobreviverá nos próximos anos. A resposta sobre quais medidas seriam essas se descortina como uma agenda de pesquisa em aberto para os próximos anos.

REFERÊNCIAS

ABRAMOWITZ, Michael. Democracy in crisis. Disponível em <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>, 2018, acesso em 25 de janeiro de 2019.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. Tradução de Celso Mauro Paciornik. 1.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DIAMOND, Larry. The end of the third wave and the global future of democracy. **Institut fur Hohere Studien (IHS), Wien**. Disponível em:

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ss0ar-263941>, 1997.

ELKINS, Zachary. Gradations of Democracy? Empirical Tests of Alternative Conceptualizations. **American Journal of Political Science**, Vol. 44, No. 2, Pp. 293-300, 2000.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. Tradução de Sérgio Góes de Paula. São Paulo: Ática, 1994.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. **Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War**. New York, Cambridge University Press, 2010.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. 1.ed. Rio de Janeiro, Zahar, 2018.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classificando regimes políticos na América Latina, 1945-1999. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 44, nº 4, 2001.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria Democrática e Política Comparada. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 42, nº 4, 1999.

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael E.; CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. **Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990**. Cambridge University Press, 2000.

RIBEIRO, Renato Janine. **A democracia**. 3ª ed. São Paulo: Publifolha, 2013.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1984.

3 | TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS REGIMES DEMOCRÁTICOS: UMA ANÁLISE EMPÍRICA

Pedro Nascimento

INTRODUÇÃO

É consenso entre autores da ciência política que a existência da transparência e da participação da sociedade civil na coisa pública, são fundamentais para qualificar um regime democrático (SCHUMPETER 2017; DAHL, 2001, 2015; MORLINO, 2011; FILGUEIRAS, 2011; O'DONNELL, 2017; MAINWARING *et al*, 2001; DOWNS, 2013; CHEIBUB E PRZERWORSKI 1997). A garantia desses direitos tem a capacidade de formar cidadãos mais conscientes do seu papel na democracia, como também, lhes permite uma participação mais eficiente do ponto de vista eleitoral.

Dentro dessa perspectiva, uma das definições clássicas de democracia, é a do cientista político, Robert Dahl (2015). Sua definição baseada em procedimentos, estabelece oito características que, resumidas, combinam direitos civis, direitos políticos, liberdade de expressão e acesso a várias fontes de informações. O'Donnell (2013) segue a mesma linha de pensamento de Dahl e em sua definição de democracia estabelece medidas necessárias para existência do regime democrático. Sua definição é importante por incluir três dimensões da *accountability*: vertical, horizontal e societal.

Para Morlino (2015), definir o conceito de democracia requer a presença de alguns conceitos essenciais: 1) Estado de Direito; 2)

Accountability vertical; 3) *Accountability* horizontal; 4) Competição; 5) Participação; 6) Direitos naturais; 7) Liberdade e igualdade; 8) Responsividade.

Os referidos autores argumentam em suas definições a necessidade da transparência e da participação social nos regimes democráticos, sendo essas, variáveis indispensáveis para garantia de outros direitos individuais e coletivos.

Nesse contexto, o presente artigo procura responder a seguinte questão: quais os possíveis impactos da transparência e da participação social no nível de democracia? Testa-se a hipótese de que, países com alto índice de transparência e participação impactam positivamente o regime democrático. Para testar a hipótese, foi montado um banco de dados contendo as variáveis índice de democracia, índice de transparência e índice de participação da sociedade civil, datados de 2018.

Dessa forma, o artigo possui a seguinte estrutura. A primeira parte é contemplada pela introdução do texto, onde se apresentam as principais ideias para o desenvolvimento da pesquisa. Na segunda parte fez-se um debate sobre a definição de democracia, destacando autores que destacam a transparência e a participação social como sendo importantes para sua qualificação. Na terceira parte do artigo, destaca-se, mesmo que de forma resumida, a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa. Na quarta parte apresento os resultados da pesquisa, e, por fim, na quinta parte, teço as considerações finais.

DEMOCRACIA TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO

A democracia é um tema que tem sido amplamente debatido por estudiosos e pesquisadores da ciência política, ao analisarem o nível de eficiência do regime democrático. Muitos deles se debruçaram na criação de um conjunto de procedimentos que, juntos, tendem a elevar a qualidade da democracia (DAHL, 2015, 2001; DOWNS, 2013; LIJPHART, 2003; O'DONNELL, 2013; MORLINO, 2015). Mesmo havendo pequenas distinções entre os conceitos elaborados pelos respectivos autores, todos convergem na ideia de que, a transparência e a participação da sociedade civil nos governos, são essenciais para o fortalecimento e consolidação da democracia.

A exigência de ações transparente tem sido cada vez mais frequentes

nas democracias modernas, sem ela, dificilmente o governo consegue executar uma boa gestão. Para FILGUEIRAS (2011) transparência está relacionado com formas de resolver a assimetria informacional entre a sociedade civil e os agentes públicos, pois, seu principal objetivo é exposição das ações governamentais, possibilitando maior comprometimento nos resultados das decisões. À medida que as ações governamentais ficam expostas, acertos e falhas de gestão são conhecidos e facilita a maximização do controle social sobre os atos ilícitos do governo.

Em sua definição clássica de democracia, Robert Dahl já reconhecia a importância da transparência para consolidação de um regime democrático. Em sua obra “Poliarquia”, o autor chama atenção para a importância da transparência e da participação da sociedade civil. Segundo DAHL (2015) o cidadão deve ter direito a várias fontes de informações, para que, dessa forma, possa influenciar o comportamento e as ações do governo. Essa variável também é fundamental para influenciar o comportamento da sociedade civil nas tomadas de decisões, tendo em vista que, variáveis como o direito ao voto, liberdade de expressão, direito de líderes políticos disputarem apoio, liberdade de formar e aderir a organizações (características que, segundo Dahl, são importantes para o regime democrático) só são possíveis mediante o acesso a várias fontes de informações.

Em outro momento, DAHL (2001) volta a enfatizar a necessidade de um governo transparente e de uma sociedade participativa. Em sua obra “Sobre a Democracia”, o autor classifica a democracia pela participação efetiva, pela igualdade do voto, pela aquisição de entendimento esclarecido, pelo direito de exercer o controle definitivo e pela inclusão dos adultos.

Dentre esses critérios, o autor destaca a transparência como sendo primordial para o surgimento e fortalecimento dos demais direitos políticos e civis, pois, a participação efetiva só será possível mediante a existência de informações variadas, distribuídas de forma igual entre todos os cidadãos, como também, sendo essas informações divulgadas de forma simples para que os cidadãos entendam prontamente o que faz o governo e como faz (DAHL, 2001).

A transparência e a participação da sociedade civil em uma democracia, também possibilita o surgimento de três mecanismos de controle

social: *accountability* horizontal, *accountability* vertical e *accountability* societal (O'DONNELL, 2017). A primeira é definida pelo controle que as instituições exercem umas sobre as outras, classificadas em dois grupos: instituições de balanço (executivo, legislativo e judiciário) e agências de mandatos (Controladoria Geral da União, Ministério Público, auditorias e similares).

O segundo mecanismo de controle (*accountability* vertical), gerado a partir das duas variáveis principais, é caracterizada pela existência de eleições livres, idôneas e periódicas. Já o terceiro mecanismo de controle (*accountability* societal), é exercida por grupos ou indivíduos que se mobilizam de forma legal a fim de prevenir, reparar ou punir as ações do governo diante de atos ilícitos O'DONNELL (2017). As várias formas de controle são importantes para a fiscalização dos governos, tendo em vista que, sem controle institucional e social, os governos tendem a cometerem atos considerados ilícitos.

Vale destacar que, a transparência e a participação da sociedade civil, atuam como mecanismo eficiente para o combate a corrupção (DAHL, 2001; MORLINO, 2011; FILGUEIRAS, 2011; O'DONNELL, 2017). Enquanto a transparência (por meio da existência de fontes alternativas de informações) tem o poder de expor os atos ilícitos dos governos, a participação da sociedade, por meio da fiscalização e da punição ou premiação dos atos dos governos, termina por prevenir/inibir os atos de corrupção (FILGUEIRAS, 2011; O'DONNELL, 2017).

MORLINO (2011) defende que, a consolidação de um regime democracia só é possível mediante a minimização dos atos de corrupção, tendo como ferramenta principal a difusão de informações por meio de fontes variadas, como também, por meio do voto e das ações de homens e mulheres, individuais ou em grupos, no sentido de influenciar o comportamento dos agentes governamentais. LIJPHART (2011) é colaborativo dessa perspectiva e argumenta que, a ausência do fator corrupção é necessário para a maximização da qualidade da democracia, tendo como fator determinante a participação social por meio do voto.

Pode-se dizer que, a transparência e a participação importam para a existência e o fortalecimento do regime democrático. Vale ainda destacar que, a garantia desses dois direitos é de suma importância para que, outros direitos também sejam assegurados. A transparência, por

exemplo, influenciando nas tomadas de decisões dos cidadãos, e, consequentemente, podem influenciar as decisões do governo.

METODOLOGIA

A presente pesquisa buscou analisar o índice de democracia de 105 países, testando variáveis que, teoricamente, explicam a qualidade desses regimes, utilizando para tal, o índice de transparência e o índice de participação da sociedade civil.

Para tanto, foram utilizados dados do *The Economist Unit Democracy* (2018)³ para medir o nível de democracia dos países, dados do V-Dem (2018)⁴ para medir a variável participação social e dados do *Freedomhouse* (2018)⁵ para medir o índice de transparência.

A edição de 2018 do *The Economist Unit Democracy Index* analisa o índice de democracia em 165 países, tomando por base cinco categorias gerais: o processo eleitoral e pluralismo, as liberdades civis, o funcionamento do governo, participação política e cultura política. Com base nessas categorias, os países são classificados em quatro níveis, sendo classificados de acordo com seu desempenho com notas que vão de 0 a 10, onde quanto mais perto de 10 maior a qualidade da democracia dos países. A Tabela 1 descreve os níveis de regimes apresentados pelo *The Economist Unit Democracy Index*, como também, suas características.

Tabela 1 – Níveis dos Regimes

Níveis dos Regimes	
Níveis	Características
Democracias Perfeitas	Liberdades Políticas; Liberdades Cívicas; Cultura Política; Funcionamento do Governo; Mídia independente e diversificada; Judiciário independente; <u>Problemas limitados.</u>

3 Disponível em: < <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>> Acesso em 15/05/2019

4 Disponível em: <<https://www.v-dem.net/en/data/data-version-8/>> Acesso em 15/05/2019.

5 Disponível em: <<https://freedomhouse.org/>> Acesso em 15/05/2019

Democracias Falhas	Eleições livres e justas; violação da liberdade de imprensa; problemas de governança; cultura política subdesenvolvida; baixo nível de participação política.
Regimes Híbridos	Eleições irregulares; Pressão do governo sobre partidos e candidatos da oposição; Corrupção generalizada; Estado de direito fraco; Sociedade civil fraca; pressão sobre jornalistas; Judiciário dependente; fraca cultura política; Governo ineficiente; fraca participação política.
Regimes Autoritários	Ausência de pluralismo político; corrupção eleitoral; Violação dos direitos civis e políticos; Mídia Estatal; Censura; Repressão do governo; Judiciário dependente; alguns países são ditaduras definidas;

Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy Index* (2018).

Dessa forma, a pesquisa tomou como objeto de estudo os 165 países estudados pelo *The Economist Unit Democracy Index*, sendo que, desse total, só foi possível encontrar dados para 105 países,

A variável índice de participação da sociedade civil, desenvolvido pelo V-Dem, mede o nível de participação da sociedade civil organizada em sindicatos, organizações, movimentos sociais, associações profissionais e organizações não-governamentais, utilizando uma escala de baixo para alto (0-1).

Já o índice de transparência, elaborado pelo *Freedomhouse*⁶ mede o nível da transparência dos países a partir de uma escala de 0-4 observando se os cidadãos tem direito legal e capacidade de obter informações sobre as operações do estado; se o governo publica informações on-line, em formatos legíveis; se grupos da sociedade civil tem a liberdade para comentar e influenciar as ações do governo; e, se o estado garante transparência dos contratos governamentais.

Os dados foram coletados e tratados quantitativamente. Para tanto,

6 Disponível em: <<https://freedomhouse.org/>> Acesso em 15/05/2019

foram utilizados os softwares Excel e o *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), que permitiu a elaboração de estatísticas descritivas, correlação e regressão linear, com vistas a atingir os objetivos da pesquisa.

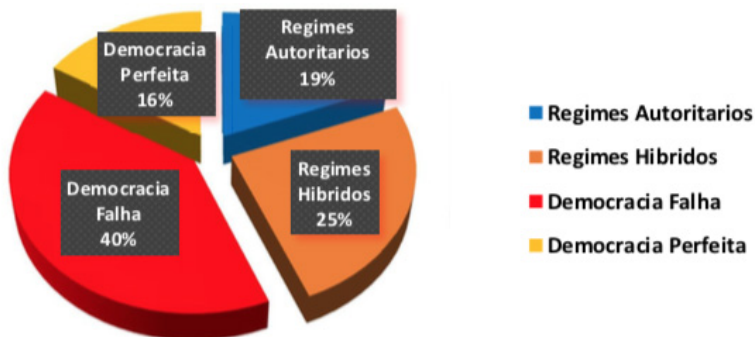
Dessa forma, a pesquisa possui como variável dependente o índice de democracia dos países e como variáveis independentes, o índice de transparência e o índice de participação da sociedade civil.

RESULTADOS

Esta sessão apresenta os resultados da pesquisa que analisa a possível influência da transparência e da participação da sociedade civil, na democracia. Tomou-se como objeto de estudo os 165 países estudados pelo *The Economist Unit Democracy Index*, desse total, só foi possível encontrar dados para 105 países.

Destes, apenas 16% foram classificados como democracias perfeitas, 40% como democracias falhas, 25% como regimes híbridos e 19% como regimes autoritários, como mostra o gráfico 1.

Gráfico 1 – Índice de Democracia 2018 – Tipos de Regime (%)

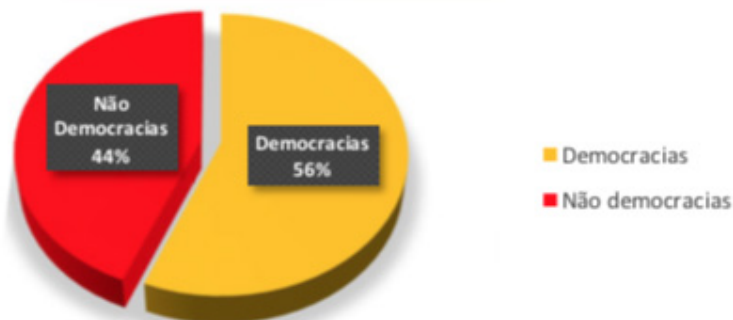


Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy* – 2018.

Se levarmos em consideração as características utilizadas pelo *The Economist Unit Democracy Index* para classificar os níveis dos regimes,

pode-se concluir que, dos 105 países contemplados na pesquisa, 56% são considerados regimes democráticos, enquanto que, 44% são considerados como regimes não democráticos, como identificado no gráfico 2.

Gráfico 2 – Classificação dos Regimes (2018) – Democráticos e Não Democráticos (%)



Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy Index* – 2018.

Essa realidade se apresenta com certa preocupação por detectarmos um grande percentual de países que são ou que beiram o autoritarismo (44%). Os países que se enquadram nesse perfil, geralmente não possuem eleições livres, liberdades individuais, pluralismo político, liberdade de imprensa, transparência do governo. Essas são características essenciais para consolidação de um regime democrático.

Levando em consideração a participação da sociedade civil e a transparência como elementos essenciais para consolidação das democracias modernas, a Tabela 2 descreve as características das variáveis utilizadas na presente pesquisa.

Tabela 2 – Estatísticas descritivas

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Índice de Democracia	105	1,93	9,87	6,14	2,00749
Participação	105	0,13	0,97	0,74	0,18936
Transparência	105	0	4	2,30	1,136
N válido (de lista)	105				

Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy Index (2018)*, *V-Dem (2018)*, *Freedomhouse (2018)*.

De acordo com a Tabela 2 o índice de democracia dos 105 países, utilizado como variável dependente, variou de 1,93 a 9,87 resultando em uma média de 6,14. Para medir o índice de democracia dos países, o *The Economist Unit Democracy Index* utiliza notas que vai de 0,00 (o que representa ausência de democracia) a 10,00 (o que representa uma democracia perfeita). Dessa forma, e levando em consideração a média dessa variável, percebe-se que, os níveis dos regimes democráticos no mundo precisam melhorar, assegurando direitos essenciais para a sociedade.

A variável índice de participação da sociedade civil, apresentou nota mínima de 0,13 e máxima de 0,97 nos países contemplados pela presente pesquisa, com uma média de 0,74. Essa variável foi criada pelo V-Dem em uma escala de baixo para alto (0-1). Pela média dos 105 países estudados na pesquisa, é seguro afirmar que a participação da sociedade civil é garantida na maioria dos países, mesmo os que não são considerados totalmente democráticos.

Já o índice de transparência, desenvolvido pelo *Freedomhouse*, mede o nível de abertura e transparência dos países em uma escala de 0 a 4 onde a primeira representa ausência de transparência e a segunda total transparência dos governos. Na Tabela 2 percebe-se que, na pesquisa, há países que não desenvolvem nenhum nível de transparência, enquanto que, outros países apresentam total transparência. Esse ponto pode ser explicado pelo fato de que, do total de países contemplados na pesquisa, 44% não são considerados democracias, sendo ou beirando ao autoritarismo. Esses países tendem a apresentarem baixos níveis

de transparência ou até mesmo, não apresentam nenhum nível de transparência.

A Tabela 3 apresenta o nível de correlação entre as variáveis utilizadas na pesquisa.

Tabela 3 – Matriz de correlação de Pearson

	Índice de Democracia	Índice de Participação	Índice de Transparência
Índice de Democracia	1	0,700** 0,000 105	0,838** 0,000 105
Índice Participação		1	0,697** 0,000 105
Índice de Transparência			1 105

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades). Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy Index (2018)*, *V-Dem (2018)*, *Freedomhouse (2018)*.

Utilizando a correlação de *Pearson*, verificou-se que, as variáveis Índice de Participação apresentou forte correlação positiva com a variável Índice de Democracia, ao nível de 0,70. Já a variável Índice de Transparência, apresentou forte correlação positiva com a variável Índice de Democracia, ao nível de 0,83. Ou seja, podemos afirmar de forma previa que, as duas variáveis são importantes para a qualidade das democracias.

Para testar a hipótese de que, países com alto índice de transparência e participação impactam positivamente o regime democrático, foi feito um teste de regressão linear, e os resultados foram descritos na Tabela 4.

Tabela 4 – Regressão Linear

MODELO		
Covariáveis	Beta	Erro Padrão
Índice de Participação (2018)	0,225***	0,763
Índice de Transparência	0,681***	0,127
(2018) Constante	1,598	0,430
R ²	0,728	1,05684
N	105	

Variável dependente: Índice de Democracia. Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy Index (2018)*, *V-Dem (2018)* e *Freedomhouse (2018)*. * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Após o teste é possível verificar que as variáveis escolhidas para explicar o nível de democracia dos países, foram corroboradas, todas elas a um nível de significância estatística de 1%. Esse resultado demonstra que, as variáveis tem poder explicativo sobre o índice de democracia dos países. Vale destacar ainda que, o modelo explica o nível de democracia em 72,8%.

De acordo com os resultados obtidos, o aumento de um ponto no índice de participação da sociedade civil, possibilita o aumento de 22,5% no índice de democracia dos países, enquanto que, o aumento de uma unidade no índice de transparência, impacta a democracia em 68,1%. Esses resultados corroboram com a literatura especializada, ao sugerir que, participação e transparência são fundamentais para geração e consolidação das democracias (FILGUEIRAS, 2011; O'DONNEL, 2017; DAHL, 2015, 2001; DOWNS, 2013).

CONSIDERAÇÕES

O presente artigo teve como principal preocupação analisar o possível impacto da participação social e da transparência nos regimes democráticos. Foi possível perceber que, as duas variáveis se correlacionam com a democracia, sugerindo serem importantes para qualificação das democracias.

Os resultados da pesquisa mostraram que, a transparência tem a

probabilidade de aumentar a qualidade da democracia em 68,1% enquanto que, a participação da sociedade civil, tem a probabilidade de aumentar o nível de democracia em 22,5%. Ou seja, países com alto nível de abertura e que incentivam a participação social, tendem a serem mais democráticos do que países que não garantem tais direitos. Vale destacar aqui que, a transparência apresentou maior poder de impacto, nos possibilitando afirmar que, transparência importa para garantia de direitos civis, individuais e coletivos, e, conseqüentemente, para preservação e qualificação da democracia. Esse resultado é corroborado pelos autores da teoria política contemporânea (FILGUEIRAS, 2011; O'DONNEL, 2017; DAHL, 2015, 2001; DOWNS, 2013).

Outro destaque do trabalho é apontado para o nível de democracia dos países. Dos 105 países utilizados na pesquisa, 56% são considerados democráticos e 44% não democráticos. Ou seja, quase metade dos países contemplados na pesquisa não garantem aos seus cidadãos direitos civis, políticos, individuais ou coletivos. Nesses países, a transparência e a participação da sociedade civil são mínimas ou, na maioria das vezes, esses direitos são suprimidos por governos ditos autoritários.

Em síntese, buscou-se, ainda que de forma não exaustiva, analisar o que a literatura destaca sobre a importância desses dois direitos para os regimes democráticos. Mesmo que os achados corroborem com a literatura, sugere-se que, outras pesquisas sejam desenvolvidas, no sentido de contemplar outras variáveis com poder explicativo para os níveis de democracia.

REFERÊNCIAS

BÜHLMANN, Marc; MERKEL, Wolfgang; e WESSELS, Bernhard. **The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies**. Working Paper n. 10. In: National Centre of Competence in Research (NCCR) Challenges to Democracy in the 21st Century, agosto 2007. disponível em <http://www.nccrdemocracy.uzh.ch/publications/workingpaper/pdf/WP10.pdf>. Acesso em: 11/05/2019.

CHEIBUB, José Antônio, PRZEWORSKI, Adam. Democracia, eleições e responsabilidade política. *Rev. bras. Ci. Soc.* vol. 12 n. 35 São

Paulo Feb. 1997.

DAHL, Robert A. Poliarquia: **Participação e Oposição**. 1. Ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. – (Clássicos; 09).

_____. **Sobre a Democracia**. 1. Ed. 2. Reimpr. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

DOWNS, Antony. Uma teoria Econômica da Democracia. 1. Ed. Reimpr. – São Paulo: Edusp, 2013. – (Clássicos; 15).

FILGUEIRAS, Fernando. ALÉM DA TRANSPARÊNCIA: ACCOUNTABILITY E POLÍTICA DA PUBLICIDADE. Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas à democracia**. – Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

MORLINO, Leonardo. Qualidade da democracia: como analisa-las. Soc. e Cult., Goiânia, v. 18, n. 2, p. 177-194, jul./dez. 2015.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉRES-LIÑÁN, Aníbal. Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999. DADOS — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº4, 2001, pp. 645 a 687.

SCHUMPETER, Joseph A. (1984). **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Ed. Unesp, p. 287-366, 2017.

4 | LEITURAS SOBRE O PRESIDENCIALISMO NA AMÉRICA LATINA: UM DIÁLOGO ENTRE LINZ E ABRANCHES

*Ana Tereza Duarte Lima de Barros
José Mário Wanderley Gomes Neto*

INTRODUÇÃO

Embora o modelo presidencialista norte-americano de forma de governo seja apontado pela literatura em Ciência Política (*e.g.*, SARTORI, 1994) como um caso de sucesso, apesar de eventuais dificuldades concretas na implementação de políticas, sua reprodução nos desenhos institucionais dos países que representam a América Latina é apontada como falha, em virtude de adaptações locais e de instáveis cenários políticos. Paralisias decisórias, golpes de Estado, longos ciclos políticos, variações na qualidade da democracia, entre outros, apresentam-se ao longo do tempo como indesejáveis características e/ou consequências do presidencialismo latinoamericano.

Nesse contexto, como explicar a longa vida dos sistemas presidencialistas no bloco regional? Como se dá a governabilidade no sistema presidencialista brasileiro e seus eventuais momentos de sucesso em reformas estruturais e institucionais, bem como na implementação de políticas públicas? Linz e Abranches, cada um, ao seu tempo e ao seu modo, tomaram para si o desafio de conhecer o presidencialismo latinoamericano, explorar e descrever suas peculiaridades, apontar pontos de correção e explicar seu funcionamento a despeito das expectativas de fracassos institucionais.

Os referidos autores apresentam modelos teóricos explicativos do funcionamento institucional do presidencialismo, seja numa macro visão coletiva sobre a forma de governo difundida entre os países integrantes do bloco regional sulamericano (Linz), seja uma micro visão individual quanto às engrenagens institucionais que promovem o funcionamento (?) do presidencialismo “à brasileira” (Abranches).

Este trabalho dedica-se a descrever estas duas linhas de pensamento sobre o presidencialismo para comparar suas características, de modo a introduzir ao leitor tais linhas de pensamento sobre a forma de governo dominante no cone sul, bem como identificar seus pontos convergentes e divergentes.

JUAN LINZ E OS PERIGOS DO PRESIDENCIALISMO

Desde a publicação de *The Perils of Presidentialism* (“Os perigos do presidencialismo”) no primeiro número, do primeiro volume, do prestigiado *Journal of Democracy*, vários foram os cientistas políticos que demonstraram um certo grau de desconfiança em relação ao presidencialismo, enquanto sistema de governo capaz de promover democracias estáveis (LINZ, 1990a; LINZ, 1990b; MAINWARING; SHUGART, 1997; PRZEWORSKI *et al.*, 1997). O trabalho do politólogo espanhol, contudo, ainda é considerado marco teórico importante nos estudos sobre presidencialismo.

Linz (1990a) acreditava, com veemência, que o presidencialismo seria a razão da instabilidade democrática dos países da América Latina, e que mesmo os Estados Unidos, - país presidencialista, cuja democracia é considerada uma das mais consolidadas -, poderia vir a ter mais êxito democrático caso optassem por outro sistema de governo.

Entre os principais elementos destacados como razão de instabilidade e paralisia institucional estaria, primeiramente, o problema da legitimidade democrática dual, ou seja, tanto o presidente como o parlamento são eleitos de forma direta e independente, de maneira que ambos possuem legitimidade perante o eleitorado. Nem o presidente, nem o parlamento dependem da confiança um do outro para sobreviver, uma das principais diferenças quando comparado ao parlamentarismo. Assim, o presidente e o parlamento podem viver em desacordo e levar o sistema político a uma situação de paralisia irremediável (LINZ,

1990a).

O presidente também é, ao mesmo tempo, chefe de Estado e chefe de governo. Essa dualidade de funções e a ausência de uma figura moderadora (que nos sistemas parlamentaristas queda comumente a cargo de um monarca) poderia deixar o presidente confuso, uma vez que a condição de chefe de Estado requer postura neutra, já a de governante interno exige que o presidente lute por sua agenda político-partidária (LINZ, 1990a).

Outros pontos alvo de críticas foram a rigidez do mandato fixo do presidente, a maior probabilidade de conflitos e falta de mecanismos para resolvê-los. Nos sistemas parlamentaristas, quando o primeiro-ministro se envolve em algum escândalo de corrupção, por exemplo, ele é facilmente deposto e substituído pelo parlamento.

O mesmo não ocorre no presidencialismo, justamente pela questão da legitimidade dual, já abordada. Como o presidente não depende da aprovação ou da confiança do Congresso, só pode ser removido, mesmo em circunstâncias em que tenha cometido graves ilegalidades, através de mecanismos bastante complexos de serem instaurados, sendo o mais conhecido desses mecanismos o impeachment (LINZ, 1990a).

Outro problema apontado seria que o presidencialismo levaria a uma lógica de *The Winner Takes It All* (“Jogo de soma zero”), uma vez que, findo o período eleitoral, os ganhadores e os perdedores ficam claramente definidos, sendo que esses últimos terão que esperar um período mínimo de quatro anos para voltar a ter alguma chance de ocupar função na administração pública (LINZ, 1990a). Essa crítica de Linz já foi diversas vezes rebatida por inúmeros cientistas políticos, inclusive por Horowitz e Lipset, a quem Linz rebateu no número 4, do volume 1, do *Journal of Democracy* (LINZ, 1990b).

Para o professor Horowitz, os sistemas de Westminster, em vigor no Reino Unido, na medida em que o partido político do primeiro-ministro tem maioria absoluta no parlamento, também produziria jogos de soma zero (LINZ, 1990b).

É difícil colocar todos os sistemas presidencialistas em um mesmo saco, dada as inúmeras diferenças encontradas no desenho interno, que é particular a cada país. Cheibub et al. (2014) analisaram o grau de homogeneidade de cada sistema de governo, comparando diversos

países presidencialistas entre si, e parlamentaristas, também entre si. Os autores constataram que os primeiros tendem a ser mais homogêneos que os últimos, no entanto, mesmo entre os regimes presidencialistas é possível notar algumas diferenças chave, como a quantidade de poderes institucionais que a constituição de cada país outorga para o seu líder do Executivo.

Mainwaring e Shugart (1993, 1997) acataram muitos dos pontos criticados por Linz, porém, adotaram uma postura mais otimista em relação ao presidencialismo. Para os autores, o problema da América Latina não seria do presidencialismo em si, mas o fato de os presidentes latino-americanos concentrarem muitos poderes legislativos, o que os distancia, em certa medida, do desenho inicial proposto pelos Federalistas.

Os autores mensuraram os poderes legislativos dos presidentes sul-americanos, trabalhos esses que, posteriormente, foram atualizados por Barros (2017). Em ambos, foi observado que o fracasso das democracias latino-americanas não era acidente, visto que os presidentes dos países da região obtiveram altas pontuações em matéria de poderes legislativos (MAINWARING; SHUGART, 1993, p. 205-206; BARROS, 2017)

Os presidentes latino-americanos concentram diversas faculdades legislativas que seus homônimos estadunidenses não possuem, como veto parcial, decreto com força de lei, medidas de urgência, iniciativa exclusiva de lei, iniciativa orçamentária etc. Esses poderes constitucionais facilitam a vida dos presidentes da região na hora de imporem suas vontades, agendas ou preferências políticas (BARROS, 2017; BARROS; GOMES NETO, 2015).

O potencial perigo de se concentrar muitos poderes institucionais foi evidenciado empiricamente por Barros (2017), que coletou dados a respeito dos poderes legislativos do presidente em todas as constituições da América do Sul. Da base de dados, pôde-se extrair que Venezuela, Equador, Bolívia, Colômbia e Paraguai são os países da América do Sul em que o presidente pode convocar os cidadãos para referendos com caráter vinculante.

Enquanto esses cinco países são considerados “parcialmente livres”, pelo índice *Freedom House*, Argentina, Brasil, Chile, Peru e Uruguai são considerados “livres”; ou seja, a possibilidade de convocatória de

referendo, por parte do presidente, é o denominador comum entre os países sul-americanos que mais violam os direitos políticos e as liberdades civis, e por isso foram considerados parcialmente livres pelo referido índice internacional (BARROS, 2017).

Interessante que, ainda que o presidente do Brasil não possui a faculdade de convocatória de referendos, é o que possui poderes institucionais mais fortes em toda a América Latina, ou seja, o mandatário brasileiro possui uma vasta gama de poderes proativos (ex.: decreto, medidas de urgência e iniciativa orçamentária) e reativos (ex.: veto total e parcial), que podem vir a facilitar a imposição de sua agenda, no sentido de “o executivo atua e a legislatura reage” (MALAMUD, 2001, p. 22; POWER, 1998, p. 222). No entanto, não é o que ocorre. O presidente tupiniquim atua pouco iniciando leis, o que é explicado pelo caráter de coalizão do nosso sistema de governo (BATISTA, 2013).

Linz (1990a) acreditava que o pior cenário que o presidencialismo poderia produzir seria em um contexto multipartidarista. No final da década de 1980, o cientista político brasileiro Sergio Abranches (1988) desenvolveu um conceito que poria por terra vários dos argumentos de Linz a respeito da ineficiência do presidencialismo. Em situações em que o sistema de governo é presidencialista e o quadro de partidos políticos é altamente fragmentado, a paralisia e a ingovernabilidade podem ser sanadas pelo que o autor cunhou como “presidencialismo de coalizão”.

SERGIO ABRANCHES E O PRESIDENCIALISMO À BRASILEIRA.

Assim como Linz, Abranches (1988, p. 19) começa seu artigo “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro” destacando que a maioria das democracias estáveis do mundo são parlamentaristas e afirmando que a única democracia presidencialista consolidada seriam os Estados Unidos da América.

No entanto, Abranches também já imediatamente destaca que existem diferentes tipos de sistemas presidencialistas, com características e lógicas institucionais específicas: o sistema presidencialista brasileiro seria único (entre os diversos desenhos institucionais encontrados) porque, em nenhum outro lugar do mundo, haveria a combinação de

representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo. Os EUA, por exemplo, em oposição, possuem um sistema que permanece bipartidário até os dias atuais, enquanto os países com quadros multipartidários seriam predominantemente parlamentaristas (ABRANCHES, 1988, p. 19).

Os constituintes cuidaram mais dos direitos e menos da modelagem do sistema político, para que este pudesse garantir, com eficácia e suficiência, os Direitos inerentes ao Estado de Direito (ABRANCHES, 2018, p.10).

Em consequência, o presidencialismo de coalizão da terceira república brasileira resultou da promulgação da Constituição Federal de 1988, não como um projeto político nacional, nem tampouco como resultado de estudos sobre governabilidade ou eficiência de políticas públicas, mas sim, como consequência da construção negociada de normas constitucionais que refletem (e buscam equilibrar) nossas diversidade social, disparidades regionais, assimetrias federativas e multipartidarismo proporcional (ABRANCHES, 2018).

Olhando para o cenário geral latino-americano, Linz (1990a) criticou o presidencialismo pelo iminente problema de paralisia e ingovernabilidade quando o partido político do presidente não contasse com uma maioria legislativa, considerando o bloco como um desenho institucional estável e uniforme. No caso de sistemas multipartidários seria ainda pior, pois a obtenção de uma maioria natural, pelo partido do Executivo, seria praticamente impossível.

Por sua vez, Abranches (1988, p. 20-21), trazendo à investigação as características específicas do sistema político brasileiro, resolve o problema quando aborda a questão das coalizões. O presidente, em sistemas proporcionais multipartidários, ou seja, em que um grande número de partidos políticos consegue cadeiras no Legislativo, faz alianças em forma de coalizão. Segundo o autor, “[...] o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões”.

São três os momentos para a formação das coalizões: 1) constitui-se uma aliança eleitoral; 2) forma-se uma aliança para governar, com distribuição de cargos entre os partidos formadores dessa coalizão; e 3) há a transformação de aliança em uma coalizão efetivamente governante (ABRANCHES, 1988, p. 27).

A manutenção de uma coalizão é um processo constante de negociação e conflito entre o Executivo e os partidos da coalizão governante. Se o desempenho do presidente está bom e ele anda cumprindo com os compromissos e acordos a que se obrigou com os membros da coalizão é provável que ela sobreviva. O risco maior de rompimento ocorre em questões que geram muitas divisões internas, de maneira que temas mais polêmicos podem ser deixados de fora para evitar crise da coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 28-29).

A atuação do presidente, no presidencialismo de coalizão, pode ser comparada à do primeiro-ministro de um sistema parlamentarista, uma vez que o Executivo é composto por um gabinete multipartidário e possui o apoio da sua coalizão no Legislativo (LAMEIRÃO et al., 2020, p. 51).

A professora Mariana Batista (2013) analisou empiricamente as decisões do Executivo e concluiu que a quase totalidade delas (90%) provêm dos Ministérios, ou seja, a participação do presidente enquanto autor individual de projetos de lei é muito baixa, ficando o grosso da produção legislativa a cargo dos ministros de Estado. É um jogo de intercâmbio de interesses: o presidente precisa do apoio dos partidos da coalizão no Legislativo e, em troca, concede a cada partido que o apoia uma pasta ministerial.

Essa incessante necessidade de negociação e troca de favores (*trade-offs*), no contexto do presidencialismo de coalizão, faz com que mesmo os presidentes constitucionalmente fortes, como é o caso do brasileiro, tenham reduzido o seu poder de imposição de preferências políticas. Para conseguir formar coalizões, é até importante que o presidente seja constitucionalmente forte, com poderes proativos e reativos.

O contexto do presidencialismo de coalizão reforça o sistema de pesos e contrapesos, evitando que o Executivo seja a esfera de poder dominante e garantindo que todos os poderes, bem como outros atores, tenham peso e papel ativo na governança (MELO; PEREIRA, 2013,

p. 6-9).

Brasil, Chile e Uruguai são os casos mais notáveis de sistema presidencialista multipartidário que conseguiram estabelecer um sistema de pesos e contrapesos robusto. Esses países também se destacam pelo grau de independência do Judiciário, pela alta performance das auditorias públicas, pela independência e diversificação midiática e pela profissionalização e qualidade da burocracia estatal (MELO; PEREIRA, 2013, p. 9-II).

Magna Inácio e Mariana Llanos (2016) analisaram a evolução da presidência institucional (PI)⁷ em 6 países da América Latina desde a última onda de redemocratização. As autoras identificaram como razões para o aumento da PI em todos os países da região: 1) os presidentes passaram a concentrar um maior número de responsabilidades; 2) a reafirmação da liderança presidencial vis-à-vis o ambiente político; e 3) uma gestão mais astuta da política de gabinete.

Houve um aumento da PI mesmo nos Estados Unidos, país com presidentes tradicionalmente mais fracos, porém, na América Latina, os presidentes parecem ter que investir muito mais tempo e recursos para expandir seus apoios organizacionais. Qual a razão disso? Uma explicação chave está no multipartidarismo e na constante necessidade de formação de coalizões para governar. No Brasil, desde 1990, nenhum partido político conseguiu mais do que 10% das cadeiras do Congresso Nacional (INÁCIO; LLANOS, 2016).

A hipótese de que o presidencialismo de coalizão é mais favorável ao redesenho estratégico da presidência institucional é corroborada. As autoras concluem que o tipo de governo (multipartidário ou não) é o principal fator de impacto no tamanho da PI (INÁCIO; LLANOS, 2016).

Dos trabalhos de Abranches (1988; 2018), de Batista (2013), de Melo e Pereira (2013), e de Inácio e Llanos (2016), pode-se depreender que a formação de coalizões, muitas vezes interpretadas como forma de corrupção, é um mecanismo democrático e altamente necessário para o funcionamento do nosso desenho de presidencialismo (proporcional

7 Presidência institucional (PI) é a crescente centralização da autoridade em torno da pessoa do chefe do Executivo e o movimento constante em direção ao reforço institucional do núcleo político do Executivo (INÁCIO; LLANOS, 2016, p.533).

e multipartidário), a fim de garantir uma efetiva governabilidade por parte do presidente, e também dos legisladores, e assim evitar a paralisia de que tanto tratou Linz (1990a).

A existência de um Judiciário capaz de intervir nos momentos de tensão entre Executivo e Legislativo é essencial para a sobrevivência do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 31; ABRANCHES, 2018, p.365).

O Judiciário brasileiro, a cada ano, vem se tornando mais ativo, recebendo críticas pelo seu excesso de ativismo. No entanto, um Judiciário protagonista nacional é também elemento característico do nosso tipo de presidencialismo (ABRANCHES, 2018, p.365).

Na dinâmica do funcionamento da coalizão, em que se desdobram as consequências do tensionamento entre poderes executivos e legislativos, institucionalmente muito fortes, verifica-se, como fator determinante e de rara importância, “[...] a ampliação do papel do Judiciário na intermediação de conflitos e no controle constitucional” (ABRANCHES, 2018, p.365). Assim como um efetivo sistema de freios e contrapesos.

CONCLUSÕES

Estou convencido de que mudanças num conjunto apenas de regras políticas não trarão nenhum dos resultados esperados. [...] Atribuir todas as nossas aflições a falhas ou impropriedades do sistema político não ajuda na busca por soluções estruturais para velhos problemas (ABRANCHES, 2018, p.369).

Avaliar a qualidade de um sistema político e, mais especificamente, da forma de governo adotada por seu respectivo desenho institucional não é uma tarefa simples e tampouco redutível à adoção deste ou daquele modelo de governar ou à presença (ou ausência) de determinados fatores. A mera adoção de uma forma de governo não é em si uma sentença de fracasso ou uma garantia de sucesso, especialmente nos cenários políticos latinoamericanos, de recentes democracias e em processo de amadurecimento institucional.

A utilização conjunta dos modelos de análise do presidencialismo (como forma de governo) apresentados por Linz (puro e formal) e por Abranches (pragmático e estrutural) permite uma avaliação apurada e um conhecimento aprofundado sobre o presidencialismo brasileiro, que, além das características comuns aos países presidencialistas latinoamericanos, possui elementos institucionais específicos, bem como mecanismos próprios de funcionamento e de interação entre os atores políticos relevantes.

Se, por um lado, há dificuldades gerais do presidencialismo a serem superadas, seja no plano decisional ou no plano democrático; por outro lado, há mecanismos próprios (e.g., coalizões) que fazem funcionar os sistemas políticos, ainda que pendentes de aperfeiçoamento, a ser direcionado por evidências colhidas em pesquisas empíricas voltadas a testar as hipóteses teóricas lançadas por Linz para o presidencialismo latinoamericano e apresentadas por Abranches para o presidencialismo brasileiro.

A busca pelas soluções estruturais para os velhos problemas do presidencialismo brasileiro passa pelo conhecimento das dificuldades originais da escolha pelo sistema político presidencialista (Linz) e pelo entendimento do modo operacional de um presidencialismo caracterizado por proporcionalidade, multipartidarismo, centralização de poderes na figura presidencial, organização do executivo com base em grandes coalizões e sistema federativo de relativa autonomia regional (Abranches).

O vetor fundamental para uma agenda de pesquisa acerca da forma de governo adotada no desenho constitucional brasileiro não deve se restringir à viabilidade da manutenção pura e simples do presidencialismo verificado hoje ou da sua suposta substituição pelo parlamentarismo ou por outra forma de governo. A despeito de simplesmente alterar normas jurídicas constitucionais sobre a forma de governo, com base em preferências baseadas em identificações teóricas, as propostas de reforma devem estar baseadas em evidências concretas sobre os erros e os acertos do presidencialismo de coalizão e sobre as mudanças institucionais que se façam necessárias para garantir a governabilidade, o equilíbrio democrático e a efetivação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, 1988.

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo, Editora Companhia das Letras, 2018.

BARROS, A. T. D. L. **A armadilha da democracia direta: uma análise qualitativa dos poderes legislativos do presidente na América do Sul**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE, Brasil, 2017.

BARROS, A. T. D. L.; GOMES NETO, J. M. W. Liberalismo, republicanismo e democracia no marco do Novo Constitucionalismo Latino-americano. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 10, n. 4, p. 2146-2167, 2015.

BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013.

BATISTA, M. O Poder Executivo: explicação no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 127-155, 2016.

CHEIBUB, J. A.; ELKINS, Z.; GINSBURG, T. Beyond Presidentialism and Parliamentarism. **British Journal of Political Science**, v. 44, p. 515-544, 2014.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. The Institutional Presidency in Latin America. A Comparative Analysis. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n. 3, 2016.

LAMEIRÃO, C.; PAIVA D.; CARVALHO, G. O debate recente nos

30 anos do presidencialismo de coalizão: nova abordagem, dimensões de análise e algumas notas sobre a dominância do Executivo. **BIB**, n. 93, p. 45-67, 2020.

LINZ, J. J. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990a.

LINZ, J. J. The Virtues of Parliamentarism. **Journal of Democracy**, v. 1, n. 4, p. 84-91, 1990b.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. **Novos Estudos**, n. 37, p. 191-213, 1993.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal. **Comparative Politics**, v. 29, n. 4, p. 449-471, 1997.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal. **Politics, Society, and Democracy**, p. 141-169, 2018.

MALAMUD, A. Presidentialism in the Southern Cone. A Framework for Analysis. **EUI Working Paper SPS**, n. 1, 2001.

MELO, M. A.; PEREIRA, C. **Making Brazil Work**. Checking the President in a Multiparty System. Nova York: Palgrave Macmillan, 2013.

POWER, T. J. The Pen is Mightier Than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil. In CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. **Executive Decree Authority**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

PRZEWORSKI, Adam et al. What makes democracies endure? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 40-41, p. 113-135, 1997.

SARTORI, Giovanni. **Comparative Constitutional Engineering**. Palgrave Macmillan, London, 1994.

5 | REGIMES POLÍTICOS NA AMÉRICA LATINA: UMA CLASSIFICAÇÃO SOB A PERSPECTIVA COMPARADA

*Eduardo Souza Silva
Kyev Moura Maia*

INTRODUÇÃO

Historicamente a América Latina se difundiu em um contexto similar de lutas e transformações sociais. Os processos que rodeavam a região, se convergiram e criaram laços interligados de fenômenos constituídos muitas vezes por conflitos violentos e entraves desenvolvimentistas, associados a colonização e exploração de riquezas naturais.

Para tanto, mesmo que compartilhassem fenômenos históricos parecidos, havia particularidades e diferenças significativas do ponto de vista demográfico, institucional das colônias, civilizações e do composto geral de hábitos que foram instaurados nos países. Cada sociedade reagiu de forma distinta e tomou consequências importantes, que moldaram a estrutura social, como argumenta O' Donnell:

A resultante heterogeneidade estrutural da América Latina – observada por muitos estudiosos da região é visível hoje não apenas em sua economia, sociedade e demografia, mas também em suas burocracias estatais e sua legalidade. Como observei, existem diferenças na região; no entanto todos os estados latino-americanos refletem a profunda heterogeneidade de suas

sociedade. Grandes ou pequenos no tamanho de suas burocracias, a maioria destes estados são frágeis. Alguns foram frágeis desde o começo e outros se enfraqueceram recentemente, por estranho que pareça, sob a democracia. (O'DONNELL, 2011, p.176-177)

O fato, é que estes países compactuaram ataques repressivos ao desenvolvimento do Estado em outros períodos, o que dificultou ainda mais o processo de coesão social e de normalização das sociedades e nações, é tanto, que são raros os estudos que possam abordar os constituintes da América Latina como sinônimos de referência do Estado de direito forte.

Desde algum tempo a ciência política vem passando por fases de estudos acadêmicos focais sobre regimes políticos, foram ondas com propostas diferentes, de início os estudos contemplavam regimes autoritários, depois voltaram-se para a redemocratização, em seguida a onda de consolidação democrática e atualmente a discussão permanece sobre a consolidação, mas com um teor muito mais voltado a qualidade das democracias. Neste sentido, o presente estudo objetiva promover um instrumento de relevância social, a fins comparativos e analíticos de qualidade de regimes políticos através de uma série de variáveis interpostas a partir de bancos de dados reconhecidos mundialmente (Freedom House e V-DEM), com parâmetros e critérios de análises relevantes. Nisto, identificar como cada um dos vinte países se comportam e em que níveis de consolidação democrática podemos considera-los ou classifica-los.

A proposta de juntar os bancos de dados em um só estudo, remete uma tentativa de construir uma pluralidade informativa das variáveis empíricas, a fins comparativos em meio a suas diferenças metodológicas. A proposta passa a ser então, uma comparação descritiva dos fenômenos em tratamento, somando as diferentes abordagens com as quais cada banco trabalha, para alicerçar os pontos analisados em cada país.

Os dois principais parâmetros analisados neste estudo dizem respeito a garantia de direitos políticos e liberdades civis. Dentro destes, são agregadas um conjunto de variáveis importantes para a narrativa do estudo, entre elas: estado de direito, desempenho das eleições, liberdade

e igualdade social, pluralismo político, cultura política, funcionamento do governo, participação política e outros.

METODOLOGIA

Este estudo é de política comparada, com caráter exploratório utilizando-se de amostras empíricas quantitativas, com teor descritivo/analítico. O intuito deste estudo é comparar os níveis de democratização segundo escalas de dois bancos de dados rigorosos do ponto de vista metodológico: Freedom House e o V-DEM, nos 20 países da América Latina em 2018. É exploratória, pois busca identificar critérios tidos como essenciais para propagação de um modelo “saudável” de regime político.

Os bancos de dados relatados a seguir servem de ferramentas, para análises de realidades empíricas. A junção em um único trabalho de mais de um banco de dados nos oportuniza uma comparação direta de como cada ferramenta enxerga uma mesma realidade.

FREEDOM HOUSE

A Freedom House, é uma ONG que mede regimes políticos sob a produção de um relatório global anual sobre direitos políticos e liberdades civis, composto por classificações numéricas e textos descritivos para cada país. O instituto avaliou o nível de liberdade em 196 países e 14 territórios. Para cada país e território é atribuída uma pontuação entre 0 a 4 por série de 26 indicadores, agregando uma totalidade de até 100 pontos. Essas pontuações são usadas para determinar um ranking de classificações.

A metodologia empregada, compreende direitos humanos a partir da declaração universal aplicada a todos os países e territórios, independentemente da localização geográfica e da composição étnica/religiosa, ou nível de desenvolvimento econômico. Também considera os direitos e liberdades individuais, não restringindo apenas ao desempenho de governos, mas como atores estatais e não estatais podem influenciar, tais como os insurgentes e outros grupos armados.

A Freedom House não acredita que as garantias legais de direitos sejam suficientes para o cumprimento destes critérios, mas mostra que tanto as leis quanto as práticas reais são levadas em conta nas decisões

das pontuações em questão.

As pesquisas e a classificação dos países são feitas a partir de um levantamento com mais de 100 analistas e 30 consultores, que produzem relatórios parciais com diversas fontes, incluindo, análises acadêmicas, relatórios de organizações não-governamentais, contatos profissionais individuais, artigos de notícias e pesquisas locais. As pontuações propostas são discutidas e defendidas em uma série de reuniões de revisão, tendo a pontuação final como resultado de um consenso de analistas, conselheiros e funcionários.

A Freedom House utiliza um sistema de três níveis que consiste em: pontuações, classificações e status.⁸ Um país ou território recebe de 0 a 4 pontos por cada um dos 10 indicadores de direitos políticos e outros, 15 indicadores de liberdades civis, que assumem a forma de perguntas. Uma pontuação 0 representa o menor grau de liberdade e direitos e 4 o maior grau. Assim, os indicadores de direitos políticos podem somar até 40 pontos, e os indicadores de liberdades civis 60 pontos, sendo a avaliação máxima de um regime representada pela pontuação 100, que compreende a soma dos dois.

As questões de direitos políticos são agrupadas em três subcategorias: Processo Eleitoral (3 questões), Pluralismo Político e Participação (4 questões) e Funcionamento do Governo (3 questões). As questões de liberdades civis estão agrupadas em quatro subcategorias: Liberdade de Expressão e Crença (4 questões), Direitos Associativos e Organizacionais (3 questões), Estado de Direito (4 questões) e Autonomia Pessoal e Direitos Individuais (4 questões).

A classificação de direitos políticos e liberdades civis, é ponderada para uma classificação geral que varia entre 0 e 7, onde 1 representa o estado máximo dos elementos agregados e 7 representa pouca ou nenhum elemento alcançado. Desta resultante, uma escala é criada para definição de status do país. As classificações se dão a partir da combinação de direitos

8 Por ajustes metodológicos, algumas definições explicativas dos dados serão apresentadas em conjunto com os dados no intuito de facilitar a compreensão direta do leitor. Também é válido ressaltar, que cada categoria, como mencionado, agrega uma lista de perguntas que estão amplamente disponíveis no site da instituição junto ao quadrante metodológico, bem como, alguns pontos ressaltados no presente estudo.

políticos e das liberdades individuais, onde, entre 1,0 e 2,5 são designados como livres, entre 3,0 e 5,5 parcialmente livres e entre 5,5 e 7,0 não livres.

V-DEM

O V-Dem é um instituto de pesquisa independente baseado no departamento de Ciência Política da Universidade de Gotemburgo, na Suécia. O instituto baseia-se em conhecimentos teóricos e metodológicos de uma equipe de profissionais espalhados pelo mundo para produzir dados de maneira, objetiva e o mais confiável possível. Pelo menos metade dos indicadores apresentados pelo instituto, baseia-se em informações factuais que podem ser obtidas de documentos oficiais, como constituições e registros governamentais; a outra metade, consiste em avaliações mais subjetivas sobre tópicos como práticas políticas. As questões, normalmente são trabalhadas por especialistas que fornecem classificações. Estas informações são disponibilizadas periodicamente em uma série de documentos gratuitos e de fácil acesso público.

As escalas do V-DEM tentando avaliar os índices entre 0 e 1, onde, quanto mais próximo de 1 melhor e maior, e quanto mais próximo de 0, pior e menor. A seção do banco de dados trabalhada neste estudo, reúne índices de níveis macros que transparecem características da democracia aos níveis mais abstratos.⁹

Serão explicados neste quadrante apenas o essencial para a compreensão da variável. Detalhes mais aprofundados como formulas, código de variáveis e etc., estão disponíveis no site do V-DEM junto ao *V-Dem Codebook V8*.

DEMOCRACIA ELEITORAL (DE)

O índice de democracia eleitoral, é representado pelo algoritmo (v2x_polyarchy) no banco do V-DEM. No esquema conceptual V-DEM, democracia eleitoral é entendido como um elemento essencial de qualquer outra concepção de democracia representativa - liberal, participativa,

9 A fins metodológicos algumas variáveis foram selecionadas a partir de alguns critérios que correspondam aos objetivos do presente estudo. São os chamados anexos (D), que fornece uma visão mais geral de todos os índices, ou seja, variáveis compostas por uma série de componentes.

deliberativo, igualitária, ou algum outro. O índice é formado, tendo de um lado, a média ponderada dos índices de medição de liberdade de associação de espessura, eleições limpas, a liberdade de expressão, funcionários eleitos, e sufrágio. Do outro lado, a interação multiplicativo de cinco vias entre aqueles índices. O resultado é o meio termo entre uma multiplicação média, linear e rigorosa dos dois.

DEMOCRACIA LIBERAL (DL)

O índice de democracia liberal, é representado pelo algoritmo (v2x_lib-dem) no banco do V-DEM. O modelo considera para análise, liberdades civis garantidas constitucionalmente, Estado de Direito forte, judiciário independente e com o sistema de freios e contrapesos eficazes, que possam limitar o exercício do poder executivo. Para tornar esta, uma medida da democracia liberal, o índice também leva o nível de democracia eleitoral em conta.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (DP)

O índice de democracia participativa, é representado pelo algoritmo (v2x_partipdem) no banco do V-DEM. Este modelo de democracia participativa, toma o sufrágio como concedido, enfatizando o engajamento em organizações da sociedade civil, democracia direta, e subnacional órgãos eleitos. Para torná-lo uma medida de democracia participativa, o índice também leva o nível de democracia eleitoral em conta.

DEMOCRACIA IGUALITÁRIA (DI)

O índice de democracia igualitária, é representado pelo algoritmo (v2x_egal-dem) no banco do V-DEM. É formado levando em consideração os níveis de desigualdades materiais e imateriais, somado a capacidade participativa dos cidadãos de todos os níveis sociais.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E FONTES ALTERNATIVAS DE INFORMAÇÃO (LEFAI)

O índice liberdade de expressão e fontes alternativas de informação, é representado pelo algoritmo (v2x_-freexp_altinf) no banco do V-DEM. É formado tendo os pontos estimados a partir de uma análise fatorial de Bayesian. É um esforço dos indicadores de mídia,

ponderando: censura, assédio de jornalistas, meios de viés, meios autocensura, impressão/transmissão de críticas, e impressão/perspectivas meios de transmissão, liberdade de discussão para homens e mulheres, e liberdade de expressão acadêmica e cultural.

LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO (LA)

O índice liberdade de associação, é representado pelo algoritmo (v2x_frassoc_thick) no banco do V-DEM. É formado, tendo os pontos estimados a partir de uma análise fatorial de Bayesian. O modelo considera os indicadores de proibição do partido, barreiras para as partes, autonomia das partes em oposição, eleições multipartidárias, entrada e saída de partido, e repressão.

ELEIÇÕES LIMPAS (EL)

O índice de eleições limpas, é representado pelo algoritmo (v2xel_fair) no banco do V-DEM. É formado a partir de uma série de indicadores associados a eleição, os pontos são estimados e o modelo é formado a partir de uma análise fatorial de Bayesian. Dentre os indicadores, estão: compra de votos, registros irregulares de votação, intimidação da eleição por parte do governo, eleição com eleitorado violento, e eleições livres e justas etc.

IGUALDADE PERANTE A LEI E LIBERDADE INDIVIDUAL (IPLI)

O índice Igualdade perante a lei e liberdade individual, é representado pelo algoritmo (v2xcl_rol) no banco do V-DEM. É formado, a partir dos indicadores estimados, e o modelo é construído de uma análise fatorial de Bayesian. Os indicadores considerados, são: administração pública imparcial e rigorosa com as leis de transparência, acesso à justiça para homens/mulheres, direitos de propriedades para homens/mulheres, liberdade de tortura, liberdade de assassinatos políticos, liberdade de trabalho forçado para homens/mulheres, garantia de liberdade de religião, liberdade de transação estrangeira e liberdade de movimentação interna e externa.

TEÓRICOS DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

Nesta secção, o objetivo não é trazer, necessariamente, um quadrante que dialogue sobre estudos que historicamente cunham o termo democracia, ou que atêm a denominar democracias em suas definições polissêmicas. Assim sendo, parte da literatura que disserta sobre origens democráticas ou tipos de democracia etc., não ganharão ênfase, o enfoque maior, fica por conta dos “progenitores” da democracia contemporânea com estudos que buscaram definir conceitos mais “palpáveis”, ou aplicáveis a realidade empírica, considerando na relação do seus principais protagonistas, critérios ou requisitos para acepções dos regimes políticos.

Classificar as democracias vem sendo uma tarefa moderna dos estudos voltados a Ciência política. A teoria democrática contemporânea busca acima de qualquer coisa criar parâmetros para analisar a qualidade dos regimes políticos nos países. Desde tempos, essa tarefa vem sendo inovada e tornando alvo de muitas críticas pela polissemia do conceito de democracia utilizados. É cada vez mais difícil criar uma linearidade comparativa de estudos que medem a qualidade das democracias, porquê ainda não existe um sistema fixo para definição: primeiro do que entendemos como democracia e segundo do que vamos agregar para avaliar esta democracia.

Os estudos mais recentes que buscam realizar esta atividade (como é proposta, deste), podem ser taxados de arbitrários mesmo que partam de premissas interessantes e concretas, sobretudo, de autores clássicos que tomaram grandes proporções na ciência política. Para tanto, é a partir destes estudos que se formulam reflexões e novas configurações de análises. Em meio a variedade de trabalhos nesta temática, há um consenso quanto a alguns parâmetros de análises irrevogáveis dentro de um regime “saudável”, ao menos, garantia de liberdades civis e direitos políticos e sociais.

As condições de análise trabalhadas neste estudo findam em torno deste dois principais parâmetros, tentando averiguar como e quais maneiras, podem mais agregar qualidade de vida aos indivíduos, como argumentam Acemoglu & Robindon:

O equilíbrio da igualdade social e das liberdades

individuais está na capacidade da sociedade, e de seus governos, em garantir o regime político democrático – com seus dispositivos eleitorais/representativos – com o fortalecimento do estado democrático de direito, o que gera uma sociedade empoderada em relação ao Estado como monopólio da força, onde os direitos civis, sociais e políticos são robustecidos pelas estruturas institucionais inclusivas. (ACEMOGLU & ROBINDON, 2012, apud NÓBREGA JR. 2015, 15)

Os conceitos de democracia trabalhados por autores da política consecutivamente ressaltam sempre elementos em comum. Para tanto, alguns outros aspectos chaves estão disponíveis em bancos de dados “mais universais” como é o caso dos utilizados neste estudo como indicadores empíricos a fins de comparação. A escolha dos bancos contrasta as escalas nos pontos considerados com o que a literatura mostra ser relevante, interligando, portanto, conceitos da teoria democrática e aspectos institucionais estruturados nos bancos de dados. A ideia portanto, passa a ser mais abrangente no sentido de postular comparações entre esferas que analisam segundo suas próprias definições metodológicas, e as definidas no presente estudo.

A percepção de democracia tomada nesta análise, compreende os muitos modelos normativos, sob atualizações de critérios e novas configurações. Para tanto, partiremos da democracia clássica trabalhada por autores referências na Ciência Política, tais como Schumpeter, Robert Dahl, Guillermo O'Donnell, Adam Przeworski e outros. Dada esta, democracia representativa procedimental. Esta que pressupõe a necessidade de ampliação dos espaços de decisão coletiva; a participação ampla da população em questões públicas cotidianas e no período eleitoral. (MIGUEL, 1996)

Held (1987) argumenta que Schumpeter buscou se aproximar de um modelo mais real e consistente da teoria democrática, apresentando uma percepção da democracia como um método político que possibilita uma organização institucional, onde através de um processo eleitoral, abre oportunidade de eleger, aprovar ou reprovar seus representantes. Este fator de aprovação e reprovação, gera nos agentes representantes

um alerta sobre as ações realizadas, logo, a consequência de suas práticas seria transpassada no voto.

Assim, a vida democrática seria a luta entre líderes políticos rivais, organizados em partidos, pela promessa de igualdade e melhores condições para o desenvolvimento humano. A participação dos cidadãos seria única e exclusivamente de escolher os representantes, neste caso, os que correspondessem a seus interesses. O autor também argumentava que a democracia não poderia significar que o povo realmente governa, mas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar seus representantes. Enquanto os governantes pudessem ser substituídos e o eleitorado pudesse escolher pelo menos entre duas opções, a ameaça contra a tirania estava desconsiderada.

Schumpeter (1961) define ainda que para o método democrático funcionar, é necessário algumas condições, tais como: políticos qualificados; competição entre líderes de partidos de forma restrita; um corpo burocrático eficiente e independente; controle democrático contra conflitos entre eleitores e entre competidores; bem como, uma cultura de tolerância sob as diferentes opiniões.

Prezerworski (1984), em consonância com Schumpeter, define que numa democracia, os resultados do processo político, devem ser, em certa medida, indeterminados no que diz respeito às posições que os participantes ocupam no conjunto das relações sociais incluindo as relações de produção e das instituições políticas. Assim, a incerteza de que nossos interesses serão sempre vencedores numa competição, nos aproxima da democracia, enquanto reforça o processo competitivo.

Pelo fato de Schumpeter reduzir as concepções de democracia ao crivo eleitoral sua teoria é fortemente criticada por vários autores, apesar de quase sempre considerarem como o principal critério as eleições nos moldes Schumpeterianos, mas no processo conceitual da democracia, novas definições vão surgindo e agregando a complexidade do termo.

Mainwaring et al (2001) trata a teoria Schumpeteriana como (sub) mínima e elitista. Tais definições se devem ao fato de, primeiramente o autor definir apenas o critério eletivo como requisito para democracia, e segundo por postular qualificações para quem deve participar deste processo, tanto na posição de concorrente aos cargos, quanto na

posição de eleitor. Para os autores, estes requisitos são insuficientes e não devem ser postulados como minimalistas, sendo assim, classificado como uma teoria democrática (sub) mínima.

Contrário à noção Schumpeteriana de que a política democrática é, em última instância guiada pelas elites em competição, Dahl (2015), juntamente com muitos outros pluralistas, insistiram que ela está ancorada a um consenso sobre valores que estipula os parâmetros da vida política. E o que difere adequadamente os políticos “comuns” dos políticos elitistas é o conjunto de fundamentação sobre cultura política. Enquanto para o primeiro a permanência de um sistema eleitoral competitivo está atrelada a uma dada legitimidade do sistema, o segundo defendia que o sistema político seria uma resultante das profundezas da cultura política.

A democracia, consiste, assim, na ampliação da competição e no direito a participação política, tornando-se fruto de relações estratégicas, num balanço entre custo e benefícios feito pelos atores, sendo o voto indispensável neste contexto. Dahl postula a ação dos agente como a principal variável da democracia, pois, a competição pelo voto gera, na medida do possível, uma maior tolerância ao adversário, à oposição, um equilíbrio entre as forças, já que um não elimina o outro. Assim, Dahl não discorda da visão Schumpeteriana de democracia, mas acrescenta que o processo não acontece só entre líderes, mas também com os não líderes.

Przeworski (1984), argumenta que uma atividade primordial para o concedimento da democracia é garantia do bom funcionamento das instituições democráticas sob qualquer cenário. Estas, proporcionam efetividade do processo político competitivo, adverso aos interesses de qualquer agente político. A democracia também, só é possível quando as forças políticas relevantes, conseguem garantir em segurança, que os interesses dos indivíduos não sejam afetados consideravelmente no decorrer de uma competição democrática; que haja competição livre, oposição, alternância e obviamente, garantias de assumir o cargo que disputou.

Pinheiro (2000) aponta que para a consolidação democrática, a qualidade do Estado de Direito deve prevalecer sob qualquer circunstância. Em outras palavras, o Estado deve garantir e preservar os direitos civis

e políticos para maior parte da população, isso quer dizer, ausência de elementos que firam os princípios legais dos indivíduos a exemplo da violência. O autor destaca ainda, que a violência descontrolada e práticas autoritárias por parte das instituições coercitivas, são verdadeiros entraves para a democracia.

Seguindo a linha de autores clássicos na discussão de qualidades da democracia Morlino (2015), coloca liberdade e igualdade como os dois principais pontos ideais a parâmetros democráticos. Argumenta que Dahl (1971) e Marshall (1963), já vinham dando sugestões mais contemporâneas a serem agregadas nos critérios analíticos de qualidade, mas que estas, rejam em torno dos pilares essenciais, tais como: direitos políticos, civis e sociais.

O'Donnell (2011) advoga que um estado pouco eficiente, com baixos níveis de efetividade, credibilidade e filtragem pode coexistir com eleições razoavelmente limpas, e com certos direitos e liberdades políticas. Esse tipo de Estado seja grande ou pequeno, não tende a ser propulsor de direitos civis, culturais e sociais, consequentemente, torna-se limitado e seletivo aos favorecidos.

O'Donnell argumenta ainda que a construção do indivíduo como agente político, portador e garantidor de direitos dentro da esfera pública, antes mesmo de enumerar quaisquer critérios de legitimidade do sistema eleitoral (em seus sentido mais amplo Schumpeteriano), ou de partidos políticos enquanto grupos e forças políticas. Falar sobre garantias do pragmatismo institucional, exige condicionantes para a exequibilidade destes fins, e a posição da agência e do indivíduo enquanto agente político é uma delas.

Somado a isso, O'Donnell (1998) ainda ver dois tipos diferentes de parâmetros importantes para o êxito institucional, são as noções de accountability¹⁰: vertical e horizontal. No geral, o termo diz respeito a forma de controle social sob o poder público, onde quanto maior for o nível de conscientização política dos agentes, maior é o nível de respeito ao accountability. O accountability horizontal, pressupõe uma relação entre os três poderes, autônomos do Estado, e dispostas a supervisionar e punir ações errôneas de outras agências. Já o accountability vertical

10 O termo representa de forma mais geral: responsabilização, transparência e eficiência nas tomadas de decisões públicas.

está muito mais associado a capacidade de controle da população sobre seus agentes públicos. Para além disso, a existência de accountability vertical é uma espécie de garantia que esses países vivem em regimes democráticos, pois aqui, são levados em consideração aspectos eletivos do governo, a liberdade participativa do povo e da imprensa em expor opiniões e reivindicações. Quando o accountability vertical realmente existe, há um nível de controle da população com os seus agente públicos, pois contados os anos, a sociedade civil através do voto exerce seu poder de julgamento aos candidatos na eleição, isso permite articulações e expressões com ênfase em denúncias aos que não correspondem suas pautas e demandas.

Um dos principais objetivos de O' Donnell, inicialmente foi poder colocar na balança alguns elementos para analisar os regimes democráticos, e assim, fundamentar o nível de qualidade das democracias trabalhadas em teorias. Suas contribuições serviram de alicerce ou estimulantes para a interlocuções entre pesquisadores, no que diz respeito a desenvolvimento humano e qualidade de vida, assim uma coisa estava diretamente atrelada a outra.

O Desenvolvimento humano e sua forte ligação com a garantia de direitos humanos, são para O' Donnell (2013) a base de uma democracia. Isto, por si, dá embasamento para a construção do ser humano enquanto cidadão, dotado de direitos e deveres, em resposta às demandas sociais. É a partir desta responsabilidade, que se pode avaliar os níveis de viabilidade dos indivíduos em agir conjuntamente para o enriquecimento humano e permearem como agentes políticos. O autor também acredita que a democracia só é possível a partir de uma série de exigências mínimas, destaco: eleições livres, limpas, competitivas, igualitárias, decisivas, inclusivas e promovidas por cidadãos políticos, aos quais o votam e também podem ser votados; um sistema legal que estabelece e apoia direitos políticos e liberdades necessárias para um regime democrático; acesso a informação livre e plural.

Para Molino (2015) a definição de qualidade de democracia segue alguns parâmetros gerais medidos por procedimentos, conteúdos ou resultados. Assim, por exemplo, a satisfação individual dos “consumidores” direto destas democracias são de suma importância para analise situacional. Deriva dos cidadãos o poder de monitorar os governos,

seguido de seus planos e objetivos no intuito de avaliar a eficiência e a eficácia das decisões, disso, a satisfação com os níveis de *accountability*.

Dahl (2015), argumenta que para a democracia existir, alguns requisitos são demandados: 1º Liberdade de formar e aderir a organizações; 2º Liberdade de expressão; 3º Direito de voto; 4º Elegibilidade para cargos públicos; 5º Direito de líderes políticos disputarem apoio e votos; 6º Fontes alternativas de informação; 7º Eleições livres e idôneas; 8º Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Molino (2015) traz oito possíveis dimensões para se medir a qualidade ou apontar boas democracias. A primeira dimensão, é o Estado de Direito; a segunda e a terceira, às duas formas de *accountability*; a quarta e a quinta, participação e competição; sexta e sétima, respeito aos direitos, garantia de liberdade e igualdade política, social e econômica maior; e a oitava, dimensão refere-se a responsividade (no sentido de correspondência do sistema) aos desejos dos cidadãos em sociedade civil.

Dentro das dimensões desenvolvidas por Molino, há um quesito a ser mencionado, algumas dimensões precisam da efetivação de outras para poderem ser alcançadas, é o caso por exemplo da conexão do forte Estado de Direito com as Liberdades, igualdades e *accountability* de fato. Em cooptação, Mainwaring et al (2001), faz alusão a importância das liberdades civis:

Sem a proteção de liberdades civis, o processo eleitoral em si é vicioso; as eleições não são livres e isentas quando a oposição se expõe a represálias por criticar o governo, quando estão proibidas a manifestação e divulgação de opiniões contrária ao governo, quando os partidos políticos não podem se organizar ou reunir, quando os jornalistas não podem publicar livremente suas opiniões, quando os candidatos são proibidos de viajar, e assim por diante. (MAINWARING et al, 2001, p. 653-654).

Mainwaring et al, (2001) define democracia, minimamente sob

alguns critérios: (a) promover eleições competitivas livres e limpas para o legislativo e o executivo, (livres no sentido de abrir oportunidade dos eleitores escolheres quem quiserem sem sofrer repressão e limpas na garantia de um resultado fidedigno longe de fraudes); (b) que pressupõe uma cidadania adulta abrangente, (força motora na promoção da participação dos cidadãos enquanto agentes políticos); (c) que protege as liberdades civis e os direitos políticos, (garantia mínima de direitos políticos, tais como sufrágio adulto, liberdade de expressão, liberdade de organização e de imprensa); (d) no qual os governos eleitos de fato governam e os militares estão sob controle civil. O autor descreve ainda que essa posição contrasta com os procedurais (sub)mínimos, como os apontados por Schumpeter e Przeworski.

Desta forma, a possibilidade de identificar as limitações de um conceito (sub)mínimo de democracia, dado o propósito de explicar a magnitude de um modelo. A teoria (sub)mínima de democracia considera apenas a proeminência das eleições como mecanismo de escolha dos representantes, suficientes para definir uma democracia, não se preocupando com a amplitude de outros aspectos, como a garantia de direitos civis e liberdades políticas. Já a definição de modelos minimalistas de democracia, não desconsidera a relevância das eleições, mas acrescenta que, por si, não é suficiente pra definir uma democracia dada uma definição mais ampla do termo que anteceda outros aspectos procedimentais, como já mencionado.

Por conseguinte, é importante ressaltar que os aspectos considerados para analisar o desempenho dos regimes políticos neste trabalho, levam em consideração referencial, o discernimento dos autores, suas premissas e perspectivas como reflexões teóricas para o alicerce empírico trabalhados nas condições dos bancos de dados. Por via de regras, a maioria dos autores outrora trabalhados nesta secção, compõem as bases teóricas que fundamentam as variáveis de ambos bancos.

Os critérios que serão ponderados aqui, segue uma subjetividade de escolhas, que não necessariamente são arbitrárias e classificadas como mais importantes que outras, mas que correspondem as proposições objetivas desta atividade, são critérios fundamentados em estudos que ressaltam sua relevância no cenário democrático, assim, procedurais e minimalistas, agregando para além de eleições, como apresentado nesta

revisão bibliográfica a exemplos de: Mainwaring et al, (2001), Morlino (2015) e Dahl (2015).

As dimensões abordadas para compreender a definição de democracia trabalhada neste estudo, são necessárias para a validação do regime enquanto seu nível satisfatório. Isso não quer dizer que os elementos escolhidos aqui, são necessariamente mais coerentes para qualquer conclusão que não venha ser contestada, mas que quando leva-se em consideração uma gama maior de variáveis ou pré-requisitos, busca-se ampliar a capacidade explicativa do fenômenos em sua complexidade.

RESULTADOS E DICAUSÃO

Nesta seção, os dados destacados na metodologia deste estudo serão trabalhados. Inicialmente é importante, se atentar as escalas de pontuações mínimas e máximas para cada variável, esta relação está disponível em nota de rodapé junto a definição da sigla, como nos mostra a tabela 1.

A tabela 1, nos apresenta dados referentes a cada país da América Latina. Os dados são divididos em subcategorias. Para direitos políticos são considerados as três primeiras colunas: processo eleitoral, pluralismo político e funcionamento do governo. E para liberdades civis são agrupadas as quatro variáveis seguintes: liberdade de expressão e crença, direitos associativos e organizacionais, estado de direito, autonomia pessoal e direitos individuais.

As duas últimas variáveis apresentadas correspondem a soma de pontos alcançados consecutivamente na série de direitos políticos e liberdades civis. A pontuação geral mais alta que pode ser concedida para os direitos políticos é 40 (ou uma pontuação de 4 para cada uma das 10 perguntas). A pontuação geral mais alta que pode ser concedida para as liberdades civis é de 60 (ou uma pontuação de 4 para cada uma das 15 questões).

Conforme apresentado em ranking na tabela 1, o Uruguai é o país que corresponde a praticamente todas as demandas apresentadas pela Freedom House alcançando a pontuação máxima em cinco das sete variáveis apresentadas. As duas variáveis que não obtiveram a pontuação máxima (estado de direito, autonomia pessoal e direitos individuais), ficaram apenas um ponto abaixo da nota máxima.

Tabela 1. Dados detalhados por categoria referente a variáveis nos países da América Latina.

	PE ¹	PPP ²	FG ³	LEC ⁴	DAO ⁵	ED ⁶	APDI ⁷	DP ⁸	LC ⁹	TOTAL ¹⁰
Uruguai	12	16	12	16	12	15	15	40	58	98
Chile	12	15	10	16	12	14	15	37	57	94
Costa Rica	12	15	11	16	11	13	13	38	53	91
Argentina	11	14	8	15	11	10	14	33	50	83
Panamá	12	15	8	15	11	10	12	35	48	83
Brasil	11	14	6	15	10	9	13	31	47	78
Peru	11	13	7	15	8	8	11	31	42	73
El Salvador	11	14	9	12	8	8	8	34	36	70
Bolívia	10	11	7	14	9	6	10	28	39	67
R. Dominicana	9	10	7	14	10	8	9	26	41	67
Colômbia	10	11	8	12	5	9	10	29	36	65
Paraguai	10	12	5	12	8	7	10	27	37	64
México	9	12	5	13	7	6	10	26	36	62
Equador	7	11	7	12	7	6	10	25	35	60
Guatemala	8	10	5	12	6	7	8	23	33	56
Honduras	7	8	5	9	4	5	8	20	26	46
Nicarágua	3	6	3	11	5	6	10	12	32	44
Haiti	5	7	5	10	4	4	6	17	24	41
Venezuela	2	6	0	8	2	1	7	8	18	26
Cuba	0	0	1	5	0	2	6	1	13	14

Fonte: Freedom in the world 2018 raw data.

Os destaques em sequência ficam por conta do Chile e da Costa Rica, únicos países a ficar dentro da margem dos 90 a 100 pontos na região. O Chile e a Costa Rica tiveram a pontuação total de 94 e 91 respectivamente. Isso mostra o quanto estes países claramente estão propensos ao sucesso de seus regimes políticos, podem tranquilamente

serem definidos como democracias consolidadas segundo os critérios levados em consideração.

Algo válido a ser ressaltado é a forma pela qual Venezuela, e principalmente, Cuba se apresentaram. A Venezuela marcou apenas dois pontos na variável processo eleitoral, nenhum ponto da esfera de funcionamento do governo, dois pontos nos direitos associativos e organizacionais e apenas um ponto no quadrante referente a estado de direito. A situação é ainda mais decadente quando analisamos Cuba, o país chegou a não marcar nenhum ponto em processo eleitoral, pluralismo político e participação e direitos associativos e organizacionais. Seguido de apenas um ponto em funcionamento de governo, dois pontos no estado de direito. O resultado é um país que na escala de 0-40 em direitos políticos, marcou insignificantes 1 ponto.

Apesar de geograficamente e historicamente, os países da América Latina compartilharem trajetórias parecidas, os níveis de qualidade de vida entre eles são discrepantes. Se a discussão girasse em torno de escalas de qualidade, teríamos uma complexidade ainda maior para entender o que realmente é mais importante para um determinado país.

Segundo a designação de democracia liberal constituído pela Freedom House, para que um país seja considerado minimamente democrático, sua pontuação no quadrante de processo eleitoral tem que ser 7 ou melhor, na categoria geral de direitos políticos 20 ou melhor e na pontuação de liberdades civis 30 ou mais. Desta forma analisando friamente a tabela 1, a Freedom House compreende que a maioria dos países da América Latina, com exceção de (Honduras, Nicarágua, Haiti, Venezuela e Cuba), satisfazem os requisitos mínimos para uma democracia liberal.

Não obstante, como apresentado na tabela 2, seguindo a pontuação agregada da Freedom House, a maior parte dos países Latino-americanos são apenas parcialmente livres (o que configura uma situação híbrida entre regimes democráticos e autoritários), ficando restrito o status de livre a apenas oito dos vinte analisados.

Tabela 2. Resultados ponderados pelo mecanismo classificatório da Freedom House, com definição de status do regime político.

	Direitos Políticos ¹	Liberdades Cívicas ²	Status
Uruguai	1	1	L
Chile	1	1	L
Costa Rica	1	1	L
Argentina	2	2	L
Panamá	2	2	L
Brasil	2	2	L
Peru	2	3	L
El Salvador	2	3	L
Bolívia	3	3	PL
R. Dominicana	3	3	PL
Colômbia	3	3	PL
Paraguai	3	3	PL
México	3	3	PL
Equador	3	3	PL
Guatemala	4	4	PL
Honduras	4	4	PL
Nicarágua	5	4	PL
Haiti	5	5	PL
Venezuela	6	5	NL
Cuba	7	6	NL

Fonte: Freedom in the world 2018 raw data.

A classificação de direitos políticos é ajuizada e constituída entre o e 7. Os países com classificação, 1, desfrutam de uma ampla gama de direitos políticos, incluindo eleições livres e justas; os candidatos que são eleitos realmente governam; os partidos políticos são competitivos; a oposição desempenha um papel importante e goza de poder real e os interesses dos grupos minoritários estão bem representados na política e no governo. Com a classificação de 2 os direitos políticos

são ligeiramente mais fracos do que aqueles com uma classificação de 1 devido a fatores como corrupção, limites ao funcionamento de partidos políticos e grupos de oposição e processos eleitorais falhos. Com uma classificação de 3, 4 ou 5 protegem moderadamente quase todos os direitos políticos ou protegem fortemente alguns direitos políticos, negligenciando outros. Com 6, têm direitos políticos muito restritos. Eles são governados por regimes autoritários, muitas vezes com líderes ou partidos que originalmente tomaram o poder pela força e estão no poder há décadas. E os países com uma classificação de 7 têm poucos ou nenhum direito político devido à severa opressão do governo, por vezes em combinação com a guerra civil.

A classificação de liberdades civis nada difere da avaliação ponderada entre o e 7, logo, países com a classificação de 1, desfrutam de uma ampla gama de liberdades civis, incluindo liberdades de expressão, reunião, associação, educação e religião, têm um sistema legal estabelecido e geralmente justo que garante o estado de direito (incluindo um judiciário independente), permite atividade econômica livre e tende a lutar pela igualdade de oportunidades para todos, incluindo mulheres e grupos minoritários. Com uma classificação 2, têm liberdades civis ligeiramente mais fracas do que aqueles com uma classificação de 1 por causa de fatores como limites à independência da mídia, restrições às atividades sindicais e discriminação contra grupos minoritários e mulheres. 3, 4 ou 5 protegem moderadamente quase todas as liberdades civis ou protegem fortemente algumas liberdades civis enquanto negligenciam outras. Com uma classificação de 6, têm liberdades civis muito restritas. Eles limitam fortemente os direitos de expressão e associação e frequentemente detêm presos políticos. E com uma classificação de 7 têm poucas ou nenhuma liberdades civis. Seus governos ou poderosos atores não estatais não permitem praticamente nenhuma liberdade de expressão ou associação, não protegem os direitos dos detidos e presos e, muitas vezes, controlam a maior parte da atividade econômica.

Aqui, vale a atenção para o processo de conversão de pontos seguindo a nova margem de escala descrita na nota de rodapé. As pontuações que são resultados totais das categorias de direitos políticos e liberdade civis, são ponderadas em outra escala definida pelo banco, que varia de 1 a 7, onde 1 representa as condições mais livres e 7 menos livres.

A diferença entre os direitos políticos de um país e as liberdades civis raramente é superior a dois pontos. Os Estados politicamente opressivos tipicamente não permitem uma sociedade civil bem desenvolvida, por exemplo, e é difícil, se não impossível, manter as liberdades políticas na ausência de liberdades civis como a liberdade de imprensa e o estado de direito.

Avaliado um país em seus níveis de direitos políticos e liberdades civis, é determinado um status geral sobre ele. L, PL e NL, representam respectivamente, livres, parcialmente livres e não livres. As designações de Livre, Parcialmente Livre e Não Livre cobrem uma ampla faixa das pontuações disponíveis. Por exemplo, aqueles que estão no extremo inferior da categoria Livre (2 em direitos políticos e 3 em liberdades civis, ou 3 em direitos políticos e 2 em liberdades civis) diferem daqueles no extremo superior do grupo Livre (1 para ambos critérios). Além disso, uma designação de Livre não significa que um país ou território goze de liberdade perfeita ou que não tenha problemas sérios, apenas que desfruta de uma liberdade comparativamente maior do que aqueles classificados como Parcialmente Livre ou Não Livre.

Como já era esperado, os países que receberam a melhor avaliação foram Uruguai, Chile e Costa Rica, tendo os melhores índices quando ponderados as pontuações totais, demonstrando o fortalecimento de seus regimes à consolidação democrática; enquanto Venezuela e Cuba, os piores, transparecendo a fragilidade institucional e a permanência sob regimes autoritários, nocivos ao desenvolvimento humano.

É complicado datar até que ponto este sistema de escala da Freedom House pode ser viável para transluzir uma realidade vivida em cada país, uma distância muito grande pode haver em uma mesma categoria, mas isso não é um problema único e exclusivamente de um banco de dados, ou da intenção de um pesquisador, mas sim do embate enfrentado cotidianamente pelas Ciências Sociais, quando o assunto é referenciar e categorizar fenômenos sociais, a constância é imprescindível. O que é fato, é que o banco agrega muitas questões e fazem isso de maneira competente e transparente para se aproximar comumente destas realidades. Aos poucos, os índices vão se aperfeiçoando e criando mecanismos de medição mais fidedignos a realidade empírica, para tanto, o processo é complexo e lento.

Diferentemente da Freedom House o V-Dem, é um banco de dados mais completo e complexo do ponto de vista detalhado das variáveis que interessam a ciência política de forma mais geral. Para tanto, sofre com o mesmo questionamento levantado anteriormente, no que diz respeito a capacidade objetiva de transluzir uma realidade. Entretanto, o banco V8 conta com diversas variáveis importante para se medir uma democracia. As que foram selecionadas neste estudo, como demonstra o quadro 1, correspondem às demandas requisitadas nos objetivos e tentam agregar valores empíricos a concepção de democracia consentida.

Quadro 1. Dados selecionados para análise de variáveis voltadas ao desempenho do regime político.

	DE	DL	DP	DI	LEFAI	LA	EL	IPLI
Argentina	0,77	0,63	0,51	0,58	0,88	0,91	0,82	0,84
Bolívia	0,65	0,40	0,47	0,47	0,78	0,81	0,70	0,79
Brasil	0,75	0,57	0,50	0,48	0,80	0,88	0,88	0,78
Chile	0,86	0,79	0,59	0,60	0,95	0,88	0,97	0,93
Colômbia	0,63	0,49	0,43	0,35	0,82	0,90	0,64	0,72
Costa Rica	0,89	0,83	0,66	0,79	0,95	0,93	0,96	0,96
Cuba	0,19	0,08	0,07	0,25	0,08	0,04	0,35	0,44
R. Dominicana	0,54	0,25	0,30	0,24	0,76	0,77	0,54	0,69
Equador	0,61	0,36	0,42	0,45	0,79	0,71	0,72	0,91
El Salvador	0,66	0,46	0,39	0,28	0,87	0,86	0,67	0,65
Guatemala	0,67	0,51	0,43	0,28	0,81	0,87	0,72	0,68
Haiti	0,52	0,26	0,28	0,18	0,79	0,87	0,37	0,54
Honduras	0,46	0,27	0,29	0,22	0,71	0,84	0,38	0,68
México	0,65	0,48	0,41	0,36	0,80	0,82	0,74	0,67
Nicarágua	0,31	0,12	0,19	0,20	0,56	0,36	0,28	0,56
Panamá	0,76	0,61	0,48	0,58	0,84	0,88	0,87	0,90
Paraguai	0,65	0,47	0,41	0,30	0,77	0,85	0,71	0,78
Peru	0,74	0,60	0,53	0,48	0,89	0,83	0,88	0,74
Uruguai	0,86	0,77	0,71	0,71	0,95	0,89	0,96	0,96

Venezuela	0,27	0,12	0,19	0,21	0,38	0,50	0,28	0,29
-----------	------	------	------	------	------	------	------	------

Fonte: V-Dem codebook v8 – varieties of democracy, 2018.

A primeira variável (DE) diz respeito à democracia eleitoral e tenta compreender até que ponto o modelo eleitoral satisfaz em sua amplitude. Para isso, leva em consideração o princípio eleitoral, e seus níveis de liberdade de operação, ou seja, garantia de eleições limpas e não marcadas por fraudes ou irregularidades sistemáticas; liberdade de expressão nos meios de comunicação independentes e com possibilidades de apresentar alternativas dos diferentes pontos de vista referentes a política. O índice também considera a atividade de responsividade dos governantes aos cidadãos pelo mecanismo de competição eleitoral em aprovação ou reprovação nas dadas circunstâncias. Este índice teve como destaque positivo a Costa Rica alcançando na escala de 0 a 1, a nota de (0.89), seguido de Uruguai (0.86) e Chile (0.86); e como destaques negativos Nicarágua (0.31), Venezuela (0.27) e Cuba com (0.19).

O segundo índice, mede a democracia liberal (DL), avaliando até que ponto o modelo se aproxima do tipo ideal. O indicador enfatiza a importância de proteger os indivíduos e os direitos das minorias contra a tirania do Estado e da tirania da maioria. Assim, este índice pondera o poder político na medida em que julga a qualidade da democracia pelos limites colocados no governo. Os países em destaque positivo foram: Costa Rica (0.83), Chile (0.79) e Uruguai (0.77); e negativamente Nicarágua (0.12), Venezuela (0.12) e Cuba com (0.08).

O terceiro índice, mede a Democracia Participativa (DP), avaliando até que ponto a participação democrática é alcançada em seu modelo ideal. Enfatiza a participação ativa dos cidadãos nos processos políticos, sejam eles eleitorais ou não. Desta forma, o modelo parte da premissa que a vontade dos cidadãos seja preferida sempre que possível, e esta, é motivada pela prática alicerce da democracia eleitoral: delegar autoridade aos representantes. Os países em destaque positivo foram: Uruguai (0.71), Costa Rica (0.66) e Chile (0.59); e negativamente Nicarágua e Venezuela com a mesma pontuação (0.19) e Cuba (0.07).

O quarto índice apresentado no quadro 1, mede a democracia igualitária (DI), a partir do princípio da igualdade, o nível de aproximação do tipo ideal. Este modelo sustenta a argumentação que as desigualdades

materiais e imateriais, inibem o exercício dos direitos formais e liberdades civis, diminuindo a capacidade participativa dos cidadãos de todos os níveis sociais. Esta democracia é igualitária quando: 1º os direitos e liberdade dos indivíduos é protegida igualmente entre todos os grupos sociais; 2º os recursos são distribuídos igualmente entre os grupos sociais; e 3º quando grupos e indivíduos desfrutam de igualdade de acesso ao poder. Os países que se sobressaíram positivamente foram: Costa Rica (0.79), Uruguai (0.71) e Chile (0.60); e negativamente Venezuela (0.21), Nicarágua (0.20) e Haiti (0.18), aqui vale ressaltar que esta é a única variável ao qual Cuba não apareceu entre os três piores países, apesar disto seu índice também é muito baixo, com 0.25.

O quinto índice, liberdade de expressão e fontes alternativas de informação (LEFAI), busca avaliar o nível de respeito do governo, referente a imprensa alternativa e a meios de comunicação, prezando pela liberdade das pessoas comuns em discutir questões políticas em casa e na esfera pública, bem como, a liberdade de expressão acadêmica e cultural. Os países que obtiveram melhores posições foram: Costa Rica, Uruguai e Chile compartilhando a mesma pontuação de (0.95); os piores foram Nicarágua (0.56), Venezuela (0.38) e Cuba (0.08).

O sexto índice é o de liberdade de associação (LA), esta variável avalia em que medida os partidos, incluindo os partidos de oposição, permitem que a criação de novos grupos organizacionais da sociedade civil, participem conjuntamente às eleições livremente. Os países com melhores indicadores foram: Costa Rica (0.93), Argentina (0.91) e Colômbia (0.90); e negativamente Venezuela (0.50), Nicarágua (0.36) e Cuba (0.04).

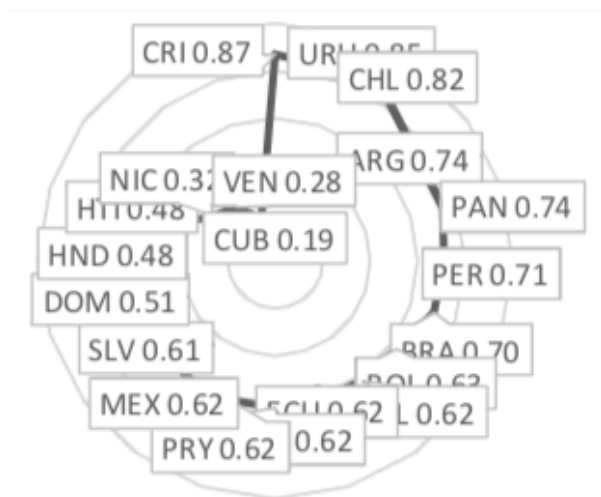
O sétimo índice é o de eleições limpas (EL), como o próprio nome já diz tenta analisar até que ponto há eleições livres e justas no país. Este modelo conota a ausência de fraudes, irregularidades sistemáticas, intimidação do governo da oposição, compra de votos ou violência da eleição. Os países que obtiveram os melhores resultados foram: Chile (0.97) e Costa Rica e Uruguai com (0.96); e os piores fora: Cuba (0.35), seguidos de Nicarágua e Venezuela com (0.28).

E por último, mas não menos importante, o índice de igualdade perante a lei e liberdade individual (IPLI). Esta variável contempla os níveis de transparência e rigorosidade aplicadas a administração pública,

níveis de imparcialidade, de acesso à justiça, garantia de propriedades, liberdade do trabalho forçado, direito à integridade física e liberdade de religião. Os países com os melhores e piores índices, assim como a maioria das variáveis anteriores, foram os mesmos, em destaque positivo: Costa Rica e Uruguai com (0.96), e Chile com (0.93); e negativamente: Haiti (0.54), Cuba (0.44) e Venezuela (0.29).

O gráfico 1, trabalhado a seguir é o resultado de média das variáveis apresentadas no quadro 1. Já que a escala de avaliação das variáveis selecionadas vão de 0 a 1, onde quanto mais próximo de 1 melhor e quanto mais próximo de 0 pior, os números apresentados no gráfico são resultados de uma soma dividida pela quantidade de variáveis, ou seja, uma média avaliativa entre 0 e 1 para cada país, baseado nos indicadores selecionados.

Gráfico 1. Média total das variáveis apresentadas no quadro 1.



Fonte: V-Dem codebook v8 – varieties of democracy, 2018.

Os resultados apresentados no gráfico 1, demonstram em meio ao desenho como cada país se comporta quando levado em consideração o conjunto de variáveis selecionadas para análise neste estudo. Quanto

mais próximo do núcleo do radar, pior o desempenho do país em relação a satisfação dos critérios analisados, e quanto mais próximo das bordas, melhor.

Assim, como nas informações postuladas anteriormente, os países que demonstram melhores resultados na região analisada são: Costa Rica, Uruguai e Chile, estes ficam na casa dos 0.80, variando entre 0.82 a 0.87. São seguidos de outros quatro países na casa do 0.70, Argentina, Panamá, Peru e Brasil, variando entre 0.70 a 0.74. A maior parcela de países circula na casa dos 0.60, variando entre 0.61 a 0.63, como é o caso de Bolívia, Colômbia, Equador, Guatemala, Paraguai, México e El Salvador. República Dominicana, Honduras e Haiti, marcam respectivamente (0.51, 0.48 e 0.48) estão entre os seis países com menores pontuações, seguidos dos países com os piores indicadores, Nicarágua (0.28), Venezuela (0.28) e Cuba (0.19).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho, buscou elucidar algumas questões centrais para compreender os desenhos institucionais que comportam os regimes políticos dos países latino-americanos no ano de 2018. Para isto, buscou-se interligar alguns conceitos da teoria democrática, com análises das estruturas institucionais por meio de bancos de dados abrangentes sobre alguns pontos que foram acalentados para análise.

Em defesa a relevância de estudos de política comparada entre países, Mainwaring et al, (2001) destaca que os estudos que medem a qualidade das democracias dos países, tem um forte poder contributivo no avanço dos debates sobre a área. Para além disso, abre espaço para a comunidade acadêmica discutir sobre diversas abordagens dos regimes e submetê-los a reflexões críticas.

Em correspondência aos principais critérios que rodearam este estudo: promoção de eleições competitiva, periódicas, pluripartidárias, livres, limpas; pluralismo político e participação universal de adultos; garantias razoáveis de liberdades civis e direitos políticos; igualdade perante leis e liberdades individuais. É passível a argumentação que a maioria dos países latino-americanos, embora não convivam em estado de excelência, possuem um referencial “intermediário” em seus regimes políticos.

Com exceção da Costa Rica, Chile e Uruguai, os maiores problemas identificados estão concentrados na ausência de garantia de um estado de direito forte e proeminente; junto a pouca visibilidade dos direitos de minorias contra a tirania do Estado; ausência participativa dos cidadãos nos processos políticos; e altos níveis de desigualdades materiais e imateriais, que promovem o distanciamento por consequência dos indivíduos a direitos políticos e liberdades civis.

Como argumentava Pinheiro (2000) um dos maiores empecilhos para a consolidação democrática dos países na América Latina é a fragilidade das instituições políticas e a baixa capacidade participativa dos indivíduos na políticas de forma responsiva. Apesar disto, o estudo mostrou que o regime político preponderante na América Latina é a democracia.

Segundo os critérios da Freedom House, apenas Venezuela e Cuba enfrentam problemas com regimes autoritários, embora haja outros países na região com índices baixos, são considerados como parcialmente livres e quiçá propensos a consolidação democrática. A questão é que como ressaltado anteriormente, classificar em escalas muito longas, pode agregar diferentes níveis de democracia a apenas uma categoria. Como é o caso dos extremos positivos a exemplo da Bolívia, que recebe uma alta avaliação no crivo eleitoral e a Nicarágua, com uma avaliação que transparece praticamente inexistência de processo eleitoral, mas ambas recebem o mesmo status de parcialmente livres.

Melhor que a definição direta que o instituto dá em status para cada país, é os requisitos mínimos que ele atribui para definição de democracia liberal, quando exige uma pontuação mínima de processo eleitoral, direitos políticos e liberdades civis, aumentando os requisitos básicos para demarcação de democráticos. Neste caso, por exemplo, o problema citado anteriormente de grande escala categórica, seria parcialmente sancionado.

Outro ponto é como os países da América Latina se comportam diante de prerrogativas básicas associadas ao estado de direito, tais como: Segurança individual, ordem civil, ausência de medo e da tortura, segurança pessoal e o direito à propriedade privada garantido e protegidos por lei; ausência de áreas dominadas pelo crime organizado e ausência de corrupção nos poderes políticos. Estas variações do estado

de direito podem problematizar ainda mais o cenário avaliativo dos regimes políticos se analisadas individualmente e exclusivamente. Para tanto, é necessário novas agregações e outro teor objetivo que não vem a propósito agora, porém, não podem ser desconsideradas, sobretudo, quando são aspectos básicos ou direitos naturais do ser humano.

Assim, se os países da América Latina pretendem ampliar os níveis de qualidade do regime político, precisarão antes de qualquer coisa, fortalecer o estado de direito democrático. Mais importante que o aspecto eleitoral de um país, é o desempenho institucional que ele atinge com seus cidadãos, o resultado disso é a ampliação dos direitos políticos e liberdades civis.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James (2012), **Por que as nações fracassam. As origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Ed. Campus. São Paulo.

Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Svend-Erik Skaaning, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, M. Steven Fish, Agnes Cornell, Sirianne Dahlum, Haakon Gjerløw, Adam Glynn, Allen Hicken, Joshua Krusell, Anna Lührmann, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Juraj Medzihorsky, Moa Olin, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Josefine Pernes, Johannes von Rönner, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Jeffrey Staton, Natalia Stepanova, Aksel Sundström, Eitan Tzelgov, Yi-ting Wang, Tore Wig, Steven Wilson, and Daniel Ziblatt. 2018. **"V Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v8" Varieties of Democracy (V-Dem) Project.** and: Pemstein, Daniel, Kyle L. Marquardt, Eitan Tzelgov, Yi-ting Wang, Joshua Krusell and Farhad Miri. 2018. **"The V-Dem Measurement Model: Latent Variable Analysis for Cross-National and Cross-Temporal Expert-Coded Data"**. University of Gothenburg, Varieties of Democracy Institute: Working Paper No. 21, 3d edition.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e oposição/** Robert A.

Dahl: prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. -1. Ed. 3. Reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. (Clássicos; 9).

FREEDOM HOUSE, **Freedom in the world**, (2018).

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo horizonte: Paidéia, p.132-199, 1987.

MAINWARING, S.; BRINKS, D; PÉREZ-LIÑAN, A. (2001), **Classificando Regimes Políticos na América Latina**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 4, pp. 645-687.

MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria democrática atual: esboço de mapeamento**. BIB: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais / Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. -- n. 41 (1996), -- São Paulo: ANPOCS, 1996.

MORLINO, Leonardo. **Qualidades da democracia: como analisa-las**. Soc. E Cult., Goiânia, V.18, N. 2, P. 177-194, JUL./DEZ. 2015.

NÓBREGA JR., J. M. (2015), **Democracia e Direitos Humanos na América Latina**. Tecituras da Democracia: uma visão plural dos Direitos Humanos e Políticas Públicas. Orgs. José Irivaldo Alves O. Silva e José Marciano Monteiro. Ed. UFCG. Campina Grande.

O'DONNELL, Guillermo (1998). “**Accountability democráticas e novas poliarquias**”. Lua Nova. Nº 44.

O'DONNELL, Guillermo (2013). “**Democracia, Desenvolvimento Humano e Direitos Humanos**”. Revista Debates. Dossiê Qualidade da Democracia. V. 7, n. 1, p. 15-114.

O' DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa** / Guillermo O'Donnell; tradução vera Joscelyne, - São Paulo: Paz e Terra, 2011.

PINHEIRO, Paulo Sérgio (2000), “**Introdução. O Estado de Direito e os não privilegiados na América Latina. Democracia, violencia e injustiça.**” São Paulo: Paz e Terra, 2000. 389.

PRZEWORSKI, Adam. (1984), “**Ama a Incerteza e Serás Democrático**”. *Novos Estudos Cebrap*, no 9, pp. 36-46.

SCHUMPETER. J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia** / (Editado por George Allen e Unwin Ltd., traduzido por Ruy Jungmann). — Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

6 | DIMENSÕES TEÓRICAS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DA DEMOCRACIA NA CONTEMPORANEIDADE

Lara Lanny de Oliveira Silva

INTRODUÇÃO

Olhando em retrospectiva o que ocorreu no século XX, o fenômeno político mais importante foi a emergência da democracia. O aparecimento desse regime político é o reconhecimento de que em diferentes sociedades houve uma reivindicação da liberdade, por um lado, e, por outro, do autogoverno que se transformou no horizonte político das sociedades contemporâneas, especialmente do mundo ocidental. Isso ocorreu em grande parte porque a democracia se constituiu num valor da cultura ocidental e foi disseminada ao longo de toda a história política do Ocidente. Além do que factualmente ao término do século XX boa parte dos Estados existentes se configurava como democrática.

Apesar da diversidade de concepções teóricas que defendem a importância da deliberação pública para a tomada de decisões políticas nas democracias, algumas buscam especificamente identificar, em processos de deliberação devidamente qualificados, critérios normativos para se aferir a legitimidade daquelas decisões. A reivindicação de um referencial teórico alternativo a procedimentos de escolha popular que se limita a assegurar a expressão da vontade da maioria tem o propósito de oferecer diretrizes para que as decisões públicas incorporem concepções razoáveis sobre o bem comum.

Tomando como partida, o tema da participação é parte constitutiva

das teorias da democracia, entretanto, nem todos os autores que admitem ser chamados de democratas adotam o mesmo ponto de vista a propósito do papel da participação. A participação, numa teoria democrática, depende do ponto de vista prospectiva que esta tem sobre o próprio conceito de democracia, se ela é entendida como meio ou como fim; sobre a natureza, atribuições e responsabilidades do Estado; e finalmente, a noção a respeito das relações entre o Estado e a sociedade.

Ainda no século XX, a Ciência Política foi marcada, fortemente, por uma linha de interpretação empírica voltada para descrever e explicar como funcionam as democracias. O conceito de participação nessa “corrente dominante” assume um papel menor, devido à suspeita dos “perigos” decorrentes da participação popular em política. Essa crença baseia-se em duas convicções: a teoria “clássica” da democracia precisa ser revista ou abandonada, porque seu ideal máximo de participação popular em governos nas sociedades modernas é irreal, e, para assegurar a estabilidade dos governos, a apatia e o desinteresse da maioria cumprem um importante papel. Ainda assim, houve espaço para a revalorização da participação política como forma de ampliar os graus de democracia existentes. Os teóricos da democracia participativa exercem um papel importante nesse processo, porque entenderam a democracia como soberania popular e dessa maneira colocaram a participação de volta ao centro da teoria da democracia; permitindo “uma reflexão mais acurada sobre as possíveis formas de expressão da soberania popular, via articulação entre democracia direta e democracia representativa” (BRANDÃO, 1997: 130).

É possível classificar esse embate, mesmo sob o risco do reducionismo, em dois grandes grupos: os que entendem que a democracia deve ser apenas um método para constituir governos e aqueles que, reconhecendo também o mérito superior da democracia diante de outras formas de regime político, esperam através dela transformar o Estado e a própria sociedade.

A partir dessas perspectivas, recorremos à reconstrução proposta por Held (1987), sobre o método de democracia participativa. Tomando por base as contribuições dadas pela *Nova Esquerda*¹¹ para a reformulação

11 A *Nova Esquerda* pode ser definida como uma tendência do pensamento político

das concepções sobre a democracia e liberdade, Held (1987) delimita o sentido da democracia participativa, com a finalidade de demarcá-lo de outros modelos no amplo mercado das teorias democráticas. Embora o modelo de democracia participativa resultante das contribuições da Nova Esquerda não se tenha desenvolvido, principalmente, como uma crítica direta à teoria neoliberal da democracia, o autor compôs um arcabouço teórico desse modelo, mediante um embate entre este e a teoria neoliberal, denominada de democracia legal. O resultado desse ensaio político apresenta a democracia participativa como o principal contra modelo à democracia legal, ou aquilo que Held (1987) denominou de *a nova polarização dos ideais democráticos*.

A TEORIA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: “A NOVA POLARIZAÇÃO DOS IDEAIS DEMOCRÁTICOS”

A ascensão da teoria neoliberal está associada à crise do Welfare-State e do “socialismo real”, iniciadas a partir dos anos 70 e 80. Houve um agravamento dos movimentos sociais localizados nas temáticas de gênero, ambientalismo, pacifismo e direitos humanos, mediante a redução da perspectiva ideológica de classe social do ponto de vista político-partidário e uma crise fiscal do Estado que gerou uma ampla reestruturação econômica. Transformou os setores produtivos redistribuindo mão-de-obra do setor industrial para o setor terciário como elevado custo social: o desemprego e a inflação passaram a fazer parte do cotidiano das sociedades capitalistas desenvolvidas.

O descontentamento popular com esses regimes políticos foi capitalizado pelos neoliberais, ao afirmarem que a crise política era resultado natural das políticas socialistas intervencionistas e das “democracias de massa”, responsáveis pela participação política generalizada, sobretudo quando institucionalizada pelos mecanismos essenciais de representação política, partidos e eleições. A crise política refere-se de modo específico ao desvirtuamento e ineficiência da instituição legislativa assim

contemporâneo, que a partir das teorias liberal e marxista propõe uma reformulação das concepções sobre igualdade, liberdade e democracia, tornando novamente a relação entre o Estado, a sociedade civil e as populações dominadas uma questão política central.

como à crise de governabilidade¹².

O modelo da democracia legal (neoliberal) funda-se

no princípio majoritário como método decisório capaz de proteger o indivíduo da ação governamental arbitrária, aliado à liberdade e iniciativa individuais no mercado. Prescreve o mínimo de intervenção do governo na sociedade e na vida privada, o mercado livre, a prevalência da lei e do Estado constitucional (LIMA, JÚNIOR, 1997:29).

A preocupação é limitar o uso democrático do poder do Estado, e por essa razão, suas teorias estreiam contínuas críticas à compreensão de que ele e o governo devem estar ligados à criação direta de crescentes oportunidades econômicas e bem-estar social. A vida política e a vida econômica são (ou deveriam ser) uma questão de liberdade e iniciativas individuais, e, dessa forma, velam os princípios fundamentais da democracia liberal.

A liberdade individual é a categoria fundamental desse modelo de democracia. Para o democrata neoliberal, o bem coletivo só pode ser atingido na maioria dos casos pelos indivíduos privados, agindo em isolamento competitivo e se dedicando a suas metas setoriais com interferência mínima do Estado. Em razão desse argumento, propõe-se “a extensão do mercado a um número cada vez maior de áreas da vida; a criação de oportunidades; a relação de certos grupos para pressionar seus objetivos e metas; e a construção de um governo forte para impor a lei e a ordem” (HELD, 1987:220). A estratégia combina a expansão de certos aspectos do poder do Estado e a diminuição do espaço em que ele atua. É a sociedade do *laissez-faire* e do “Estado mínimo”, ou seja, a participação política e o governo não devem ocupar espaço relevante.

12 Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa sociedade, tais como, as características do regime político (se democrático ou autoritário), a forma de governo (se parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria), os sistemas partidários (se pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (se corporativista ou pluralista), etc. (DINIZ, 1996).

Sabe-se que sob o léxico neoliberalismo várias tendências se agrupam, mas, a exposição dos seus aspectos fundamentais foi sistematizada por Held (1987), a partir de dois importantes teóricos que contribuíram para a formação desse ideário: Robert Nozick e Friedrich Hayek (1974; 1976 apud HELD, 1987). Ambos são vistos como teóricos que se preocupam com o fortalecimento do liberalismo no último século. Século este, marcado, segundo os autores, pela socialdemocracia ocidental e pelo socialismo oriental. De um modo ou de outro, para os autores, o Estado contemporâneo tornou-se um grande *Leviatã*, ameaçador das fundações da liberdade, e, por isso mesmo, deve ser radicalmente reduzido.

A partir das concepções de John Locke e John Stuart Mill, Nozick (1951; 1974 apud HELD, 1987) argumenta que não existe outra entidade social e política, senão os indivíduos. Dessa forma, nenhum princípio geral, que especifique prioridades particulares ou padrões de distribuição para a sociedade em geral, pode ser justificado. A única organização social legítima é aquela na qual os recursos humanos e materiais são organizados, por meio dos indivíduos, livremente. A função do Estado, nessa linha de raciocínio, é sustentar a estrutura da liberdade, contribuir para a manutenção da autonomia e os direitos individuais. Direitos inalienáveis porque naturais, e, portanto, independentes da sociedade. Dessa maneira, é legítimo que os indivíduos se dediquem aos fins por eles próprios estabelecidos até o momento que não prejudiquem os direitos de outros. Essa prerrogativa está vinculada ao direito à propriedade e à acumulação de recursos, mesmo que isso signifique uma ordem social marcada por desigualdades. A liberdade individual, nesse caso, provê as transações abertas e voluntárias entre os indivíduos, e se as relações sociais são resultantes desses contratos livres, então, a posse da propriedade e a apropriação dos produtos do trabalho podem ser justificadas.

A defesa do *Estado mínimo*, apregoada pelo neocontratualismo de Nozick (1974 apud HELD, 1987) repousa na ideia de que a concepção de um Estado amplo não pode ser justificada oralmente, uma vez que nenhuma ideia de organização política serve como um ideal para todas as pessoas. A utopia quer dizer que as pessoas têm “liberdade de se unirem voluntariamente para tentar concretizar sua própria visão de uma

boa vida e da comunidade ideal, mas onde ninguém pode impor sua própria visão utópica a outros” (NOZIK 1974 *apud* HELD, 1987:222).

O autor de *Anarquia, Estado e Utopia* supõe que seus argumentos resolvem a equação política: cabe-se apenas aos indivíduos a prerrogativa de julgarem o que desejam, então, quanto menos o Estado e os governos interferirem em suas vidas, melhor para eles. Como detentor do monopólio da força, um Estado democrático deve proteger os direitos dos indivíduos em seus territórios e isto implica operacionalizar a máquina estatal, jurisdicionar os conflitos entre comunidades e defender a nação. Como tal, quando o Estado se torna um instrumento para promover a igualdade social, ele ultrapassa seus limites de legitimidade.

De forma consonante a Nozik (1974 *apud* HELD, 1987), a reflexão *neoconservadora* de Friedrich Hayek (1974 *apud* HELD, 1987), incide diretamente sobre a natureza da relação entre a liberdade individual, a democracia e o Estado. Nela, a democracia representativa é corroborada em princípio, mas ele aponta os perigos fundamentais na dinâmica das democracias de massas contemporâneas. São eles: a arbitrariedade e a opressão que governos de maioria estão propensos a exercer e a substituição progressiva do governo da maioria pelo governo de seus agentes.

O argumento de Hayek (1976 *apud* HELD, 1987) funda-se na crítica ao que ele denomina de *fetichismo da democracia*: a falsa ideia de que “na medida em que o poder é conferido por meio de procedimentos democráticos, ele não pode ser arbitrário” (HAYEK, 1976 *apud* HELD, 1987:223). Para os democratas, pondera Hayek, o que a maioria deseja “é base suficiente para considerá-lo como bom...a vontade da maioria determina não apenas o que é a lei, mas o que é a boa lei” (HAYEK, 1976 *Idem*). A seu ver, essas assertivas são falsos axiomas. A democracia é falível e sob uma maioria homogênea e doutrinária o governo democrático pode ser tão opressivo quanto as ditaduras. É necessário, então, que os governos democráticos sejam controlados para evitar a arbitrariedade política e isto só é possível, se houver uma clara distinção entre limitação ao poder e fontes de poder.

Qualquer tentativa sistemática de regular as vidas e atividades dos indivíduos é uma ação opressiva e um ataque às suas liberdades. E sob qualquer propósito é contraindicado planejar e regular a sociedade, através da administração econômica do Estado e da redistribuição de

recursos, como procuram fazer representantes eleitos e burocratas, sejam socialdemocratas ou socialistas. Esses esforços são coercitivos porque não é possível dizer com precisão quais as necessidades e desejos dos beneficiários. Em sociedades complexas como as atuais, o problema aumenta de forma exponencial. Conquanto somente os indivíduos as condições devam determinar suas necessidades e fins, em princípio, cabe às organizações sociais, especialmente ao Estado, facilitar o processo que permita aos indivíduos as condições necessárias para que eles se dediquem com sucesso a seus objetivos. Sua viabilidade depende do estabelecimento legal de certos princípios que possam restringir as ações das maiorias e dos governos, porque a ausência de um arcabouço constitucional que controle o poder coercitivo, põe em risco a liberdade dos indivíduos e a satisfação dos seus talentos e dons.

A democracia para Hayek (1976 *apud* HELD, 1987) não é um fim em si mesma, mas um instrumento que deve ser utilizado para assegurar o maior bem político de qualquer organização social: a liberdade. Sua realização depende de governos democráticos que aceitem limites à esfera legítima de suas atividades e intervenham na sociedade civil, apenas para reforçar as regras gerais que protegem a vida, a liberdade e o Estado.

Numa sociedade assim configurada, a justiça social realiza-se, quando as escolhas *coletivas* são determinadas em bases individuais, isto é, quando as decisões são determinadas por seus iguais. O valor dos serviços de cada indivíduo não deve ser atribuído por decisão de qualquer governo. E o lugar adequado para a realização da justiça social é o mercado, por sua dinâmica, inovação e responsabilidade em suas operações. Dessa maneira, a política, como sistema governamental de tomada de decisões, sempre será um sistema imperfeito de escolha quando comparado ao mercado.

A partir dessas proposições, Held (1987) esquematiza o *modelo de democracia legal* da seguinte forma:

Quadro 1. Modelo de democracia legal (Modelo neoliberal)

Modelo de Democracia Legal (Modelo Neoliberal)
Princípio (s) de justificação O princípio da maioria é uma forma efetiva e desejável de proteger os indivíduos de um governo arbitrário e, portanto, de manter a liberdade. Para que a vida política, como a vida econômica, seja uma questão de liberdade e iniciativa individuais, o governo da maioria, para funcionar justa e sabidamente, deve ser circunscrito pelo governo da lei.
Aspectos chave Estado constitucional (modelado a partir de aspectos da tradição política anglo-saxônica, incluindo a clara separação dos poderes). Governo da lei. Mínima intervenção do Estado na sociedade civil e na vida privada. Sociedade livre mercado recebe seu maior âmbito possível.
Condições gerais Liderança política efetiva guiada por princípios liberais. Minimização da regulamentação burocrática excessiva. Restrição dos papéis dos grupos de interesse (por exemplo, sindicatos). <u>Minimização (erradicação, se possível) da ameaça de coletivismo de todos os tipos.</u>

Fonte: HELD, David. Modelos de Democracia. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. P. 227.

A influência desse modelo em vários governos nacionais nos anos 1980 tem mostrado certas incongruências entre a teoria e a prática. A ideia do mercado liberal livre está em conflito com o moderno sistema capitalista corporativo. Os mercados nas sociedades capitalistas modernas caracterizam-se pelas estruturas oligopolistas e corporativas, que criam assimetrias de poder provocando distorções em relação à democracia. “Este não é um mundo no qual se pode, em absoluto, sustentar uma afirmativa de que os mercados são mecanismos livres e responsivos de escolha coletiva” (HELD, 1987:226-227).

A tão propalada redução do Estado envolve problemas consideráveis. A defesa das operações do mercado livre, com seus efeitos desiguais sobre as oportunidades de vida de diferentes grupos e classes sociais, só foi e é possível através do fortalecimento e centralização do poder do

Estado. É quase impossível que numa economia capitalista corporativa, os valores neoliberais da liberdade de escolha, da independência e da ajuda voluntária sejam factíveis.

Questões referentes às desigualdades econômicas, sociais e raciais são centrais para uma análise completa da natureza da liberdade em uma sociedade moderna, na medida que elas são geradoras de assimetrias de poder e de recursos, e obviamente, põe em xeque o sentido da liberdade e da igualdade no cotidiano. Não é difícil constatar, por conta das evidências empíricas, que em grande número de indivíduos é impedido sistematicamente, por falta de recursos e oportunidades, de participar ativamente da vida política civil.

É insustentável, portanto, a proposição de teóricos como Hayek e Nozick (1974; 1976 *apud* HELD, 1987) de que essas questões são ilegítimas para a teoria política, uma vez que elas fazem parte da própria ação política. Essa redução de questões da análise democrática restringe a esfera do debate e dificulta a percepção de como a liberdade pode, de fato, ser concretizada num mundo marcado por inúmeras desigualdades.

Para os teóricos da *democracia participativa*, ao contrário dos *neoliberais*, é necessário saber se os direitos de liberdade e igualdade reconhecidos formalmente nas democracias liberais contemporâneas são realmente concretizados, porque tão importante quanto essas garantias, é a capacidade de elas serem estruturadas dentro das esferas do Estado e da sociedade civil.

A *democracia participativa* a que Held (1987) se refere, começou como lema dos movimentos estudantis da *Nova Esquerda*, ocorridos na década de 1960 e, embora um certo número de intelectuais tenha repensado esse modelo de democracia, esse autor direcionou seus esforços para três pensadores, que contribuíram de forma relevante e conseguiram atrair mais apoio nesse embate teórico: Carole Pateman (1992), Crawford Macpherson (1978) e Nicos Poulantzas (1985).

Embora Carole Pateman (1992) dialogue com a tradição liberal e discuta experiências marxistas sobre a democracia participativa, ela o faz tendo em vista os *novos movimentos sociais*. Em seu prestigiado livro *Participação e teoria democrática*, publicado originalmente em 1970, a autora pretende demonstrar a possibilidade de efetivação da *democracia participativa* nas sociedades modernas. A autora não está

preocupada em esboçar um modelo institucional de governo, mas discutir o lugar da participação numa teoria democrática contemporânea e saber se tem possibilidades de ser exercida efetivamente pelos cidadãos cotidianamente.

Seu trabalho se inicia com uma *leitura crítica dos teóricos elitistas pluralistas*¹³, que se tornaram a corrente dominante da democracia nos últimos 50 anos na Ciência Política.

TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA

Na teoria democrática contemporânea a distinção entre a dimensão ideal e a dimensão real da democracia é muito enfatizada. A impossibilidade de atingir o limite ideal deve-se a motivos distintos. Um deles é o fato de que na verdade os seres humanos não nascem livres, nem iguais. Essa é uma grande e fundamental aspiração e não uma garantia inerente aos seres humanos. É uma aspiração que encontra na ideia de democracia a tradução de um processo que tem a igualdade como meta mesmo que, por definição, seja uma meta inatingível. Essa impossibilidade é inerente aos princípios da liberdade e igualdade, que, quando levados às últimas consequências tornam-se incompatíveis. Ao mesmo tempo, se o governo adotar medidas de justiça distributiva para tornar os cidadãos mais iguais essa sociedade terá muitas de suas liberdades limitadas. Essa problemática é sempre reafirmada e retomada por autores clássicos da teoria democrática, entre eles, Robert Dahl (1991),

13 Existe uma tradição de pensamento sobre a democracia que não vê com bons olhos a participação ativa da cidadania. Max Weber pode ser considerado precursor dessa tradição. Ele considera que a *democracia de massa* é responsável pela irracionalidade na assembleia de representantes. Seu “discípulo”, Joseph Schumpeter, elaborou uma teoria democrática que influenciou toda uma geração de cientistas políticos. Para este autor, a democracia é um “*arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando para isso uma luta competitiva pelo voto do povo*” (SCHUMPETER, 1942 *apud* PATEMAN, 1992:13). A noção de “teoria clássica” por ele desenvolvida, a caracterização do “método democrático” e o papel da participação nesse método tornaram-se quase universalmente aceitos em textos recentes sobre teoria democrática. Autores como Bernard Berelson, Robert Dahl, Giovanni Sartori e H. Eckstein procuraram separar a democracia da ideia de ampla participação popular.

Norberto Bobbio (2006) e Giovanni Sartori (1994).

A democracia liberal-pluralista, denominação que reuni as posições mais descritivas dos sistemas políticos ocidentais, para a qual a realização do projeto democrático passa, sobretudo pela vigência de um conjunto de liberdades cidadãs, competição eleitoral livre e multiplicidade de grupos de pressão, que se envolvem em coalizões e barganhas, cada qual tentando promover interesses próprios. Joseph Schumpeter rompe definitivamente com as concepções clássicas da democracia e torna-se o precursor da maior das teorias democráticas contemporâneas ao implodir com o mito da unidade da vontade geral, o qual substitui por uma pluralidade de vontades que, no máximo, consegue acordar sobre procedimentos comuns para a resolução de divergências. Desse modo o autor redefine a democracia como sendo simplesmente uma maneira de gerar uma minoria governante legítima. Robert A. Dahl, por outro lado, ocupa um lugar intermediário entre o “*elitismo democrático*” e as teorias normativas da democracia, razão pela qual é visto com simpatia por ambas as vertentes da teoria democrática. Contudo a vinculação com o legado schumpeteriano é bem mais complexa na teoria poliárquica de Dahl que influenciou de forma determinante a concepção liberal corrente de democracia, segundo o qual não basta analisar tão somente o funcionamento da democracia.

O modelo de democracia que vem se configurando no Brasil tendo em vista a questão da qualidade da democracia leva em conta entre outros itens os seguintes: apoio e satisfação dos cidadãos, confiança nas instituições políticas, além das garantias de liberdade, igualdade e direitos, accountability vertical e horizontal, formas de deliberação, representação e participação política, e a resposta (outputs) dos governos às questões socioeconômicas. As discussões sobre o conceito de democracia remontam às questões de representação, deliberação e participação, abordadas por autores clássicos da Ciência Política. Entre os teóricos elitistas destaca-se Joseph Schumpeter que definiu a democracia como um método de escolha de lideranças políticas, “*certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas, legislativas e administrativas*” (SCHUMPETER, 1984:304). Dessa forma, as eleições são o acontecimento mais importante do regime democrático. O eleitorado, portanto, tem o papel de escolher os líderes que formarão o governo e,

os líderes, por sua vez, disponíveis e com vocação política, competem pelo voto do povo em eleições livres e periódicas. Schumpeter argumenta que:

Democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-los. Mas como o povo também pode decidir isso de maneira inteiramente não-democrática, temos de estreitar nossa definição, acrescentando mais um critério que defina o método democrático, ou seja, a livre competição entre líderes potenciais pelo voto do eleitorado. Ora, pode-se exprimir um aspecto dessa questão dizendo que a democracia é o controle sobre o político (SCHUMPETER, 1984, p. 355).

Nessa perspectiva de competição eleitoral, destacada por Schumpeter, surge uma nova corrente teórica de democracia: o pluralismo, cujo principal expoente é Robert Dahl. Em *Poliarquia: participação e oposição* (1991), o autor trata do processo de democratização pelos eixos da competição e da participação política, introduzindo a questão da responsividade como característica-chave da democracia. Os cidadãos devem ter, para tanto, três oportunidades plenas de

Formular suas preferências; de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; de ter suas preferências igualmente consideradas na condução do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (DAHL, 1991, p. 25).

Além da responsividade, Dahl aborda a contestação pública e a inclusividade do sistema como variáveis para democratização. Quanto maior a participação e a contestação, mais inclusiva serão as poliarquias. O autor destaca a importância da existência de garantias constitucionais acerca das liberdades civis e políticas, do direito do voto e

da formação de organizações políticas, além da presença de oposição ao governo e da alternância no poder. Enquanto os elitistas têm como foco o processo para a formação de governos, os pluralistas ampliam essa perspectiva defendendo a expressão legítima de diversos setores da sociedade.

Dentre as características fundamentais da democracia contemporânea destacam-se a realização e a institucionalização de eleições regulares, competitivas, livres, igualitárias, decisivas e inclusivas, a garantia de liberdades individuais e de direitos políticos, a existência de oposição política e a real chance de alternância de grupos de poder, liberdade de expressão e acesso a fontes alternativas de informação sobre governos e a política em geral.

Dito isso a participação possui, nesta tradição teórica, um papel de pouco destaque, e quando ela é ventilada, aparece de forma negativa. De maneira geral os pressupostos dessa corrente teórica podem ser assim resumidos: primeiro, eles enfatizam que a ampla participação popular em política é perigosa, o *povo participativo* poderia ser atraído por ideologias extremistas, colocando a democracia em perigo em razão da construção de alternativas totalitárias; segundo, democracia rima com apatia e não com participação, esta se relacionaria melhor com totalitarismo; e, terceiro, respaldados por pesquisas empíricas que, ao revelar a baixa participação política nas sociedades democráticas contemporâneas, concluem que a tentativa de se estabelecer o modelo de democracia participativa nessas sociedades é uma utopia.

Carole Pateman (1992) contra argumenta que qualquer explicação sobre o fenômeno da baixa participação popular nas democracias modernas deverá pressupor a relação existente” entre *apatia, reduzido sentimento de eficácia política e baixo status socioeconômico*” (PATEMAN, 1992:139) e isto, os teóricos pluralistas não fazem. Segundo a perspectiva da autora há possibilidades otimistas em relação à participação efetiva da população na política. Trata-se de um processo de retroalimentação: a participação desenvolve no indivíduo alguns atributos psicológicos que ao mesmo tempo orientam e fortalecem a própria participação. Do mesmo modo, ela desenvolve a autoestima daqueles que participam e a autoconfiança em relação aos objetivos traçados para suas ações. Tudo isto desenvolve, segundo Pateman, um senso de eficácia

ou competência política que torna os cidadãos ainda mais conscientes em relação aos limites e alcance da participação. Contudo” a *teoria da democracia participativa só será sustentável na medida em que se tornem defensáveis a ideia de que a participação tem uma função de pedagogia política e (que leve em consideração) o caráter fundamental da indústria em relação à participação democrática da cidadania*” (PATEMAN, 1992 *apud* BRANDÃO, 1997:127).

Essa ideia foi desenvolvida, segundo Pateman (1992), pelos autores “clássicos”, Jean-Jacques Rousseau, John Stuart Mill e G.H.D. Cole. O fundamental em resgatar a contribuição desses autores está no fato de que o conceito de democracia indica algo muito mais amplo do que uma série de *arranjos institucionais* a nível nacional. O argumento comum presente em suas obras repousa no efeito educativo da participação no governo local. Para Mill (*apud* PATEMAN, 1992), por exemplo, o efeito da participação é possível de ocorrer tanto no governo local como no local de trabalho. E é exatamente a partir dessa perspectiva, que a autora chama a atenção para a possibilidade de generalização da teoria, de maneira a englobar o efeito da participação em todas as estruturas de autoridade ou sistemas políticos das *esferas inferiores*. Justamente pelo fato de essa hipótese geral poder derivar de suas teorias, é que Pateman (1992) refere-se a esses autores como teóricos da sociedade participativa. A sociedade pode ser vista como um conjunto de vários sistemas políticos, cujas estruturas de autoridade têm um efeito importante sobre as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro deles; assim, para o funcionamento de uma política democrática a nível nacional, as qualidades necessárias aos indivíduos só podem se desenvolver por meio da democratização das estruturas de autoridade em todos os sistemas políticos.

O ponto de partida e as hipóteses básicas, a respeito da função da participação em um Estado democrático, estão na obra rousseauiana. A participação, para Rousseau (1973 *apud* PATEMAN, 1992), deve ser entendida como a ação direta dos indivíduos no processo político de tomada de decisões. Mais que um complemento protetor da institucionalidade política, ele afirma que a participação direta na própria tomada de decisões, “*porque tal experiência integra o indivíduo a sua sociedade e constitui o instrumental para transformá-la numa verdadeira*

comunidade” (ROUSSEAU, 1973 *apud* PATEMAN, 1992:42). Além disso, a participação desempenha o papel de controle na tomada de decisões, aumenta a liberdade individual, permitindo que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelo indivíduo, e por fim, ainda integra os indivíduos, fornecendo a sensação de que cada cidadão isolado pertence à sua comunidade.

Os pressupostos para a democracia, elencados por Rousseau (1973 *apud* PATEMAN, 1992), são reforçados pelas teorias de John S. Mill e G.D.H. Cole, porém, não mais em um contexto cidade-Estado como havia pensado o autor de *O Contrato Social*, mas, em um sistema político moderno. Para Mill (1951 *apud* PATEMAN, 1992), a possibilidade de desenvolvimento do espírito público, dar-se-á somente no contexto de instituições populares, participativas. Como Rousseau (1973 *apud* PATEMAN, 1992), ele reforça a função educativa da participativa, pois, quando o indivíduo se ocupa somente de seus interesses privados e não participa das questões públicas, sua “autoestima” é afetada, assim como permanecem sem desenvolvimento suas capacidades para uma ação pública responsável. Quando o indivíduo pode tomar parte nos assuntos públicos, ele se vê “forçado” a ampliar seus horizontes e a levar em consideração o interesse público.

A teoria de Mill (1951 *apud* PATEMAN, 1992) acrescenta em nova dimensão à hipótese rousseauiana acerca da função educativa: “*para que os indivíduos em um grande Estado sejam capazes de participar efetivamente do governo da ‘grande sociedade’, as qualidades necessárias subjacentes a essa participação devem ser fomentadas*” (PATEMAN, 1992:46). A ênfase nas instituições políticas não é a única extensão que Mill (1951 *apud* PATEMAN, 1992) faz da hipótese sobre o efeito educativo da participação. Da mesma maneira que a sua existência no governo local é uma condição necessária para a participação a nível nacional, ele argumenta que a participação no “governo” do local de trabalho teria o mesmo impacto. É verdade que a questão da participação na indústria aparece de forma periférica em relação ao corpo conceitual da teoria política e social de Mill (1951 *apud* PATEMAN, 1992), mas é justamente a partir de sua contribuição que G. H. D. Cole constrói seu argumento.

Para Pateman (1992), Cole desenvolve uma teoria mais abrangente

da democracia. Ele tenta transpor as análises da teoria do *socialismo guilda* (autogoverno nas oficinas). Afirma ainda, que no local de trabalho o objeto da organização material não está na mera eficiência material, mas também essencialmente na auto expressão mais completa de todos os seus membros. Auto expressão envolve autogoverno, e isso significa que devemos convocar a total participação da população para a direção comum dos assuntos da comunidade. Isso, por sua vez, envolve a liberdade mais completa de todos os membros, pois liberdade é alcançar a perfeita expressão. Quanto mais ele coopera com seus iguais na feitura das leis, mais liberdade ele irá angariar. A tese de Cole (*apud* PATEMAN, 1992) é que o princípio democrático deve se aplicar não apenas ou principalmente à esfera social conhecida como política, mas a qualquer e toda forma de ação social, e, em especial, de modo tão integral na indústria e na economia quantos nos assuntos políticos.

A asserção básica defendida pelos teóricos clássicos da democracia é de que existe uma conexão entre os indivíduos, suas dualidades e características psicológicas, por um lado, e os tipos de instituições por outro, ou seja, as ações sociais e políticas responsáveis dependem em larga medida dos tipos de instituições no interior das quais o indivíduo tem de agir politicamente.

Essa ideia de que a democracia participativa depende também da participação dos cidadãos em esferas cujas estruturas de autoridade não sejam governamentais, foi incorporada na teoria de Pateman. Embora a participação cidadã seja extensiva às diversas esferas sociais, como a escola, a família, a associação comunitária, etc., ela lembra que é na indústria onde a maior parte dos trabalhadores desempenha suas atividades e passa a maior parte do seu tempo. Portanto, a participação dos trabalhadores no gerenciamento das indústrias, contribuiria de forma incisiva para o processo de construção da cidadania e abriria possibilidades para que eles participassem efetivamente em qualquer outra esfera da sociedade.

É desse diálogo com os clássicos que Pateman (1992) estabelece as características da *democracia participativa* que, de certa maneira, são incorporadas também por Macpherson e Poulantzas. Em suma: esse regime político

engendra o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia política, reduz o senso do distanciamento dos centros de poder, nutre uma preocupação com problemas coletivos e contribui para a formação de um corpo de cidadãos ativos e conhecedores, capazes de ter um interesse mais agudo nos assuntos governamentais (PATEMAN, 1970; 1985 apud HELD, 1987:233).

Outro autor de extrema importância para essa corrente teórica é Crawford Brough Macpherson. Ele preocupou-se em discutir o futuro de um sistema de governo com mais participação popular para as nações liberal-democráticas do Ocidente. Estabeleceu então um grande diálogo com as grandes correntes democráticas da sociedade da era industrial, denominadas por ele de *democracia protetora*, *democracia desenvolvimentista* e *democracia elitista-pluralista*.

Em seu livro *A Democracia liberal. Origens e evolução*, lançado em 1977, Macpherson desenvolve seu argumento de que a democracia não se reduz apenas a um sistema político, ou tão somente a um mecanismo para escolher e autorizar governos, ou de algum outro modo obter leis e que sejam tomadas decisões políticas. Democracia que penetra toda a vida e atividades como um tipo de sociedade no conjunto inteiro de relações recíprocas entre as pessoas que constituem a nação ou outra unidade (MACPHERSON, 1978:13).

Este pressuposto colide frontalmente com a tese da teoria *elitista pluralista*, para a qual a democracia é simplesmente um mecanismo para escolher e autorizar governos e não uma espécie de sociedade nem um conjunto de fins morais. Nesse modelo, a participação não é um valor em si mesmo, nem mesmo um valor instrumental para a formação de uma comunidade de cidadãos mais conscientes em relação aos assuntos políticos. O propósito da democracia é registrar os desejos do povo tais como são, e não contribuir para o que eles poderiam ser ou desejariam ser. A democracia é tão somente um mecanismo de mercado: os votantes são os consumidores e os políticos os empresários.

Macpherson (1978:98) contra argumenta que “a baixa participação e a iniquidade social estão de tal modo interligadas que uma sociedade mais

equânime e mais humana exige um sistema de mais participação política". Ele admite que a participação por si não afasta todas as iniquidades sociais, mas nem por isto deixa de atribuir um caráter ético à democracia participativa ao perceber uma correlação positiva entre participação e igualdade. Por outro lado, a liberdade e o desenvolvimento individual, só podem ser plenamente atingidos com o envolvimento direto e contínuo dos cidadãos na regulação da sociedade e do Estado. Mas, como é possível preservar o mínimo de liberdade e igualdade nas democracias liberais contemporâneas? Para Macpherson, estabelecendo uma relação entre democracia direta e democracia representativa na estrutura institucional da *democracia participativa*, ou seja, numa sociedade participativa, muitas das instituições centrais da democracia liberal conviverão com a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios governamentais, notadamente nos espaços locais, de tal modo que as diversas ações se completem.

O processo instituinte da *democracia participativa* requer a superação de dois obstáculos: primeiro, a mudança da imagem do homem como consumidor, isto é, o cidadão deve agir como executor e beneficiário do desenvolvimento da sua capacidade; e segundo, a diminuição das desigualdades econômicas e sociais.

Se essas mudanças são minimamente processadas, então faz sentido pensar em modelos de *democracia participativa*. Macpherson (1978:110) apresenta dois modelos: o primeiro se caracteriza pela existência de "*sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base*"; o segundo, conciliaria a estrutura piramidal com um sistema multipartidário, que seria apropriado para os países ocidentais neste final de século.

Não cabe neste trabalho expor detalhadamente os *modelos institucionais* sugeridos por Macpherson, porque o que mais interessa é resgatar os princípios que conformam uma estrutura de autoridade democrática participativa.

O último autor da tríade é um marxista cuja concepção política sobre a democracia caracteriza-se pelo seu caráter revolucionário. A análise de Poulantzas (1985) incide sobre o exercício do poder na transição do capitalismo para o socialismo, apresentando um arcabouço teórico em que discute as possibilidades de transformações no aparelho do

Estado, a ampliação do movimento de participação direta da cidadania e a tensa articulação entre ambas na construção do socialismo. A institucionalidade do socialismo democrático, imaginada por esse autor, envolve de forma articulada a democracia direta e a representativa que se constituíriam no *motor* principal para o desaparecimento do Estado. Isto ocorreria de forma processual, através das transformações operadas no interior do Estado e com a ampliação progressiva da participação ativa da cidadania na decisão sobre os problemas do seu interesse.

Assim, na concepção poulantziana, a perspectiva rumo ao socialismo democrático pressupõe a transformação radical do Estado e a existência de um amplo movimento de participação da cidadania. A democracia é concebida como instrumento de luta contra o capitalismo e uma maneira de se construir uma sociedade socialista: “...*uma coisa é certa: o socialismo será democrático ou não será*” (POULANTZAS, 1985:306).

Essa concepção é resultante de sua reflexão sobre o socialismo e a crítica contundente às teorias leninistas e socialdemocrata, por serem elas coniventes com “*o estatismo e (cultivarem) uma profunda descon-fiança em relação às iniciativas das massas populares, em suma, a suspeição diante das exigências democráticas*” (POULANTZAS, 1985:287). Por um lado, o caminho leninista para o socialismo é não democrático, porque se realiza (ou deve se realizar) através da ditadura do proletariado, num processo em que as instituições da democracia representativa (democracia representativa=democracia burguesa=ditadura burguesa) e as liberdades políticas deveriam ser totalmente erradicadas e substituídas pela democracia direta de base, com mandato imperativo e revogável, instaurando-se a verdadeira democracia proletária. Esse processo rumo ao socialismo, em que o Estado desapareceria, levaria a uma ditadura estadista a à visão negativa da participação de massas. Poulantzas (1985) deixa margem para a interpretação de que a inexistência de uma democracia representativa e o encaminhamento por uma democracia direta conselhistas, conforme proposição de Lênin, teria sido o motivo principal para a contradição burocrática perversa que ocorreu na União Soviética.

No campo marxista, Poulantzas (1985) inova porque, ao discutir os caminhos para o socialismo, apresenta um modelo de democracia

participativa que compatibiliza democracia direta com democracia representativa. Esta compatibilização é fundamental para o argumento poulantziano, porque não é possível existir socialismo democrático sem pluralismo, sem liberdades políticas. Porém, a sobrevivência desses “bens” políticos depende da existência de instituições que os defendem. O parlamento historicamente vem desempenhando este papel, e mesmo que ele não seja igual ao existente nas sociedades burguesas, ele continuaria a defender o pluralismo e as liberdades políticas de acordo com o raciocínio poulantziano.

Que transformações políticas seriam necessárias para implementar o modelo socialista democrático posto em discussão por Poulantzas? No que diz respeito às transformações no aparelho de Estado, ele “propõe o desenvolvimento da luta política no interior do próprio Estado, de maneira a torna-lo mais democrático” (BRANDÃO, 1997:117). Significa mudar a correlação de forças dentro do próprio Estado entre o exército, a polícia, a burocracia pública e o judiciário, de tal modo, que essas instituições se tornassem mais democráticas, e causassem a modificação, também, do modelo de organização dessas instituições estatais. Poulantzas acolhe determinadas sugestões de origem liberal, como o instituto da separação dos poderes, os limites à ação do Estado e algumas modificações no parlamento: a necessidade de uma assembleia territorial, eleita com base no sufrágio universal, com mandato periódico e não imperativo. Todavia, ele não estabelece como seria esse novo modelo organizativo das instituições estatais. Nada diz sobre os mecanismos de controle popular sobre as instituições representativas e, igualmente, não esclarece sobre as novas formas de relacionamento entre os poderes na democracia socialista, nem sobre os limites a serem impostos à ação estatal. É importante ressaltar que o esforço intelectual de Poulantzas para traçar uma via democrática para o socialismo, esboça-se nos seus últimos escritos, constituindo-se num desvio em relação a sua produção anterior.

Um resumo dos principais aspectos da teoria da *democracia participativa* contemporânea, tomando por base esses três autores, foi sugerido por HELD (1987), como indica o quadro a seguir:

Quadro 2. Modelo de Democracia Participativa

Modelo de Democracia Participativa
Princípio (s) de justificação Um direito igual de autodesenvolvimento só pode ser conquistado em uma “sociedade participativa”, uma sociedade que gere um sentido de eficácia política, nutra uma preocupação por problemas coletivos e contribua para a formação de um corpo de cidadãos conhecedores e capazes de ter um interesse contínuo pelo processo governamental.
Aspectos chave Participação direta dos cidadãos na regulamentação de instituições chave da sociedade, inclusividade o local de trabalho e a comunidade local. Reorganização do sistema partidário tornando os líderes dos partidos diretamente responsáveis perante seus membros. Operação de “partidos participativos” em uma estrutura parlamentar ou congressista. Manutenção de um sistema institucional aberto para assegurar a possibilidade de experimentação conforme as políticas.
Condições gerais Melhoria direta da fraca base de recursos de muitos grupos sociais por meio da redistribuição dos recursos materiais. Minimização (erradicação, se possível) daquele tipo de poder burocrático que não tem que prestar contas a ninguém, tanto na vida pública quanto na privada. Um sistema de informações aberto para assegurar decisões informadas. Reexame do sistema de cuidado a crianças, para que as mulheres, tanto quanto os homens, possam aproveitar oportunidades de participação.

Fonte: HELD, David. Modelos de Democracia. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. P. 235/236. *Nota: O modelo foi produzido a partir de elementos centrais das obras de Poulantzas, Macpherson e Pateman.*

É curioso reunir, sob um mesmo marco teórico, autores oriundos de lugares tão diversos. Naturalmente que várias diferenças podem ser facilmente detectadas, como as que foram expostas anteriormente. Pateman (1992), por exemplo, preocupa-se em provar a viabilidade da *democracia participativa* nas sociedades modernas, mas, não esboça nenhum modelo institucional. Como para Poulantzas (1985) essa

possibilidade é evidente, seu esforço consistiu em discutir uma forma de construí-la. Já Macpherson (1978) agrega ambos os objetivos: interessa-lhe discutir a viabilidade da *democracia participativa*, ao mesmo tempo que julga fundamental estabelecer um possível modelo organizacional. Entretanto, as divergências existentes entre esses autores não criaram antagonismos inconciliáveis. O fundamental mesmo reside nos pontos de convergência.

Macpherson (1978) e Pateman (1992) convergem quando estabelecem uma crítica contundente à “corrente empírica da democracia”, dominante na Ciência Política na maior parte do século XX, ao passo que Poulantzas (1985) se coloca um pouco à margem desta discussão. Por outro lado, Macpherson aproxima-se de Poulantzas, distanciando-se de Pateman, quando o debate sobre a necessidade de articulação entre democracia direta e democracia representativa na conformação da *democracia participativa*. Esta discussão não é encontrada na obra de Pateman.

Mas, todos estão preocupados com a constituição de uma democracia com ampla participação popular nos processos decisórios, de forma direta ou indireta, porque seus resultados parecem conduzir, tanto o indivíduo quanto o sistema político, à integração social e isto constitui o instrumental para transformar a sociedade numa verdadeira comunidade. O pressuposto desta asserção é de que existe uma conexão entre os indivíduos (deve-se levar em conta suas características psicológicas) e os tipos de instituições, de tal modo que a ação social e política responsável depende, em larga medida, dos tipos de instituições, no interior das quais o indivíduo tem de agir politicamente. Esses autores admitem que o efeito da participação é passível de generalização para qualquer estrutura de autoridade ou sistema político e, este é o ponto nodal que especifica a *democracia participativa*. Ela fornece os *planos de ação e prescrições específicas* para movimentos no sentido de uma forma de governo que se pretende mais democrática.

Enfim, como ela é aqui concebida, o que distingue a concepção democrática dos teóricos da *democracia participativa* da teoria democrática como um todo, é a ênfase dada à participação cidadã no processo político de tomada de decisões, que protege de forma complementar as instituições políticas e provoca um efeito psicológico sobre aqueles que

delas participam, “assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes dos indivíduos que interagem dentro delas” (PATEMAN, 1992:35).

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

São inquestionáveis a pertinência e validade das questões teóricas salientadas a respeito da teoria da democracia, tendo em vista a realidade brasileira. Também é da maior importância pôr em discussão o modelo de democracia que possa prevalecer, no caso desse regime político se consolidar no Brasil. Ainda assim, para efeito deste trabalho, parece válido empregar a concepção de democracia participativa trabalhada pelos autores da *nova esquerda*, porque o interesse não é acerca do tipo de *engenharia institucional* da democracia participativa passível de ser implementada, mas sobre os princípios subjacentes à teoria da democracia participativa e sua relevância empírica para a análise da experiência política em estudo.

Entrementes, considerar o papel dos cidadãos nos processos decisórios como prioritário, possibilita explorar seu valor explicativo na análise de experiências de relações entre sociedade civil e governo local. Valer-se dessa concepção não significa desconsiderar as várias dimensões que a participação possui, como a de controle social do Estado e do mercado, sua expressão simbólica e educativa, nem negar o sistema de representação, muito menos a exigência de responsabilização política e jurídica dos mandatários, nem os instrumentos de participação semidireta. Mas, pressupor que esse é o elemento específico que define a democracia participativa e constitui premissa para a análise de experiências de participação dos cidadãos nos processos de decisão governamental.

A aceção do termo participação, derivada das proposições feitas por Pateman (1992), Macpherson (1978) e Poulantzas (1985) refere-se ao partilhamento do poder, pois é conferido aos cidadãos, que participam da gestão pública, o real direito de decisão, e não apenas de consulta. A participação dos cidadãos na tomada de decisões só se realiza quando há o cumprimento das decisões pelo governo. O partilhamento do poder político é feito entre os integrantes do Estado e os indivíduos enquanto cidadãos e/ou através dos seus representantes que expressam

os interesses da sociedade.

O sujeito de quem se está falando é o cidadão que possui, em princípio, direitos políticos iguais a todos e como tal não deve ser redutível a esse ou aquele segmento ou classe social. É o indivíduo capaz de opinar e decidir acerca das políticas públicas a serem implementadas, ou sobre a aplicação dos recursos disponíveis, e que nesse processo concorre para uma sociedade que nutre preocupação com problemas coletivos e promove um sentido de eficácia política.

A gestão democrática participativa é um processo político em construção, que pode ter sua origem tanto a partir da luta autônoma de movimentos sociais, como por iniciativa governamental, ou ambos. Destarte, pensar a democracia participativa é pressupor a atuação política dos indivíduos nos processos decisórios em qualquer estrutura de autoridade, seja no sistema político ou nas demais esferas da sociedade.

Portanto, diante do exposto, resumimos as principais categorias que orientam a análise, como base estratégica para a investigação. O conceito de democracia participativa aqui adotado pressupõe a escolha de alguns de seus elementos constitutivos, considerados como um conjunto dinamicamente articulado.

Autodeterminação. Diz respeito ao direito que a população possui de escolher e mudar livremente sua forma de Governo.

Participação política. Remete a situações em que o indivíduo ou atores coletivos contribuem direta ou indiretamente para uma decisão política, significa dizer que, em um determinado período de tempo ele pode analisar alternativas e tomar decisões que vinculem toda a sociedade ou parte dela.

Igualdade política. Significa que os direitos e deveres dos que participam do processo decisório são equivalentes, promovendo, dessa forma, o rompimento de subordinações e relações hierárquicas em prol de um lugar onde as relações políticas são horizontes estabelecidas.

Influência da opinião pública sobre a tomada de decisões. Está relacionada às atitudes de indivíduos e atores sociais interessados em controlar a política do governo, mesmo que não desenvolva uma atividade política imediata. Esses sujeitos não admitem que a gestão dos interesses públicos pelos governantes esteja isenta de controle social, ao mesmo tempo em que exigem o máximo de transparência dos atos do Governo.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 39-82.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BRANDÃO, Assis. Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e Carole Pateman. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, nº 54, ano XVIII, p. 123-131, jul., 1997.

DAHL, Robert. A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1991.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte. Paidéia, 1987.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Trajetórias e dilemas da democracia. In: Instituições políticas democráticas. O segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997. P, 13-36.

MACPHERSON, Crawford B. A democracia **liberal**: origem e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 2º ed. Rio de Janeiro. Graal, 1985. P, 287-306.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. 1- O debate contemporâneo. São Paulo: Ed. Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1984.

SEGUNDA PARTE
INSTITUIÇÕES POLÍTICAS:
ASPECTOS TEÓRICOS
E EMPÍRICOS

1 | A ORGANIZAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL E OS ASPECTOS RELACIONADOS AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

*Manuel Maria Antunes de Melo
Ramon Henrique Lira Ramos
Pedro Henrique Ribeiro da Silva
Pedro Nascimento*

INTRODUÇÃO

Na modernidade, o consenso sobre o fato de uma corte de justiça ter autonomia para revisar uma lei aprovada pelo parlamento deu aos judiciários poder para limitar a representação majoritária. Mesmo que iniciado pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, esse modelo de *judicial review*, também chamado de “madisoniano”, em homenagem a um de seus idealizadores, James Madison, ganhou atenção em todo o ocidente, no pós-guerra, em países da América Latina e, também, da Europa (DAHL, 1957; TATE & VALLINDER, 1995; KOERNER, 2013; BARBOSA, 2015).

Esse debate, sobre a intervenção do judiciário na atividade política, não é recente e tem ganhado ênfase vista a expansão da área de atuação das cortes de justiça “[...] às expensas dos políticos e dos administradores públicos” (OLIVEIRA, 2012). Há quem sugira, numa mesma leitura, que tal destaque vem a se originar a partir da “[...] transferência de direitos de decisão da legislatura, do gabinete ou da administração pública às cortes judiciais, ou, ao menos, a propagação dos

métodos judiciais de decisão para fora das cortes de direito” (TATE & VALLINDER, 1995).

Igualmente, muito embora é sabido que há uma assimetria entre os poderes, revelada na própria distribuição das competências (LIJPHART, 1989), é fato que os judiciários têm assumido, rotineiramente, uma posição estratégica no controle dos demais, principalmente dos executivos (MARTY, 1999; VIANA, 1999; CARVALHO, 2004; DAHL, 1957), o que justifica, cada vez mais, estudos sobre essa instituição.

A proposta do presente capítulo é esclarecer, em termos descritivos, como se dá a lógica de atuação, atribuições e competências do Poder Judiciário, no Brasil. O faz a partir de dois enfoques: num primeiro momento, ao discutir as bases do modelo *madisoniano* de controle de constitucionalidade, adotado historicamente pelo país; e, logo após, a partir da leitura da Constituição do Brasil (1988), minudencia o desenho institucional destinado da instituição. A ideia é auxiliar na formação da agenda de pesquisadores que possuam interesse em desenvolver estudos no subcampo Judiciário e Política, a partir do estabelecimento de seus antecedentes lógicos e da formação de um conhecimento genérico sobre o funcionamento da instituição no país.

UM JUDICIÁRIO CONTRAMAJORITÁRIO A INTERPRETAR A CONSTITUIÇÃO

Quando Alexander Hamilton publicou, ainda no Século XVIII, o Artigo Federalista de nº 78, no qual buscava sugerir alterações no desenho do poder judiciário norte-americano, sua grande preocupação era dotar aquele poder (até então submetido às vontades do parlamento e, portanto, fraco em relação aos seus pares), de mecanismos úteis de combate à *tyranny of the majority*, nos termos do que Alexys de Tocqueville viria a definir em 1834. Isso porque a tirania das maiorias caracteriza um impasse clássico à alternância de poder, pré-requisito das democracias modernas: reflete-se no fato óbvio de que o grupo ganhador, que foi eleito, tentará, de todas as formas, manter-se no poder e, para alcançar esse objetivo, pode usar do parlamento, das instituições e, principalmente, do apoio popular para alterar regras, favorecendo seu mandato sem que, contudo, tais atos sejam vistos como uma ruptura institucional.

Foi nesses termos que o próprio Alexander Hamilton recomendou,

naquela publicação (como sugestão) a independência completa do Poder Judiciário e a solidificação da Constituição de 1787 como texto a ser resguardado não pelos representantes eleitos, mas sim pelos juízes, dado que seriam dotados de independência:

[...] A independência das cortes de Justiça é particularmente essencial em uma Constituição limitada. Ao qualificar uma Constituição como limitada, quero dizer que ela contém certas restrições específicas à autoridade legislativa, tais como, por exemplo, não aprovar projetos de confiscos, leis ex-post-facto e outras similares. Limitações dessa natureza somente poderão ser preservadas na prática através das cortes de Justiça, que têm o dever de declarar nulos todos os atos contrários ao manifesto espírito da Constituição. Sem isso, todas as restrições contra os privilégios ou concessões particulares serão inúteis. [...] Negar tal evidência corresponde a afirmar que o representante é superior ao representado, que o escravo está acima do seu senhor, que os delegados do povo são superiores ao próprio povo, que aqueles que agem em razão de delegações de poderes estão impossibilitados de fazer não apenas o que tais poderes não autorizam, mas sobretudo o que eles proíbem. Se for dito que os congressistas devem ser os juízes constitucionais de seus próprios poderes e que a interpretação que vierem a dar de tais poderes será obrigatória para os outros ramos do governo, a resposta é que esta não pode ser a hipótese natural, por não ter apoio em quaisquer dispositivos específicos da Constituição. Por outro lado, não se deve supor que a Constituição tivesse pretendido habilitar os representantes do povo a sobreporem a própria vontade à de seus constituintes. [...] Aceitando, então, que as cortes de Justiça devem ser consideradas como baluartes de uma Constituição limitada, opondo-se às usurpações do legislativo, disporemos

de um forte argumento em favor da estabilidade nos cargos judiciais, uma vez que nada contribuirá tanto para a sensação de independência dos juízes (HAMILTON *apud* WEFORTT, 2001).

Ainda segundo o mesmo trabalho, o fato de autorizar os representantes eleitos a controlar a Constituição se revelaria como um erro fatal, pois sua necessidade de se eleger seria, numa lógica racional, a maior delas. O Poder Judiciário, doutro modo, quando independente, sem “grilhões”, tornar-se-ia atento à atividade política, porém não no intuito de se manter no poder (visto que possuiria garantias, na função) e sim de avaliar o pacto inicial (a constituição). Para Hamilton, esse mecanismo impediria o problema da tirania das maiorias, uma vez que o representante se veria impedido de alterar as regras do jogo, o que frustraria a sua tentativa de deter as chances da oposição no futuro. Esse mecanismo se revelaria um instrumento de freios e contrapesos (*checks and balances*) à atuação dos poderes eleitos democraticamente.

Muito embora o desenho sugerido por Hamilton tenha sido incorporado no desenho do Poder Judiciário estadunidense, foi apenas no Século XIX, no julgamento do famoso caso *Marbury vs. Madison* (1803) que a Suprema Corte dos Estados Unidos da América fez o primeiro (e ainda tímido) uso do mecanismo, dando origem à construção jurisprudencial que desembocaria no controle difuso de constitucionalidade.

Nota-se, portanto, que a ideia da independência e equivalência do Poder Judiciário aos demais, é típica da noção de democracia estadunidense e parte, prioritariamente, do consenso acerca da necessidade de alternância entre os poderes eleitos, nesses sistemas. Em última análise, a noção de independência do Poder Judiciário parte de um avanço que substituiu, nos Estados Unidos da América, a ideia de soberania do parlamento por outra: a da soberania da própria Constituição outorgada.

O sistema de controle difuso-incidental prevalece, nos Estados Unidos, até os dias atuais. Porém, no Século XX, a partir das discussões oriundas do Círculo de Viena são questionadas, nos debates acerca do controle das leis, as bases desse desenho. O *Judiciary Act*, de 1937, é tido como o marco institucional que assinala a superação desse “governo dos magistrados”, no caso dos Estados Unidos da América:

[...] a mudança de rota do Tribunal, em relação a uma postura liberal-individualista bem adaptada ao capitalismo concorrencial do século XIX ocorreu a partir da crise de 1929 e da eleição de Roosevelt, em 1933. As primeiras medidas econômicas do novo Presidente, conhecidas como *New Deal*, foram quase todas declaradas inconstitucionais pela Suprema Corte, à época ainda apegada aos valores que pautaram sua atuação anterior à crise econômica. Em 1936, reeleito com os votos de quase todos os Estados americanos, Roosevelt partiu para o ataque contra a Suprema Corte junto à opinião pública e também patrocinando projetos no Congresso que incidiam sobre a forma de nomeação de seus juízes e a sistemática de seus trabalhos. Frente à pressão, a Suprema Corte norte americana recuou e passou a votar favoravelmente às medidas do governo. É nesse contexto que se inserem as mudanças efetivadas através do Judiciary Act, de 1937. O período que se segue ao *governo dos juízes*, portanto, irá se caracterizar pela substituição do ativismo judicial por uma postura mais flexível dos juízes em relação aos objetivos de governo, o que predomina até os dias de hoje (ARANTES, 1997).

Resolvida a questão com a Suprema Corte, o sistema difuso norte-americano prosperou em meio a regras rígidas de controle de jurisprudência, revelados em basicamente dois princípios: a) o *stare decisis* (proibição de os tribunais e juízes alterarem um posicionamento no julgamento de fatos idênticos); e b) a atribuição de força vinculante, hierárquica, para as decisões proferidas pelos tribunais superiores.

A ideia do controle concentrado-abstrato, de Hans Kelsen (1999), baseia-se, diferentemente da lógica difusa, na concentração da competência para a realização do controle de constitucionalidade em único órgão, que deve realizar o controle do ato ou da norma em relação à constituição, de forma abstrata, sem a necessidade de se impor em um caso concreto. Questiona-se, desse modo, a própria natureza da norma

que é colocada sob análise (daí vem a nomenclatura “controle abstrato” ou “em tese”).

Os países que adotam a forma mais próxima ao que sugeriu Kelsen, na atualidade, são Áustria, Itália, Espanha e Alemanha (ARANTES, 1997). Para o autor, esses países, além de restringirem a competência da corte constitucional apenas aos casos de controle abstrato, também afunilaram o rol de legitimados à propositura dessas ações. As decisões da Corte Constitucional são dotadas de eficácia *erga omnes*, dado que implicam na declaração de nulidade da norma ante a Constituição, ou seja, a decisão em sede de controle abstrato exclui do sistema jurídico o ato tido por inconstitucional, desnecessária a discussão sobre vinculação nesse sistema, dado que é logicamente decorrente da exclusão da norma do ordenamento jurídico.

As discussões do Círculo de Viena, para além da crítica ao empoderamento eventualmente causado pelo sistema norte-americano, versavam sobre o órgão titular para realizar o controle das leis. Pautado no texto de artigos isolados da Constituição de Weimar de 1919, Carl Schmitt defendeu que o controle das leis e atos normativos, baseado na Constituição, deveria ser realizado pela chefia do Poder Executivo, enquanto que, para Kelsen, este deveria pertencer a uma corte constitucional, órgão independente, inclusive do próprio Poder Judiciário, que se limitaria às questões legais.

A partir de uma perspectiva antiliberal da política, Carl Schmitt desenvolve seu pensamento, que, aliado a um movimento de expansão hermenêutica do conteúdo da Constituição de Weimar, vai culminar na retirada (mesmo que declarado o estado de exceção) do controle da constitucionalidade, que passa do Judiciário para o Executivo. Tratou-se, assim, de movimento que, anterior ao Direito, traduziu-se em Filosofia Política e que foi amplamente registrado e documentado durante sua adoção, na Alemanha. A prevalência do primado do político sobre o jurídico, na filosofia de Schmitt, em *A ditadura* (1921) é “[...] um dos principais pontos defendidos diz respeito à incumbência do Estado de empregar meios ‘extraconstitucionais’ para assegurar direitos não somente em respeito a ‘desordem’, mas sobretudo às ‘ameaças exteriores’” (RODRIGUES, 2005).

Porém, é somente em sua *Teologia Política* (1922) que Schmitt se

descola do normativismo kelseniano e define que um certo conceito-limite (que não se enquadraria como num fato jurídico comum) seria a oportunidade de afirmação da soberania de um país (e esse conceito-limite seria a exceção). Segundo ele, a decisão que fundamenta a exceção é tomada em virtude da proteção à existência do Estado, o que esvaziaria a discussão sobre o caráter do seu conteúdo (se juridicamente válido ou não): “[...] a existência do Estado mantém... uma indubitável superioridade sobre a validade da norma jurídica. A decisão liberta-se de qualquer ligação normativa e torna-se, num certo sentido, absoluta” (SCHMITT, 1996). Para Pereira e Beracho Junior:

[...] ao sustentar, ideológica e juridicamente, a atribuição da função de custódia da Constituição ao chefe do Executivo – o Presidente do Reich na Alemanha – se serviu como paradigma e marco teórico para a implementação do nazismo, o qual se consolidou na Alemanha a partir da interpretação do art. 48 da Constituição de Weimar, no sentido de conceder poderes elásticos e extraordinários ao representante supremo do Estado quando da ocorrência de situações excepcionais. Surge, pois, a figura do chefe de Estado como o defensor da Constituição, fundado na ideologia do poder neutral, no sentido de que, com a finalidade de garantir o funcionamento constitucional de todos os Poderes e da própria Constituição, faz-se necessário, em um Estado de Direito, retirar da órbita dos poderes a função de guardião da Constituição, em prol do princípio fundamental que impõe, portanto, a nítida separação entre os poderes, numa Federação (PEREIRA E BERACHO JUNIOR, 2019).

A afirmação dessa “soberania do executivo”, acima da própria constituição, reduz, novamente, o judiciário à condição de mero repetidor das regras formais, prejudicada a sua independência, nos moldes da sugestão feita nos Estados Unidos.

Sabe-se, porém, que, no período posterior à guerra, foi a teoria de

Hans Kelsen que prosperou no ocidente, criando o consenso acerca, não só da força normativa e da supremacia do texto constitucional, mas, também, da necessidade de que existisse uma instituição judicial responsável, unicamente, pelo controle das leis face à constituição, de modo a servir de contrapeso e fator de estabilidade aos anseios dos eleitos. A falência prática do modelo de Carl Schmitt contribuiu para esse consenso:

[...] Foi em 1920, na Áustria, que Hans Kelsen e Carl Schmitt travaram um intenso debate sobre a adoção de um modelo de intervenção judicial que não fosse tão forte quanto o dos Estados Unidos [...] porém, esse debate só ganhou proporções mundiais no pós-segunda guerra, quando as nações europeias se viram fragilizadas pelo Princípio da Soberania do Parlamento, e buscaram um modelo que as protegesse do populismo e das maiorias legislativas convenientes. A partir daí, o desenho institucional madisoniano consagrou o Princípio da Supremacia da Constituição, que passou a ser adotado por diversos países europeus e latinoamericanos. (BARBOSA, 2016)

Luís Roberto Barroso também afirma que “[...] de fato, desde o final da Segunda Guerra Mundial verificou-se, na maior parte dos países ocidentais, um avanço da Justiça constitucional sobre o espaço da política majoritária, que é aquela feita no âmbito do Legislativo e do Executivo” (BARROSO, 2012). No seu artigo *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*, onde critica posturas ativistas do Supremo Tribunal Federal (Brasil), o autor, a fim de justificar a opção feita pelo Brasil, aponta que vários países adotaram o mesmo desenho para suas cortes constitucionais, como, por exemplo, Israel, Turquia, Hungria, Argentina e Coreia do Sul.

O modelo kelseniano prevaleceu em sistemas judiciais de tradição romano-germânica (*civil law*) dado que sua composição exigia um desenho positivo, através do legislativo, “[...] o que de certa forma impedia um auto empoderamento do Judiciário” (BARBOSA, 2015). Porém, o

fato é que as cortes constitucionais passaram a possuir cada vez mais poder de decidir sobre a política (TATE & VALLINDER, 1995). Existe quem sugira que o desenvolvimento de novos métodos na hermenêutica constitucional pode ter servido como um fator decisivo para o empoderamento das cortes de justiça, mesmo ante a nítida separação imposta pela *civil law*, entre Legislativo e Judiciário (BARROSO, 2012; STRECK, 1999). A literatura também aponta que fatores institucionais externos, ligados à dificuldade da gestão e da governabilidade (paralisia decisória) se mostraram úteis à análise (BARBOSA, 2016).

Portanto, há explicações de ordem teórica e prática para a alocação do judiciário no controle da constitucionalidade das leis. Igualmente, sabe-se que o processo de judicialização da política não implica, necessariamente, em ativismos desordenados (DAHL, 1957) e, também, que, muitas vezes, a judicialização da política (ou seja, a transmutação do fato político em jurídico por meio de provocações às cortes) pode ser utilizada como estratégia por atores com relativo poder de influência para afetar a agenda política mesmo na hipótese de a decisão final no processo não corresponder a um ganho prático (TAYLOR & DA ROS, 2008). Em sua essência, nota-se que o estudo do fenômeno da judicialização da política não é, de maneira alguma, trivial.

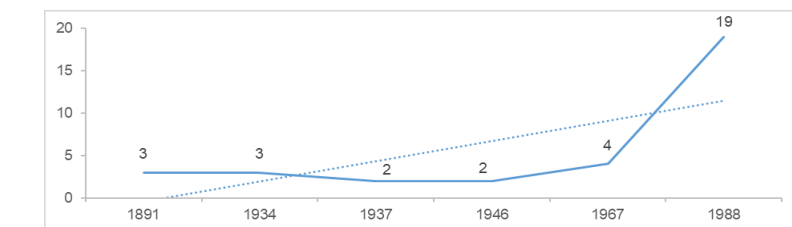
HIBRIDIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE DAS NORMAS NO BRASIL

Tendo por referência a própria trajetória constitucional do país, este subcapítulo se propõe a analisar como se deu, no Brasil, a criação e o desenvolvimento dos mecanismos de contestação das leis ante à constituição nos dois sistemas aceitos pelo atual desenho do Poder Judiciário: o concentrado (austriaco) e o difuso (norte-americano). Para tanto, utiliza-se do texto das constituições brasileiras a fim de mapear em que momentos o país passou a adotar um ou outro sistema de controle e como eles se desenvolveram entre a Primeira República e a Redemocratização, em 1988.

Observando-se o texto dessas cartas, nota-se que houve considerável aumento nas expressões “constitucionalidade”, “inconstitucionalidade” e “face à/ da/ desta/ Constituição”. Entre os anos de 1891 e 1967, a média desses termos era de aproximadamente três por Constituição, já

no período compreendido entre os anos de 1967 e 1988 (consideradas, inclusive todas as emendas à carta de 1988 até a publicação da pesquisa), este número chegou, em média simples, a doze menções:

Gráfico SEQ Gráfico * ARABIC1 –



Fonte: os autores (2020)

Em uma profunda análise da primeira constituição republicana, Aliomar Baleeiro comenta que, pelo seu texto, magistrados do país somente poderiam declarar a inconstitucionalidade de leis e decretos de forma individualizada, como já ocorria no sistema norte-americano: “[...] qualquer outra pessoa na mesma situação teria que propor ação para o mesmo fim. A Justiça não revogava a lei inconstitucional nem a declarava tal em tese *erga omnes*, como pode fazer hoje” (BALEIRO, 2012). Na prática, sequer fora cogitado o método de controle abstrato das normas infraconstitucionais vigentes, limitando-se o artigo 59, §1º, “a” e “b” daquele documento a estabelecer o controle difuso ou concreto, oriundo do sistema estadunidense, no Brasil.

Foi a Constituição de 1891 que firmou, em seu artigo 57, duas das três garantias fundamentais que permanecem até hoje como pilares da noção de independência, extensíveis a toda a magistratura: a) a vitaliciedade, que consiste na regra de que os juízes somente podem perder o cargo unicamente por sentença judicial; e b) a irredutibilidade de seus vencimentos, que, segundo o seu texto, somente poderia ser modificado mediante determinação legal, vedado o decréscimo. A inamovibilidade, terceira garantia, somente viria a ser citada na Constituição de 1946.

Em 1934, embora carente de mecanismos práticos que viabilizassem o controle abstrato, a Constituição vigente já o autorizava, em seu artigo 179, no âmbito do julgamento de recursos extraordinários nos quais

se questionasse a validade de lei ante seu conteúdo. Essa expansão de efeitos não era abstrata, dada a ausência do princípio do *stare decisis*, no Brasil. Além do mais, o juízo inferior somente poderia fazer o uso lógico do precedente em processos judiciais cujo objeto fosse exatamente igual àquele no qual a norma houvesse sido reconhecida como nula e, apenas, utilizar-se da decisão como mais um dos meios de fundamentação para a sentença.

No entanto, foi a partir da Constituição de 1934 que se concedeu ao Senado Federal (no rol de competências previstas no artigo 91 do seu texto, mais precisamente em seu inciso IV) a possibilidade de suspender a lei julgada inconstitucional pelo STF, o que, caso realizado, implicaria na extinção do ato normativo do sistema legal e, portanto, na atribuição de efeitos *erga omnes* à decisão:

[...] era a maneira de solucionar um dos mais graves problemas do controle da constitucionalidade. A ausência da regra do *stare decisis* implica que os juízes não estão obrigados a deixar de aplicar a lei, declarada inconstitucional. A solução da Constituição permitia dar efeitos *erga omnes* a uma decisão num caso. Além disso, atenuava-se o problema da quebra de harmonia entre os poderes, pois remetia a um órgão do Legislativo a atribuição de suspender a execução da lei inconstitucional. (POLETTI, 2012)

A declaração incidental de inconstitucionalidade exigia quórum de maioria absoluta dos membros da Corte. Em virtude do Decreto nº 19.656, publicado em 1931, na gestão provisória do Presidente Getúlio Vargas, o Supremo Tribunal Federal passou a ter apenas onze cadeiras, no lugar das quinze previstas na Constituição imediatamente anterior. Muito embora o artigo 73, da Constituição de 1934, tenha confirmado as onze vagas já previstas, ele previu a possibilidade de o Legislativo as aumentar até o número de dezesseis, apresentada a proposta pelo próprio STF. Nesse sentido, seis dos onze ministros deveriam confirmar a procedência de uma provocação para que a lei, federal ou local, fosse declarada inconstitucional em 1934.

Outra inovação em sede de controle judicial, na Constituição de 1934, estava no fato de que o decreto que impusesse a intervenção federal sobre os estados-membro necessitaria, sempre, antes de surtir efeitos, da chancela do STF, a fim de que fosse declarada sua constitucionalidade. Segundo Rogério Bastos Arantes (1997), a criação do mecanismo se deu em virtude dos conflitos entre os Estados e a União, muito presentes na República Velha. A iniciativa para questionar a validade do decreto que autorizasse a intervenção foi dada ao Procurador-Geral da República.

Interessante observar, ainda, que o artigo 68, da Constituição de 1934, vedava expressamente a judicialização de questões políticas: “[...] é vedado ao Poder Judiciário conhecer das questões exclusivamente políticas” (BRASIL, 1934). Outra importante constatação é a de que nesse período, conforme cita Pontes de Miranda (1934), já havia sido apresentado projeto de instituição de uma corte constitucional, inspirada no modelo austríaco. Sobre o episódio também demonstra Gilmar Mendes (2012) que a fundamentação da proposta se referia de forma direta à própria conferência de Kelsen sobre a essência e o desenvolvimento da jurisdição constitucional.

Essas duas alterações, trazidas como contributos ao sistema de controle difuso-incidental, que já vigorava no Brasil, foram extintas com a promulgação da Constituição de 1937. De acordo com a carta imposta pelo Presidente Getúlio Vargas, o sistema difuso ainda continuava a existir, porém apenas formalmente, visto que, de acordo com o artigo 96, da Constituição do Estado Novo, a declaração de inconstitucionalidade pela Corte Suprema deveria, caso fosse de interesse do Presidente da República, ser submetida ao Parlamento que, por voto de dois terços dos seus membros em cada uma das casas, poderia tornar inefetiva a decisão judicial.

Importante literatura histórica aponta a similaridade de ideias entre o nacional-desenvolvimentismo de Getúlio e o corporativismo fascista italiano, o que pode ter influenciado no desenho institucional escolhido para a época (BERTONHA, 1997; SANTOS, 1978; MUGNAINI, 1986; CERVO, 1990 e 1992; SEITENFUS, 1984 e 1990). Talvez o maior indício institucional dessa simpatia entre Brasil e Itália se reflita na imposição contida no artigo 186 das disposições transitórias e finais que

impôs, para além das restrições já levantadas, o Estado de exceção, no Brasil. Em decorrência, igualmente, do artigo 179, o julgamento dos atos do Executivo somente poderiam ser realizados *a posteriori* o que, de fato, nunca aconteceu durante a Ditadura de Vargas: “[...] somente em 30 de novembro de 1945 a Lei Constitucional nº 16 revogou o art. 186 da Constituição que duraria, portanto, todo o período Vargas.” (ARANTES, 1997).

A Constituição de 1946 restabeleceu a divisão dos poderes e o controle difuso-incidental nos moldes da previsão de 1934. O seu artigo 64 repetia a regra que dava autonomia ao Senado Federal no tocante à suspensão do ato normativo declarado inconstitucional pela Corte Suprema e o número de cadeiras disponíveis continuou nos onze, definido em 1931. Desse modo, ainda que declarada inconstitucional, a lei não perdia seus efeitos de imediato, cabendo a decisão quanto a exclusão do ato do sistema jurídico ao Legislativo, em última instância. No caso da interventiva, porém, a Carta de 1946 passou a tratá-la como abstrata, desnecessária a chancela do Senado.

Durante o Regime Militar iniciado em 1964, os Atos Institucionais, imbuídos de um suposto “poder constituinte revolucionário”, nos termos do que o próprio AI-1 definira, alteraram o regime constitucional então vigente, estabelecendo novas estruturas no que tange à dinâmica do exercício do controle de constitucionalidade, que permaneceu, ao menos formalmente, no domínio do Supremo Tribunal Federal. Segundo a alínea “b”, do preâmbulo do Ato Institucional nº 02, ainda de 1965, tal revolução, “dado seu caráter nacionalista não voltado a interesses de grupos”, estaria dotada do “[...] exercício do poder constituinte, legitimando-se por si” (BRASIL, 1964).

O artigo 14, do AI-2 suspendeu as três garantias históricas à independência funcional da magistratura e possibilitou que os seus titulares pudessem, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, “[...] ser demitidos, removidos ou dispensados, ou, ainda, com os vencimentos e as vantagens proporcionais ao tempo de serviço, postos em disponibilidade, aposentados, transferidos para a reserva ou reformados” (BRASIL, 1965), desde que fossem “incompatíveis” com as metas dos revolucionários.

A Emenda Constitucional nº 16, de 1965, instituiu o controle

abstrato das leis e atos normativos como de competência do agora Supremo Tribunal Federal. Mesmo existindo proposta, por parte dos membros da Corte Suprema, de que processos que tratassem de arguição de inconstitucionalidade em instâncias inferiores pudessem ser avocados à competência do Supremo Tribunal, a comissão que redigiu a proposta de Emenda nº 16 a rejeitou, o que fez com que o Brasil passasse a adotar ambos os sistemas de controle de constitucionalidade de suas leis e atos normativos: o difuso-incidental e o concentrado-abstrato. Daí sua definição como híbrido (ARANTES, 1997).

Por outro lado, tornou-se desnecessária a outorga do Senado que, a partir de agora, somente publicaria no Diário Oficial a decisão do STF, que a suspenderia, de modo similar ao que já ocorria no período imediatamente anterior, só que nas ações diretas interventivas. A Constituição Federal de 1967 viria a sistematizar essas regras.

Após à edição da Emenda Constitucional nº 01/69, que, dada sua profundidade e nível de alteração, por muitos é considerada quase como uma nova Constituição (MENDES, 2012; MORAES, 2012) foi instituída, no seu artigo 119, I, “o”, a advocatória dentre as ações de competência do Supremo Tribunal Federal, o que permitia a corte, em processos de quaisquer instâncias, nos quais houvesse perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças, poderia, a pedido do Procurador-Geral da República, atrair a competência e efetuar o respectivo julgamento, de modo a lhe conferir eficácia *erga omnes* (podendo suspender eventual decisão do juízo originário).

Segundo Rogério Bastos Arantes (1997), a advocatória representava uma tentativa de aproximação do hibridismo brasileiro ao sistema kelseniano puro, pois tentava concentrar o monopólio das decisões, em sede de controle, no Supremo. Porém, o próprio autor aponta que a lógica brasileira se deu no sentido inverso a da proposta pela Áustria: “[...] enquanto no modelo concentrado os inferiores são obrigados a remeter o incidente à Corte Constitucional, aqui é o Supremo que, mediante pedido do Procurador-Geral, chama para si julgamentos (ARANTES, 1997).

A Constituição Republicana de 1988 consagrou a hibridização do sistema de controle de constitucionalidade das leis, no Brasil. Além disso, criou e deu forma a inúmeras ações próprias de controle, estabelecendo

seus parâmetros mais básicos, sendo criadas, nesse mesmo sentido: a) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (art. 102, I, “a”), que se subdivide, ainda, em genérica (que pode ter por fato gerador uma ação ou omissão do Governo, do Parlamento ou do próprio Judiciário) e a interventiva (baseada nos chamados “princípios sensíveis”, estabelecidos em seus artigos 34, VII, e 36, III); e b) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (art. 102, §1º). A Emenda Constitucional nº 03/1993, incluiu, também, o terceiro mecanismo do sistema de controle concentrado: a Ação Declaratória de Constitucionalidade (art. 102, I, “a”).

No controle difuso, houve a manutenção e o aperfeiçoamento do Recurso Extraordinário (art. 102, III, “a” a “d”), além da diferenciação entre o *Habeas Corpus* (art. 5º, LXVIII) e o Mandado de Segurança (art. 5º, LXIX), além de terem sido criados o *Habeas Data* (art. 5º, LXXII) e, também, o Mandado de Injunção (art. 5º, LXXI). Além desses elementos formais, o Supremo Tribunal também passou a fazer uso de técnicas hermenêuticas peculiares, a fim de limitar ou expandir o sentido da interpretação dada às normas a ele submetidas, sem a necessidade de excluí-las do sistema. É o caso, por exemplo, das técnicas de interpretação conforme à Constituição e da declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto.

Importante destacar a edição da Emenda Constitucional nº 45/04, que incluiu, para fins de admissibilidade de Recurso Extraordinário, o requisito da repercussão geral ou *transcendência* (art. 102, §3º) e, também, que criou no sistema a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal dar às suas súmulas efeito vinculante à Administração Pública e ao Poder Judiciário de todo o território nacional (art. 103-A). Inovou, também, por meio da criação de um órgão de fiscalização incumbido de observar e regulamentar internamente todas as atividades atribuídas ao Poder Judiciário do Brasil e desenvolver estatísticas sobre o sistema: o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Por derradeiro, faz-se relevante apontar a clareza do dispositivo contido no artigo 102, §2º, da Emenda 45, que estabeleceu taxativamente que as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade possuem “[...] eficácia contra todos e

efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal” (BRASIL, 2004), solidificando, portanto, a lógica de controle abstrato no país.

De todas essas alterações, talvez a que tenha gerado mais impacto no sistema de controle do país seja a criação da Súmula Vinculante. Rodrigo Jansen (2005) menciona que a ideia de vincular o efeito de decisões não é nova na história do Brasil. Em suas palavras, desde o descobrimento até a promulgação da Constituição de 1891, vigorou o instituto das *fazañas y alvedrios* que, em sua essência “[...] cuidavam-se de enunciados com força vinculante, através dos quais era fixada a ‘verdadeira’ interpretação da lei” (MANCUSO *apud* JANSEN, 2005).

Também no Código de Processo Civil de 1973 (*Código Buzaid*), os assentos vinculativos foram sugeridos pelo próprio Deputado Alfredo Buzaid, autor do texto original, porém não prosperaram na versão definitiva da norma (JANSEN, 2005). Entretanto, alterações posteriores ao *Código Buzaid* incluíram, de modo pontual, a possibilidade de que Tribunais de Recurso negassem seguimento a pedidos cujo teor fosse contrário ao das Súmulas (Lei Federal nº 9.139/95) ou a Jurisprudência (Lei Federal nº 9.756/98) do Supremo Tribunal Federal e, também, de outros Tribunais Superiores. Estas alterações dariam eficácia “quase normativa” (JANSEN, 2005) a tais decisões (a Súmula Vinculante, como editado na EC nº 45/04, resolve essa questão).

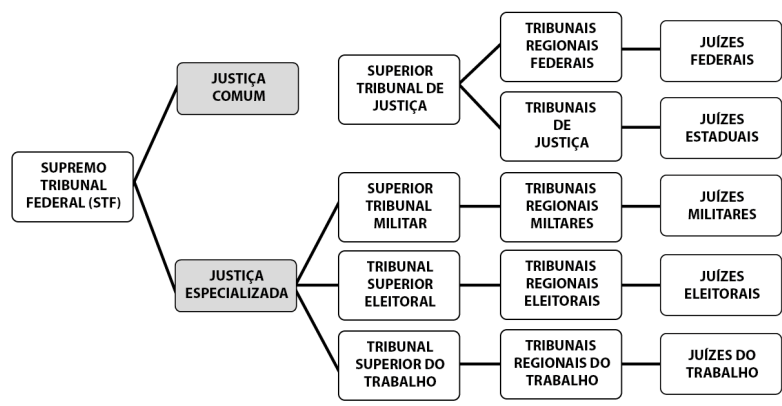
O estabelecimento, portanto, de um meio de controle das normas infraconstitucionais em face da constituição que incorpora mecanismos tanto do modelo norte-americano, *madisoniano*, quanto do austríaco, *kelseniano*, levou Arantes (1997) a definir o sistema brasileiro como único e híbrido, que aproxima preceitos da *civil law* com a *common law* em uma receita única, não adotada por outras democracias atuais.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

A Constituição de 1988 define o Judiciário como um Poder de Estado, autônomo e harmônico com relação aos demais, cabendo-lhe não só a administração de conflitos judiciais, como também a guarda do texto da constituição. Segundo o desenho constitucional, o Poder Judiciário

do Brasil é subdividido em tribunais e juízes, sendo distribuídas as suas atribuições funcionais a partir da seguinte sistemática: Fonte: os autores (2021).

Figura SEQ Gráfico * ARABIC2 – Estrutura orgânica do Poder Judiciário (Constituição de 1988)



Fonte: os autores (2021).

Na figura acima, cada nível estrutural representa uma instância de poder jurisdicional, cabendo recurso da decisão por ela proferida às instâncias superiores (sempre da esquerda para a direita). Não necessariamente se exige que o recurso perpassasse todas as instâncias jurisdicionais para que ele seja apreciado pelos Tribunais Superiores ou mesmo pelo STF, que representa a instância recursal máxima do país (é possível, assim, “saltar” instâncias a depender da matéria que estruturará o recurso).

Independentemente da posição ocupada nessa distribuição orgânica, a Constituição Federal de 1988 reserva, a todos os magistrados do país, três garantias fundamentais: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios.

A vitaliciedade garante ao juiz o direito de somente ser destituído de seu cargo após o trânsito em julgado de uma sentença nesse sentido. Isso significa que um juiz brasileiro somente é retirado de sua função

quando esgotados todos os recursos possíveis, oponíveis contra a primeira decisão que determinou a perda do seu cargo. Para os juízes em geral, que acessam o cargo a partir de concurso público¹⁴, o prazo para aquisição da vitaliciedade se dá dois anos após o efetivo exercício da função. Já para os juízes que compõem os tribunais, que possuem, sem exceção, composição mista (juízes concursados e nomeados), a vitaliciedade é adquirida instantaneamente.

A inamovibilidade assegura que um juiz somente possa ser removido do lugar onde exerce as suas funções ou por vontade própria ou mediante decisão: i) tomada pela maioria absoluta dos membros do Tribunal ao qual esteja vinculado; ou ii) pelo CNJ. A decisão deve ser tomada em procedimento no qual se garanta ampla defesa.

Por fim, a irredutibilidade consiste na garantia de que os subsídios destinados à remuneração dos juízes não podem sofrer reduções que gerem a perda de seu valor.

Todos os magistrados brasileiros também possuem vedações definidas na própria Constituição de 1988: a) ao exercício de outra função (salvo o magistério); b) ao recebimento de custas pela participação no processo; c) à dedicação à atividade político-partidária; d) ao exercício da advocacia no juízo do qual tenha se afastado antes de decorridos três anos de afastado, mesmo que pela aposentadoria ou exoneração.

Para os tribunais, órgãos essencialmente colegiados, a Constituição assegura autonomia funcional, administrativa e financeira no exercício de suas atividades, cabendo-lhes elaborar as suas próprias propostas de orçamento dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais poderes, na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Caso a proposta orçamentária não seja enviada no prazo estabelecido na LDO, o Poder Executivo deverá, como referência, utilizar a vigente e ajustá-la de acordo com os limites estipulados na nova lei (do mesmo modo, caso a proposta esteja eivada de desacordo com a referida lei, o próprio executivo procederá no sentido de ajustá-la).

Despesas excepcionais deverão ser previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. Os sujeitos responsáveis pelo encaminhamento das propostas ao Poder Executivo

¹⁴ O concurso para a magistratura é tutelado pela Resolução nº 06/13, do Conselho Nacional de Justiça.

são: a) no âmbito da união, os presidentes do STF e STJ; e b) no âmbito dos Estados Federados e Distrito Federal, os respectivos presidentes dos tribunais. Em ambos os casos, as propostas deverão ser autorizadas pelo plenário do respectivo tribunal. A fim de reforçar a autonomia financeira do Poder Judiciário, a Emenda Constitucional nº 45/04 determinou que as custas e emolumentos judiciais devem ser exclusivamente destinadas ao seu custeio.

Ao Poder Judiciário é assegurada independência administrativa, possuindo os tribunais competência privativa para eleger seus órgãos diretivos, elaborar regimentos internos, organizar secretarias e serviços auxiliares, prover os cargos de juiz de carreira e os necessários à administração da justiça, propor a criação de novas varas judiciárias, conceder licença, férias, abono e outros afastamentos a seus membros e juízes e servidores que lhes forem vinculados (art. 96, I, da CRFB/88). A depender de legislação, podem propor projetos de lei ao respectivo órgão legislativo, a visar: a) alterar o número de membros dos tribunais inferiores; b) criar e extinguir cargos; c) criar ou extinguir tribunais inferiores; d) organizar livremente as suas varas ou sessões.

Qualquer tribunal com mais de vinte e cinco membros pode compor cortes especiais, cuja função é a delegação de atividades administrativas e disciplinares comumente auferidas ao plenário. Esse órgão deve ser composto de, no mínimo onze e no máximo vinte e cinco julgadores (arts. 93, X e XI, da CRFB/88). As vagas deverão ser divididas da seguinte maneira: i) metade destinadas aos juízes, promovidos por antiguidade e merecimento; e ii) outra metade, composta por eleitos (dentre os membros do respectivo Tribunal), pelo próprio plenário. Suas atribuições não podem concorrer com as do pleno, devendo este optar no momento de sua criação (ou por aditamento) as respectivas atribuições de cada um. Nesse sentido, afirma Alexandre de Moraes que “[...] a Constituição de um órgão especial incide na delegação constitucional de determinadas atribuições do pleno àquele” (MORAES, 2012).

De acordo com o art. 93, XII, da CRFB/88, os tribunais não podem conceder férias coletivas para os seus magistrados, sendo ininterrupta a jurisdição. Pode-se, porém, existir regime de recesso forense, desde que haja juízes em regime de plantão.

Todas as regras acima expostas são genéricas, aplicáveis a todos os

tribunais. Porém, a Constituição brasileira especifica regras para cada um dos tribunais criados.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Supremo Tribunal Federal é o órgão de cúpula do Poder Judiciário Brasileiro, sendo responsável pela aplicação sistema austríaco de controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis em geral (além de agregar o controle difuso). Trata-se, também, da última instância judiciária dotada de competência recursal, sendo suas decisões definitivas e imutáveis através do trânsito em julgado, dada ausência de recorribilidade de suas decisões (exceto no caso de recursos internos).

Compõe-se, o Supremo Tribunal, por onze ministros indicados pelo Presidente da República com posterior aprovação pelo Senado Federal, em votação que exige a anuência da maioria absoluta de seus membros, “[...] mais conhecida enquanto sabatina” (LENZA, 2012). Após a aprovação pela sabatina na câmara alta, devolve-se o candidato à nomeação, que deve ser realizada pelo Presidente da República.

Pode ser indicado ao cargo de Ministro do STF qualquer brasileiro nato (art. 12, § 3º, IV, da CRFB/88) com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, que possua o pleno gozo de direitos políticos, devendo o candidato possuir saber jurídico e boa reputação. O STF é subdividido em duas turmas que se encontram em mesmo plano hierárquico, com cinco membros cada uma, estando o presidente da corte presente apenas nas decisões proferidas em sessões plenárias solenes.

Como já mencionado, o STF possui dupla função: a primeira é o controle de constitucionalidade das leis; a segunda, o julgamento definitivo de ações comuns, no espectro de sua competência recursal (derivada). Para além, sua competência jurisdicional originária prioriza ações que visam proteger a constituição. A única ressalva, nesse caso, são as hipóteses de “foro de prerrogativa por função”, benesse concedida a algumas autoridades de estado e que previne a competência do Supremo Tribunal para julgá-las. As competências funcionais do STF estão distribuídas no citado artigo 102 da Constituição da República Federativa do Brasil.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA FEDERAL

O Superior Tribunal de Justiça, com sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional, é o órgão de cúpula da Justiça Federal, sendo responsável pelo controle da correta aplicação de leis federais e dos tratados internacionais em todo o território nacional. Compõe-se por, no mínimo, trinta e três ministros, indicados pelo Presidente da República, nos mesmos moldes do que é aplicado ao STF.

A composição do quadro de Ministros do Superior Tribunal de Justiça é definida artigo 104, I e II da Constituição de 1988, sendo estruturada da seguinte maneira: 1/3 de juízes Federais, membros de Tribunais Regionais; 1/3 de Desembargadores dos Tribunais de Justiça; 1/6 de Advogados (indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil); 1/6 de Membros do Ministério Público Federal, do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT) e do Ministério Público Estadual, alternadamente.

Pode ser indicado ao cargo de Ministro do Superior Tribunal de Justiça qualquer brasileiro nato ou naturalizado (artigo 12, § 3º, IV, da CRFB/88) com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, devendo possuir notável saber jurídico e reputação ilibada (artigo 104 CF/88). Vale salientar que a Constituição recomenda que, para os órgãos que detêm a proporção de um terço das vagas reservadas ao cargo de ministro do STJ (TRFs e TJs), deve ser elaborada lista tríplice pelo próprio STJ, sendo esta posteriormente remetida ao Presidente da República para que individualize sua escolha. Já para aqueles que detêm um sexto das vagas em reserva, resta a aplicação da regra que exige a efetiva atuação profissional durante o período de dez anos (artigos. 104, II e 94 da CF/88) e a criação de listas sêxtuplas.

Funciona junto ao STJ a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados (ENFAM), cabendo-lhe, dentre outras funções, regulamentar os cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira e o Conselho da Justiça Federal (CJF), cabendo-lhe exercer, na forma da lei, a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal em todos os graus, como órgão central do sistema e com poderes correicionais, cujas decisões terão forma vinculante. O CJF cria, também, enunciados interpretativos das leis federais, cuja adesão, pelos

juízes, não é, todavia, vinculante.

A Justiça Federal, que se submete aos julgamentos do STJ, é a instância responsável por processar e julgar processos em que há interesse da União, sendo composta pelos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e pelos Juízes Federais.

A competência do Superior Tribunal de Justiça, assim como no caso do Supremo Tribunal Federal, subdivide-se em originária e recursal, sendo, esta última, ordinária ou especial, nos termos do artigo 105 da Constituição Federal de 1988.

TRIBUNAIS DE JUSTIÇA E ORGANIZAÇÃO DAS JUSTIÇAS ESTADUAIS

A Constituição federal indica que os Estados Federados, em suas respectivas constituições estaduais, deverão dispor sobre a criação de um sistema de justiça regulamentado por lei específica de cada ente. Essa Lei de Organização Judiciária (LOJE) é de iniciativa do respectivo Tribunal. Além disso, os Tribunais de Justiça possuem controle de constitucionalidade das leis e atos normativos estaduais e municipais que firam a Constituição Estadual, sendo provocados através de representação de inconstitucionalidade, vedada a legitimação da proposta a único órgão.

Organizam-se, os Tribunais de Justiça (TJ), em dois graus de Jurisdição ou instâncias judiciais, sendo o primeiro, em regra, monocrático, composto por juízes estaduais (ressalvadas as exceções legais: Tribunal do Júri e Conselhos de Justiça Militares) e o segundo grau de jurisdição, por órgãos primordialmente colegiados. Os TJs podem se dividir em câmaras regionais, funcionando de forma descentralizada, de modo a garantir livre acesso do jurisdicionado em todas as fases do procedimento.

Residualmente, compete à Justiça Estadual tudo o que não for de competência das Justiças especiais ou especializadas, nem da Justiça Federal ou das Cortes Superiores, incluído o STF¹⁵. Quanto aos conflitos

15 Os Tribunais de Justiça também podem criar um sistema de Justiça Militar estadual, constituída em primeiro grau pelos juízes de direito e pelos Conselhos de Justiça e, em segundo grau, pelo próprio Tribunal de Justiça ou, nos Estados em que o efetivo militar seja superior a vinte mil integrantes, por Tribunal de Justiça

fundiários, os tribunais podem propor a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para dirimir questões agrárias, devendo, sempre que necessário estar presente o juiz no local do litígio.

ESTRUTURA CONSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS DA JUSTIÇA ESPECIALIZADA

A Constituição Federal do Brasil em vigor estruturou a Justiça Especializada em três segmentos: a) Justiça do Trabalho; b) Justiça Eleitoral; e c) Justiça Militar.

A Justiça do Trabalho, responsável por dirimir conflitos laborais, tem como órgão de cúpula o Tribunal Superior do Trabalho (TST), sendo integrada, ainda, pelos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) e pelos Juízes do Trabalho (art. III, da CRFB).

O TST, com sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional, é composto de vinte e sete Ministros, escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República após aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal, sendo: a) 1/5 (um quinto) dentre advogados com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público do Trabalho com mais de dez anos de efetivo exercício, observado o disposto no art. 94 da CRFB; b) os demais dentre juízes dos TRTs, oriundos da carreira, indicados pelo TST.

Os TRTs, com sede em cada um dos Estados da Federação e no

Militar. Nesse sentido, competirá à Justiça Militar Estadual instituída nessa regra, processar e julgar os militares de estado, cabendo sempre ao Tribunal decidir sobre a perda do posto ou da patente dos oficiais e da graduação das praças, averiguar responsabilização nos crimes militares definidos em lei e nas ações judiciais contra atos disciplinares, ressalvada a competência do Tribunal do Júri, quando a vítima for civil. No mais, em estados com contingente menor que vinte mil militares, cabe aos Juízes de Direito do Juízo Militar processar e julgar, singularmente, os crimes militares cometidos contra civis e as ações e atos disciplinares militares, cabendo ao respectivo Conselho de Justiça, sob a presidência de Juiz de Direito, julgar os crimes militares.

Distrito Federal ¹⁶, compõem-se de, no mínimo, sete juízes ¹⁷, recrutados, quando possível, na respectiva região, e nomeados pelo Presidente da República dentre brasileiros com mais de trinta e menos de sessenta e cinco anos, sendo: a) 1/5 (um quinto) dentre advogados com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público do Trabalho com mais de dez anos de efetivo exercício, observado o disposto no artigo 94 da CRFB; b) os demais, mediante promoção de juízes do trabalho por antiguidade e merecimento, alternadamente (respeitados os regimentos).

Sob a jurisdição de cada TRT, funcionam os Juízes do Trabalho, com atuação nas Varas do Trabalho, de forma singular, haja vista que os antigos cargos de juízes classistas foram extintos pela EC nº 24/99. Por conseguinte, as Juntas de Conciliação e Julgamento, órgãos colegiados de 1º grau de jurisdição (com representação paritária de trabalhadores e empregadores) foram transformadas em Varas do Trabalho.

A competência da Justiça do Trabalho está delimitada no artigo 114 da Constituição Federal em vigor, enquanto a competência do Tribunal Superior do Trabalho está disciplinada nos arts. 702 a 709 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A Justiça Eleitoral, por seu turno, tem como órgão de cúpula o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sendo integrada, ainda, pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), pelos Juízes Eleitorais, bem como pelas Juntas Eleitorais (órgãos colegiados).

O TSE, com sede na Capital Federal (Brasília) e jurisdição em todo o território nacional, é composto no mínimo, de sete membros, assim escolhidos: I) mediante eleição, pelo voto secreto: a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal; b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça; II) por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados sempre pelo Supremo Tribunal Federal.

16 Interessante destacar que o Estado de São Paulo possui 2 TRT's: o da 2ª Região, com sede na Capital do Estado, e o da 15ª Região, com sede em Campinas/SP.

17 Recentemente, os juízes membros dos TRT's e dos TRF's passaram a se autodenominar, respectivamente, desembargadores do trabalho e desembargadores federais. A Constituição de 1988, todavia, reserva tal nomenclatura, exclusivamente, para os membros dos Tribunais de Justiça dos Estados.

Os TREs, com sede em cada um dos Estados da Federação e no Distrito Federal, compõem-se de, no mínimo, sete juízes, assim escolhidos: i) mediante eleição, pelo voto secreto: a) de dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça; b) de dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça; ii) de um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo TRF respectivo; iii) por nomeação, pelo Presidente da República, de dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo TJ.

Sob a jurisdição de cada Tribunal Regional Eleitoral, funcionam os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais, com atuação nas respectivas Zonas Eleitorais.

Dentre todos os ramos do Judiciário brasileiro, a Justiça Eleitoral é, sem dúvida, a que tem a composição mais heterogênea, sendo interessante sublinhar que este é único ramo do Judiciário que não tem um quadro próprio de magistrados, eis que estes são recrutados, em sua esmagadora maioria, dentre os juízes de Direito do respectivo Estado, nos termos do art. 32 da Lei Federal nº 4.737/65 (Código Eleitoral).

Ademais, a jurisdição eleitoral é temporária, sendo o juiz investido da função eleitoral por um biênio, renovável por igual período. As Juntas Eleitorais, por seu turno, têm atuação restrita ao período eleitoral e, atualmente, para matérias previstas no art. 40 do Código Eleitoral, atribuição essa praticamente esvaziada em face do advento da urna eletrônica. A competência da Justiça Eleitoral será definida em lei complementar (artigo 121, da CRFB), sendo, atualmente, tratada no Código Eleitoral.

A Justiça Militar, ao seu tempo, tem como órgão de cúpula o Superior Tribunal Militar (STM), sendo integrada, ainda, pelos Tribunais e Juízes Militares instituídos em lei.

O STM, com sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional, compor-se-á de quinze Ministros vitalícios, nomeados pelo Presidente, depois de aprovada a indicação pelo Senado, sendo: a) três dentre oficiais-generais da Marinha; b) quatro dentre oficiais-generais do Exército; c) três dentre oficiais-generais da Aeronáutica, todos da ativa e do posto mais elevado da carreira, e cinco dentre civis.

Os cinco ministros civis serão escolhidos dentre brasileiros maiores de trinta e cinco anos, sendo: a) três dentre advogados de notório saber jurídico e conduta ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e b) dois, por escolha paritária, dentre juízes auditores e membros do Ministério Público da Justiça Militar.

Além do Superior Tribunal Militar, integram a Justiça Militar da União os Conselhos de Justiça e os Juízes Federais (titulares e substitutos) da Justiça Militar.

Para efeito de administração da Justiça Militar, em tempo de paz, o território nacional divide-se em doze Circunscrições Judiciárias Militares, com as abrangências indicadas no art. 2º da Lei Federal nº 8.457/2. A Justiça Militar tem competência para processar e julgar os crimes militares definidos em lei. O regime jurídico da Justiça Militar da União, no Brasil, é disciplinado integralmente pela Lei Federal nº 8.457/92.

CONTROLE INTERNO DO PODER JUDICIÁRIO

A reforma do Poder Judiciário (realizada pela EC nº 45/04) instituiu o Conselho Nacional de Justiça, órgão de controle interno do Poder Judiciário, composto de quinze membros (com mandato de dois anos e admitida uma única recondução). São nomeados, os conselheiros, pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal. Caso as entidades referidas indicadoras se omitam nas indicações, o STF as suprirá. O Conselho Nacional de Justiça – CNJ é formado, pois, da seguinte forma: presidente do STF (que preside o CNJ); um desembargador estadual; um Juiz estadual; um ministro do STJ; um Desembargador Federal; um Juiz federal; um ministro do TST; um desembargador do Trabalho; um Juiz do Trabalho; um membro do Ministério Público da União; um membro de um Ministério Público Estadual; dois advogados; dois cidadãos brasileiros.

É atribuição básica do CNJ o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Além do mais, deve seguir o Estatuto da Magistratura, observando os seguintes princípios: zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto, podendo expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência ou recomendar providências

e pela observância do artigo 37 da Constituição Federal (que trata da administração pública), voltado para o Poder Judiciário; receber e conhecer reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive de serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais sem prejuízo à competência disciplinar e correicional dos Tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de contribuição/aplicar outras sanções administrativas; representar para o Ministério Público, nos casos de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade cometidos no Judiciário; rever processos disciplinares do Judiciário; elaborar relatório de produtividade sobre processos e sentenças; elaborar relatório de produtividade anual, propondo as providências relevantes sobre a situação do Poder Judiciário e as atividades do Conselho.

A Corregedoria Nacional de Justiça é exercida junto ao Conselho Nacional de Justiça. A função de corregedor é exercida pelo ministro do Superior Tribunal de Justiça que o compõe (que ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal), competindo-lhe as seguintes tarefas, de acordo com a norma: receber reclamações e denúncias; exercer funções executivas do CNJ de inspeção e correição geral; requisitar de designar magistrados, delegando-lhe atribuições e requisitar servidores de juízos ou tribunais, inclusive nos Estados, distrito federal e territórios. Tendo em vista a eficácia das atividades da Corregedoria Nacional de Justiça deverá a União Federal criar ouvidoria própria, ligada diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Obviamente a estrutura do Poder Judiciário no Brasil depende de leis infraconstitucionais e regulamentos a detalhar a atividade de seus órgãos de atuação. Porém, para efeito de uma definição global, a Constituição de 1988 estabeleceu regras de atuação claras, bem como de repartição de competências e organização interna, limitando a atuação do Legislativo, nessas definições, aos seus parâmetros. Dispositivos importantes, como a Lei Orgânica da Magistratura e outras, como as que tratam do controle de constitucionalidade no STF e as próprias constituições estaduais detalham o desenho do Poder Judiciário a nível

atômico. Porém, detalhar exaustivamente o conteúdo dessas normas não condiz com nossa proposta inicial.

Outrossim, essa primeira noção geral sobre a organização e funcionamento da instituição pode ser útil na formação da agenda de pesquisadores que possuam interesse em desenvolver estudos no subcampo Judiciário e Política, tendo em vista que muitas das discussões na literatura política sobre judiciário parecem desconhecer as regras e mecanismos de atuação dos juízes e sua influência no processo decisório. Para o nosso caso, a apresentação geral da organização do Judiciário no Brasil representa um primeiro passo na abertura às pesquisas futuras a respeito desse tema.

REFERÊNCIAS

RANTES, R. B. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1997.

BALEEIRO, A. **Constituições Brasileiras**. Ed. 3, v. 2. Brasília: Senado Federal, 2012.

BARBOSA, L. V. Q. **O Silêncio dos Incumbentes: Fragmentação Partidária e Empoderamento Judicial no Brasil**. Tese de Doutorado. Recife: Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

BARBOSA, L. V. Q. & CARVALHO, E R. Ativismo Judicial, entre o mito e a juristocracia velada. **Política Hoje**, v. 25, n. 2, p. 7-20, 2016.

_____; SANTOS, M. L.; GOMES NETO, J. M. W.; BARBOSA, L. V. Q. Judicialización de la política y grupos de presión en brasil: intereses, estrategias y resultados. **América Latina Hoy**, n. 72, pp. 59-88, 2016.

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. Ed. 2, São Paulo: Saraiva, 2012.

_____, L. R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2012, p. 23-32.

BERTONHA, J. F. O Brasil, os imigrantes italianos e a política externa fascista, 1922-1943. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 40, 1997, p. 106-130.

BRASIL. **Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o1937.htm>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

_____. **Constituição Da República Federativa do Brasil**, de 17 de outubro de 1969.

Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 05 jun. 2021.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 05 jun. 2021.

CERVO, A. L. **As relações históricas entre o Brasil e a Itália – O papel da diplomacia**. São Paulo/Brasília: Instituto Italiano de Cultura/Editora da UnB, 1992.

CLAYTON, C. e GILLMAN H. (eds.) **Supreme Court Decision-Making: New Institutional Approaches**. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

DAHL, R. Decision-making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker. **Journal of Public Law**, v. 6, p. 279-295, 1957.

JANSEN, R. A Súmula Vinculante como norma jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, abr./jun. p. 225-264, 2005.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. Ed. 6, São Paulo: Martins Fontes, 1999.

KOERNER, A. e MACIEL, D. A. Sentidos da Judicialização da Política: Duas Análises. **Lua Nova**, n. 57, p. 113-134, 2002.

KOERNER, A. Ativismo Judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. **Novos Estudos**, n. 96, p. 69-85, 2013.

LIJPHART, A. **As Democracias Contemporâneas**. Lisboa: Gradiva, 1989.

MARTY, M. D. A mundialização do Direito: probabilidades e riscos. *Studia Iuridica*, Coimbra, n. 41, p. 131-144, 1999.

MENDES, G. **Curso de Direito Constitucional**. Ed. 7. São Paulo: Saraiva, 2012.

MRAES, A. **Direito Constitucional**. Ed. 34. São Paulo: Atlas, 2012.

PEREIRA, B. C. P. A; BERACHO JUNIOR, J. A. O. O debate entre Hans Kelsen e Carl Schmitt sobre a custódia da constituição. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 35, n. 1, p. 317-33, jan./jun., 2019.

POLETTI, R. **Constituições Brasileiras**. Ed. 3, v. 3. Brasília: Senado Federal, 2012.

RODRIGUES, C. M. Apontamentos sobre o pensamento de Carl Schmitt: um intelectual nazista. **Saeculum**, João Pessoa, jan./jun., p.

76-94, 2005.

SANTOS, F.; JANKOSKI, A.,; OLIVEIRA, A.; RASOTO, V. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, 2017, jan./mar.: pp. 191-212.

SCHMITT, C. **O conceito do político**. Tradução de Álvaro Valls. Petrópolis: Vozes, 1992.

SCHMITT, Carl. **La dictadura**. Madrid: Revista de Occidente, 1968.

SCHMITT, C. **Teologia política**. In: _____. A crise da democracia parlamentar. Tradução de Inês Lobhauer. São Paulo: Scritta, 1996, p. 87.

SEITENFUS, R. "Ideology and Diplomacy: Italian Fascism and Brazil (1935-1938)" in **Hispanic American Historical Review**, 64/3: 503-534, 1984.

_____. "As relações entre Brasil e Itália no período 1918-1939" in DEBONI, L. A. **A presença italiana no Brasil**, vol. 2. Porto Alegre/Torino: EST/Fondazione Giovanni Agnelli, 1990, 37-52.

STRECK, L. L. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

TATE, N. C., VALLINDER, T. **The Global Expansion of Judicial Power**. New York: University Press, 1995.

TAYLOR, M.M. **Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil**. Stanford, Stanford University Press, 2008.

_____, M. M. & DA ROS, L. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Dados**, n. 51 v. 4, p. 825-864, 2008.

VIANNA, L. W. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WEFFORT, F. C. **Os Clássicos da Política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”**. v. 1. São Paulo: Ática, 2001.

2 | BREVES APONTAMENTOS SOBRE A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO

Silvio Leoterio de Almeida

INTRODUÇÃO

É comum acompanharmos nos meios de comunicação notícias relacionadas às interações entre os poderes Executivo e Legislativo. Nem todas vêm rotuladas dessa forma. Informes sobre “compra de deputados” ou nomeações neste ou naquele ministério nos dão ideia de que há constante diálogo entre as referidas instituições. Na maioria das vezes, assumem ar pejorativo, de negociata, de ilicitude. Inclusive, o termo — errôneo! — que se encontra entre aspas nas linhas anteriores é manifesto exemplo disso.

Diante desse apontamento, advertimos que o texto tem foco em atos legalmente permitidos. Sabemos da imensa gama de atividades corruptivas que podem se originar dessa relação, mas esse não é nosso propósito. A tentativa de repassar da forma mais didática possível uma parte do complexo encadeamento de fatores que orbitam a relação Executivo-Legislativo já é, *per se*, de responsabilidade considerável. E bem gratificante, claro.

A intenção primeira é de esclarecer que o vínculo entre o Presidente ou Primeiro-Ministro e o parlamento possui mecanismos específicos e próprios de qualquer democracia, seja ela parlamentarista ou, como é o caso brasileiro, presidencialista. O seminal trabalho de Linz (1990) apresenta algumas dessas distinções, tal como aponta paradoxos e perigos do presidencialismo.

No presente texto buscaremos expor e entender alguns dos expedientes que orbitam o tema. Por isso, iniciaremos pelo conceito de divisão de poderes. Este é, desde há muito tempo, um dos pilares de qualquer sistema político que tenha a democracia como norte. Os princípios democráticos inevitavelmente passam não só pela divisão física e pela garantia de autonomia de cada poder como também pelo nível de controle que exercem entre si.

A Constituição, documento com força de colocar no papel o espírito da sociedade em seu tempo, tem essa função. É ela quem determina quais são os poderes, suas funções¹⁸, suas prerrogativas e a forma como cada um é autorizado a interferir no funcionamento do outro por meio do sistema de freio e contrapesos (ou *check and balances*). Esta mecânica é imprescindível para que um poder não se destaque muito sobre os demais e os capture, assim pondo em risco a existência da própria lógica democrática. Mesmo dentro de um poder o sistema de *check and balances* pode ser observado. A título de exemplo, no Legislativo pode haver a opção pelo bicameralismo, sistema pelo qual uma Casa pode revisar a decisão da outra (TSEBELIS, 1995).

Excluindo o Poder Judiciário, senão implicitamente aludido, este trabalho busca enfocar de maneira particular as multifacetadas interações entre os outros dois poderes: Executivo e Legislativo. Em razão disso, além de sua natural importância à vida das sociedades democráticas modernas, o trato entre o Executivo e o parlamento forma um dos campos de estudo mais proeminentes da Ciência Política.

É sobre esse binômio que vamos desenvolver as principais explicações nessa obra. Em sua estrutura, logo na primeira seção organizamos uma breve abordagem histórica com propósito de mostrar que as discussões sobre o tema não são recentes ou estão soltas no espaço. Na sequência, expusemos como a relação Executivo-Legislativo se insere na Ciência Política e mostramos algumas formas de percorrer caminhos em seu interior. Na terceira seção, tratamos da governabilidade, elemento central no presidencialismo de coalizão. Nas quartas e quintas

18 Também as funções atípicas, ou seja, aquelas exercidas além de suas incumbências originais. Exemplos são as edições de Medida Provisória pelo Executivo, o julgamento de processo de *impeachment* pelo Senado Federal e a administração de recursos financeiros pelo Judiciário.

seções buscamos caracterizar tanto o Executivo e o Legislativo, instituições-chave da pesquisa. E, por fim, abordamos formas de quebra da ordem política e como isso pode passar pela relação (ou sua ausência) entre os poderes.

UM POUCO DE HISTÓRIA

A disputa de poder é algo inerente à condição humana. Esta palavra, advinda do latim *potere*,¹⁹ carrega em si boa parte daquilo que podemos afirmar como o que constitui os instintos humanos desde os mais primórdios dos tempos. Inequivocamente, não temos a hercúlea pretensão de abordar aqui suas origens, tampouco realizar juízo de valor sobre qual a maneira como porções de poder foram adquiridas, mantidas e perdidas ao longo do tempo. É certo que a concentração de poder tem a capacidade de moldar o comportamento social e movimentos com esse objetivo ocorrem da interação entre estratos sociais, com maior ou menor grau de influência entre si ao longo de milênios.

Nesse sentido, como ensinamentos de postura na arena de disputa de poder, Nicolau Maquiavel já elencava a *virtù* como um dos predicados vitais para o sucesso do Príncipe. A habilidade de administrar ambições seria, nas palavras do florentino, método mais seguro do que a sorte (*fortuna*) para reter o poder. A confluência dessa perícia em lidar com interesses conflitantes e a manutenção de um *exército leal* — que poderia, a grosso modo, ser comparado à base governista de um Presidente no parlamento — formaria a tríade necessária para o êxito de um governo.

Podemos dizer que a imprescindibilidade em ser hábil na esfera política de alguma forma se conecta a Hobbes na sua abstração do estado de natureza.²⁰ Como pode ser inferido, diante da ausência de leis, valências diplomáticas seriam dispensáveis, dado que fazer com que o comportamento de certo grupo estivesse alinhado com os interesses

19 A palavra *poder*, inclusive, também significa “ter a capacidade de” (MICHAELS, 2021), daí o realce à sua etimologia.

20 Hobbes, Locke e Rousseau formam a principal tríade de autores que pensaram o estado moderno. Assim denominados contratualistas, reforçaram a defesa de suas ideias apontando as vicissitudes de um estado sem leis, onde a força preponderaria à razão e à justiça, para enfatizar a importância de um Estado organizador.

pretendidos por outro grupo não demandaria processos institucionais cristalinos ou alguma persuasão sofisticada. A coação, em regra, seria dada pela força; e o resultado obtido potencialmente contemplaria os detentores dos meios mais agressivos, de forma inescapável aqueles pertencentes aos estamentos mais privilegiados. Partindo desse pressuposto, tanto Hobbes quanto outros autores passaram a propor e defender a ideia de um contrato social, onde a Lei e a Ordem seriam norteadores do comportamento coletivo.

Basicamente, os contratualistas apresentam a concepção de que o Estado deve ter a premissa de exercer sua coerção aos cidadãos em diversos aspectos e estes, por sua vez, reconhecem tal poder em troca de proteção: todos abdicam da ideia de poderes ilimitados, da imagem de todos contra todos, e delegam aos representantes a luta por seus anseios no campo político. Claro, estes também não podem agir de maneira ilimitada.

Essa breve exposição se faz necessária para a compreensão de que o cabo de guerra para controlar poderes não é novo, tampouco seu debate é inócuo. Por fim, podemos observar que nos estados modernos oriundos do fim do absolutismo a discussão é rotineiramente revista, ajustada e aperfeiçoada. Afinal, as transformações sociais não cessam e também não deve cessar o fôlego da ciência em estudá-las.

A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO COMO CAMPO DE ESTUDO NA CIÊNCIA POLÍTICA MODERNA

As peças que movem a democracia são formadas pelo Executivo, Legislativo e Judiciário. Logo, é necessário que seu funcionamento seja discutido dentro de marcos democráticos para que haja seu aperfeiçoamento, inibindo assim sua ruptura. Montesquieu é tido como o pai do conceito tradicional de tripartição de poder: um legislador, um executor e outro julgador. Ao longo dos tempos esse sistema foi ajustado, encontrando nos escritos dos *Federalistas* (1787) grande contribuição.²¹

21 *The Federalist Papers* foi uma série de 85 textos elaborados por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay nos quais idealizaram as bases da estrutura política dos EUA. Neles, os autores reconhecem o federalismo como forma de organização do Estado mais adequada, regido por uma Constituição. Também defendem o presidencialismo como sistema de governo.

Essa tripartição pode ser adequada aos sistemas de governo escolhidos pelos países. Para frisar essa distinção, nos utilizaremos das explicações de Linz (1985). Em *Democracy: Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference?*, o autor expõe que sistemas parlamentaristas o governo emerge de representantes eleitos pelo povo (o corpo) e, a partir disso, o primeiro-ministro (cabeça) surgiria com ele direto à confiança depositada pelo parlamento. Ainda, argumenta o autor que monarquias constitucionais e presidentes eleitos nesse sistema possuem poderes mais fracos. Já o presidencialismo, segundo Linz, atenderia à eleição de um presidente por voto direto pelo povo para um determinado período de tempo, com fortes poderes para formação de gabinete e sem a dependência da confiança dos membros do parlamento.²²

Adotando o presidencialismo, o Brasil traz clara diferenciação de poderes em sua Constituição ao positivá-los como “independentes e harmônicos entre si”. Essa idealização aparentemente legalista pode simplificar as conexões entre os poderes, mas a interação entre Executivo e Legislativo vai muito além do que o ordenamento legal apresenta. Não por falar em atos ilícitos, mas por expor a insuficiência da Lei em abarcar todas as situações possíveis que podem existir no extenso ciclo de políticas públicas. Mettenheim (2003) assim explica:

A formulação, a apresentação, o debate, a aprovação, a implementação, a contestação e a revisão constitucional de leis circunscrevem-se em uma longa série de momentos de resolução de conflitos e tentativas de conciliação, envolvendo quase permanentemente a presidência, o congresso e os tribunais, além de cargos executivos, burocracias, grupos de interesses e organizações não-governamentais. (METTENHEIM, 2003)

A Ciência Política contemporânea é quase uníssona no entendimento de que é a democracia o melhor regime político quando antagonizado

22 Aqui utilizamos o termo “confiança” como o voto necessário dado pelo parlamento para que o Primeiro-Ministro seja nomeado. Há o voto de desconfiança quando o Legislativo decide pelo contrário.

ao autoritarismo. Como em quase todas as áreas do conhecimento, há consenso sobre certos temas, o que não pode ser confundido com unanimidade. É nessa órbita que giram os debates acerca de suas vantagens, defeitos e formas de aperfeiçoamento. Dentre essas discussões, podemos destacar a vertente institucionalista como uma das protagonistas e, nessa abordagem, a relação entre poderes como um de seus pilares.

Como nos demais ramos da Ciência Política, os estudos sobre a Relação Executivo-Legislativo ao longo das décadas vêm ganhando ainda mais destaque nas análises de funcionamento das democracias. Por esse motivo, cresce também a necessidade de tornar os estudos mais assertivos com a inserção de métodos quantitativos mais sofisticados.

Precisamos advertir, por consequência, que esse viés quantitativista não tornou a construção qualitativista menos importante. Pelo contrário. Ao passo que novos elementos de investigação entram em cena, a velocidade na troca de informação, de coleta de dados, de acesso a realidades até então proibitivas e o aumento no número de pesquisadores impulsionam e robustecem consideravelmente a teoria sobre o tema.

Hoje temos sólida literatura sobre a relação entre Executivo e Legislativo em suas mais variadas facetas, nos mais diferentes lugares do mundo e nas mais distintas épocas. A simbiose dos métodos descritos no parágrafo acima facilita o encontro de respostas, entretanto, mesmo com o maior rigor científico possível, são grandes as chances de que mais perguntas sejam criadas do que indagações respondidas. É o sentido da ciência séria e atenta às trilhas do método. Com esse objeto de estudo não seria diferente.

Na trilha mencionada, existem no Brasil diversos grupos de pesquisa que se dedicam a estudar academicamente as relações entre Planalto e Câmara/Senado, tal como governadores e suas respectivas assembleias legislativas. Avaliam, dentre outras questões, comportamento parlamentar (coesão, disciplina e ideologia, por exemplo), políticas públicas em tramitação, organização, etc.

Esses e demais pontos partem de conceitos consolidados de democracia, perfazendo assim pontos fulcrais para para entendê-la no intuito de aperfeiçoá-la — ou indicar eventuais riscos à sua integridade. Dentre esses conceitos, podemos apontar como norte um dos trabalhos seminais nesse intento: *Modelos de Democracia* (1984), de Arend Lijphart.

Na obra o autor classifica as democracias analisadas²³ em modelos majoritário (Westminster) e consensual. Apontando diferenças existentes entre as modelagens, o autor traça duas dimensões: a federal-unitária e a executivo-partidos. Como a própria nomenclatura sugere, consideramos que esta última se adequa mais à nossa proposta e, por esse motivo, vamos nos aprofundar nesta dimensão. Assim sendo, vejamos as distinções:

Dimensão executivo-partidos

Modelo majoritário

Concentração do

*Executivo em gabinetes
monopartidários*

*Predominância do Executivo
na relação com o Legislativo*

Bipartidarismo

*Sistema eleitoral majoritário e
desproporcional*

*Grupos de interesse pluralistas
e com ampla concorrência
entre si*

Modelo consensual

Distribuição do Poder

*Executivo em amplas
coalizões multipartidárias*

*Equilíbrio na relação entre os
poderes*

Multipartidarismo

Representação proporcional

*Sistemas coordenados e
corporativistas visando ao
compromisso e concertação*

Fonte: quadro baseado em “Modelos de Democracia”, de Arend Lijphart (2003)

Não é unanimidade — como praticamente nenhum tema na Ciência Política — mas há importantes pesquisas que apontam o Brasil como classificado no modelo consensual de democracia, visto que o trabalho de Lijphart não analisa o caso brasileiro. Partindo desses trabalhos, assumimos que o Brasil, em maior ou menor grau, preenche o *checklist* oferecido pelo autor nessa classificação. Ainda que tacitamente, ao longo do restante do texto serão expostos argumentos que fundamentam esse pressuposto.

Antes de nos dedicarmos nas próximas seções a abordar parte da considerável heterogeneidade presente no Congresso Nacional e de

23 Na obra, Lijphart analisa 36 democracias e delimita suas principais características.

como determinado perfil presidencial pode impactar na relação com o Legislativo, temos que ressaltar que conjuntura tão complexa, a qual envolve diversas variáveis, abre um sem número de possibilidades de análises e que diversificadas maneiras de proceder já encontram-se encampadas pela Ciência Política.

Como consequência disso, a busca dos pesquisadores para encontrar novas formas capazes de aferir com precisão o que ocorre e o que pode ocorrer em determinados cenários é intensa e dinâmica. Não é caso de exercício de futurologia, mas de redução do campo de incertezas pela criteriosa observação e identificação de padrões de comportamento. Um alto grau de previsibilidade é um tesouro numa era onde a informação vale cada vez mais.

Não pretendemos nestas escassas linhas elencar um rol taxativo desses caminhos, mas apontaremos alguns dos mais importantes adotados. A *Teoria dos Jogos* é um desses, por exemplo. São muitas as suas abordagens permeadas em várias áreas do conhecimento, mas aqui vamos nos ater ao *Equilíbrio de Nash*²⁴. Na relação Executivo-Legislativo raras são as vezes onde determinada matéria encontra unanimidade.

A título de exemplo, apresentamos como hipótese a votação de uma matéria onde os jogos são não-cooperativos²⁵, ou seja, em que cada agente (deputado, senador, partido, coalizão, frente, etc) toma decisões com vistas ao seu ganho particular. Essa é a regra não só na ilustração ora proposta. A partir disso, há uma intrincada negociação, tendo em vista que obrigatoriamente uma solução precisa ser tomada. Admitimos o quadro no qual é mais difícil convencer aqueles que pensam e querem resultados distintos do que amealhar apoio entre semelhantes. Por esse motivo, cálculos mais complexos são exigidos de ambas as partes com objetivo de se chegar ao resultado procurado.

Isto posto, podemos enxergar outra vertente relevante adotada também pelos estudiosos da relação Executivo-Legislativo: o Ótimo de Pareto. Desenvolvido pelo italiano Vilfredo Pareto (1848-1923), um

24 O Equilíbrio de Nash pode ser entendido como o cenário onde as estratégias dos jogadores são melhores uma em relação às outras e, dessa forma, promove-se um jogo equilibrado.

25 Sobre esse tópico, ver *A Noncooperative Theory of Legislative Coalitions* (BARON, 1989)

resultado ótimo seria aquele onde há a distribuição de incentivos de tal forma que o objetivo seria atingido com menos custos. Isto é, mais eficiente. Partindo da ideia de que os *players* são altamente racionais, presume-se que o Planalto calcula os custos e a forma de estimular parlamentares a proceder do modo projetado à medida que os congressistas avaliam se vale a pena ou não, bem como podem pôr à mesa outras exigências.

Há também, na mesma direção, a *Lógica da Ação Coletiva* proposta por Mancur Olson (1932-1988). O economista norte-americano traçou essa teoria tendo como base o comportamento de frações de pessoas, seja por incentivos (*payoffs*) entre si ou pressão de grupos de interesse que impactam a relação. De maneira indireta, seria prudente falar sobre a atuação de *lobbies* na relação Executivo-Legislativo, coagindo tanto o presidente a propor ações de seus interesses perante o Legislativo quanto este pautando iniciativas com o mesmo objetivo nas casas congressuais. Apesar de amparada por legislação específica em outros países, como nos EUA, no Brasil a ação de *lobbies* é vedada por Lei.²⁶

Esses três caminhos apresentados servem como exemplo de que a pesquisa sobre as relações institucionais estão em constante movimento tendo em vista que a dinâmica de interesses entre Executivo e Legislativo gera cenários distintos e em alta rotatividade.

O JOGO REQUER HABILIDADE: ASPECTOS DE GOVERNABILIDADE

A busca por entender as fórmulas para se governar não é recente. Ainda na década de 60 do Século XX, Samuel P. Huntington foi um dos primeiros na procura pela conceituação de governabilidade (SANTOS, 1997). Este é um termo fulcral no estudo em questão, pois é, em tese, a definição daquilo que é feito (ou não) para que certo rumo pretendido seja tomado pelo governo. Assumindo a perspectiva do Planalto, no caso brasileiro, é a capacidade de gerir interesses, fazer barganhas, analisar *trade-offs* e impor sua agenda perante o Legislativo.

Entretanto, com impacto à governabilidade, o Executivo quando detentor de fortes poderes (como o brasileiro) pode desequilibrar e

26 Santos e Cunha (IPEA, 2015) esclarecem pontos de convergência e divergência sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil.

trazer prejuízos à democracia caso se torne proativo ou reativo além da conta (MAINWARING e SHUGART, 1997). A proatividade residiria na edição constante de medidas provisórias, por exemplo, como forma de driblar as negociações na esfera legislativa e a reatividade seria o alto grau de intransigência, dada por vetos presidenciais às matérias aprovadas no Congresso. A regra na Terceira República (1988-atual) encontra-se no equilíbrio entre essas prerrogativas.

Partindo de um olhar focado no sistema presidencialista multipartidário, caso do Brasil, podemos dizer que a qualidade da atmosfera entre os dois poderes pode oscilar por fatores internos e externos. Como será visto na última seção, a (in)habilidade em guiar a nau governista muitas vezes é preponderante para se saber o que acontece entre a navegação *full speed* em mar tranquilo e o afundamento em águas revoltas.

Por isso, “[a governabilidade] refere-se, portanto, à disponibilidade de mecanismos para gerar coordenação e mobilização de atores-chave em cada arranjo institucional” (DANTAS *et al.*, 2018). O que se afirma seguindo a mesma analogia é que são várias as ferramentas que podem aliviar ou agravar a situação e tornar a relação mais ou menos saudável.²⁷

Para que a tão almejada governabilidade seja mantida, haja vista que governos tendem a iniciar mandatos com alta aprovação popular e, conseqüentemente, maior força de alicerçar sua posição no Congresso, são necessárias estratégias bem definidas para fixar quais pontos da *agenda-setting* terão prioridade, quais alianças precisam ser feitas com essa pretensão e quais as melhores formas de construir uma base governista de custo mínimo e retorno máximo nas votações dos projetos tramitados no Congresso de interesse do governo.

Não é uma tarefa fácil. Nunca foi. E a inabilidade pode custar caro. Outrossim, porque no sistema presidencialista é “mais difícil obter cooperação entre os poderes do que nos regimes parlamentaristas”²⁸

27 Importante trabalho nesse intento, qual seja, de explorar as ferramentas dispostas pelo Executivo nesta relação encontra-se em *The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime* (RAILE; PEREIRA; POWER, 2009)

28 Relevantes observações específicas sobre a formação de governos parlamentaristas podem ser encontradas em Diermeier, Eraslan e Merlo (2001): “*A Structural Model of Government Formation*”.

(NETO, 2000). Por esse motivo, para se construir a maioria ou mesmo uma base sólida no Congresso se fazem imprescindíveis estratégias que otimizem os dispêndios por parte do Executivo. Ao mesmo tempo, pelo lado do Legislativo, há a necessidade de aferir com precisão qual a parcela de sua legitimidade adquirida por votos pode entrar na negociação, se os dispêndios vindos do Executivo têm potencial para fortalecer ou enfraquecer seu capital eleitoral.

A perseguição por precificar ou, ao menos, delimitar da maneira mais verossímil possível em termos de custos a relação entre os poderes Executivo e Legislativo não é uma ambição nova. Modelos como Groseclose-Snyder (1999[1962]) e Baron-Ferejohn (1989) constroem trilhas — inclusive pelas formas listadas na seção anterior — para explicar as coalizões, suas vantagens e desvantagens nas barganhas. Para a realidade brasileira, dentre outros, podemos exemplificar com o trabalho de Pereira e Bertholini (2009), onde formulam o ICG - Índice de Custo de Governo. Novamente lembrando que são (preciosas) amostras, não o universo do campo de estudo.

Somente há essa preocupação porque, é claro, o Legislativo não funciona de forma unânime. As decisões passam por um percurso de negociações, barganhas, ganhos e perdas de ambas as partes. Dentro dessa construção, as numerosas frações que compõem as casas congressuais deliberam de acordo com seus interesses e incentivos recebidos. Sem esquecer também que, nessa equação, as características do Presidente importam. Nos próximos tópicos vamos abordar a estrutura do modelo político brasileiro e as estratégias que podem ser adotadas pelo Executivo para garantir a governabilidade.

O EXECUTIVO

Pelo que já foi percorrido, hoje a Ciência Política basicamente aborda a relação entre Executivo e Legislativo sob duas perspectivas: uma centrada no sistema político e outra voltada às características do Executivo (DINIZ, 2005). Nesta seção trataremos sobre o perfil do Executivo, pois é tópico fundamental para que possamos ter uma visão mais ampla da relação entre os dois poderes. Bonvecchi e Scartascini (2014) tratam sobre o tema e elencam quatro os pilares do estudo desse prisma: organização do Executivo, recursos do Presidente, coalizões e as

especificidades das tomadas de decisão. Trabalhos importantes sobre esses ângulos de observação podem ser encontrados fartamente na literatura sobre o tema.

Diversas são as estratégias para se atingir os objetivos no modo presidencialista (SAMUELS, 2002). Sem dúvidas, a principal estratégia adotada no Brasil desde a redemocratização é o *presidencialismo de coalizão*. Este termo, criado por Abranches (1988), traduz a estrutura do modelo político brasileiro vigente, onde há o estímulo para a formação de alianças. Nas palavras do autor:

A formação de coalizões envolve três momentos típicos. Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação. É o trânsito entre o segundo e o terceiro momentos que está no caminho crítico da consolidação da coalizão e que determina as condições fundamentais de sua continuidade. (ABRANCHES, 1988).

Esse arranjo não é um fenômeno que só ocorre na conjuntura brasileira. Alemán e Tsebelis (2011) explicam que governos de coalizão se espalham com força pelos países de sistema multipartidário. Nessa esteira, os autores ladeiam o Brasil ao Uruguai e Chile como locais onde o sistema político padrão é este.

Mas, o que é uma coalizão? Em uma breve conceituação, podemos afirmar que são situações onde um determinado número de pessoas possui motivos diversos para agir (GAMSON, 1961). O termo, que não

é genuinamente oriundo da Ciência Política, foi incorporado como forma de ilustrar a estratégia onde o Executivo propõe que esse número de pessoas (parlamentares) se unam em torno da aprovação dos projetos de seu interesse.

Há na literatura politóloga verdadeiro rosário de trabalhos que buscam construir uma sólida teoria da formação de governo. Dentre estes, podemos citar Chua e Felsenthal (2006), Gamson (1961), Luebbert (1983), Riker (1962), Strøm e Nyblade (2009). Dos clássicos aos contemporâneos, vê-se que não há uma fórmula exata e estática para a criação do corpo governista.

Como pôde ser observado, não é uma tarefa simples: a gama de interesses para proceder das mais diversas formas possíveis exige muita habilidade do Presidente. No caso de governos reformistas, ainda mais, pois necessitam de quórum qualificado para chancela de grandes alterações no ordenamento jurídico.²⁹

Geralmente essa concertação deriva das negociações em bloco, por meio de partidos, as células principais das coalizões. No Brasil, o partido do Presidente — *formateur* — raramente ocupa o maior número de cadeiras no parlamento.³⁰ Isso impacta de sobremaneira na estratégia para garantir apoio no Legislativo. A repartição de poder no gabinete do Executivo é uma das estratégias que podem facilitar a aprovação das políticas públicas preferidas pelo Executivo.

Não é da tradição brasileira a formação de gabinetes monopartidários. Baseando-se na *Lei de Gamson* (1961), onde se calcula a proporcionalidade de representação do Legislativo nos ministérios, Amorim Neto (2009) propôs a *Taxa de Coalescência*, um mecanismo para aferir a participação do Legislativo no gabinete do Executivo e do apoio nas propostas deste poder na Câmara dos Deputados. A taxa é assim explicada por Batista (2014):

29 No Brasil, conforme a CF/88 em seu Art. 60, § 2º, uma PEC (Proposta de Emenda à Constituição) somente é aprovada quando de cada casa aprova em dois turnos. Na Câmara, são necessários 308/513 deputados(as) e no Senado Federal são indispensáveis os votos de 41/81 senadores(as).

30 Apenas Eurico Gaspar Dutra teve seu partido como maioria na Câmara dos Deputados entre 1945 e 1950 (FGV, 2009).

Uma agenda legislativa a ser passada pelo Congresso, isto é, composta de projetos de lei e de emendas constitucionais requer um governo de gabinete majoritário, de alta partidarização e alta coalescência. Quando a opção é pelo governo unilateral, no caso do Brasil por meio do uso de medidas provisórias, o tipo de governo é o gabinete minoritário, de baixa partidarização e coalescência.

A Taxa de Coalescência é um dos instrumentos que ajudam na observação da divisão de poderes partindo do Executivo, mas não é a única forma. Avaliar a alocação de recursos de emendas parlamentares no orçamento da União também nos dão pistas sobre os objetivos do Presidente junto ao parlamento: aprovação de determinada pauta, influência nas eleições das mesas-diretoras das Casas, incentivos para não abertura de processo de *impeachment*, dentre outros. São diversas as formas em que as emendas parlamentares servem de ferramentas de baganha, podendo haver encarecimento por fatores endógenos ou exógenos: manifestações de rua, votação de políticas públicas impopulares, humor nacional desfavorável³¹, situação econômica ruim, etc.

Na próxima seção vamos abordar melhor as nuances que envolvem essas frações que formam o poder Legislativo e como o perfil do Chefe do Executivo influencia nessa relação: em maior ou menor padrão, ambas podem baratear ou encarecer esse elo e, em casos extremos, até potencializar seu rompimento.

O LEGISLATIVO

O quão plural pode ser o Congresso?

Decerto, tal pergunta não encontra respostas óbvias, sequer alguma conclusão definitiva. Relevantes caminhos científicos traçados até o presente momento podem nos proporcionar nortes satisfatórios. Sem a ideia de esgotar as possibilidades, buscamos aqui apresentar algumas das variáveis mais discutidas. Sartori (1976 *apud* MAINWARING; TORCAL, 2005) classificou o sistema partidário sob duas óticas: a relevância

31 A literatura mensura o humor nacional (*national mood*) por meio das pesquisas de opinião pública.

dos partidos e as camadas de separação dentro do espectro ideológico.³² Essas proposições serão a base da nossa análise sobre a heterogeneidade que o parlamento brasileiro assume. Seguindo nesse caminho, devemos dizer que a pluralidade congressual pode variar brutalmente. Tal hipótese encontra amparo nas análises comparadas com outros países.

O primeiro ponto reside na quantidade de partidos. São muitas as explicações sobre suas origens, composições, programas ideológicos e tamanhos. Lembramos que há um forte campo de estudo que se dedica às observações atinentes aos partidos políticos e todas as suas implicações.

O que nos importa, para esse texto, é a relevância das legendas no Congresso Nacional. Esse ponto é relevante, pois não adianta apenas enumerar todos os partidos com cadeiras no parlamento; é necessário que se considere somente aqueles com acesso efetivo às buscas de interesse.³³ Para medir isso, foi elaborado em 1979, o *N* (número efetivo de partidos) por Markku Laakso e Rein Taagepera. O *N* do Brasil sempre variou no tempo e as explicações para que isso ocorra também variam. A título de exemplo, trabalhos apontam que os sistemas eleitorais influenciam fortemente o número de partidos (DUVERGER, 1954; LIJPHART, 1988; RAE, 1967; RIKER, 1986; SARTORI, 1986). Borges (2019) também aponta razões para a alta fragmentação. No caso, explica que o fenômeno é “parcialmente endógeno à dinâmica coalizacional do presidencialismo brasileiro nas arenas eleitoral e governativa.” Na mesma linha, Calvo, Guarnieri e Limongi (2015) tratam a fragmentação como uma das consequências das regras eleitorais. Já Speck e Campos (2014) abordam a fragmentação a partir da disposição do horário eleitoral gratuito.

32 Uma importante revisão da literatura sobre o tema também pode ser encontrada em Carreirão (2014).

33 O *N* não é o único modo de se mensurar a fragmentação partidária. Antes mesmo da fórmula proposta por Laakso e Taagepera, Douglas Rae (1939-presente) elaborou, em 1967, o *F* (índice de fracionalização parlamentar). Santos (2004) explica assim: “na interpretação de Rae, significa sem ambigüidade a probabilidade de que dois deputados (ou eleitores) selecionados ao acaso em um parlamento (ou em um eleitorado), pertençam a partidos diferentes. Quanto mais alta a probabilidade, maior, evidentemente, a fracionalização.”

Como visto, são muitos os enfoques e, por isso, reconhecemos o caráter multicausal da exacerbada fragmentação partidária no Brasil. Entretanto, optamos por destacar uma perspectiva particularmente interessante presente no estudo de Amorim Neto e Cox (1997), que correlaciona positivamente as clivagens sociais ao alto número de partidos. Assumimos, pois, que se conecta com nossa ideia de uma sociedade brasileira heterogênea, plural, diversa desde suas raízes.³⁴

Durante o que Abranches (2019) denomina de Segunda República (1945-1964), o número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados: média de 4,14 (SANTOS, 2003, p. 77). Após a Lei nº 6.767/1979 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que resgatou o multipartidarismo, e todo o processo de redemocratização que se seguiu culminando com a promulgação da Constituição de 1988, esse número saltou de maneira considerável, marcando incríveis 16,40 partidos efetivos nas eleições de 2018 e elevando a média do período que compreende 1986-2018 para 9,47 (SANTOS, 2003; KINZO, 2004)

Esses números importam, pois sabe-se que o custo para governabilidade pode ser aumentado quanto mais alta a taxa de fragmentação partidária (KRAUSE *et al.*, 2017, p. 326). No entanto, nem toda fragmentação encarece a relação e se faz maléfica ao Executivo: se a diluição da força parlamentar se espalhar mais na oposição, bem como se houver distância ideológica entre os partidos do bloco opositor, o Presidente pode se beneficiar, pois a desarmonia reduz a capacidade de influenciá-lo (INÁCIO, 2006).

Vale ressaltar que a alta fragmentação afeta, direta ou indiretamente, a maneira como o sistema político funciona (TAAGEPERA e SHUGART, 1993) e estimula a formação de coalizões (CHEIBUB, PRZEWORSKI, SAIEGH, 2004), como é a característica do modelo político no Brasil pós-redemocratização.

Outro parâmetro importante para mensurar a heterogeneidade do Legislativo é dado pela ideologia. Não tão fácil de mensurar quanto o anterior, a classificação ideológica dos membros do Congresso é tema

34 O conjunto de obras importantes que discorrem sobre a pluralidade da sociedade brasileira é inesgotável. Para a abordagem nesse texto nos baseamos em Hollanda (2015 [1936]; 2010 [1959]), Ribeiro (2015[1995]), PRADO JR. (2011[1942]), dentre outros.

de estudos relevantes no ramo da relação Executivo-Legislativo. Power e Zucco Jr. (2009) estimaram, por meio de *surveys* aos congressistas, as ideologias componentes do parlamento. A despeito de potenciais problemas na real percepção de espectro político dos pesquisados, os autores concluíram que é baixa a coerência ideológica nas legislaturas dadas entre 1900 e 2005. Abordagens distintas com esse objetivo foram feitas. Destacamos Kinzo (1990) que esmiuça os votos na Câmara dos Deputados e os enquadra em espectros ideológicos pré-determinados. Nessa mesma linha, Scheeffér (2016) conclui que a coerência ideológica é considerável quando analisados os votos na Câmara.

Uma seara diferente capaz de ensejar observação mais dedicada quando se fala em heterogeneidade congressional reside na existência das frentes parlamentares, sendo núcleos que se aglutinam por temas e interesses em comum. Coradini (2009) identificou 148 frentes criadas a partir de 2003, o que dá noção de sua inserção no jogo político. Em recente trabalho, Araújo e Cascione (2019) abordam as dificuldades para o êxito de frentes parlamentares no sistema político brasileiro e elencam 306 bancadas registradas na legislatura 2015-2018³⁵, das quais, pelos critérios da pesquisa³⁶, 214 se tornaram elegíveis. Explicam, ainda, que as bancadas temáticas são fenômenos recentes no Legislativo, incorporadas apenas em 2005.

Mesmo assim, torna-se desatenta qualquer análise mais aprofundada que não leve em consideração sua existência, formação, conteúdo e relevância, em menor ou maior grau. As frentes parlamentares colaboram para que a arena política seja mais diversa, com interesses específicos, na qual o Executivo, considerando o contexto, pode enxergar possibilidades de estreitar relações para que determinada política pública seja implementada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acreditamos que nas linhas anteriores pudemos explorar de forma didática parte do universo que compõe os estudos da relação Executivo-Legislativo pela Ciência Política e como o caso brasileiro é *sui generis*

35 Segundo os autores, a pesquisa foi feita até 2017.

36 O critério para tornar uma frente elegível consistiu no fato de ter sido mencionada pelo(a) deputado(a) no *survey* da pesquisa em questão.

em alguns pontos. Devemos frisar que se trata de uma parcela, tendo em vista que são inúmeras as abordagens na área, tal como são inesgotáveis as formas criativas pelas quais cientistas de todo o mundo se utilizam com intuito de obter resultados cada vez mais acurados.

A partir da proposta desta obra, de educação política, tivemos a oportunidade de conhecer algumas das vertentes mais debatidas no meio e, conseqüentemente, entender um pouco mais sobre um assunto que está a cada dia mais presente no cotidiano de nós brasileiros.

Nesse passeio sobre as nuances do estudo em questão observamos que a preocupação por entender essas interações não é recente. Ao longo dos séculos diversos autores se preocuparam em analisar descritivamente os sistemas, mostrar vantagens, apontar desvantagens e propor modelos que inibam o autoritarismo e, conseqüentemente, promovam a democracia. Também pudemos observar como a Ciência Política aglutina em si conceitos de outras áreas do conhecimento. Por fim, buscamos detalhar algumas das principais características de cada poder, a interação entre si necessária à governabilidade e como um eventual desenlace pode acontecer.

Toda a exposição realizada teve como principal escopo se coadunar ao que o livro, como um todo, se propõe: a educação política de forma séria, didática e inclusiva. Consideramos que a compreensão elementar da complexa relação Executivo-Legislativo é uma das pedras de toque da politização como promoção da cidadania e do direito à participação efetiva no debate público.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 31, 1988.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; CASCIONE, Silvio. **Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil**. Rev. Sociol. Polit., Vol. 27, nº 72, 2019.

BATISTA, Mariana. **O Poder no Executivo: explicações no**

presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. Rev. Sociol. Polit., Vol. 24, nº 57,, 2016.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. **Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro.** Rev. Adm. Pública, Vol. 4, nº 51, 2017.

BONVECCHI, Alejandro; SCARTASCINI, Carlos. **The Organization of the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know.** Latin American Politics and Society. Vol. 56, 2014.

BORGES, André. **Razões da Fragmentação: Coligações e Estratégias Partidárias na Presença de Eleições Majoritárias e Proporcionais Simultâneas.** Revista Dados, Rio de Janeiro, Vol. 62, nº 3, 2019.

CARREIRÃO, Yan de Souza. **O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente.** Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, nº 14, 2014.

CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. **Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism.** British Journal of Political Science, 2004

DANTAS, Humberto (Org.). **Governabilidade.** Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018. 200 p.

DINIZ, Simone. **Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial.** 2005.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos.** Zahar Editores, Rio de Janeiro: 1970.

GAMSON, William A. **A Theory of Coalition Formation.** American

Sociological Review, Vol. 26, n 3º, 1961.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political Order in Changing Societies**. Yale University Press: 1973.

INÁCIO, Magna. **Entre presidir e coordenar: Presidência e Gabinetes multipartidários no Brasil**. 3º Congresso Latino-americano de Ciência Política, 2006

KINZO, Maria D'Alva G. **Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985**. Rev. Bra. de Ciências Sociais, Vol. 19, nº 54, 2004.

KRAUSE, Silvana; MACHADO, Carlos; MIGUEL, Luis Felipe (Orgs.). **Coligações e disputas eleitorais na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp, 2017

LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein **“Effective” Number of Parties: a Measure with Application to West Europe**. Comparative Political Studies, Vol. 12, nº. 1, 1979.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia. Desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MAINWARING, Scott. **Presidentialism, Multipartism, and Democracy: the difficult combination**. Comparative Political Studies. Vol. 26, nº. 2, 1979.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge University Press, 1997

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. 1ª Ed. São Paulo: Martin Claret, 2007. 214p.

NETO, Octavio Amorim. **Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil**. Dados - Revista de Ciências

Sociais, Vol. 43, nº 4, 2000.

_____; COX, Gary. **Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties.** American Journal of Political Science, Vol. 41, nº. 1 (Jan., 1997), pp.149-174.

NICOLAU, Jairo. **Partidos na República de 1946: uma Réplica Metodológica.** Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 3, 2005, pp. 589 a 609.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais.** Trad: Fábio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

POWER, Timothy; ZUCCO JR., César. **Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990–2005: a Research Communication.** Latin American Research Review, Vol. 44, N. 1, 2009, pp. 218-246

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. **The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime.** Political Research Quarterly, 2010

SAMUELS, David J. **Presidentialized Parties: the Separation of Powers and Party Organization and Behavior.** COMPARATIVE POLITICAL STUDIES, Vol. 35, nº. 4, 2002.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte.** Dados - Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Vol. 40, nº. 3, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Velhas teses, novos dados: uma análise metodológica.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. Vol. 47, nº 4, 2004, pp. 729 a 762.

SARTORI, Giovanni. **Parties and Party Systems: a framework for**

analysis. ECPR Press: 2005.

SHUGART, Matthew S.; TAAGEPERA, Rein. **Predicting the Number of Parties: a Quantitative Model of Duverger's Mechanical Effect.** American Political Science Review, Vol. 87, nº 2, 1993.

SPECK, Bruno Wilhelm; CAMPOS, Mauro Macedo. **Incentivos para a fragmentação e a nacionalização do sistema partidário a partir do horário eleitoral gratuito no Brasil.** Teoria & Pesquisa - Revista de Ciência Política, Vol. 23, nº 2, 2015.

TSEBELIS, George. **Processos Decisórios em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo.** Rev. bras. Ciências Sociais. Vol. 12, nº.34: São Paulo, 1997.

3 | OPINIÃO PÚBLICA, CULTURA POLÍTICA E CONFIANÇA INSTITUCIONAL: UM ESTUDO COMPARADO NA AMÉRICA LATINA

Erick Miranda da Silva

Olindina Ioná da Costa Lima Ramos

INTRODUÇÃO

Cultura política nacional pode ser entendida como o conjunto de valores políticos, crenças e atitudes da maioria das pessoas que compõem uma determinada nação. Já a opinião pública é um dos componentes da cultura política que indica o que as pessoas pensam em relação à política e seus representantes.

Tais conceitos são caros para a democracia, pois vários estudos apontam que a consolidação de uma democracia e a sua manutenção dependem da cultura política, já que a confiança nas instituições, que faz parte da citada cultura, está em crise em várias democracias, não só nas recentes, mas também em democracias consolidadas, sendo necessário então estudar os dados de opinião pública e cultura política dos países da América Latina.

Neste estudo buscar-se-á compreender, através na análise de dados do *Latinobarómetro*, sobre opinião pública e cultura política, e levando em consideração se os países estudados são democráticos ou não através da análise dos índices de democracia do *Democracy Index* da *The Economist Intelligence Unit* (<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>) e

de Democracia Deliberativa da *Varieties of Democracy* (V-Dem) (<https://www.v-dem.net/en/>), se as instituições democráticas estão em crise nos países da América Latina. Para tanto, seus objetivos específicos são: coletar os dados sobre cultura política em 18 países da América Latina em relação aos anos de 1997 e 2018, analisar os dados coletados qualitativamente; comparar os dados em cada país da amostra atualizando os dados coletados por Manuel Alcántara Sáez, disponíveis em seu livro *Sistemas políticos de América Latina* sobre opinião pública e cultura política; estudar outros países da América Latina não abordados pelo autor e verificar as principais diferenças que ocorreram em cada país nos dois anos estudados.

O estudo está dividido em 04 partes. Na primeira estudar-se-á o que é Cultura Política e Opinião pública, bem como donde se pode buscar dados sobre elas em relação aos países da América Latina. Na segunda parte se discorrerá sobre a crise de confiança nas instituições democráticas. Na terceira etapa se discorrerá sobre a metodologia e se apresentará os dados coletados. E, finalmente, na quarta etapa se descreverá os dados sobre cultura política e opinião pública nos países da amostra, atentando para as diferenças que se encontra em relação aos dados coletados no ano de 1997 e no ano de 2018.

CULTURA POLÍTICA E OPINIÃO PÚBLICA

Buscando entender o que é cultura política em países democráticos, podemos dividi-la em três componentes, a saber: Tradições e Instituição; Ideologias; e Opinião Pública. Em relação à primeira, podemos dizer que a história de um país e suas instituições condicionam, em grande medida, a sua cultura política. Assim, é fácil perceber que em países que passaram por regimes autoritários e depois se tornaram democracias, o medo da volta do autoritarismo irá fazer com que a população tenha como alvo de antipatia grupos defensores da volta do autoritarismo. Por outro lado, as Instituições destes países demonstrarão em seu desenho a mesma preocupação, tentando se “blindar” contra o autoritarismo. Tal fato pode-se observar, por exemplo, no Brasil, donde em pesquisa realizada por Ednaldo Ribeiro e Mario Fuks (2019. p. 07), 11% dos entrevistados demonstram antipatia pelos militares. E o desenho institucional dos poderes traçados na própria Constituição revela

grande cautela para evitar a volta do autoritarismo, com a instituição, por exemplo, das chamadas cláusulas pétreas³⁷.

No que tange as ideologias, percebe-se claramente que as crenças e ideias dos representantes e dos seus partidos políticos influenciam a cultura política, na medida em que passam a ser a ideologia dominante capaz de influenciar modificações legislativas e institucionais. Da mesma forma, a insatisfação com o grupo no poder pode dar a oposição força para influenciar a cultura política causando não só a substituição do grupo dominante, mas também modificações institucionais. Por fim, a opinião pública entendida como o que as pessoas pensam em relação à política e seus representantes, também é um grande componente da cultura política de um país. Portanto compreender como influenciar a opinião pública pode causar grande impacto cultural em um país, como, por exemplo, compreender o papel da mídia e seu poder de influência na opinião pública.

Segundo KUSCHNIR e CARNEIRO (1999, 02) cultura política é “conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, pondo em evidência as regras e pressupostos nos quais se baseia o comportamento de seus atores”. Neste sentido, e compreendidos os três componentes da cultura política podemos entendê-la como o conjunto de valores políticos, crenças e atitudes da maioria das pessoas que compõem uma determinada nação.

Portanto, na perspectiva da opinião pública e da cultura política, é preciso entender o fenômeno da crise de confiança nas instituições que

37 “As cláusulas pétreas são consideradas classicamente como obstáculos intransponíveis em uma reforma constitucional, que só podem ser superados com o rompimento da ordem constitucional vigente, mediante a elaboração de uma nova Constituição”. Nesse sentido, as cláusulas pétreas definem-se como “um núcleo intangível que se presta a garantir a estabilidade da Constituição e conservá-la contra alterações que aniquilem o seu núcleo essencial, ou causem ruptura ou eliminação do próprio ordenamento constitucional, sendo a garantia da permanência da identidade da Constituição e dos seus princípios fundamentais”. (ANDRADE, 2009). Na Constituição Brasileira vigente, elas estão previstas no § 4º, do art. 60, que assim dispõem: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes; IV – os direitos e garantias individuais”.

vêm afetando os países democráticos em todo o mundo, e fazendo com que já se fale em crise da própria Democracia.

A análise da opinião pública é capaz de revelar como está a confiança nas instituições em um determinado país, é por isso que se analisa tal opinião nos países da América Latina com base nos dados do *Latinobarómetro* de 1997 e 2018, para identificar, em cada país da América Latina como anda a confiança nas instituições.

Ao analisar os Sistemas Políticos da América Latina, Manuel Alcántara Sáez (2003) trouxe dados da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Perú e Venezuela, traçando um perfil de cada um destes países com dados sóciodemográficos, desenvolvimento político (evolução histórica-política), regime político (tratando dos três poderes, da organização territorial e do sistema eleitoral), comportamento político (partidos políticos e o sistema de partidos, corporações como atores políticos) e, por fim, opinião pública e cultura política. Neste sentido, pretende-se atualizar os dados da opinião pública e cultura política comparando a situação descrita pelo autor, a qual foi baseada em dados de 1997, e o dados constantes do *Latinobarómetro* no ano de 2018, última versão dos dados desta instituição, bem como trazer os dados de opinião pública e cultura política em relação ao outros países da América Latina não tratados pelo citado autor.

Atualmente, 20 países fazem parte da América Latina. São eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Ocorre que não consta na DATA BASE do *Latinobarómetro* dados sobre o Haiti e sobre Cuba, assim, este estudo pretende abranger, em princípio, 18 países latino-americanos, porém, conforme veremos, a amostra foi reduzida para 17, em relação ao estudo de crise de confiança nas instituições democráticas, porque, como o objeto de estudo é o referido fenômeno, necessário se fez estudar em separado a Venezuela, tendo em vista que em 2018 tal país foi classificado como um Regime Autoritário pelo Democracy Index.

CRISE DE CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES

Os estudos sobre democracia antes da “terceira onda de democratização”,

se concentravam, em sua grande maioria, nos países localizados no “quadrante Noroeste do Mundo” (O’ Donnell, 2010). Ocorre que a partir da democratização dos países do leste europeu e América Latina, os estudos em política comparada passaram a se preocupar com a consolidação de tais democracias.

O ponto de partida para a análise de tais democracias foi à teoria de Robert Dahl (1989, p. 221), que definiu como pressupostos para a existência de uma poliarquia os seguintes: 1) autoridades eleitas; 2) eleições livres e justas; 3) sufrágio inclusivo; 4) direito de concorrer a cargos eletivos; 5) liberdade de expressão; 6) meios alternativos de informação; e 7) liberdade de associação. Bem como o acréscimo realizado a tais atributos por O’Donnell (1998), quais foram: 8) autoridades eleitas (e alguns indivíduos indicados, como os juízes dos tribunais superiores) não devem ser destituídas arbitrariamente antes do fim de seus mandatos estabelecidos constitucionalmente; 9) os funcionários eleitos não devem estar sujeitos a restrições severas, vetos ou exclusão de certos domínios políticos por outros atores não-eleitos, especialmente as forças armadas; e 10) deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante.

Mas, para além dos requisitos listados por estes dois autores, levou-se em consideração a Teoria Minimalista para definir como requisitos de uma Democracia plena, além dos requisitos citados, a garantia de efetivação de direitos individuais e coletivos ao cidadão, conforme diz José Maria da Nóbrega Júnior (2019).

Percebe-se assim, que a existência de democracia passou a ser definida pela existência de uma gama de instituições que juntas possam garantir a existência e manutenção dos atributos da democracia propostos pelos dois autores citados. Ocorre que, os estudos das novas democracias, principalmente as da América Latina causaram espanto nos estudiosos, na medida em que, a constante violação de direitos básicos dos cidadãos deveriam impedir que tais países fossem classificados como democracias. Sobre tal tema assim se posicionou O’Donnell (2010), nos seguintes termos:

Impressionados com a ineficácia, quando não as violações recorrentes, de muitos direitos básicos na

América Latina, vários autores questionam a propriedade de se aplicar o rótulo “democracia” à maioria dos países da região. No mínimo, como diz Juan Méndez, essas falhas indicam uma séria “abdicação da autoridade democrática”. Essas dúvidas e objeções quanto à condição democrática desses países nascem, por um lado, da justificada indignação em face da situação sombria em termos de direitos básicos dos fracos e dos pobres. Por outro lado, essas mesmas dúvidas e objeções refletem os significados vagos e variáveis atribuídos ao termo “democracia”, não só no uso comum, mas também no acadêmico. (O’Donnell, 2010, p. 02)

Não se pode perceber como democrático um país em que há garantias legais de direitos individuais e coletivos, mas que não tem tais direitos efetivados na prática, no dia-a-dia dos cidadãos, principalmente dos mais pobres e dos moradores das periferias, neste sentido, como diz O’Donnell (2010), tais democracias são meramente de “fachada”. Sendo assim, não se pode negar que a existência e a sobrevivência de uma democracia estão também ligadas a garantia de direitos individuais e coletivos que garantam a igualdade ou que, ao menos, se comprometam e lutar por tal igualdade.

Assim, entre as instituições fundamentais para sustentar uma democracia temos os partidos políticos, os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), o efetivo policial e militar para garantir a Segurança Pública. Ocorre que, as falhas nas democracias instituídas a partir da “terceira onda de democratização” são tão graves e tão profundas que se tornou necessário o estudo da confiança política em política comparada (BONIFÁCIO, 2010, p. 02), para entender a diferença entre o “país legal”, que está descrito nos textos constitucionais dos Estados Soberanos da América Latina e o “país real”, que é o que se efetiva no dia-a-dia do cidadão, que vê seus direitos e garantias constitucionais serem usurpados, o que leva a uma crise de confiança nas instituições democráticas.

Não há como negar que a democracia, sua consolidação e continuidade passam pela necessidade da efetivação da Igualdade de todos perante a lei, ou seja, da igualdade formal. Ao explicar tal igualdade

O'Donnell (2010) assim se pronunciou:

Importa notar que essa igualdade é formal em dois sentidos. Primeiro, ela é estabelecida em e por normas legais que são válidas (no mínimo) por terem sido sancionadas de acordo com procedimentos prévios e cuidadosamente ditados, com frequência regulados em última instância pelas normas constitucionais. Segundo, os direitos e obrigações especificados são universalistas, no sentido de que são atribuídos a cada indivíduo que pessoa legal, independentemente de sua posição social. (2010, p. 5)

A falta de efetividade da lei para todos leva à crise de confiança nas instituições, o que pode afetar as democracias.

Em seu *paper* sobre “Segurança Pública e Democracia”, o professor José Maria da Nóbrega Júnior (2019), sintetizando as palavras de O'Donnell (2010), assim se posiciona:

Para O'Donnell (2010), as democracias são defeituosas, pois sobrevivem com eleições, mas com instituições pouco críveis a maioria de seus cidadãos. A crise política seria característica frequente dessas democracias delegativas, segundo ele, com partidos fracos e sistemas partidários frágeis que resvalam em regimes políticos com baixa qualidade e responsividade.

O mesmo autor vai apontar graves desníveis de confiança institucional em instituições que são fundamentais para a ossatura do estado democrático de direito, tais como: as supremas cortes, a polícia, a capacidade estatal em garantir igualdade perante as leis etc.

[...]

A desconfiança nas instituições políticas e coercitivas já é resultado da falta de accountability que essas instituições manifestam. A população brasileira desconfia

muito das instituições de representação (partidos políticos, congresso e governo), não obstante a agenda legislativa ser bastante plural e ativa. Contudo, o efeito do accountability vertical, principalmente da mídia livre, impacta decisivamente nessa desconfiança. Imagens de políticos sendo presos e operações cinematográficas da polícia federal corroboram nesse sentido. Temos que ter cuidado com pesquisas de opinião para não criminalizarmos a política e a própria democracia, como estamos vendo.

[...]

Contudo, essa desconfiança pode, também, ser vista como o efeito do resultado das políticas públicas. Apesar do gasto social ser grande, o resultado social desse gasto é bastante exíguo o que corrobora nessa desconfiança. (NÓBREGA JÚNIOR, 2019).

A falta de confiança nas instituições pode minar a democracia levando ao autoritarismo, por isso é tão importante entender como está à opinião pública e a cultura política dos países da América Latina atualmente. O estudo da confiança política como medida para garantir a continuidade da democracia perpassa pelo próprio conceito de confiança. Segundo BONIFÁCIO (2010):

Os cientistas sociais identificam dois tipos de confiança, que são classificadas de acordo com o objeto posto em análise pelo indivíduo. Quando o foco das atenções se dá nos comportamentos das pessoas, fala-se em confiança interpessoal. Por sua vez, na confiança institucional, o aspecto levado em consideração é o desempenho da instituição. (BONIFÁCIO, 2010, p. 01)

Como nosso estudo tem como plano de fundo a Ciência Política, por óbvio, estamos tratando da confiança institucional para entender que a crise de confiança nas instituições pode levar a morte de uma

democracia. Tal discussão faz parte, inclusive do próprio estudo sobre a crise nas democracias. Conforme expõe Jairo Nicolau no prefácio da edição em português do livro “Como as Democracias Morrem” dos Autores norte-americanos Steven Levintsky e Daniel Ziblatt:

Para nós brasileiros, essa é uma questão histórica que voltou a ser muito presente de 2013 para cá, período em que temos vivido com uma sensação permanente de que algumas coisas estão fora do lugar no nosso sistema político. Por isso, é fundamental aprender sobre os riscos enfrentados pelas democracias tradicionais, em especial a norte-americana. (NICOLAU, in LEVINTSKY e ZIBLATT, 2018, p. 7)

Percebe-se que a crise de confiança nas instituições é fenômeno que preocupa não só as Democracias falhas Latino Americanas, mas também democracias tradicionais.

Ademais, mesmo concordando com os resultados dos estudos de Aníbal Pérez-Liñán, que em seu livro “*Jucio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*” conclui que é muito provável que um presidente sofra *impeachment* quando concorrem dois fatos: crise econômica e escândalo de corrupção, entende-se que a crise de confiança nas instituições pode influenciar a derrubada de um presidente e até mesmo de uma democracia.

Os autores LEVINTSKY e ZIBLATT (2018) analisam a crise da democracia americana tomando como exemplo o que já ocorreu em outros países, para entender que enquanto outrora as democracias eram derrubadas por golpes militares, hoje a queda das democracias pode ocorrer de ‘dentro para fora’, ou seja, as democracias hoje podem morrer nas mãos representantes eleitos, “presidentes e primeiros-ministros que subvertem o próprio processo que os levou ao poder”. (LEVINTSKY e ZIBLATT, 2018, p. 15).

Assim, a crise de confiança nas instituições pelos vários motivos acima citados, como a falta de resultados concretos nas políticas públicas, a crescente desigualdade social e a diferença entre o estado legal e o estado real, pode levar a ascensão ao poder de um outsider político,

como ocorreu na Itália com Mussolini, na Alemanha com Hitler e mais recentemente na Venezuela com Hugo Chaves, visto como o ‘salvador da pátria’, como descrevem em seu texto LEVINTSKY e ZIBLATT (2018) e levar a derrubada da própria democracia.

É importante ter em mente que a crise de confiança nas instituições é um fenômeno que deve ser estudado, pois conforme descreve MOISÉS (2010, p. 298) “os estudos relatados mostraram que o fenômeno geral de adesão à democracia (...) está associado com indicadores tanto de cultura política como de desempenho de instituições democráticas”.

Pelo exposto, vamos analisar a opinião pública e a cultura política na América Latina para verificar se há crise de confiança nas instituições democráticas.

DADOS E MÉTODO

No intuito de analisar a Opinião Pública e a Cultura Política em relação à confiança nas Instituições nos países da América Latina, buscamos dados do *Latinobarómetro* do ano de 2018, que são os mais atualizados constantes em tal banco de dados. No contexto da América Latina, o *Latinobarómetro* é uma importante fonte de dados. O *Latinobarómetro* é uma organização privada sem fins lucrativos, com sede em Santiago, no Chile, cujo principal escopo de atuação é a coleta de dados referentes aos países da América Latina, mormente sobre opinião pública e cultura política. Esses dados são coletados anualmente, e procuram captar informações sobre capital social, apoio à Democracia, grau de satisfação com o funcionamento da democracia, confiança em várias instituições, aprovação da gestão do governo, posicionamento político em relação ao espectro esquerda-direita, justiça na distribuição de renda, dentre vários outros.

Como apontado alhures, atualmente, 20 países fazem parte da América Latina. São eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Ocorre que não consta na DATA BASE do *Latinobarómetro* dados sobre o Haiti e sobre Cuba, assim, este estudo separou, em princípio, 18 países latino-americanos. A seleção de tais países, por óbvio não foi aleatória, seguindo a orientação de LANDMAN

sobre a seleção de poucos países para estudo comparado, já que conforme descreve o autor:

O número máximo preciso de países selecionados depende da questão de pesquisa que é colocada; a experiência regional, histórica, linguística e cultural do pesquisador; os benefícios metodológicos de aumentar o número de observações; e as restrições de recursos impostas a qualquer projeto de pesquisa. (LANDMAN (2008, p. 68) (livre tradução)

Portanto, a escolha dos países a serem pesquisados e comparados, levou em consideração a intenção de estudar justamente os países da América Latina, bem como a indisponibilidade dos dados relativos a Cuba e ao Haiti.

Nesta esteira, a comparação foi realizada com a utilização do método da concordância, para “comparar os diferentes casos em que o fenômeno ocorre” (Mill, 1984, p. 196). Ademais, mesmo não podendo gerar amplas generalizações, a utilização da comparação entre os países da América Latina, no que tange a opinião pública e a cultura política, possibilitará, como descreve LANDEMAN (2008, p. 69), “uma compreensão mais profunda dos países que aparecem na análise, bem como de suas semelhanças e diferenças” (livre tradução). Outrossim, para a comparação será utilizado o “design de sistemas mais semelhante” - MSSD (Przeworski e Teune 1970; Faure 1994, apud LANDEMAN, 2008, p. 70), no sentido de que, além de pertencerem todos ao mesmo continente, a maioria dos países da América Latina passou por períodos de autoritarismo e posteriores processos de redemocratização, e portanto, são democracias recentes, em sua maioria classificadas como democracias falhas pelo Democracy Index 2018³⁸, além de ser em sua

38 O Índice de Democracia é baseado em cinco categorias: processo eleitoral e pluralismo; liberdades civis; o funcionamento do governo; participação política; e cultura política. Com base em suas pontuações em 60 indicadores dentro dessas categorias, cada país é então classificado como um dos quatro tipos de regime: democracia plena; democracia imperfeita; regime híbrido; e regime autoritário. (<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>) (livre tradução).

maioria democracias presidencialistas³⁹, com outros fatos de semelhanças históricas e culturais, como processos de colonização, idioma de origem latina, já que “a maioria dos projetos de sistemas similares (MSSD) procura comparar sistemas políticos que compartilham uma série de características comuns, em um esforço para neutralizar algumas diferenças enquanto destaca outras”. (LANDMAN (2008, p. 70) (livre tradução).

Assim, foi feito um estudo comparado com abordagem de área, que como esclarece LIPJHART:

a) a abordagem de área pode contribuir para a política comparativa se for uma ajuda ao método comparativo, não se torna um fim em si mesmo; b) a abordagem de área não deveria ser usada indiscriminadamente, mas somente seletivamente, onde oferece a possibilidade de estabelecer controles decisivos. (LIPJHART, 1975, p. 11)

Portanto, mais uma vez se justifica o estudo comparado dos países da América Latina. Ademais, visando diferenciar os países donde não há democracia (plena ou falha), dos países donde o Regime é Híbrido, bem como Autoritário, foi utilizado o índice de democracia do Economist Intelligence Unit, chamado Democracy Index para o ano de 2018, mesmo que o ano de 2018 não seja o mais atual no banco de dados do Economist Intelligence Unit, mas foi utilizado para se adequar aos casos que se pretende estudar e comparar, ou seja, os dados sobre opinião pública e cultura política nos países da América Latina do *Latinobarómetro* versões 1997 e 2018, e por tal fato, a Venezuela será estudada separadamente tendo em vista que foi classificada como um

39 “Na América Latina, a regra é a eleição direta do Presidente. Assim o regulamentam as constituições da região: Argentina (artigo 94), Bolívia (96), Brasil (14), Chile (26), Colômbia (260), Costa Rica (93), Equador (165), El Salvador (80), Guatemala (184), Honduras (236), Nicarágua (146), Panamá (172), Paraguai (230), Peru (111), República Dominicana (88), Uruguai (151) e Venezuela (228). As experiências de voto indireto mediante colégios eleitorais é apenas histórica, destacando-se os casos da Argentina, Bolívia, Brasil e a República Dominicana”. (PÉREZ, 2008)

Regime Autoritário no ano de 2018 pelo *Democracy Index*. Outrossim, se utilizou também do Índice de democracia deliberativa do V-Dem – *Varieties of Democracy* (código: v2x_delibdem) para os anos de 1997 e 2018, para entender até que ponto o ideal da democracia deliberativa é alcançado em cada país.

Segundo o próprio site do V-Dem o Índice de democracia deliberativa, que tem variação de 0 a 1, sendo 0 a ausência de democracia deliberativa e 1 a existência de democracia deliberativa plena, é esclarecido da seguinte forma:

O princípio deliberativo da democracia se concentra no processo pelo qual as decisões são tomadas em uma política. Um processo deliberativo é aquele em que o raciocínio público focado no bem comum motiva as decisões políticas - em contraste com apelos emocionais, apegos solidários, interesses parciais ou coerção. De acordo com esse princípio, a democracia requer mais do que uma agregação de preferências existentes. Também deve haver um diálogo respeitoso em todos os níveis - da formação das preferências à decisão final - entre participantes informados e competentes, abertos à persuasão. Para torná-lo uma medida não apenas do princípio deliberativo, mas também da democracia, o índice também leva em consideração o nível da democracia eleitoral. (V-Dem, disponível em: <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>)

Neste diapasão, buscando entender a crise de confiança nas instituições na América Latina, foram coletados, no *Latinobarómetro*, dados sobre o apoio da população à democracia, renda, posicionamento político e confiança em várias instituições. O objetivo de tal coleta de dados foi realizar a descrição atual da Opinião Pública e da Cultura Política em cada país da América Latina comparando-a com a descrita por SAÉZ (2003).

Para alcançar tal objetivo, o método utilizado foi o comparado já

que, segundo LANDMAN (2008, p. 02) a comparação de países é útil para fins puros, descrição, fazer classificações, testes de hipóteses e previsão. Assim, através da utilização do método comparativo foi realizada a descrição atualizada da Opinião Pública e da Cultura Política em 18 países da América Latina, neste sentido, a utilização de tal método visou buscar clareza, compreensão e explicação sobre o fenômeno político da Crise de confiança nas instituições, confirmando justamente o que LANDMAN (2008, p. 16) afirmou sobre os objetivos a que se pode alcançar com a utilização do método comparado, ou seja, da política comparativa.

A abordagem foi do tipo qualitativa, pois se buscou seguir a metodologia utilizada por SAËZ (2003), atualizando seus dados, bem como coletando e comparando dados de países da América Latina não estudados pelo mesmo autor.

As Unidades de estudo são os países da América Latina, com exceção de Cuba e do Haiti, já que não há dados no *Latinobarómetro* sobre tais países. Os casos deste estudo são os anos de 1997 e 2018, para a comparação das variáveis selecionadas nos países da América Latina. Para medir a confiança nas instituições e, em consequência verificar se se confirma que tal confiança está em crise, buscou-se dados no *Economist Intelligence Unit (Democracy Index)* para o ano de 2018, no *Latinobarómetro* para os anos de 1997 e 2018, bem como do V-Dem, para os mesmos anos, coletando dados sobre as seguintes variáveis: índice de democracia, problema mais importante no país, capital social, apoio à Democracia, Grau de satisfação com o funcionamento da democracia, confiança nas Forças Armadas, na Polícia, na Igreja, no Congresso, no Governo do país, no Poder Judiciário, nos Partidos Políticos, na Instituição Eleitoral do País, aprovação da gestão do governo, posicionamento político em relação ao espectro esquerda-direita, distribuição de renda e índice de democracia deliberativa. Neste sentido, a Tabela 1 nos mostra as variáveis que foram utilizadas no estudo:

Tabela 1 - Variáveis

NOME DA VARIÁVEL	FONTE
Índice de democracia deliberativa	V-Dem 1997 e 2018
Índice de democracia	Democracy Index 2018
Problema mais importante no país	Latinobarómetro 1997 e 2018
Confiança nas pessoas (capital social)	Latinobarómetro 1997 e 2018
Apoio à Democracia	Latinobarómetro 1997 e 2018
Grau de satisfação com o funcionamento da democracia	Latinobarómetro 1997 e 2018
Confiança nas Forças Armadas	Latinobarómetro 1997 e 2018
Confiança na Polícia	Latinobarómetro 1997 e 2018
Confiança na Igreja	Latinobarómetro 1997 e 2018
Confiança no Congresso	Latinobarómetro 1997 e 2018
Confiança no Governo do país	Latinobarómetro 1997 e 2018
Confiança no Poder Judiciário	Latinobarómetro 1997 e 2018
Confiança nos Partidos Políticos	Latinobarómetro 1997 e 2018
Confiança na Instituição Eleitoral do País	Latinobarómetro 1997 e 2018
Aprovação da gestão do governo	Latinobarómetro 1997 e 2018
Posicionamento político em relação ao espectro esquerda-direita	Latinobarómetro 1997 e 2018
Justiça na distribuição de renda	Latinobarómetro 1997 e 2018

Elaboração própria com dados do *Economist Intelligence Unit* e do *Latinobarómetro*

Assim, os dados utilizados na presente pesquisa são secundários, todos referentes aos anos de 1997 e 2018, donde após a formação do banco de dados verificou-se que apesar da América Latina atualmente contar com 20 países, não há dados no *Latinobarómetro* sobre Cuba e sobre o Haiti que, por isso, foram suprimidos da amostra. Ademais, ao verificar que a Venezuela é classificada pelo Democracy Index 2018 como regime Autoritário, decidiu-se estudá-la em separado, comportando, assim, o Banco, dados de 18 países (N = 18). Neste sentido, a análise foi realizada sobre os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia,

Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Esclarecendo, mais uma vez, que esta última será estudada em separado por se tratar, atualmente, de um regime autoritário.

Ao estudar 18 países atentou-se para o “N” pequeno já que o próprio LIJPHART (1971, apud GONZALEZ, 2008, p. 8), apontou as limitações do método comparativo em uma amostra com poucos casos. Conforme preleciona GONZALEZ (2008, p. 8), citando LIJPHART (1971), “seu principal problema seria a relação entre muitas variáveis e “N” pequeno, isto é, poucos países a serem considerados, diante de muitas variáveis, tornando impossível o uso de estatística, por exemplo”. Neste sentido, se optou por aumentar o número de variáveis a serem estudadas, conforme acima se apontou. Ademais, como o presente estudo tem por objeto a análise da Opinião Pública e da Cultura política nos países da América Latina, a utilização do método comparativo com uma abordagem qualitativa, conforme se fez, está de acordo com o que esclarece GONZALEZ (2008, p. 10), vejamos: “Mantendo os diferentes países como unidades básicas de análise, provavelmente é nos estudos de cultura política que o uso da comparação tenha se difundido mais nas últimas décadas”.

Assim, as respostas dos entrevistados constantes no *Latinobarómetro*, relativas aos anos de 1997 e 2018, foram analisadas de forma descritiva, para identificar se há crise de confiança nas instituições na América Latina. Por fim, esclarece-se, desde já, que os percentuais coletados e citados do *Latinobarómetro* neste estudo farão sempre referência a maioria das respostas dos entrevistados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO⁴⁰

Com a finalidade de facilitar o entendimento deste estudo, a análise dos países foi feita observando-se a classificação do *Democracy Index* 2018, analisando primeiro o regime Autoritário, ou seja, a Venezuela. Após o que, se analisaram os países de regime híbrido e, por fim, as democracias falhas. Observou-se que em 2018 não havia nenhum país Latino

40 ANÁLISE COMPARADA DOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA RELATIVA AOS ANOS DE 1997 E 2018: OPINIÃO PÚBLICA, CULTURA POLÍTICA E CONFIANÇA INSTITUCIONAL.

Americano classificado como democracia plena, ou consolidada o que demonstra retrocesso em relação a períodos anteriores quando o Uruguai e a Costa Rica eram considerados democracias plenas, conforme apontou O'Donnell (2010).

REGIME AUTORITÁRIO

Coletados os dados acima descritos, e utilizando-se do Índice de democracia do *Democracy Index* 2018, observou-se que o único regime autoritário na América Latina, entre os 18 países estudados, atualmente é a Venezuela, a qual era considerada uma democracia consolidada como citou O'Donnell (2010). Por não ser mais uma democracia, a Venezuela deve ser estudada a parte porque em regimes autoritários, o pluralismo político é insipiente ou inexistente, as instituições democráticas não funcionam a contento, as eleições não são livres e justas e há claros desrespeitos aos direitos civis. Mas mesmo não sendo mais uma democracia, o estudo de tal país se torna importante para fins de comparação já que no recorte temporal estudado a Venezuela em 1997 era uma democracia consolidada e deixou de ser assim classificada justamente em 2018, segundo ano do recorte temporal.

Utilizando dados do *Latinobarómetro* 1997, SAÉZ (2003, p. 571 e segts.) descreveu a Venezuela em relação à Opinião Pública e a Cultura Política como um país muito socialmente desigual, com uma distribuição de renda classificada por 81% da população como muito injusta, com uma tendência à direita. Apresentava também maior confiança na Igreja e no Exército e uma baixa confiança nos Partidos Políticos e no Congresso. A confiança no Presidente da República era maior que nos Partidos Políticos e no Congresso. O maior problema destacado era a educação e 35% da população se considerava satisfeito ou muito satisfeito com o funcionamento da democracia. Além disso, 64% considerava a democracia preferível a qualquer outra forma de governo.

Nos dados coletados por este estudo, percebe-se que a reclassificação do regime de democracia falha para regime autoritário fez cair o Índice de Democracia Deliberativa de 0,68 para 0,05 (Tabela 18 - Apêndice), confirmando que em regimes autoritários as decisões políticas são tomadas sem a preocupação de prover o bem comum. O problema mais importante do país passou de Educação (20,09% em 1997) para

Problemas Econômicos (32,8% em 2018). O capital social continua sendo classificado como intermediário, se entendendo que sempre se deve ter cuidado ao lidar com os outros, passando o percentual de 87% em 1997 para 90,8% em 2018. Quanto a Confiança nas Forças Armadas passou de Muita confiança (35,2% em 1997) para Nenhuma confiança (52,8% em 2018). A confiança na Polícia passou de Pouca confiança (36,3% em 1997) para Nenhuma confiança (56,2% em 2018).

A confiança na Igreja continua sendo muita, mas com redução do percentual de 56,1% em 1997 para 41,5% em 2018, enquanto que a confiança no Congresso continuou sendo nenhuma, mas tendo um grande aumento no percentual das pessoas que assim se posicionam passando de 37,2% em 1997 para 50,7% em 2018. O mesmo ocorreu com a confiança nos Partidos políticos que continuou a ser nenhuma, passando do percentual de 44,9% em 1997 para 60,8% em 2018.

Quanto à confiança no Governo não há dados no banco em relação ao ano de 1997, mas esta foi medida como nenhuma confiança por 62,1% dos entrevistados no ano de 2018. A confiança no Judiciário passou de Pouca Confiança (39,0% em 1997) para Nenhuma Confiança (58,1% em 2018). Por fim, a confiança na Instituição Eleitoral, apesar de não ter sido medida em 1997 apresenta um percentual de 60,3% de Nenhuma Confiança em 2018.

Os que se declaram como centro, no aspecto esquerda-direita passaram de 17,1% em 1997 para 31,4% em 2018. A distribuição de renda passou de Injusta (45,9% em 1997) para Muita Injusta (53,7% em 2018). A democracia continua sendo preferível a qualquer outro regime, mas com um aumento substancial no percentual de entrevistados que assim se posicionam que passou de 64,1% em 1997 para 75,1% em 2018. Por fim, embora se trate atualmente a Venezuela de um regime autoritário, o grau de satisfação na democracia passou de Não muito Satisfeito (41,9% em 1997), para Nada Satisfeito (60,5% para 2018).

REGIMES HÍBRIDOS

Dentre os países estudados os classificados como regimes híbridos são a Bolívia, El Salvador, Guatemala, Nicarágua e Honduras. Conforme esclarece (NÓBREGA JR, 2010) “Percebe-se que a maioria dos países classifica-se numa “zona cinzenta” entre democracias plenas e regimes

autoritários”. Segundo o próprio Democracy Index:

Nos países híbridos há irregularidades institucionais que impedem a liberdade e a justiça. Além das falhas encontradas na fraca governança e no baixo desenvolvimento da sua cultura política e dos baixos níveis de participação política, características de regimes de democracias falhas, a corrupção é alta e as regras não servem para todos com o mesmo impacto. Há judiciário sem independência e uma imprensa que sofre constantes repressões. (<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>)

Assim, enquanto que nas democracias falhas, há eleições livres e limpas e relativa liberdade de imprensa, mas não se consegue efetivar ao cidadão os direitos e garantias individuais e coletivas previstas em lei, nos Regimes híbridos há todas estas falhas aliadas a corrupção alta. Desde já, destaca-se que entre estes países, apenas a Bolívia foi estudada por Manuel Alcántara Sáez (2003).

BOLÍVIA

Com base nos dados do *Latinobarómetro* 1997, SAÉZ (2003, p. 323 e 324) descreveu a Bolívia no que tange à Opinião Pública e a Cultura Política como um país muito socialmente desigual, com uma distribuição de renda classificada por 88% da população como injusta ou muito injusta, com uma tendência à esquerda (4,9 na escala de 0 – esquerda e 10 – direita). Apresentava também maior confiança na Igreja que foi valorada positivamente por 66% dos entrevistados, sendo a polícia e os Partidos Políticos as instituições em que se confia menos. O maior problema destacado eram a educação, o desemprego e a pobreza e 34% da população se considerava satisfeito ou muito satisfeito com o funcionamento da democracia. Além disso, 66% considerava a democracia preferível a qualquer outra forma de governo.

Por sua vez, conforme a atualização perpetrada pelo presente estudo (Tabela 02 - Apêndice), para o ano de 2018, os dados demonstram que o desemprego agora aparece como o principal problema do país, segundo

11,2% dos entrevistados. As Forças Armadas, a Polícia, o Congresso, o Governo, o Poder Judiciário e as Instituições Eleitorais possuem pouca confiança da população. Ao passo que a Igreja era a instituição que detinha maior confiança das pessoas. Os Partidos Políticos não possuem nenhuma confiança para 55,2% dos entrevistados, e 47,9% não aprovam a Gestão do Governo nacional. Quanto à distribuição de renda, 52,8% das pessoas a considera injusta. No que toca ao apoio à democracia e ao grau de satisfação para com ela, 52,3% das pessoas acreditam que esse regime é preferível a qualquer outro, apesar de não estarem muito satisfeito com ele, 48,0% dos entrevistados.

EL SALVADOR

Tal país não foi estudado por Manuel Alcántara Sáez (2003), mas com base nos dados do Latinobarómetro para os anos de 1997 e 2018, verificou-se que, em 1997 (Tabela 08 – Apêndice), o país possuía um escore de 0,32 no Índice de Democracia Deliberativa (V-Dem). A criminalidade e a falta de segurança eram considerados os principais problemas enfrentados pelo país, conforme 18,3% dos entrevistados. 66,2% dos entrevistados acreditavam que nunca se era cuidadoso demais no trato com outras pessoas, demonstrando um capital social baixo. Para 50,1% das pessoas, à Igreja era creditada muita confiança, ao passo que para a maioria as Forças Armadas, a Polícia, o Congresso, o Poder Judiciário e os Partidos Políticos, recebiam pouca ou, no limite, apenas alguma confiança dos entrevistados. O posicionamento ideológico da maioria das pessoas era de Centro, assim como também a maioria apoiava a democracia, com razoável grau de satisfação com o regime, 54,6% das pessoas considerava injusta a distribuição de renda no país.

Em relação ao ano de 2018, o escore para Democracia Deliberativa foi de 0,44, sendo considerado um regime híbrido pelo *Democracy Index*. A criminalidade e a falta de segurança continuaram a ser considerados os principais problemas do país, ao mesmo tempo em que a distribuição de renda continuou sendo considerada injusta. 86,2% dos entrevistados acredita que nunca se é exagero tomar mais cuidado do que o necessário para com outras pessoas (capital social baixo), ao passo que a Igreja continua sendo a instituição de maior confiança. As Forças Armadas, a Polícia e o Governo Nacional possuem pouca confiança,

ao mesmo tempo em que o Congresso, o Poder Judiciário, os Partidos Políticos e as Instituições Eleitorais não possuem nenhuma. A democracia perdeu apoio em relação a 1997, com 54,0% dos entrevistados não se importando com o tipo de regime adotado, e com 46,5% não muito satisfeitos com o referido regime político. A maioria das pessoas se considera como de Centro no espectro ideológico.

GUATEMALA

Da mesma forma que El Salvador, a Guatemala não foi abordada nos estudos de Sáez (2003), porém foi possível coletar dados sobre esse país no *Latinobarómetro* em relação aos anos de 1997 e 2018. A análise qualitativa de tais dados aponta que, em 1997, a Guatemala (Tabela 09 – Apêndice) obteve um escore de 0,34 no Índice de Democracia Deliberativa, e com o principal problema do país, segundo 21,5% dos entrevistados, sendo a educação. Para 35,5% das pessoas, a distribuição de renda era injusta. 59,8% dos entrevistados acreditava que nunca se era cuidadoso demais ao lidar com outras pessoas, mas tinham a Igreja como a instituição mais confiável. Forças Armadas e o Poder Judiciário possuíam pouca confiança das pessoas, ao passo que Polícia, Congresso e Partidos Políticos não possuíam nenhuma. A maioria das pessoas se enquadravam como de Centro no espectro ideológico, com maioria apoiando a Democracia, apesar de não muito satisfeitos.

Para o ano de 2018, o escore do Índice de Democracia Deliberativa foi de 0,27, sendo considerado um regime híbrido (o que demonstra piora no índice), que tem como principal problema para a maioria das pessoas a criminalidade e falta de segurança. Para 72,7% dos entrevistados, nunca se é cuidadoso demais ao lidar com outras pessoas, mas a Igreja continua sendo a instituição mais confiável para 52,4% das pessoas. As Forças Armadas e a Polícia têm pouca confiança, ao mesmo tempo em que o Congresso, o Governo Nacional, o Poder Judiciário, os Partidos Políticos e as Instituições Eleitorais, não possuem nenhuma confiança para a maioria. 67,9% não aprovam a gestão do Governo e 47,2% consideram injusta a distribuição de renda. A maioria das pessoas se colocam como de Centro no espectro político-ideológico, com 34,0% não se importando com o tipo de regime político adotado e a maioria não muito satisfeita com a democracia.

NICARÁGUA

O estudo deste país foi elaborado com base nos dados do *Latinobarómetro* para os anos de 1997 e 2018, uma vez que Sáez (2003) também não o analisou em seu estudo. A observação dos dados coletados mostrou que, em 1997, a Nicarágua (Tabela 12 – Apêndice) obteve o escore de 0,51 no Índice de Democracia Deliberativa, cujo principal problema, para 52,0% das pessoas, era o desemprego, e a distribuição de renda considerada injusta para 42,5% dos entrevistados. A Igreja era a instituição mais confiável, conforme 55,4% das pessoas, mas a maioria acreditava que nunca se era cuidadoso o suficiente ao lidar com os outros (capital social baixo). As forças Armadas possuíam pouca confiança e a Polícia possuía alguma confiança. Já o Congresso e os Partidos Políticos não possuíam nenhuma confiança, ao passo que o Poder Judiciário possuía pouca, para a maioria dos entrevistados. 30,3% se colocavam no centro do espectro político-ideológico. 67,9% consideravam a democracia um regime preferível a qualquer outro, apesar da maioria se declarar não estar muito satisfeito com ele.

Em 2018, obteve nota 0,04 no Índice de Democracia Deliberativa, sendo considerado um regime híbrido pelo *Democracy Index*, com a distribuição de renda considerada injusta por 39,7% dos entrevistados, e cujo principal problema para 34,1% dos entrevistados é a situação política do país. A Igreja é a instituição mais confiável para 46,5% das pessoas entrevistadas, ao passo que as Forças Armadas, a Polícia, o Congresso, o Governo Nacional, o Poder Judiciário e os Partidos Políticos não possuem confiança alguma para a maioria. As Instituições Eleitorais, por seu turno, possuem pouca confiança das pessoas, e 65,3% dos entrevistados não aprova a Gestão do Governo. Quanto ao apoio à Democracia, 51,5% dos entrevistados consideram esse regime preferível a qualquer outro, apesar da maioria estar nada satisfeita com a democracia, 42,3%.

HONDURAS

Este é o último país com Regime Híbrido da América Latina abordado no presente estudo. Assim como a Nicarágua, tal país não foi analisado por Manuel Alcántara Sáez (2003), mas foi possível estudá-lo com base nos dados do *Latinobarómetro* para os anos de 1997 e 2018. Assim, nos

dados coletados por este estudo (Tabela 10 – Apêndice), verificou-se que o país recebeu nota 0,44 do Índice de Democracia Deliberativa, tendo sido considerada a educação como o principal problema para 32,4% das pessoas, e 57,5% considerava a distribuição de renda injusta. 69,8% dos entrevistados acreditava que nunca se é cuidadoso demais no trato com outras pessoas, ao mesmo tempo em que a Igreja era considerada a instituição mais confiável para 79,9% dos entrevistados. As demais instituições observadas possuíam pouca ou, no máximo, alguma confiança. O posicionamento político-ideológico da maioria era de Direita, com 63,3% dos entrevistados apoiando a Democracia, apesar da maioria não estar muito satisfeita com o regime.

Em 2018, o Honduras obteve nota 0,29 no Índice de Democracia Deliberativa, sendo considerado um regime híbrido pelo *Democracy Index*, sendo o desemprego tido como o principal problema do país, e considerada injusta a distribuição de renda por 26,9% dos entrevistados. 83,0% acredita que nunca se é cuidadoso demais no trato com outras pessoas. A Igreja é a instituição mais confiável para 55,6% das pessoas, ao mesmo tempo que as demais instituições verificadas não possuem nenhuma confiança para a maioria dos entrevistados. A maioria ainda se considera à direita do espectro político-ideológico, e apoiando a democracia, não obstante não estar muito satisfeita com o regime.

DEMOCRACIAS IMPERFEITAS

Os demais países estudados (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai) são democracias imperfeitas ou falhas, que, segundo o *Democracy Index* são países onde “há eleições livres com respeito às liberdades civis básicas. Contudo, há problemas na sua governança e baixo desenvolvimento da sua cultura política, além de baixos níveis de participação política”.

Nem todos os países classificados como Democracias imperfeitas pelo *Democracy Index* foram estudados por Sáez (2003), ficando de fora dos estudos do autor a Costa Rica, o México, o Panamá e a República Dominicana, assim, os estudos de tais países por este estudo apresentados foi realizado apenas com base nos dados do *Latinobarómetro* para os anos de 1997 e 2018.

ARGENTINA

O estudo da Argentina realizado por Manuel Alcántara Sáez (2003, p. 85 a 87), em relação à Opinião Pública e a Cultura Política demonstrou um país muito socialmente desigual, com uma distribuição de renda classificada por 94% da população como injusta ou muito injusta. No que diz respeito ao espectro esquerda (0) – direita (10) a Argentina apresentava uma inclinação à direita (5,6). Quanto a confiança institucional o país se mostrava muito desconfiado das instituições, salvo a Igreja Católica que foi bem avaliada por 59% dos entrevistados. 42% dos ouvidos se sentiam muito satisfeito ou satisfeito com o funcionamento da democracia e apontavam como maior problema do país o desemprego, a educação, a corrupção e a delinquência. Ademais, 75% dos entrevistados preferiam a democracia a qualquer outra forma de governo.

Em 2018, a Argentina (Tabela 01 – Apêndice) obteve escore 0,66 do Índice de Democracia Deliberativa, sendo considerado um regime falho pelo *Democracy Index*, com a maioria das pessoas considerando injusta a distribuição de renda, e o principal problema do país sendo considerado a economia. 79,5% dos entrevistados dizem confiar pouco nas pessoas, ao passo que a Igreja possui muita confiança, 26,8%. As demais instituições observadas não possuem nenhuma confiança, e 72,6% dos entrevistados não aprova a gestão do Governo Nacional. A maioria dos entrevistados se posiciona como de Centro na escala do espectro político-ideológico, mas 59,0% das pessoas apoia a Democracia, preferindo-a a qualquer outro regime, malgrado estarem pouco satisfeito com ele.

BRASIL

Sobre o Brasil, SAÉZ (2003, p. 135 a 137) informou que 91% dos entrevistados consideravam a distribuição de renda injusta ou muito injusta e em relação ao espectro esquerda (0) – direita (10), o Brasil apresentava uma inclinação à esquerda (5,41), além disso, os problemas do país mais importantes destacados pelos entrevistados eram a educação, o desemprego e a corrupção. A confiança institucional era maior em relação a Igreja e aos Militares e a pior em relação ao Congresso e aos Partidos Políticos. Chamava atenção o fato de que apenas 50% da população

preferia a Democracia a qualquer outra forma de governo, já que na média latino-americana 62% dos entrevistados que assim se posicionaram. Outrossim, somente 23% se sentia satisfeito ou muito satisfeito com a democracia.

Em 2018, o Brasil (tabela 03 – Apêndice) recebeu nota 0,49 do Índice de Democracia Deliberativa, sendo considerada uma democracia falha/incompleta pelo *Democracy Index*. A maioria das pessoas aponta a saúde como o principal problema do país, e considera que ele possui uma distribuição de renda muito injusta, 44,9%. 94,9% dos entrevistados dizem ter pouca confiança nas pessoas. Dentre as instituições observadas, a Igreja e as Forças Armadas são as que possuem mais confiança das pessoas, e 90,4% dos entrevistados não aprova a gestão do Governo Nacional. Para 40,5% das pessoas, pouco importa o regime político adotado, e 45,8% se mostra insatisfeito com a Democracia.

CHILE

No que diz respeito ao Chile, SAÉZ (2003, p. 188 a 191) o descreveu também como um país muito socialmente desigual, com uma distribuição de renda classificada por 87% da população como muito injusta, com uma ideologia de esquerda (4,8). Com relação à satisfação com a democracia, apenas 37% dos entrevistados se sentiam satisfeitos ou muito satisfeitos com a democracia, número na média regional da época que era de 36%. Os maiores problemas do país eram apontados como sendo a educação, os baixos salários, a saúde e a pobreza.

A confiança institucional era maior em relação à Igreja Católica, mas o país apresentava maior confiança nas instituições democráticas que os demais da região. O Presidente da República, o Congresso e a polícia tinham o apoio de mais de 50% dos entrevistados, mas a confiança nos Militares era menor que nos demais países da região. Além disso, 45% dos entrevistados preferiam a democracia a qualquer outra forma de governo.

Em 2018, o Chile (Tabela 04 – Apêndice) foi considerado uma democracia falha pelo *Demcoracy Index*, recebendo escore de 0,75 do Índice de Democracia Deliberativa. O principal problema do país apontado foi a criminalidade e a maioria dos entrevistados considera injusta a sua distribuição de renda. Para 82,7% dos entrevistados, nunca se é

precavido demais no trato para com outras pessoas (capital social baixo). Todas as instituições observadas, inclusive a Igreja, tem pouca ou nenhuma confiança, segundo a maioria, e 46,3% dos entrevistados desaprova a gestão do Governo Nacional, mas a maioria ainda considera a Democracia preferível a qualquer outro regime, apesar de não estarem muito satisfeitos com ele.

COLÔMBIA

Sobre a Colômbia, Manoel Alcântara (2003, p. 387 a 389) descreveu-a como um país muito socialmente desigual, com uma distribuição de renda classificada por 85% da população como muito injusta, com uma tendência à direita (6,0, na escala esquerda 0 e direita 10), sendo, na época do estudo deste autor, o país com ideologia mais à direita da América Latina. Devido à guerrilha, os maiores problemas do país foram apontados como sendo o terrorismo e a violência política. Mesmo diante destes problemas, 40% dos entrevistados estavam satisfeitos ou muito satisfeitos com a democracia e 69% preferiam a democracia a qualquer outra forma de governo. Quanto à confiança institucional, os colombianos tinham confiança superiores a média regional, tendo maior confiança na Igreja Católica, nos Militares, e no Poder Judiciário, mas tendo menor confiança no Presidente da República, no Congresso e nos Partidos Políticos.

Segundo os dados referentes ao ano de 2018, por sua vez, a Colômbia (Tabela 05 – Apêndice) teve nota 0,83 do Índice de Democracia Deliberativa, sendo considerada uma democracia falha pelo *Democracy Index*. 20,2% dos entrevistados consideram a economia o principal problema do país, e a maioria enxerga como injusta a sua distribuição de renda. 88,8% das pessoas tem pouca confiança nos outros, mas a Igreja é a instituição vista como muito confiável pelos entrevistados. As demais Instituições observada possuem pouca ou nenhuma confiança das pessoas. A maioria dos entrevistados não aprova a gestão do Governo Nacional. 27,6% dos entrevistados se posiciona como de Centro no espectro político-ideológico, e a maioria diz apoiar a Democracia, apesar não estar muito satisfeitos.

COSTA RICA

A Costa Rica (Tabela 06 – Apêndice), em 1997, obteve escore 0,79 do Índice de Democracia Deliberativa, cujo principal problema para 14,5% dos entrevistados era o desemprego, e a distribuição de renda considerada injusta pela maioria. A confiança nas pessoas era baixa, para 68,1% dos entrevistados, e a maioria considerava a Igreja como a instituição mais confiável, ao passo que as demais observadas possuíam pouca ou, no limite, alguma confiança. A maioria das pessoas se considerava de Centro no espectro político-ideológico, mas apenas razoavelmente satisfeitas com a democracia, apesar de apoiarem o regime. Em 2018, o país obteve nota 0,83 pelo Índice de Democracia Deliberativa, sendo considerada uma democracia falha pelo *Democracy Index*. O principal problema para a maioria das pessoas é a economia, e 52,7% dos entrevistados considera a distribuição de renda injusta. Para 88,8% das pessoas, nunca se cuidados demais no trato com outros, e 37,2% tem muita confiança na Igreja, ao passo que as outras instituições observadas possuem nenhuma ou apenas alguma confiança. A maioria se posiciona como de Centro no espectro político-ideológico, com 82,6% dos entrevistados apoiando a Democracia, apesar de não estarem muito satisfeito com o regime.

EQUADOR

Utilizando dados do *Latinobarómetro* 1997, SAÉZ (2003, p. 442 a 444), descreveu o Equador como um país muito socialmente desigual, com uma distribuição de renda classificada por 83% da população como muito injusta, com uma tendência à direita (5,4, na escala esquerda 0 e direita 10). Os maiores problemas do país eram apontados como sendo educação, desemprego, corrupção e a pobreza, com destaque para a corrupção, considerada um problema sério por 74% dos entrevistados. Quanto à confiança nas instituições 75% dos Equatorianos tem pouca ou nenhuma confiança no Congresso e nos Partidos Políticos, mas a confiança era alta em relação às Forças Armadas e à Igreja Católica.

Os dados observados em 2018 (Tabela 07 – Apêndice), revelam que o Equador é uma democracia considerada falha/ incompleta pelo *Democracy Index*, obtendo um escore de 0,57 pelo Índice de Democracia Deliberativa. Para 30,8% das pessoas, o principal problema do País é

o desemprego, com uma distribuição de renda considerada injusta por 52,9% dos entrevistados. A Igreja é a instituição com maior nível de confiança, mas a confiança nas outras pessoas é pouca. As demais Instituições observadas possuem pouca confiança do público entrevistado, e a maioria das pessoas não aprova a gestão do Governo Nacional. 33,3% dos entrevistados se posiciona no Centro do espectro político-ideológico, com a maioria apoiando a democracia, apesar de não estarem muito satisfeitos com seu funcionamento.

MÉXICO

Acerca do México (Tabela 11 – Apêndice), em 1997, foi avaliada como uma democracia falha/ imperfeita pelo *Democracy Index*, recebendo um escore de 0,35 do Índice de Democracia Deliberativa. Foi apontado pela maioria dos entrevistados como principal problema do País o desemprego, e 38,2% consideravam injusta a sua distribuição de renda. 76,3% dos entrevistados informaram ter pouca confiança em outras pessoas. As Instituições, por sua vez, possuíam pouca ou nenhuma confiança dos entrevistados, exceto a Igreja, que ainda possuía alguma confiança. 26,9% se consideram de Centro, dentro do espectro político-ideológico. A maioria apoia a Democracia, apesar de não estarem muito satisfeitos com o regime.

Segundo os dados de 2018, por sua vez, foi verificado que o País recebeu um escore de 0,55 no Índice de Democracia Deliberativa, sendo avaliado como uma democracia imperfeita. 27,6% dos entrevistados aponta como o principal problema do país a criminalidade, a maioria ainda considera como injusta a distribuição de renda, e possuem pouca confiança nas outras pessoas. Ainda com exceção a Igreja, que possui alguma confiança, as outras Instituições observadas possuem pouca ou nenhuma confiança dos entrevistados. 77,9% das pessoas não aprovam a gestão do Governo Nacional. Para a maioria, não importa o regime político vigente, e não estão muito satisfeitos com a Democracia.

PANAMÁ

O Panamá também não foi objeto dos estudos de SAÉZ (2003), mas foi possível coletar os dados para os anos de 1991 e 2018 (Tabela 13 – Apêndice), senão vejamos.

Em 1997, o País recebeu nota 0,60 do Índice de Democracia Deliberativa, cujo principal problema para 23,6% dos entrevistados é o desemprego, e 57,2% das pessoas considera a distribuição de renda injusta. 77,0% dos entrevistados possui pouca confiança nas outras pessoas, ao passo que a Igreja é a instituição mais confiável para 67,8% das pessoas. O mesmo não se verifica quanto às demais Instituições observadas, sendo avaliadas como de pouca ou nenhuma confiança. 21,3% dos entrevistados se posicionam como de Centro no espectro político-ideológico, a Democracia é apoiada pela maioria das pessoas, não obstante não estarem muito satisfeitas como o regime.

Para o ano de 2018, os dados observados revelam que o escore do Índice de Democracia Deliberativa é de 0,60, sendo considerada uma democracia falha pelo *Democracy Index*. No que toca ao principal problema do país, a criminalidade é apontada por 20,0% das pessoas; já quanto à distribuição de renda, a maioria a considerava como injusta. Ainda há pouca confiança nas outras pessoas, mas a Igreja continua vista como muito confiável para a maioria, ao passo que as outras Instituições têm pouca ou nenhuma confiança. A gestão do Governo Nacional é desaprovada por 71,3% dos entrevistados, mas 42,0% das pessoas apoiam a Democracia, apesar de não estarem muito satisfeitas com ela.

PARAGUAI

No que tange ao Paraguai, SAÉZ (2003, p. 571 e segts.) descreveu-o como um país muito socialmente desigual, com uma distribuição de renda classificada por 82% da população como muito injusta, com uma tendência à esquerda (4,99, na escala esquerda 0 e direita 10). Os maiores problemas do país eram apontados como sendo educação, desemprego, o terrorismo e a violência política, com destaque para a educação, considerada o maior problema por 38% dos entrevistados. Ademais, o Paraguai tinha, na época do estudo de Sáez (2003), alta confiança na Igreja e baixa nas outras instituições, o que refletia baixa qualidade democrática resultando que 44% dos entrevistados preferiam outra forma de governo, que 42% consideravam que um regime autoritário era melhor que um democrático e que 82% dos entrevistados se mostravam não muito satisfeitos ou nada satisfeitos com a democracia.

Em 2018, o Paraguai (Tabela 14 – Apêndice) foi considerado uma

democracia incompleta pelo *Democracy Index*, com escore de 0,36 no Índice de Democracia Deliberativa, e 26,1% no posicionam como de Centro na escala do espectro político-ideológico. Ainda persiste a baixa confiança nas outras pessoas, para 80,9% dos entrevistados. O principal problema apontado por 27,7% das pessoas é o desemprego, e a maioria considera injusta a distribuição de renda. Dentre as Instituições, a Igreja possui a melhor avaliação quanto a confiança, em detrimento das demais observadas nesse estudo. 69,5% das pessoas não aprova a gestão do Governo Nacional, mas a maioria ainda considera a Democracia preferível a qualquer outro regime político, não obstante não estar muito satisfeita como ele.

PERÚ

Em relação ao Peru, Manoel Alcântara (2003, p. 508 a 510), descreveu tal país como “uma sociedade auto qualificada de centro-direita”, com uma distribuição de renda classificada como injusta ou muito injusta e com o desemprego, a educação e os baixos salários como os maiores problemas do país. Entre as instituições apenas a Igreja tinha uma avaliação superior a média latino-americana.

Para o ano de 2018 (Tabela 15 – Apêndice), o Peru foi considerado uma democracia incompleta pelo *Democracy Index*, com escore de 0,55 no Índice de Democracia Deliberativa, e 29,9% no posicionam como de Centro na escala do espectro político-ideológico. O principal problema apontado por 23,5% dos entrevistados é a criminalidade, e a maioria também considera a distribuição de renda injusta. Ainda persiste a baixa confiança nas outras pessoas, para 81,3% dos entrevistados. Dentre as Instituições, a Igreja ainda possui a melhor avaliação quanto a confiança, em detrimento das demais observadas nesse estudo. 59,5% das pessoas não aprova a gestão do Governo Nacional, mas a maioria ainda considera a Democracia preferível a qualquer outro regime político, não obstante não estar muito satisfeita como ele.

REPÚBLICA DOMINICANA

A República Dominicana também não foi objeto dos estudos de SAÉZ (2003), mas foi possível coletar os dados para os anos de 1997 e 2018 (Tabela 16 – Apêndice) no *Latinobarómetro*, senão vejamos.

Em 1997, o País recebeu nota 0,22 do Índice de Democracia Deliberativa, cujo principal problema para 32,4% dos entrevistados é o desemprego, e 55,2% das pessoas considera a distribuição de renda injusta. 83,2% dos entrevistados possui pouca confiança nas outras pessoas, ao passo que a Igreja é a instituição mais confiável para 56,4% das pessoas. O mesmo não se verifica quanto às demais Instituições observadas, sendo avaliadas como de pouca ou nenhuma confiança. 30,6% dos entrevistados se posicionam como de Centro no espectro político-ideológico, a Democracia é apoiada pela maioria das pessoas, não obstante não estarem muito satisfeitas como o regime.

Para o ano de 2018, os dados observados mostram que a nota do Índice de Democracia Deliberativa é de 0,55, sendo considerada uma democracia falha pelo *Democracy Index*. No que toca ao principal problema do país, a criminalidade é apontada por 23,5% das pessoas; já quanto à distribuição de renda, a maioria a considerava como injusta. Ainda há pouca confiança nas outras pessoas, mas a Igreja continua vista como muito confiável para a maioria, ao passo que as outras Instituições têm pouca ou nenhuma confiança. A gestão do Governo Nacional é desaprovada por 59,5% dos entrevistados, mas 42,8% das pessoas apoiam a Democracia, apesar de não estarem muito satisfeitas com ela.

URUGUAI

Por fim, quanto ao Uruguai, utilizando dados do *Latinobarómetro* 1997, SAÉZ (2003, p. 274 a 277) descreveu-o como um país muito socialmente desigual, com uma distribuição de renda classificada por 75% da população como injusta ou muito injusta, com uma tendência à direita (5,38 na escala esquerda 0 e direita 10). Como um *outlier*, o Uruguai apresenta confiança um pouco menor na Igreja e nos Militares e um pouco maior nas demais instituições (Poder Judiciário, Presidente da República e Partidos Políticos), mesmo assim, o Congresso e os Partidos Políticos são as instituições que tem a menor porcentagem de confiança entre as instituições democráticas. Quanto à preferência em relação à democracia temos que 86% dos uruguaios a preferem em relação a qualquer outra forma de governo.

Em 2018, o Uruguai (Tabela 17 – Apêndice) foi considerado uma democracia incompleta pelo *Democracy Index*, com escore de 0,83 no

Índice de Democracia Deliberativa, e 26,3% no posicionam como de Centro na escala do espectro político-ideológico. O principal problema do País, apontam 42,5% dos entrevistados, é a criminalidade, e a maioria considera a distribuição de renda injusta. Ainda persiste a baixa confiança nas outras pessoas, para 77,1% dos entrevistados. Dentre as Instituições, na contramão da maioria observada até aqui, a Igreja não possui nenhuma confiança para 38,1% das pessoas, em parte seguida por algumas das demais Instituições observadas nesse estudo. O Poder Judiciário e as Instituições Eleitorais possuem alguma confiança dos entrevistados. 52,9% das pessoas não aprova a gestão do Governo Nacional, mas a maioria ainda considera a Democracia preferível a qualquer outro regime político, não obstante não estar muito satisfeita como ele.

CONCLUSÃO

A América Latina apresenta, atualmente, os países estudados classificados como regime autoritário (Venezuela), Regimes Híbridos (Bolívia, El Salvador, Guatemala, Nicarágua e Honduras) e Democracias imperfeitas (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai). Do estudo percebeu-se que efetivamente tais democracias não se consolidaram, pois levando-se em consideração os estudos minimalistas de democracia, mesmo havendo, em sua maioria eleições livres e limpas, muitos direitos individuais e coletivos não são garantidos aos cidadãos, há baixo capital social e baixa confiança nas principais instituições democráticas, trazendo o alerta e que a democracia está em crise não só em países com democracia consolidada como os Estados Unidos da América, mas também em 17 dos 18 países estudados, já que a Venezuela deixou de ser uma democracia falha (1997) para ser classificada como um regime autoritário (2018).

A comparação demonstrou homogeneidade em relação à maioria das variáveis observadas para as referidas unidades de análise, mormente quanto à desigualdade social (principais problemas dos países e de distribuição de renda), o baixo nível de aprovação das gestões dos Governos nacionais, assim como a baixíssima confiança nas instituições, com exceção da Igreja, que figurou como instituição mais confiável na maioria absoluta das observações. Neste sentido, verificou-se que

a utilização do método comparado para os países da América Latina é válido e eficaz na medida em que não há somente proximidade regional entre os países estudados, mas também muitas características parecidas. Contudo, outras exceções com relação aos países podem ser apontadas.

Dentre os países observados, o Uruguai mostrou um nível diferenciado de confiança em determinadas Instituições, como a Igreja, o Poder Judiciário e nas Instituições Eleitorais, não observado na maioria dos outros Países, por exemplo. Também foi o País que apresentou os melhores escores no Índice de Democracia Deliberativa, juntamente com Colômbia e Costa Rica (sendo que estes últimos já forma considerados democracias plenas pelo *Democracy Index*). Não obstante, os demais indicadores mantiveram homogeneidade com os dos outros países estudados.

O caso do Brasil pode ser considerado como outro tipo exceção, no que se refere ao nível de confiança nas Instituições, especificamente quanto à confiança que os brasileiros têm nas Forças Armadas, indo na contramão dos outros países observados, não obstante o Brasil ter se sujeitado a uma ditadura militar em passado não muito distante.

Essas constatações, principalmente a baixa aprovação da gestão do Governo Nacional e maior nível de confiança em Instituições apolíticas, como a Igreja, juntamente com o fato de nenhum país ter conseguido status de Democracia Plena pelo *Democracy Index*, pode ser um indicativo de uma gênese autoritária. No caso brasileiro, todos esses fatores, mormente a maior confiança nas Forças Armadas, poderiam explicar a eleição do candidato à Presidência da República, Jair Bolsonaro, em 2018, o qual defendeu um discurso considerado autoritário e contra as Instituições, sobretudo contra o Congresso Nacional e o Poder Judiciário. Resta saber se essa suposta gênese autoritária, se de fato comprovada, poderia germinar em outros países latino-americanos, haja vista a homogeneidade dos outros dados observados e do histórico no restante do continente de casos de regimes de exceção.

A exceção do Chile, que permaneceu como mesmo índice de Democracia Deliberativa (0,75) todos os demais países apresentaram variação em tal índice, a maioria para pior, demonstrando que a “terceira onda de democratização” não se consolidou na América Latina, havendo ainda muitos problemas que impedem a plena democratização.

A baixa confiança institucional demonstra que as democracias podem morrer, como já ocorreu na Venezuela, porque a busca pelo povo pela efetivação dos direitos previstos em lei, pelo fim da corrupção e por maior segurança pública pode levar a ascensão ao poder de um *outsider* na política, que em vez de um golpe militar, chega ao poder pelo voto popular, como ocorreu, mais uma vez, repita-se na Venezuela e agora, parece ocorrer em outros países como o Brasil com a ascensão da direita ao poder pelas eleições de 2018.

A crise de confiança nas instituições foi demonstrada, bem como agravada a comparação dos dados de 1997 para 2018, demonstrado que a qualidade da democracia é afetada pela confiança institucional, assim, não se pode analisar a democracia de um país, ou no caso deste estudo, de uma região (América Latina) sem analisar a cultura política, a opinião pública e a confiança institucional.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Fábio Martins de. **As cláusulas pétreas como instrumentos de proteção dos direitos fundamentais**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 46 n. 181 jan./mar. 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194903/000861767.pdf?sequence=3&isAllowed=y>, acesso em 28.02.2020.

BONIFÁCIO, Robert. **Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** José Álvaro Moisés (org). São Paulo: Edusp, 2010.

DAHL, Robert. **Democracy and its critics**. New Haven: Yale University Press, 1989.

GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. **O método comparativo e a Ciência Política**. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas. v. 2. n. 1. Janeiro-Junho, 2008.

KUSCHNIR, Karina, CARNEIRO, Leandro Piquet. **As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política**.

In. <http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/269.pdf>

LANDMAN, Todd. **Issues and methods in comparative politics: an introduction**. 3. ed. New York: Library of Congress Cataloging in Publication Data, 2008.

LEVITSKY, Steven. ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIPJHART, Arend. **A política Comparativa e o método comparativo**. Revista de Ciência Política, 18 (4), Rio de Janeiro, 1975, pp. 3-19.

MILL, John Stuart. **Sistema de lógica dedutiva e indutiva**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MOISÉS, José Álvaro. **Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: Edusp, 2010.

NÓBREGA JR., José Maria P. da. **Segurança Pública e Democracia: uma nova teoria da democracia**, 2019.

_____. **Classificando Regimes Políticos na América Latina**. disponível em [posgraduacao.ufcg.edu.br › arquivos › breezingforms › uploads › 2019](https://posgraduacao.ufcg.edu.br/arquivos/breezingforms/uploads/2019). Acesso em 15.01.2020.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova. n. 44, 1998.

_____. **Poliarquias e a (In)efetividade da Lei na América Latina: uma conclusão parcial**. In: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). **Democracia, Violência e Injustiça. O Não-Estado de Direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra. 2000. p. 337-373.

PÉREZ, Marvin Carvajal. **O presente dos sistemas de governo na América Latina**. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 5, n.

1, p. 35-50, jan./jun. 2008.

RIBEIRO, Ednaldo. FUKS, Mario Fuks. **Tolerância política no Brasil**. Opinião Pública, Campinas, vol. 25, nº 3, set.-dez., p. 531-555, 2019.

SÁEZ, Manuel Alcántara. **Sistemas Políticos de América Latina**. v. 1. América del sur. 3.ed. RGV: Madrid, 2003.

SITES CONSULTADOS

<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/cultura-politica--abordagem-culturalista-estudos-foram-influenciados-pelo-determinismo.htm?>

<https://www.politize.com.br/cultura-politica-no-brasil/>

<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

<https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>

4 | A COMPRA DE VOTOS E A INTEGRIDADE DAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS

Frankleiber de Lima Silva

INTRODUÇÃO

No Brasil, as eleições acontecem nos anos pares, sendo realizadas em 5.568 (cinco mil quinhentos e sessenta e oito) municípios do país, contando com 144.088.912 (cento e quarenta e quatro milhões, oitenta e oito mil, novecentos e doze) eleitores aptos a participarem do pleito, segundo levantamento realizado pelo Tribunal Superior Eleitoral em 2016. Apesar dos quase 31,7 (trinta e um vírgula sete) milhões de eleitores que se abstiveram ou votaram em branco nas últimas eleições, o grande número de eleitores que efetivamente votam nas eleições brasileiras torna nosso país uma das maiores democracias do mundo, em termos de participação popular.

A despeito da imensa estrutura logística montada pela justiça eleitoral brasileira, órgão de gestão (Electoral Management Body - EMB), há falhas na consecução dos pleitos, seja no que diz respeito à propaganda eleitoral, financiamento das campanhas, abuso de poder econômico e político pelos partidos, bem como na ocorrência da compra de votos, prática das mais antigas quando se fala em eleições, e ainda bastante praticada nos dias atuais (SPECK, 2003), como analisaremos mais a fundo ao longo do desenvolvimento deste estudo.

Não obstante à citada recorrência da comercialização do voto em todo o Brasil, vários órgãos internacionais de percepção da qualidade das eleições citam nossas eleições como uma das mais íntegras do

mundo, atribuindo altas notas, quando numericamente classificadas, ou sendo apontadas como eleições com nível de integridade alto ou muito alto (*high / very high*), quando a classificação é nominal.

A integridade das eleições é aferida segundo critérios multidimensionais (NORRIS, 2013), no entanto, neste artigo, de caráter explicativo e empírico, metodologicamente falando, iremos nos ater à compra de votos nas eleições de 2000, 2006 e 2014, e fazer um cruzamento de dados entre a gama de eventos que venham a caracterizar a comercialização do voto e a qualificação da integridade das eleições brasileiras, atribuída pelas instituições especializadas.

Pretende-se, com essa análise, compreender quão o fenômeno da compra de votos é considerado quando se trata da aferição da integridade eleitoral, assim como analisar possíveis inconsistências relacionais no *trade off* existente entre esses fatores, porquanto, em tese, quanto maior a nível de corrupção eleitoral, menor a integridade.

ELEIÇÕES E DEMOCRACIA

Sabe-se que as eleições são de grande importância na consolidação e caracterização das democracias. Mesmo não sendo o pleito eleitoral condição única de um regime tido por democrático, é necessário que se oportunize à população o direito de escolha dos seus pretensos representantes.

Eleições e democracia quase sempre andam juntas e, mesmo nos regimes democráticos recém-configurados, egressos de regimes ditatórias, eleições são realizadas, ainda que não sejam livres, justas e imparciais. Muito já se escreveu sobre a estreita e complexa reação entre eleições e regimes políticos, sejam esses tidos por democráticos, semidemocráticos ou autoritários (LEVITSKY, 2002; SCHEDLER, 2006).

No Brasil, noticia-se como a primeira eleição a escolha dos membros do Conselho Municipal da Vila de São Vicente, atual cidade de São Paulo, em 1532 (TSE, 2014). Desde então, várias e profundas mudanças ocorreram na forma como nós brasileiros escolhemos nossos representantes, buscando-se sempre, penso, uma dinâmica nas instituições de poder baseada na soberania da escolha e do poder popular, ainda que indiretamente.

Discorrendo sobre o tema eleições e democracia, o jurista e escritor

político Norberto Bobbio, em seu livro “O futuro da democracia”, aduziu da seguinte maneira: “[...] é um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados.” (BOBBIO, 2015, p.22).

O processo eleitoral é, por assim dizer, uma forma institucionalizada de autodeterminação do povo, tanto na acepção disposta no texto constitucional (CF 1988, art. 4º, III), que faz referência à autonomia política do ponto de vista das relações internacionais, quanto ao direito interno de cada Estado de estabelecer suas próprias diretrizes políticas de acordo com a vontade da maioria.

Podemos dizer que a realização de eleições periódicas e honestas legitima os poderes de um Estado, na medida em que materializa o ideal democrático, possibilitando uma maior participação e competição política pelos vários grupos sociais (DOHL, 1971), segundo critérios pré-estabelecidos, tanto para os que irão escolher, quanto para aqueles que se propõem a concorrer aos cargos de poder (SCHUMPETER, 1979).

A MOTIVAÇÃO DO ATO DE VOTAR

Quais impulsos levam as pessoas a saírem de suas casas aos domingos para votar? Quais os benefícios que justificam esse custo? Por que até mesmo aqueles que estão legalmente desobrigados a comparecer às seções eleitorais enfrentam longas filas para exercer seu direito de votar?

Há bastante tempo, a literatura politológica esforça-se para dar respostas a essas perguntas (GIANTURCO, 2017). Estudiosos das ciências sociais e políticas, a exemplo de Lipset, Anthony Downs e alguns teóricos da Escola Austríaca, desenvolveram teses que se propõem a explicar o porquê de as pessoas votarem. Vejamos algumas teorias levantadas:

Funcionalismo da integração social – aduz que as pessoas votam por copiarem um ato já consolidado no meio social. As pessoas são educadas e politizadas a votar, sendo, portanto, um comportamento adquirido do ambiente externo ao indivíduo.

Rational Choice – O individual faz uma ponderação imbuída de racionalidade, avaliando os custos e benefícios do ato (vertente instrumental da Rational Choice), bem como, são levados pelo desejo de participar do ato cívico, externar sua vontade perante os demais indivíduos

e demonstrar o pertencimento a um grupo, ideologia ou partido (vergente expressionista da Rational Choice).

Escola Austríaca – Os indivíduos votam simplesmente porque desejam participar do pleito, não estão copiando atos dos seus pares, não estando votando por serem doutrinados ou socializados a o fazerem, como também não estão calculando custos e benefícios. Aqui, segundo GIANTURCO “os motivos são individuais, subjetivos e desconhecido dos analistas”

Rodolfo Grandi, em sua obra “Voto é marketing o resto é política”, elenca três diferentes tipos de votos e suas motivações. Segundo o Professor Grandi, existem os votos político, ideológico e eleitoral. O voto político ou pessoal tem por força volitiva relações subjetivas de amizade entre eleitor e candidato, sendo bastante verificado nas cidades pequenas, chegando a contribuir com cerca de 80% dos votos, segundo o autor.

Já no voto ideológico, que motivaria de 5% a 10% dos votos, os eleitores escolhem seus candidatos levando em consideração as convicções políticas e ideias destes, ponderando, por exemplo, se são de esquerda, direita ou centristas.

Já o voto eleitoral ou circunstancial corresponde ao campo do marketing eleitoral. Aqui, o eleitor não escolhe seus candidatos em razão de uma ligação pessoal ou ideológica, mas sim, em face de como o candidato é apresentado pelos profissionais da mídia. Um grande exemplo da força de uma propaganda política bem articulada, foi a campanha de Fernando Collor de Melo à presidência da República, quando marqueteiros políticos passaram uma imagem de um candidato jovem, aparentemente saudável e vigoroso, que representaria a renovação política nacional (GRANDI, 1992, p. 31).

Não obstante às várias teorias que se propõem a explicar os motivos que levam as pessoas a votarem em determinados candidatos, há outros fatores escusos, imorais e ilícitos que também influenciam alguns cidadãos a digitarem o número de certos candidatos na urna, e dentre esses fatores está a compra de votos, seja por meio de dinheiro ou mesmo de alguma benesse administrativa.

A COMPRA DE VOTOS NO BRASIL

Em que pese o grande número de casos de compra de votos no Brasil revelado em pesquisas encomendadas e divulgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral e por outros órgãos ligados ao tema, como a Transparência Brasil, é surpreendente a escassez de estudos sobre o tema na ciência política nacional. À exceção de alguns artigos acadêmicos e de poucos livros que dedicam um ou outro capítulo ao tema, quase não se escreve sobre a compra de votos neste país.

O fenômeno da comercialização de votos é bastante antigo no Brasil, e se materializa não apenas mediante o pagamento em dinheiro, mas também por meio de bens materiais, favores administrativos e promessas indevidas. A prática é criminalizada pela legislação pátria, estando prevista no artigo 299 da Lei 4.737 de 15 de julho de 1965⁴¹ (Código Eleitoral), estabelecendo para o candidato pena de prisão, multa, inelegibilidade e perda do mandato, e, para o eleitor, prisão e multa.

Há aproximadamente 20 (vinte) anos, a organização não-governamental Transparência Brasil, por meio do Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatísticas (IBOPE), vem fazendo alguns levantamentos empíricos pioneiros a respeito da compra de votos no Brasil. Os resultados encontrados demonstram, de forma bastante preocupante,

altos números de casos de compra de votos nas eleições de todas as regiões do País.

As pesquisas empíricas aqui referidas foram realizadas por meio de uso de surveys e, dada a grande dificuldade metodológica em aplicar questionários que, a depender das respostas, podem constranger moralmente e até mesmo incriminar o entrevistado, foi necessário tornar a pergunta sobre a compra de votos indireta, de modo a impelir a responsabilidade apenas para o terceiro que propôs a tratativa. Nesse caso, foi questionado apenas se o entrevistado já havia recebido a proposta de vender seu voto, e não se ele já tinha efetivamente trocado o voto por dinheiro ou favores administrativos.

Outra grande dificuldade aferida para a realização da pesquisa foi aferir o que de fato caracterizaria a tentativa de compra de votos. Por

41 art. 299 do Código Eleitoral: dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita. Pena - reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa.

vezes, é bastante delicado definir o que é uma promessa lícita de campanha eleitoral, sem qualquer pretensão ilícita na captação de votos, de uma efetiva proposta de venda do voto.

Quando se fala em compra coletiva de votos, a dificuldade expressa no parágrafo retro aumenta ainda mais. No momento em que um líder comunitário ou religioso solicitar apoio dos seus seguidores para um determinado candidato sob a promessa de melhorias futuras, o liame entre a comercialização de votos e a prática lícita e usual de se fazer promessas a serem cumpridas em caso de vitória eleitoral fica bastante tênue.

Logo após as eleições municipais de 2000, o IBOPE, juntamente com a ONG Transparência Brasil, organizou uma pesquisa empírica de cunho nacional sobre a compra de votos. Foram aplicados 2000 (dois mil) questionários⁴², que perguntavam, dentre outras coisas, se o eleitor já havia recebido proposta de trocar o voto por benesses administrativas ou por dinheiro.

Segundo se expôs anteriormente, dada a delicadeza da natureza das perguntas, as respostas pouco precisas, que deixaram dúvidas quando à prática ou não da corrupção eleitoral, foram deixadas de fora do resultado.

A pesquisa referida levantou várias informações quanto às características daqueles eleitores que foram tentados a negociar o voto, como idade, sexo, escolaridade, renda mensal, região do país e o número de habitantes do município de residência. Aqui, iremos nos ater apenas ao percentual de entrevistados que aferiram ter recebido proposta de efetivamente trocar o voto por dinheiro ou favor administrativo.

Acerca do levantamento dos números obtidos com a pesquisa, que teve o número de casos (N) igual a 2000 (dois mil), observou-se que 10,1% dos entrevistados já haviam recebido proposta de trocar o voto por favores administrativos, e 6,6% disseram ter recebido uma oferta

42 O questionário para a pesquisa apresentada foi elaborado por Cláudio Weber Abramo (Secretário Geral da Transparência Brasil), Bruno Wilhelm Speck (Unicamp), Johann Graf Lambsdorff (Universidade de Göttingen/Alemanha) e Frederik Galtung (Universidade de Cambridge/UK). Um resumo com todas as perguntas e dos resultados pode ser consultado no site da Transparência Brasil <http://www.transparencia.org.br>.

em dinheiro para vender o voto. Com relação ao número total de oferta de negociação do voto, 13,9% dos eleitores pesquisados falaram ter recebido uma ou outra proposta.

Considerando que no ano de 2000 existiam no Brasil 109.826.263 (cento e nove milhões, oitenta e vinte e seis mil, duzentos e sessenta e três) eleitores, segundo dados do TSE⁴³, e ainda levando-se em consideração que o intervalo de confiança da pesquisa em comento foi de 95% e que margem de erro é de 2,2% para mais ou para menos, temos aproximadamente, em números absolutos, um total de 14.502.558 (catorze milhões, quinhentos e dois mil, quinhentos e cinquenta e oito) de eleitores que receberam proposta de venda do votos.

Segundo informações do site Instituto Cidadão, no ano de 2006, novamente o IBOPE, por encomenda da Transparência Brasil e da União Nacional dos Analistas de Controle e Finanças (UNACON), realizou nova pesquisa para quantificar a compra de votos, seguindo o mesmo procedimento metodológico da pesquisa feita no ano de 2000. A pesquisa revelou que 8% dos eleitores e/ou seus familiares e conhecidos próximos foram tentados a vender seu voto por dinheiro ou bens materiais. Esse número corresponde a 10.055.172 (dez milhões, cinquenta e cinco mil, cento e setenta e dois) eleitores.⁴⁴

Em 2014, o TSE solicitou nova pesquisa sobre compra de votos no país. Desta vez, a pesquisa foi realizada pela empresa Chegon Pesquisa/Borghi⁴⁵, e ouviu dois mil

eleitores de 18 a 60 anos nas cidade de Belém – PA, Porto Alegre - RS, Rio de Janeiro – RJ, São Paulo – SP, Recife – PE, Goiânia – GO e no Distrito Federal, englobando todas as classes sociais (A, B, C e D). Surpreendentemente, 28% dos participantes da pesquisa revelaram ter

43 Danos disponíveis no endereço eletrônico do TSE (<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/evolucao-do-eleitorado>), no ano de 2000 existiam 109.826.263 eleitores no país.

44 Danos disponíveis no endereço eletrônico do TSE <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/evolucao-do-eleitorado> (), no ano de 2006 existiam 125.764.981 eleitores no país

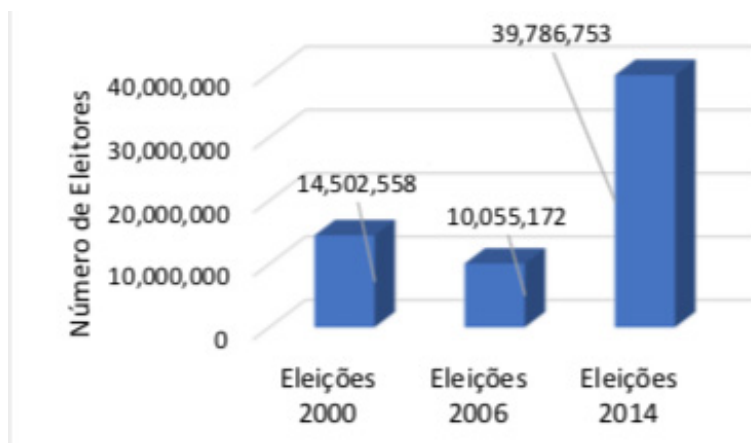
45 Os dados da pesquisa podem ser acessados no seguinte endereço eletrônico: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Janeiro/tse-disponibiliza-pesquisa-sobre-eleicoes-2014>

conhecimento ou já ter testemunhado o ato de corrupção. Em números absolutos, considerando o total de eleitores no Brasil em 2014 segundo o TSE⁴⁶ e o percentual apontado na pesquisa, chegaríamos ao assustador número de 39.786.753 (trinta e nove milhões, setecentos e oitenta e seis mil, setecentos e cinquenta e três) eleitores.

Ainda que as pesquisas citadas revelem apenas números aproximados do real montante de eventos de compra de votos no Brasil, é estupenda a quantidade de atos de corrupção dessa natureza nas eleições pátrias, o que nos faz refletir sobre o quanto nosso sistema eleitoral é de fato íntegro, ou não.

Para uma visão panorâmica do número de eleitores que foram tentados a vender o voto nos anos apontados pelas três pesquisas observadas, fizemos o seguinte gráfico:

Gráfico 1 – Oferta de compra de votos por eleição



Se fizermos uma média aritmética dos números encontrados nos dados empíricos representados, teríamos o número de 21.448.161 (vinte e um milhões, quatrocentos e quarenta e oito mil, cento e sessenta e um),

46 Dados disponíveis no endereço eletrônico do TSE (<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/evolucao-do-eleitorado>), no ano de 2014 existiam 142.095.547 eleitores no país.

eleitores, que certamente é bem maior do que o número de eleitores de vários países do mundo, a exemplo de Portugal, Suécia, Bélgica, Chile, Canadá, dentre outros.

A INTEGRIDADE DAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS

Quando numa disputa pública, através de voto popular, são observadas normas gerais, internacionalmente padronizadas e com aceitação global, elaboradas por meio de uma série de protocolos, tratados e convenções organizadas por Estados independentes, estar-se-á perante a um processo eleitoral íntegro (NORRIS, 2015).

Vários são os órgãos internacionais que elaboram normas atinentes a integridades das eleições, a exemplo da Organização da Nações Unidas – ONU, Organização para Segurança e Cooperação na Europa – OSCE, Organização do Estados Americanos – OEA, União Africana – UA, dentre outros.

Muitos são os requisitos que devem ser observados na organização de um processo eleitoral para que este seja tido por íntegro perante os órgãos de apreciação internacionais que, por meio de uma análise de percepção, classificam os pleitos quanto a sua integridade.

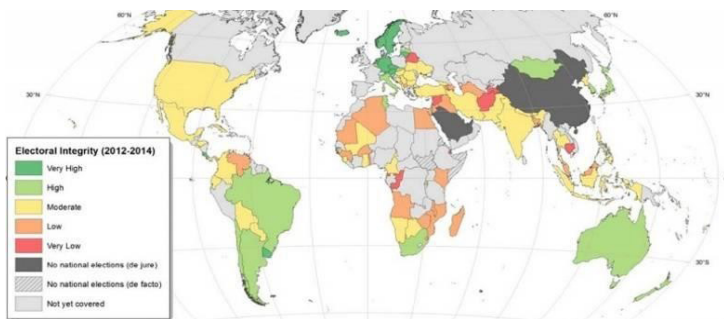
Nesse diapasão, NORRIS (2015) elenca vários critérios que devem se fazer presentes numa eleição íntegra, dentre eles: oportunidade de participação nos assuntos público pelos cidadãos, direito de votar e ser votado, eleições periódicas, voto universal, igualitário e secreto, igualdade entre homens e mulheres, liberdade de associação e manifestação, transparência e direito de informação no processo eleitoral, prevenção à corrupção, órgão de gestão eleitoral autônomos, entre outros.

As Universidades de Harvard e a Universidade de Sidney desenvolveram um estudo denominado *The Electoral Integrity Project* (Projeto Integridade Eleitoral), que avaliou e ranqueou, por meio da percepção de especialistas, a integridade eleitoral a nível global, tendo entre os anos de 2012 a 2014, pesquisado eleições parlamentares de âmbito nacional, e eleições presidenciais, ou equivalentes, em 127 pleitos de 107 países, tendo à frente desse pretencioso trabalho acadêmico, a mundialmente conhecida professora e pesquisadora Pippa Norris.

Na pontuação do projeto em questão, o Brasil ficou com nota 74,1, numa escala de 0 a 100, e ficou em 27º no *ranking* dos países avaliados.

A nota atribuída ao Brasil foi maior do que a média dos países americanos, e também maior de que a média mundial.

Vejam os abaixo o mapa mundial⁴⁷ de integridade eleitoral, segundo *The Electoral Integrity Project* :



Analisando o mapa, vemos que o Brasil ficou à frente de países desenvolvidos, social e economicamente, como Estados Unidos, Itália, Japão.

O estudo avaliou 49 indicadores de qualidade dos pleitos. O Brasil recebeu a nota 93 no que se refere à contagem de votos em uma eleição. Outros aspectos bem avaliados, de acordo com a pesquisa, foram os procedimentos eleitorais com nota 89, as autoridades eleitorais com 86, o registro do voto ficou com 81 e a legislação eleitoral com nota 80.

CONCLUSÃO

Conforme os dados e números demonstrados, pesquisas realizadas em diferentes períodos eleitorais desnudaram a intensa ocorrência de compra, ou pelo menos, a tentativa de comercialização de votos no Brasil. Mesmo sendo as eleições um dos pilares da democracia, fatos gravíssimos, como a compra de votos, passam quase que despercebidos pelas autoridades e estudiosos do assunto, seja em razão da dificuldade de flagrar a prática do crime, seja pela escassez de pesquisas mais

⁴⁷ o mapa mundial referente ao *The Electoral Integrity Project* está disponível no endereço eletrônico <http://www.britishelectionstudy.com/bes-impact/lessons-for-the-uk-in-electoral-integrity-by-pippa-norris/#.W1zMy9JKJIU>

aprofundadas sobre o tema.

Ao mesmo passo em que as poucas pesquisas empíricas evidenciam um número elevadíssimo de fraude eleitoral, na modalidade “compra de votos”, respeitadíssimas Universidades e órgãos que qualificam as eleições por meio da percepção de renomados especialistas, apontar as eleições brasileiras como de alto nível, o que, por assim dizer, se apresenta no mínimo incoerente.

Não estamos aqui afirmando peremptoriamente que os resultados apresentados pelos órgãos que avaliam a integridade das eleições no Brasil são enviesados ou ilegítimos, até porque sabemos que dezenas de outros critérios são levados em consideração acerca da qualificação, como também, necessitaríamos de amplo acesso a uma gama de informações e dados para expor tal afirmação; estamos sim, demonstrando e relacionando alguns dados disponibilizados, com intuito de contribuir e trazer à baila um assunto de extrema importância para nós, pesquisadores da Ciência Política, e para a democracia, na amplitude do seu termo.

Não podemos concluir que os altos níveis de corrupção eleitoral no Brasil são ignorados ou subcontabilizados pelos órgãos de avaliação, no entanto, podemos considerar a necessidade de um maior aprofundamento nas pesquisas relacionadas, objetivando novas avaliações baseadas em dados mais abrangentes e seguros.

REFERÊNCIAS

BIRCH, Sarah. *Electoral Malpractice*. Unirvesity Press. Ecpr. Oxford. 2011.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2015.

_____. **Teoria Geral da Política: A filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Vade mecum. São Paulo: Ridel, 2015.

British Politics and Policy. Lessons for the UK in Electoral Integrity. Disponível em: <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/lessons-for-the-uk-in-electoral-integrity/>. Acesso em 20/07/2018.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição. São Paulo:** Editora Universidade de São Paulo, 1997.

Eleições no Brasil. **Uma história de 500 anos.** TSE – 2014, Brasília. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/tse-eleicoes-no-brasil-uma-historia-de-500-anos-2014.pdf>. Acesso em: 21/07/2018.

Estatísticas Eleitorais 2016 – **Eleitorado.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>. Acesso em 21/07.

GIANTURCO, Adriano. **A ciência Política: Uma introdução.** Forense Universitária. Rio de Janeiro, 2017

Instituto cidadão. Disponível em: http://instituto-cidadao.blogspot.com/2008_05_02_archive.html. Acesso em: 26/07/2018

LEVITSKY, S.; WAY, L. The rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy*, v. 13, n. 2, p. 51–65, 2002

NORRIS, Pippa. *Why Elections Fail.* Cambridge: Edição Kindle, 2015.

LIPSET, Seymour Martin. **Alguns requisitos sociais da democracia: desenvolvimento econômico e legitimidade política.** Berkeley, University of California, 1959.

Publicações. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/publicacoes>. Acesso em 26/07/2018.

SCHEDLER, A. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition.* Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006.

SCHUMPETER, Joseph Alois. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1984.

SPECK, Bruno Wilhelm. 2000. Mensurando a Corrupção: Uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas, in: Cadernos Adenauer, Fundação Konrad Adenauer. São Paulo, n 10, p. 7-46. Dezembro.

Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/evolucao-do-eleitorado>. Acessado em 26/07/2018.

5 | POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO BRASIL: A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Juliana F. Serraglio Pasini

INTRODUÇÃO

O ideário neoliberal ganha espaço e influência no campo educacional da América Latina ao buscar conduzir as demandas educação por meio de financiamentos e orientações para as reformas daquilo que considera necessário. Aqui o termo “organismos internacionais” refere-se, tradicionalmente, ao sistema das Nações Unidas, sendo a Unesco e a Unicef as agências especializadas em Educação. No entanto, outras organizações internacionais influenciaram fortemente o setor educacional; as principais são o Banco Mundial – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

No Brasil, os créditos oriundos do BIRD compõe pouco mais de 10% da dívida externa do País. O BM desenvolve ações para além da chamada assistência econômica, por meio da qual são realizadas inúmeras concessões de créditos, estes são destinados à projetos educacionais, infraestrutura, energia, transportes, saneamento e urbanização, nota-se assim, a grande atuação do Banco no que se refere a toda organização de estruturação econômica do país.

No Brasil, a atuação do BM, por meio da internacionalização de políticas educativas de organismos internacionais como a UNESCO, bem como da OCDE, iniciou-se na década de 1970, mas se concretizaram

efetivamente nos anos de 1990 (FONSECA; BELTRÃO; PRADO, 2013).

Na década de 1980, a preocupação com a pobreza deslocou o direcionamento do financiamento da educação para o ensino primário (FONSECA; BELTRÃO; PRADO, 2013). A ampliação da oferta do ensino primário por regiões e locais onde havia crescimento acelerado da população passou a ser a necessidade primária de investimentos. Nesse período, desenvolveram-se as políticas compensatórias como forma de proteção dos pobres, no período de ajuste econômico.

Cresce assim a participação do BM no projeto educacional brasileiro, principalmente na década seguinte, em 1990, dada sua atuação na organização da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia (1990), sob a coordenação do BIRD, do PNUD, da UNICEF e da UNESCO. A conferência reuniu 155 países e 150 entidades não governamentais. Como explica Fonseca,

[...] o Banco declarou-se como o principal *sponsor* da Conferência Mundial de Educação para Todos, além de ser colocado como coordenador da cooperação técnica internacional e educação (BIRD, 1990-a).

A conferência de Nova Délhi, realizada em 1993, deu continuidade ao debate sobre a proposta internacional iniciada em 1990, desta vez, congregando os nove países mais populosos do mundo: Brasil, México, China, Índia, Paquistão, Bangladesh, Egito, Nigéria, Indonésia (1998, p.59).

A Conferência Mundial de Educação para Todos e a de Nova Délhi, convergem em proposições para modelos de gestão do ensino público, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração de recursos e das responsabilidades, inclui-se a participação da empresa privada na gestão do ensino público.

O Plano Decenal Brasileiro para Educação para Todos (1993-2003) incorporou as orientações da Conferência de Nova Délhi. O Brasil assumiu assim o compromisso de “atender as necessidades básicas de aprendizagem de todos os nossos povos tornando universal a educação

básica e ampliando oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos” (MEC, 1993-2003, p. 121). Da mesma forma, a LDB 9394/1996 faz menção à garantia de padrão de qualidade da educação, em seu artigo 3º, parágrafo IX.

A CEPAL também teve um papel importante nas reformas do sistema educativo brasileiro. Participação marcada por outro evento importante, a 24ª Reunião da Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL (Reunião de Economia e Finanças), em 1992, [...] *“onde a educação foi apresentada por meio do Documento Educação e Conhecimento: Eixo de Transformação Produtiva com Equidade como a única política pública capaz de garantir o desenvolvimento social e econômico de uma nação”* (GONÇALVES, 2005, p. 40).

Os documentos da Comissão da CEPAL dos anos 1990, recomendavam aos países o investimento em reformas do sistema educativo, com vistas ao sistema produtivo, por meio do desenvolvimento de competências e habilidades específicas dos alunos. Houve a defesa de ampla capacitação e formação da tecnologia e ciência por parte da CEPAL, entretanto, não houve garantia de seus resultados, como aponta Gonçalves (2005). Esse período é marcado pela grande inserção empresarial, com ênfase na garantia dos resultados educacionais, com enfoque de um modelo de avaliação com convergência para os resultados.

Segundo Tirado (2005), na década de 1980 os organismos internacionais se inserem fortemente na política educativa, enfatizando os problemas do sistema de ensino quanto a eficiência, qualidade e equidade. Para tanto, o Banco Mundial inicia seus estudos e projetos em prol da eficiência do sistema educativo, o que se efetiva por meio das políticas de avaliação em larga escala, como mecanismo de acompanhamento e monitoramento. As avaliações em larga escala, no caso brasileiro, caracterizam-se em uma das mais fluentes formas de intervenção da política internacional na organização do sistema educacional, em todas as etapas de ensino. Sua finalidade é mensurar o nível da qualidade da educação brasileira, voltada à eficiência do sistema.

Dentre os projetos que influenciaram o sistema educacional brasileiro destacamos, o Projeto Principal da Educação para América Latina e Caribe - PROMEDLAC V⁴⁸ como marco importante, foi realizada

48 Este evento definiu eixos, que podem ser aprofundados pela pesquisa realizada por

uma reunião com objetivo de melhorar os níveis de qualidade das aprendizagens. Reunião convocada pela UNESCO com ministros da Educação, em 1993. Outro Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina (PREAL) que acarretou intenso avanço das políticas de avaliação em larga escala, como norte para o desenvolvimento das políticas educacionais.

Gonçalves, afirma que o PREAL (1996), “se tornou a principal voz não governamental a manifestar-se sobre a educação na América Latina e um forte defensor do envolvimento das lideranças da sociedade civil nos esforços pela reforma educacional” (GONÇALVES, 2005, p.42). O resultado das ações desse evento, foram debater as possibilidades e formas para melhorar a qualidade e equidade da educação, além de identificar e divulgar as melhores práticas e propostas para monitoria das iniciativas de avanços referente a qualidade no contexto educacional.

O relatório intitulado “Desenvolvendo Sistemas de Avaliação Educacional na América Latina”, apresentado por Laurene Wolf, em 1996, teve por objetivo divulgar práticas e os avanços da qualidade do ensino com base na experiência do México, Chile, Colômbia e Costa Rica. Esses eventos abriram caminhos para o desenvolvimento do sistema de avaliação atrelado aos resultados, que abarcam todo o sistema de ensino, desde a educação básica ao ensino superior.

O BM investiu e continua a investir em aperfeiçoamentos dos sistemas de educação e no alinhamento das intervenções municipais, estaduais e federais. Apoia o investimento em instrumentos que visem medir a qualidade da educação (desempenho dos alunos) e a prestação de contas (indicadores), bem como investimento no ensino para a inovação e crescimento.

As duas últimas décadas são marcadas por mudanças na política dos organismos internacionais. Essas são vistas no documento *Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD: Estratégias de Parcerias com o Brasil 2008-2011*. O documento citado apresenta ações no Brasil que visem elevar: equidade (campo educacional), sustentabilidade (questões ambientais), competitivismo (educação para inovação e crescimento) e profissionalização, fomento a regulamentação internacional.

Gonçalves (2005).

Evidencia-se a orientação do Banco Mundial à adoção de critérios gerenciais e de eficiência, para que seja alcançada a almejada a “qualidade da educação”. Dessa forma, as políticas públicas do Brasil estão alinhadas ao interesse dos Organismos Internacionais, seguindo a lógica mercadológica.

O termo qualidade formulado pelo BM, está diretamente alinhado ao mundo dos negócios e a proposta de reforma educativa. O conceito está no documento intitulado “Prioridades y estrategia para la educación”:

A qualidade da educação é difícil de definir e de medir. Em uma definição satisfatória devem incluir os resultados obtidos pelos alunos. Os resultados da educação podem melhorar mediante adoção de quatro importantes medidas: a) o estabelecimento de normas sobre os resultados da educação; b) a prestação de apoio aos insumos que, segundo se sabe, melhoram o rendimento; c) a adoção de estratégias flexíveis para a aquisição e a utilização dos insumos e; d) a vigilância dos resultados (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 51).

Diante desta dificuldade em definir e medir a qualidade da educação, mas para ser coerente com as fluentes formas de intervenção da política internacional no sistema educacional brasileiro, se assume como critério de medição as avaliações em larga escala. Seu propósito é mensurar o nível da qualidade da educação, voltada à eficiência do sistema.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB é implementado na década de 1990, como uma política pública educacional, cujo objetivo principal é contribuir efetivamente para “melhorias da qualidade da educação brasileira e para a universalização do acesso à escola, oferecendo subsídios concretos para formulação, reformulação e monitoramento das políticas públicas voltadas para a educação básica” (INEP, 2002, p. 9).

SAEB, PROVA BRASIL E IDEB: A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO ATRELADA ÀS AVALIAÇÕES DE DESEMPENHO OU RENDIMENTO ESCOLAR

O SAEB tem início na década de 1990, embora as iniciativas de avaliação em larga escala iniciaram na década de 1980, no Ministério da Educação, no período de redemocratização política do País. Esse período inclui no debate vários aspectos importantes, como o acesso à escola e à qualidade do ensino ofertada à população, além de melhorar os índices frente aos organismos internacionais e garantir formação com princípios da eficiência e produtividade.

Em 1988 são ensaiadas as experiências de avaliações em larga escala na Educação Básica que, com reformulações importantes, vigoram até hoje. Destaca-se o programa proposto para a Educação Básica, pelo BM e Organização Internacional para o trabalho, para o Nordeste Brasileiro – EDURURAL. O SARESP⁴⁹, é lançado em São Paulo, neste mesmo período, desenvolvido pela Secretaria do Estado e Técnicos da Fundação Carlos Chagas. Em 1990, inicia o primeiro ciclo do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público (SAEP) de 1º grau, desenvolvido de forma descentralizada pelos estados e municípios. Os programas EDURURAL e SARESP embasaram a construção e elaboração do SAEB, em 1995, passa a substituir o SAEP.

O SAEB, com caráter amostral, a partir de 1995, passa a ser responsabilidade do INEP, órgão do MEC. Nesta época foi incorporado a Teoria de Resposta ao Item – TRI, abrindo a possibilidade de comparação entre os resultados das avaliações. O caráter amostral seguiu por sete edições, ou seja, até 2003, com a consolidação do SAEB.

Ainda na década de 1990, estados passaram a criar avaliações próprias, a fim de monitorar o seu sistema de ensino. O primeiro projeto piloto de avaliação foi aplicado no Paraná e Rio Grande do Norte, realizado pelo Ministério da Educação e Desporto, em 1988, seguido do Ceará, com o SPAECE⁵⁰, desde 1992. No Paraná, o Programa de Avaliação – AVA, inicia em 1995 e perdura até 2002; posteriormente, cria-se

49 SARESP – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/saresp>>. Acesso em: jan./2020.

50 SPAECE – Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará. Disponível em: <<http://www.spaece.caeduff.net/o-programa/>>. Acesso em: 01 jan.2020.

o SAEP⁵¹, que inicia em 2012, em 2019 lança a Prova Paraná Mais, uma reestruturação da prova SAEP.

A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases para Educação Nacional – LDBEN (LEI 9394/1996), reforçou a adoção das políticas de avaliação em larga escala, e esta torna-se um dos eixos centrais das políticas educacionais. A LDBEN de 1996, atesta a importância das avaliações sistêmicas, e fixa sua obrigatoriedade nos diferentes níveis do sistema educacional. Consequentemente, o Brasil é incluído em projetos internacionais de avaliação comparada (BONAMINO, 2002).

Na referida lei o tema qualidade é reafirmado e enfatizado. A ampliação da obrigatoriedade tem implicações no padrão mínimo de qualidade, o qual é especificado na LDBEN (1996). Com maior participação dos estados e dos municípios, vemos fortalecer a institucionalização de um sistema de avaliação brasileiro; conforme Bonamino (2002), a década de 1990 se caracterizou como “tempo de avaliação”.

O SAEB, como novo sistema de avaliação em larga escala, em 1995, obteve assistência nacional, com a ajuda do PNUD, projeto com fundos do empréstimo do BM e apoio para implantação e desenvolvimento do programa (COELHO, 2008). As ações foram realizadas em consonância com o projeto BRA-86-002, elaborado pelo Ministério da Educação, Secretaria de Ensino Básica; as ações do projeto e os objetivos constam no relatório intitulado “Alcance e funcionamento do projeto BRA-86-002”. O BRA-86-002 promoveu o desenvolvimento de programas de assessorias e de bolsa de estudos no exterior, visando a formar gestores que pudessem estar aptos a “apoiar permanentemente os sistemas educacionais das Unidades Federadas e dos seus municípios, na utilização de técnicas, modelos, metodologias e outros instrumentos que visem a modernização e melhor adequação da educação às realidades de sua clientela-alvo” (MEC, 1987, p.15).

O SAEB é caracterizado por realizar um levantamento educacional, realizado nos anos ímpares, numa amostra probabilística de alunos de escolas públicas e particulares, urbanas e rurais, de todos os entes federados e do Distrito Federal. Inicialmente, sob responsabilidade do Ministério da Educação e Desporto (MEC), e a partir de 1992, a aplicação

51 SAEP – Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná. Disponível em: <<http://www.saep.caeduff.net/>>. Acesso em: 01 jan.2020.

da avaliação ficou por conta do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

As avaliações tem foco em dois componentes curriculares, português (leitura) e matemática (solução de problemas). Avaliam os alunos das turmas finais das etapas de ensino, 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio. Passaram a ser divulgados resultados por rede de ensino, com segregação nacional, regional e estadual. Ainda não era possível divulgar os dados por escolas, pois nem todas participavam das avaliações. O SAEB conta, ainda, com questionários socioeconômicos, por meio do qual coleta dados referentes ao acesso a bens culturais e à prática escolar incluindo informações sobre os diretores, como perfil e prática da gestão; sobre os professores, como perfil e práticas pedagógicas; e sobre a infraestrutura dos estabelecimentos de ensino (INEP, 2007).

No entanto, é complexo falar das condições de ensino-aprendizagem dos alunos por meio da coleta de informações socioeconômicas e dos resultados obtidos nos testes padronizados, uma vez que a aprendizagem não pode ser reduzida a uma avaliação no final de cada etapa do ensino. Franco (2001) aponta a necessidade de esse processo ser medido no início do processo de escolarização e no final, permitindo acompanhar um desenvolvimento longitudinal.

A influência das políticas de âmbito estadual e municipal, além da gestão da escola, que incidem sobre os resultados, tornam-se uma barreira para que os dados sejam tratados apenas para refletir a realidade escolar e consequentemente desenvolver um trabalho diagnóstico. Outro aspecto relevante, é o distanciamento que há entre a avaliação e a realidade escolar. Tais dificuldades não se apresentam quando se trata dos *rankings* entre as escolas, municípios e estados, mas na interpretação dos resultados publicados pela mídia local, ou rede de ensino, ao divulgar os resultados sem ações que levem a comunidade escolar a compreender os resultados.

No ano de 2005, o SAEB sofreu uma bifurcação, com a Portaria n. 931. Passou a ser composto por dois instrumentos: Avaliação do Rendimento Escolar – ANRESC e Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB. Em 2005, passou a ofertar resultados não apenas por entes federados, estados e municípios, mas por unidade escolar, o que significou

um grande avanço. Nesta edição, passam a ser avaliadas turmas com no mínimo 30 estudantes matriculados na última etapa do ensino, permitindo assim gerar resultados mais específicos.

Em 2007 nasce o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, conhecido como Prova Brasil. Esta passa a publicar os resultados produzidos pelo INEP/SAEB subsidiando a composição de um panorama nacional da educação brasileira. Assim, a publicação desses dados se efetiva por intermédio de relatórios técnicos especializados, destinados à elaboração de políticas e seus desdobramentos; e relatórios simplificados para professores e diretores das instituições escolares, a fim de contribuir para a interpretação dos resultados nacionais, regionais e/ou locais que se relacionam com a realidade local.

O IDEB permite combinar as médias de desempenho dos estudantes, apuradas no SAEB, com as taxas de aprovação, reprovação e abandono, apuradas pelo Censo Escolar. Em 2007, passam a ser avaliadas turmas com no mínimo 20 alunos matriculados nas turmas, e em 2019, com a Portaria n. 271, o número mínimo de alunos por turma passa a ser 10 estudantes, para que os resultados sejam publicados, e matriz de referência passa ser pautada na Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Com a consolidação das políticas de avaliação em larga escala em todo território nacional, Heyneman (2011) cita três problemas que considera principais da avaliação da educação no Brasil. Em primeiro lugar, afirma que os sistemas de avaliação são pouco utilizados em nível da escola, já que há grande dificuldade de acesso aos resultados pelos profissionais da escola pelos alunos. Muitas escolas não possuem computadores e, quando possuem, não têm acesso à internet, dificultando-se o acesso aos dados. Em segundo lugar o autor se refere à ausência de debate dos resultados, gerando grande polêmica com a sociedade, que recebe os resultados das avaliações em larga escala sem compreendê-los, criando outros problemas para a instituição escolar. O terceiro está relacionado ao desenho e à execução da prova, ou seja, segundo o autor, as avaliações são elaboradas por administradores, para que possam utilizar os resultados para prestação de contas.

No entanto, as dificuldades apresentadas por Heyneman (2011), não têm impedido as escolas de realizar ações com vistas a superar as

dificuldades presentes na rede escolar de ensino. A falta de internet não impede a rede escolar de realizar atividades diferenciadas e acompanhar o desempenho dos alunos nas avaliações em larga escala; pelo contrário, há grande preocupação em preparar os alunos para a vida e não apenas para Prova Brasil, como demonstra a pesquisa realizada por Pasini (2016), referente as políticas de avaliação em larga escala nos municípios de pequeno porte do estado do Paraná.

A Prova Brasil possibilitou às escolas da esfera estadual e municipal a ampliação da avaliação de amostral para censitária, ou seja, permitiu avaliar todos os estudantes das séries finais de cada etapa do ensino e apresentar médias de proficiência por unidades escolares. Tornou-se um novo instrumento para a gestão; os resultados passam a ser utilizados pela gestão municipal para análise das escolas da rede, na tentativa de minimizar os problemas que dizem respeito à aprendizagem.

Entretanto, um grande problema ainda se refere ao número mínimo de alunos nas turmas avaliadas. Até o ano de 2005, era de 30 alunos e, a partir de 2007, caiu para 20 alunos por sala, e em 2019 caiu para 10 alunos. Assim, muitos municípios e escolas, a exemplo dos municípios de pequeno porte, até a educação de 2017, não participaram de todos os ciclos da Prova Brasil, fragmentando um planejamento longitudinal acerca da realidade local. Após a sua primeira edição da Prova Brasil, o governo federal lançou além do IDEB, o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, no ano de 2007.

O PDE, lançado em 2007, “colocou à disposição dos estados, municípios e do Distrito Federal instrumentos eficazes de avaliação e implementação de políticas de melhoria da qualidade de ensino, sobretudo da educação básica pública” (BRASIL, 2009). Este se efetivou por meio de regime de colaboração, que visou a aprofundar a atuação dos entes federados, sem conferir-lhes autonomia, a partir do estabelecimento de metas e da articulação do PDE ao Plano de Ações Articuladas – PAR, que devem ser elaboradas pelos municípios para participar do programa. Essa medida resultou em R\$1,6 bilhão em convênios celebrados até o ano de 2008, com a adesão de 25 estados e quatro mil municípios que foram incorporados pelo PDE (BRASIL, 2009). Um ponto a ser ressaltado quanto ao PDE deve ao fato de este associar a permanência na escola à qualidade do ensino; para isso, instituiu-se o IDEB - uma

composição dos resultados da Prova Brasil e SAEB.

A inserção dessas políticas no contexto educacional trouxe avanços no que se refere ao diagnóstico e ao conhecimento das condições de atendimento que a escola oferece à sociedade, permitindo até mesmo compará-las. Tais comparações, contudo, não consideram as especificidades de cada município ou região, bem como desconsideram as desigualdades presentes dentro de uma mesma rede de ensino. Além disso, as comparações e as lógicas da eficácia, da eficiência e da produtividade, consequentemente, propiciaram a incorporação de políticas meritocráticas ou de responsabilização em algumas instituições escolares do País, por meio de pagamento de bônus para que estas atinjam as metas estabelecidas pelas secretarias municipais e estaduais, para cada escola ou município.

Segundo Alves (2008), as políticas meritocráticas foram inseridas no contexto de reformas visando à melhoria da educação e o aumento da competitividade internacional, entretanto no Brasil essa implementação e debate ainda é incipiente. Os resultados dos estudantes apontam melhorias; porém, não são consensuais. A qualidade da educação não é possível de definir ou identificar apenas com base na eficiência dos produtos e resultados das avaliações em larga escala, mas deve ser definida a partir de uma determinada realidade educacional, ou a partir de um contexto ao qual essas avaliações estão vinculadas e aplicadas. Os resultados de desempenho dos alunos nas avaliações não devem ser utilizados como medidas de produtividade ou resultado, ou prêmio por mérito. Dito de outra maneira, como aponta Ball (2012), não devem ser medidas de “qualidade” ou “momentos” de promoção ou inspeção.

Outro problema relacionado à associação dos resultados com a qualidade da educação ou do ensino refere-se à performatividade (BALL, 2012). Ela é alcançada a partir da “construção e publicação de informações, indicadores de desempenho institucionais e de materiais promocionais, como meio de animar, avaliar e comparar profissionais em termos de resultados [...]”. Desse modo, cria-se um padrão de excelência, segundo o qual as instituições e diretores passam a promover uma autonomia coercitiva.

Gatti (2013), ao referir as possibilidades por meio das quais os dados do SAEB e das avaliações podem contribuir com os gestores e os

professores, indica que seria necessário exemplificar com maior clareza as dificuldades dos alunos e propor alternativas pedagógicas para os fatores como efeito escolar e efeito sala de aula, além de apresentar escala e esquemas por meio de gráficos, com formato de simples compreensão. Cabe à escola fazer uso desses dados e ter um diagnóstico da realidade local, a fim de elaborar um plano de ações que possa refletir nas reais necessidades do contexto à qual está inserida. Isso facilitaria a interpretação dos dados, tanto para secretários municipais e estaduais, quanto para os profissionais que atuam na escola.

O investimento na publicação dos dados tem sido a principal ação governamental; cria-se um consenso com a sociedade em torno do sentido atribuído pelas políticas à qualidade do ensino, explorando os aspectos pragmáticos e competitivos da avaliação. Torna-se necessário, em nível de escola, município e estado, questionar a validade e a finalidade dessas ações, visto que não se publicam as condições em que as avaliações são realizadas, nem as especificidades de cada região ou lugar. Faz-se necessário também que, em âmbito escolar, esse debate seja realizado a fim de questionar as comparações realizadas entre os indicadores, bem como as metas propostas.

“O IDEB coloca um desafio às redes, que é a obrigação de se empenharem para que todos, indiscriminadamente, aprendam aquilo que a prova mede” (GATTI, 2013, p. 59). Um exemplo desse modelo de gestão centrado nos resultados é o PDE-Escola, que desencadeou uma política de incentivo às instituições diagnosticadas com ensino de baixa qualidade, pautada pelos resultados obtidos nas avaliações em larga escala, para o desenvolvimento de ações e estratégias que pudessem aumentar os resultados em âmbito da escola e da Secretaria Municipal de Educação. Dentre os municípios de pequeno porte pesquisados, dois foram contemplados com recursos, com vistas a auxiliar na melhoria da qualidade da oferta da educação e que, conseqüentemente, refletiram no avanço dos resultados do IDEB. No entanto, após atingir a meta, estes ficaram desassistidos.

O PDE-Escola “é uma ferramenta gerencial que auxilia a escola a realizar melhor o seu trabalho: focalizar sua energia, assegurar que sua equipe trabalhe para atingir os mesmos objetivos e avaliar e adequar sua direção a um ambiente em constante mudança.” (BRASIL, 2016).

É considerado pelo governo federal como “um processo de planejamento estratégico desenvolvido pela escola para melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.” (BRASIL, 2016). Denota-se, a partir dessa descrição, o sentido atribuído à qualidade do ensino e da aprendizagem atrelado aos resultados, bem como a busca pela eficiência para atingi-los, que deve ser realizada pela escola.

Os investimentos em âmbito educacional priorizaram a contratação de consultores, cursos, palestras e aquisição de materiais para que esse objetivo fosse atingido. Vale ressaltar, porém, que essas não foram ações permanentes, pois, ao atingir a meta, o recurso é automaticamente cortado, e a escola “que se vire para mantê-lo”.

Nas primeiras edições da Prova Brasil, professores foram chamados para debater a matriz da prova e refletir sobre os conteúdos básicos para cada etapa do ensino; porém, após 2009, a construção dessas avaliações passou a ser realizada por consultores de diversas áreas do conhecimento. Esses analisam a instituição escolar sem debater com os profissionais que lá se inserem, e as decisões passam a fazer parte das políticas educacionais brasileiras.

O Estado, ao homogeneizar a educação com o objetivo de fazer com que todos aprendessem a ler e a escrever, a fim de fazer cumprir o seu papel de consolidação do Estado, criou problemas que a escola não pode resolver. À medida que foram inseridos todos os alunos no contexto escolar, a escola não avançou com melhores condições de atendimento. Não obteve apoio ou condições materiais para que o trabalho pedagógico, de fato, fosse possível e para que fosse atingido o maior objetivo da escola. Segundo Teodoro (2011, p.12), a escola vive uma dupla crise,

[...] de regulação, porque não cumpre, em muitas situações, o seu papel de integração social e de formação para as novas exigências de “economia do conhecimento”; e de emancipação, porque não produz a mobilidade social aguardada por diversas camadas sociais para que a frequência da escola, sobretudo nos seus níveis superiores, constituía o melhor meio de ascensão social, ou de reprodução do *status* alcançado.

Essa crise é denunciada pelos baixos resultados escolares, registrados pelo relatório *Educação para todos no Brasil 2000-2015*. Os baixos resultados nas avaliações em larga escala, no Ensino Fundamental, avançam, segundo o relatório, com mais rapidez que no Ensino Médio. Nos anos iniciais, o IDEB passou de 3,8, em 2005, para 5,0, em 2011; porém, nos anos finais, foi de 3,5 para 4,1 no mesmo período. Incluem-se altos índices de evasão escolar e repetência: “a taxa de repetência no ensino médio caiu de 22,6% para 11,1% entre 2005 e 2012, mas a taxa de evasão aumentou no período – de 10,0% para 12,7%” (BRASIL, 2014, p.66).

Soma-se, a esses dados, o fracasso no processo de alfabetização, de modo geral – pois é imenso o número de alunos que saem da escola como analfabetos funcionais –, o fracasso da inserção profissional do aluno e a pouca contribuição para a sua socialização. Segundo o PNAD/IBEG 2011, citado pelo relatório *As Desigualdades na Escolarização no Brasil*, o Brasil tem uma população de 56,2 milhões de pessoas, com mais de 18 anos, que não frequentam a escola e não possuem Ensino Fundamental completo. A baixa escolaridade é apresentada pelo mesmo relatório, no qual se realiza uma comparação desse índice por região. Segundo Teodoro (2011) e Ball (2002), esses são fatos que acarretaram uma “epidemia política”, ou seja, foram geradores de muitas reformas, que atingiram países, estados, governos.

Com os problemas referentes à qualidade da oferta da educação, a disponibilização de um panorama do sistema educacional brasileiro, até o ano de 2019 não foi possível com a política do IDEB, pois muitas escolas não participaram das avaliações; assim, periodicamente também são produzidos dados invisíveis à política educacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É constada a forte influência dos Organismos Internacionais nas políticas de avaliação em larga escala que se delinearam no sistema educacional brasileiro. A avaliação torna-se um meio de controle, por parte do Estado, para com o sistema educacional. Isso ocorre, sobretudo, por meio de políticas que visem a encontrar formas de melhorar os índices educacionais e a qualidade do ensino, com baixas custas do Estado, e maior participação da população, a qual passa a assumir responsabilidades que outrora não eram suas. Às Secretarias Municipais de Educação

cabe assumir a tarefa de prestar contas, por meio da excelência de seus resultados.

A regulação da educação ocorre, assim, por meio do monitoramento dos índices educacionais. Conforme o resultado, as cobranças serão maiores ou menores; mas, após incorporado ao contexto escolar, esse processo de cobranças em prol de melhores resultados, por meio da padronização de áreas, indicadores e critérios presentes nos instrumentos de coleta dos resultados das avaliações em larga escala, desloca a escola de um patamar de autoidentidade formulada a partir de seu próprio olhar, para uma organização que caracteriza-se por um linguagem padronizada e universalizante.

REFERÊNCIAS

ALVES, Fátima. Políticas Educacionais e Desempenho Escolas nas Capitais Brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 413-440, mai./ago, 2008.

BALL, Stephen J. Reforma educacional como barbárie social: economismo e o fim da autenticidade. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 33-52, jan./jun, 2012.

BANCO MUNDIAL. **Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento (PAD) do Banco Mundial**. [S.l.], 2012.

_____. Relatório da Conclusão da Implementação – **Empréstimo 3766-BR**. Texto Provisório Revisado. Curitiba, 2002.

_____. **Prioridades y estrategias para La educación** – estudio sectorial Del Banco Mundial. Versión preliminar. Washington, DC: BM, 1995.

BONAMINO, Alícia C. de. **Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências**. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BRASIL. **Plano Decenal de Educação para todos**. Brasília:MEC, 1993. Disponível em:< http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me_001523.pdf> Acesso em: jun./2020

_____. **Todos pela Educação**. De Olho nas Metas 2013-2014. Brasília. Disponível em: http://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/de_olho_nas metas_2013_141.pdf. Acesso em: jun./2020.

_____. **Lei n. 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Fixa diretrizes e bases para educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de dez. 1996.

_____. Ministério da Educação. **PDE: Governo Quer repactuar metas**. Brasília, Fev./2009.

_____. **Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-ESCOLA**. Brasília, 2016.

_____. **Base Nacional Comum Curricular – BNCC**. Disponível em:< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=79601-anexo-texto-bncc-reexportado-pdf-2&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192> Acesso: jun./2020.

COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: Aval. Pol. Públ.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun, 2008.

FONSECA, Francisco; BELTRÃO, Ricardo E. V; PRADO, Otávio. Avaliando a capacidade de governo: reflexões sobre a experiência do Prêmio “Municípios que fazem render mais” (2010 e 2011). **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, jan./fev, 2013, p. 249-272.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Ver. Fac. Educ.** v. 24, n. 1. São Paulo jan./jun, 1998.

FRANCO, Cresso. O SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica: potencialidades, problemas e desafios. **Revista Brasileira de Educação**, 2001, p. 127-133.

GATTI, Bernardete A. **25 anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013, p. 163- 176.

GONÇALVES, Luzia de F. **Programa de Avaliação do Sistema Educacional do Estado do Paraná – AVA – 1995/2002: Uma Avaliação a Serviço da Formação Humana, ou de Favorecimento do Mercado Econômico?** 2005. n. fls. 184. Dissertação (Mestrado em Educação e Trabalho). Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 2005.

HEYNEMAN, Stephen P. Avaliação de Qualidade da Educação: Lições para o Brasil. In: MELLO E SOUZA, Alberto de. (org.). **Dimensões da Avaliação Educacional**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 35-62.

INEP. SAEB 2001: novas perspectivas. Brasília, DF, 2002.

_____. Histórico do SAEB. 2020. Disponível em:; <http://inep.gov.br/educacao-basica/saeb/historico>> Acesso em: jun./2020.

_____. Portaria n. 931, de 21 de março de 2005. Disponível em:< http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/Portaria931_NovoSaeb.pdf> Acesso em: jun./2020.

_____. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. 2007.

PASINI, J. F. S. Políticas de Avaliação em Larga Escala: Análise do Contexto da Prática nos municípios de pequeno porte. Curitiba: Appris, 2020.

PREAL, Programa de Promoção da reforma Educativa na América Latina e Caribe. **Um boletim da educação na América Latina**. Chile, 2001.

TEODORO, António. **A Educação em tempos de globalização neo-liberal**. Os novos modos de regulação das políticas educacionais. Brasília, Liber Libro, 2011. Dissertação (Mestrado em Educação). n. fls. 211. Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. São Leopoldo, RS, 2013.

TIRADO, C.B. Formación de profesionales y política educativa em La década de los noventa. Perfiles educativos, v.27, n.108, México 2005, p.44-69.

6 | A QUESTÃO DA ACEITAÇÃO DOS REFUGIADOS PELOS ESTADOS EUROPEUS

Ana Carolina Batista de O. Correia

Ana Tereza Duarte Lima de Barros

Mariana Cockles Teixeira

INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo de caso é analisar a crise dos refugiados na União Europeia. Quando da elaboração do Acordo de Dublin, em 1997, os países que passaram a receber, inicialmente, os refugiados-imigrantes, tinham o dever de “triagem”. Os candidatos passavam por um processo de elegibilidade, repatriação e reassentamento, mas o custo para os Estados fronteiriços era enorme.

Modificações foram realizadas para “atualizar” o Acordo e permitir um menor número de pessoas em trânsito, entretanto, o posicionamento dos Estados europeus diverge entre si.

Com o passar do tempo e o aumento gradativo da entrada de pessoas solicitando asilo, os Estados passaram a adotar uma política mais restritiva e que teve como agravante a crise econômica europeia, especialmente pelo fato de os refugiados necessitarem de uma rede de assistência. O cenário internacional não se modificou e o descaso da sociedade internacional com a crise na Síria permitiu um aumento exponencial no número de refugiados.

Ao analisarmos os números atuais da crise, vemos que 11 milhões, dos 20 milhões de habitantes da Síria, já foram deslocados devido ao conflito que se alastra desde 2011. Dos 11 milhões de “deslocados”, 4

milhões já deixaram o país, sendo recepcionados, inicialmente, pelos Estados que fazem fronteira com a Síria, como a Jordânia e o Líbano. De fato, hoje, 20% da população do Líbano é composta por refugiados sírios. No entanto, os próprios números demonstram que ainda existem 7 milhões de pessoas que foram deslocadas devido ao conflito, imaginem se todos esses indivíduos decidissem ir para a Europa?

Outra característica visível é que a maioria dos refugiados-imigrantes são pessoas com instrução, muitas com curso superior. A maioria deles quer seguir para países desenvolvidos e isso deve ser entendido porque eles querem trabalhar, sendo um campo de refugiados o pior cenário possível.

O aumento do contingente de refugiados fez com que alguns países da União Europeia modificassem sua forma de atuação acerca do tema. Assim, o presente estudo de caso tem o intuito de analisar como a política europeia está aceitando, ou não, os refugiados-imigrantes. Muitas questões são levantadas a partir desse ponto: como se dá a alocação desses indivíduos, como serão inseridos na sociedade, qual o comportamento dos governos nacionais, bem como a resposta da sociedade civil sobre o tema.

CONTEXTUALIZAÇÃO ACERCA DA ACEITAÇÃO DOS REFUGIADOS PELOS ESTADOS EUROPEUS

Inicialmente, faz-se necessário explanar acerca do arcabouço jurídico-normativo que forma a rede de proteção aos refugiados, dado que a instituição responsável vem atuando de forma sistemática na crise da Síria, mas mais especificamente, através da pressão que vem exercendo nos países europeus.

Com o grande deslocamento de indivíduos ao longo do século XX, especialmente em decorrência das duas Grandes Guerras, a Assembleia Geral das Nações Unidas, mediante a Resolução nº 428, de dezembro de 1954, criou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR.

A função do ACNUR é, essencialmente, de proteção aos refugiados e tentar encontrar solução para os problemas relacionados. Ela vem trabalhando desta forma na Síria, tentando integrar alguns refugiados nos países fronteiriços, seja pela proximidade territorial (na

expectativa do término do conflito) ou cultural. Entretanto, a ACNUR encontra dificuldades para a efetiva execução do seu trabalho, seja pela inoperatividade dos Estados, ou pela ausência de pessoal e financiamento. Atualmente, a preocupação mais importante é o aumento exponencial do número de pessoas que precisam ser realocadas.

Desde 2011, a Síria assiste a um conflito generalizado, cuja gênese passa por um complexo processo político de oposição ao governo opressivo do presidente Bashar al-Assad. A partir da intensificação da violência e da polarização de forças armadas, a situação crítica da segurança nacional provocou o deslocamento de mais de quatro milhões de cidadãos sírios⁵². Segundo o alto comissário, Antonio Guterres, “*this is the biggest refugee population from a single conflict in a generation*”⁵³ (UNHCR, 2015⁵⁴).

A polarização política que fomentou o início do conflito remonta ao histórico de instabilidade que caracteriza o regime sírio desde a independência do país, em 1946. Quase duas décadas depois, em 1963, um golpe de estado coloca o partido Ba’ath no poder, iniciando 52 anos de governo repressivo comandado pela família al-Assad. A entrada de Hafez al-Assad foi entusiasmada pelas promessas de reforma econômica e liberalização política, que logo se transformaram, pela manipulação personalista do maquinário estatal, na organização de um governo repressivo, corrupto e socioeconomicamente desigual (Kawakibi, 2013)⁵⁵.

A substituição de Hafez pelo filho Bashar al-Assad trouxe o mesmo entusiasmo da possibilidade de mudança estrutural e a mesma quebra de expectativas que a gestão anterior provocou na população síria: altas taxas de desemprego, declínio progressivo do padrão de vida da população e repressão violenta a manifestações de oposição ao regime

52 Informação divulgada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e disponível em <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php#_ga=1.61040367.238521985.14482802

53 “Essa é a maior população de refugiados de um só conflito em uma geração”. Tradução livre.

54 <http://www.unhcr.org/559d67d46.html>.

55 Procuramos sumarizar uma descrição esquematizada pelo cientista político sírio Salam Kawakibi (2013). Para mais informações, sugerimos a leitura do trabalho do autor indicado nas referências.

(Nepstad, 2008). Sob essas condições, a Síria compartilhou uma estrutura socioeconômica similar à que catalisou as revoluções da Primavera Árabe em dezenas de países do Norte Africano e do Oriente Médio.

A irrupção das revoluções nos países vizinhos, a partir do final de 2010, não despertou uma ressonância imediata entre os cidadãos sírios, mas o caso excepcional da Síria, que a princípio acreditava-se passar incólume aos levantes, absorveu lentamente a influência da repercussão dos movimentos populares e, a partir de fevereiro de 2011, deu os primeiros sinais através de manifestações pró-democráticas (Kawakibi, 2013).

O início pacífico das reivindicações populares pela liberalização do regime logo desencadeou uma repressão violenta do governo contra os manifestantes. Em resposta à opressão do governo de Assad, estruturou-se uma oposição armada, composta por milhares de civis. A nova modalidade de embate entre governo e opositores provocou a primeira onda de emigração, intensificada à medida que o conflito ganha maior estrutura, com a organização da oposição em grupos combatentes distintos.

Em abril de 2011, mais de cinco mil sírios se deslocaram para o Líbano, iniciando a dispersão inicial dos refugiados pelos países vizinhos – especialmente Turquia, Jordânia, Iraque e Egito. A partir de então, o número de refugiados aumentou expressivamente, demonstrando uma tendência linear de crescimento, sem evidências, até o momento, de reversão.

No ano seguinte, o conflito na Síria passou a ser considerado, pelas Nações Unidas como guerra civil, com a intensificação dos ataques e, por conseguinte, do fluxo de evasão para fora das fronteiras. Além dos embates diretos entre tropas do governo e da oposição, o conflito na Síria agrava-se na medida em que se pluraliza a presença de forças armadas na região. O primeiro sinal dessa diversificação de grupos de ataque veio com a segmentação da oposição⁵⁶, cuja ausência de consenso não só prejudicou a organização de uma estratégia para a destituição de Assad, como também promoveu confrontos internos entre os opositores

56 A resistência sunita formada pelo Conselho Nacional Sírio, o agrupamento de dissidentes do regime e de tropas de Assad no Comitê de Coordenação Nacional e no Exército Livre da Síria, além da Coalizão Nacional Síria.

do regime.

Além de tropas governamentais e oposicionistas, a presença de grupos radicais islâmicos – a exemplo da Frente *Al-Nosra*, o *Ahrar al Sham*, o *Liwa al Islam* e o Estado Islâmico – e de tropas internacionais multiplicou ainda mais os atores e organizações diretamente envolvidos na disputa pela mudança do regime. A proeminência dos ataques do Estado Islâmico agravou ainda mais a situação política, desencadeando, em 2014, a fuga de mais de meio milhão de sírios da cidade de Mosul.

No ano de 2014, mais de três milhões de refugiados foram acolhidos pelos países vizinhos à Síria. E apesar da disposição desses países de facilitar o processo legal do recolhimento e de gastar uma quantidade considerável de recursos, a estrutura de asilo montada nesses países não comporta mais o influxo de pessoas para dentro das fronteiras. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento dos Estados Árabes, a enorme quantidade de refugiados já incapacitou o acesso de milhares de sírios a serviços básicos de saúde, educação, habitação e emprego, promovendo tensões na região que “ameaçam a coesão social e o Estado de Direito”⁵⁷.

Com o sobrecarga sobre os países árabes, a recorrência das ondas de migração, ocasionadas pelos momentos de intensificação do conflito interno na Síria, aumentaram o raio de dispersão dos refugiados. Dessa forma, as novas rotas de fuga pela região do mediterrâneo aumentaram consideravelmente a quantidade de migrantes sírios que se dirigiam aos países da Europa (MPC, 2015⁵⁸). A partir de 2013, mais de 70 mil sírios já haviam registrado pedido de asilo à União Europeia (UE); número que tende a aumentar em cerca de 160%, anualmente.

Mesmo com o aumento crescente do fluxo de refugiados na Zona de Schengen, o conjunto “destinos originais”, formado por Líbano, Turquia, Jordânia, Iraque e Egito, ainda recebe uma quantidade consideravelmente superior de migrantes sírios. Em média, quando comparados à União Europeia, estes países receberam quase dois milhões a

57 “Resilience-based Development Response to the crisis in Syria and neighbouring Countries”. Disponível em: <http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/ourwork/crisispreventionandrecovevery/successstories/Responding_to_crisis_Syria.html>.

58 Referência do Migration Policy Center.

mais de refugiados no intervalo de 2012 a 2015.

Essa desproporção aumentou a pressão internacional sobre os países europeus para facilitarem a concessão de asilo aos refugiados.

- Desequilíbrio sério na recepção europeia dos refugiados.
- Questionamentos sobre o sistema de Dublin e surge a necessidade de melhorar o regulamento institucional da migração na zona Schengen.
- Proposta das cotas.
- O problema da falta de consenso: por quê? O que divide esses países?

OPOSIÇÃO ÀS COTAS E DIFICULDADE DE CONCESSÃO DE ASILO EM PAÍSES EUROPEUS

Apesar de nenhum líder nacional negar a importância das iniciativas de resolução da crise migratória, raramente essas medidas têm sido adotadas de maneira coordenada e consensual. Nesse sentido, a proposta das cotas trouxe uma onda inconstante de contestações, na qual o posicionamento dos países varia de acordo, principalmente, com a oscilação das rotas de fuga dos migrantes e com as mudanças no comportamento dos demais Estados-parte da UE.

À medida que a atitude dos países tende a flexibilizar ou conter a entrada de imigrantes, as rotas de influxo modificam-se. Do mesmo modo, a variação do número de entrada de refugiados condiciona o grau de abertura adotado na gestão das fronteiras da área de livre circulação. Essa relação explica como a polarização de posicionamentos dos países europeus intensificou-se a partir de 2015, quando as rotas pelo Mediterrâneo e pela Itália foram preteridas em relação às rotas da Grécia e dos Bálcãs, devido aos riscos envolvendo a travessia.

O resultado imediato da mudança foi o aumento da entrada de migrantes na Hungria, vista como “porta de entrada” para os países ricos da Zona de Schengen. A resposta húngara sequencial foi a implementação de uma política de fronteira hostil, que levou ao redirecionamento do influxo de migrantes para países adjacentes. Essas alterações conjunturais explicam a mudança de postura de Croácia e Romênia que, apesar de a princípio criticarem a dura política húngara de rejeição dos refugiados, terminaram por fechar as rotas de acesso aos países,

dificultando a penetração de novos imigrantes, quando seus próprios países enfrentam um aumento substantivo do fluxo.

O desvio de rotas e a consequente tensão sobre os países do mediterrâneo – cujas condições estruturais ainda se encontram precarizadas pela crise econômica regional –, aumentou a pressão para que os países da Europa apresentassem uma resposta que traduzisse os princípios de solidariedade da UE. A partir de então as críticas sobre a legislação europeia de concessão de asilo, conhecida como Sistema de Dublin, passa a ser melhor reconhecida e confirmada pelos Estados-parte.

Esses dois fatores não totalizam as variáveis do cálculo de custo político, realizado pelos líderes estatais, ao decidirem abrir ou não as fronteiras para a entrada massiva de refugiados. Para além das questões estruturais que o debate da imigração na Europa tem levantado, a configuração de posicionamentos (e de mudanças de disposição) sugere que a tendência do discurso sobre a responsabilidade de proteger assumir uma neutralidade política (Pureza, 2012) parece não ter se confirmado, em todo o tempo, durante as discussões sobre o caso sírio – seja intervindo diretamente em território estrangeiro, seja oferecendo asilo.

Lahav (2004) observa que a opinião pública europeia, bem informada sobre os assuntos relacionados à migração, tende a calcular o posicionamento no espectro de aceitação-rejeição de acordo não só com valores associados ao estrangeiro, mas, especialmente, levando em conta como a imigração afeta seus interesses pessoais. Essa decisão, então, também é levada em conta nas atitudes assumidas pelos governos nacionais no processo decisório sobre a UE; afinal, o posicionamento das lideranças alinha-se ao da opinião pública do país a que respondem.

Acreditamos que existem três conjuntos principais que justificam o posicionamento contrário dos países à adoção das cotas compulsórias: (i) razões socioeconômicas, ligadas ao impacto da imigração na balança de desemprego e no acesso a serviços de bem estar social; (ii) razões nacionalistas, de afirmação do princípio da soberania e de preservação da segurança; e (iii) razões culturais, ligadas à classificação valorativa das identidades nacionais e a percepção do cidadão europeu sobre o Oriente.

Dessa forma, a proposição da política de cotas compulsórias não foi menos controversa que o questionamento do próprio sistema de

Dublin, apesar de a primeira ter surgido em resposta à ineficiência deste. Pelo menos oito países se opuseram inicialmente à medida e, entre constantes oscilações, quatro deles sustentam a negativa com mais ênfase atualmente: Hungria, Eslováquia, República Tcheca e Romênia.

Para compreender esses posicionamentos e seus condicionantes, optamos por verificar como as justificativas empregadas com mais frequência por seus líderes interagem para moldar o posicionamento dos países que apresentam resistência às cotas compulsórias para os refugiados.

NACIONALISMO E SOBERANIA OPERAM CONTRA O CONSENSO NA EU

Além das diferenças estruturais, uma das distinções mais marcantes que influencia na variação da maneira como a crise migratória e como o conflito Sírio são percebidos pelos países europeus diz respeito ao histórico de formação nacionalista de cada Estado-parte da UE. Nesse sentido, a maioria dos países opositores à política de cotas e à intervenção militar direta em território Sírio fazem parte da Europa Central e partilham o passado socialista de transformação política.

Tradicionalmente, a experiência soviética é associada à neutralidade dos líderes nacionais em relação aos problemas de política doméstica de países estrangeiros. Segundo Antovsky (2015), dois motivos estimulam o afastamento das nações da Europa Central em relação à questão migratória: (i) a crença de que cada sociedade doméstica é responsável pela situação política de seu país e que, portanto, as crises internas devem ser resolvidas dentro das fronteiras da nação; e (ii) a ausência da culpa de um passado imperialista, compartilhada por vários países ocidentais da Europa.

Essa tendência de neutralidade diminui o senso nacional de responsabilidade não só sobre a questão Síria, mas também sobre a crise migratória. Dessa maneira, uma das justificativas mais empregadas pelos países contrários à política de cotas é a de que o influxo compulsório de uma grande quantidade de estrangeiros, especialmente aqueles ligados ao contexto sociocultural do Oriente Médio, representa um risco eminente à segurança nacional.

Sob esse argumento, países como a Hungria, a República Tcheca e a Eslováquia defendem o reforço das fronteiras externas da UE contra

as ameaças levantadas pela onda de migração – defesa que passou a ser compartilhada de maneira generalizada pela Europa, após os atentados do Estado Islâmico, em novembro de 2015, na capital francesa (Faleg, 2015).

Sutherland (2015) comenta que, em relação à crise, a UE parece só atingir o consenso quando trata de questões militares. A questão é que, até então, a beligerância não aparenta representar uma resposta eficiente à situação dos refugiados. Na verdade, a militarização das chamadas “fronteiras verdes” já provocou vários episódios de violência contra os refugiados⁵⁹ – a maioria dos países resistentes às cotas já participou de incidentes polêmicos –, cujo efeito imediato é o estímulo dos sírios a recorrerem a rotas e meios mais perigosos de acesso a outros países europeus (Guild *et al.*, 2015).

Outra evidência da ineficiência do incremento às forças coercitivas europeias repousa no tratamento que foi dado à questão dos contrabandistas que atravessavam os refugiados sírios: o aumento da vigília organizada, em vez de inibir a ação dos criminosos, provocou o deslocamento das rotas de acesso ilegal à Europa, agravando o risco da travessia para os sírios (Guild *et al.*, 2015).

A motivação securitária colocou a Zona de Schengen sob pressão: a livre circulação fica cada vez mais comprometida à medida que as questões de segurança nacional ganham relevo com a crise de migração. O impacto mais visível deu-se com a construção de cercas que impedem o acesso liberado às fronteiras dos países europeus – apesar do caso emblemático da Hungria, a Bulgária também construiu uma cerca física.

O desrespeito à cláusula de livre circulação representou a maior tensão, decorrente da crise migratória, sob o projeto de integração europeu. Ademais, as justificativas de segurança nacional acompanharam um reforço evidente da defesa da autonomia nacional: uma das ideias compartilhadas consensualmente pelos países contrários às cotas é a de que a proposta de distribuição compulsória representou uma afronta ao princípio de soberania. Esse argumento embasou o processo que a Eslováquia, a qual negou-se a implementar a resolução das cotas, chegou

59 “Borders ‘to shut in migrant crisis’: As EU panics, PM is urged to ramp up demands for Brussels reform”. Disponível em: <<http://www.dailymail.co.uk/news/immigration/index.html>>.

a conduzir a questão ao Tribunal de Justiça Europeu.

A discordância sobre as cotas, desse modo, não só gera um impasse interno aos países da UE, mas acentua as diferenças históricas entre as nações do bloco. A Europa Central afirma, através das declarações de seus líderes, que o Ocidente ignora a decisão dos governos orientais, afastando ainda mais os membros da UE de atingirem um consenso sobre a crise migratória.

ENTRE IDENTIDADES E DIFERENÇAS SOCIOCULTURAIS

Em meio aos discursos de defesa da soberania e da segurança nacional, o processo de integração europeu passa por um período de revigoramento das identidades nacionais. Para alguns analistas, o reforço dessas identidades nacionais pode representar, senão uma ameaça, um ponto de conflito para o aprofundamento do processo de integração, cujo progresso tem sido atribuído, em grande medida, à preservação de uma identidade regional suscitada no imaginário social da população do bloco (Bruter, 2005). Prospecto que é ainda mais endossado se considerarmos que os confrontos diretos entre a UE e os países contrários à política de cotas consistem em uma tentativa contínua de resistência, de proteção à prevalência da identidade nacional.

Apesar de o projeto de integração ter feito crescer a percepção do cidadão europeu como cidadão *europeu*, ela também levou a um delineamento das especificidades de cada nação (Bruter, 2005). Mesmo compartilhando o sentido de pertencimento comum à região europeia, cada nacionalidade tem sua história e seus símbolos. Como atenta Dubar (2011), a globalização promove novas relações e identificações, mas não destrói as identidades nacionais.

E como o europeu tem assimilado a dualidade da própria identidade (europeia x nacional) e a presença brusca de um contingente alto de estrangeiros orientais? Dubar destaca que o momento denominado por ele como “crise de identidade”, decorrente em grande medida das novas relações que a globalização traz, é, na verdade, fruto da percepção dos excluídos como excluídos; uma reação dos marginalizados, que coloca em evidência os estigmas sobre a percepção do Outro e até mesmo sobre a percepção de si diante do Outro (*ibid.*:178).

Parece que essas colocações de Dubar se manifestaram não só os

países onde já se observava um racismo declarado, mas também naqueles onde as marginalizações valorativas eram veladas nas práticas sociais. A posição defensiva na qual esses países se colocam, diante das cotas, mostra que a entrada de estrangeiros – especialmente se compulsória – não só assusta, como ameaça a integridade dessa identidade nacional. Existe, portanto, uma tensão latente sobre os limites sociais de cada população doméstica dentro da União Europeia e um constante processo de assimilação dos componentes identitários de cada grupo nacional inserido no contexto da crise migratória.

Diante das dificuldades de adaptação econômica e sociocultural, o processo de assimilação também parte dos refugiados. Assim como Dubar, Skalli (2006) acredita que em situações de encontro entre múltiplas identidades, especialmente se uma delas precisa se reafirmar para ser reconhecida como identidade, existe uma tendência de assimilação das culturas, uma espécie de hibridismo que permite a adaptação. Esse hibridismo faz com que essas culturas sejam “toleráveis”, sem que, para isso, elas percam os traços originais que as qualificam enquanto identidades. Talvez seja isso, também, que os europeus temem: ter sua cultura parcialmente absorvida e, por conseguinte, vinculada à identidade oriental.

Em resumo, a oposição às cotas, como vimos, baseou-se em várias justificativas que passavam de elementos estruturais a fatores simbólicos de socialização. Cada país varia em torno do que lhe parece mais oneroso em aceitar o contingente compulsório de refugiados. Mas, dentre os três conjuntos principais de motivações, as justificativas de apelo sociocultural figuram como as mais presentes e evidentes nos discursos dos países opositores.

Nesse sentido, o alicerce desse conjunto consiste na percepção fundamental do Ocidente em relação às sociedades orientais, em especial, de tradição islâmica⁶⁰. O discurso de tolerância adotado por estes países passa não só sobre em que consiste a responsabilidade de proteger e sobre o que cabe a cada sociedade doméstica, mas também no impacto

60 “Much ado about Muslim refugees”, *Aljazeera*, publicado em 8 de Dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/news/2015/12/muslim-assad-refugees-migrants-islamic-state-151208063635918.html>>. Acesso em 1º de Fevereiro de 2016.

que o influxo de imigrantes – imersos em um contexto civilizacional essencialmente distinto do europeu – tem sobre a convivência social da população europeia.

Os efeitos desse contraste são antecipados desde as discussões sobre a modernidade e o erigir do conceito secular de civilização (Taylor, 2007; Shaebler, 2004), até nas teorias sobre o processo de construção identitária em contextos fundamentalistas e a depreciação cultural a partir de uma alteridade guiada pela supervalorização do homem ocidental (Brown, 2007; Montero, 1997). No que diz respeito aos discursos dos líderes opositores às cotas, observamos a presença explícita de dois fatores principais: (i) a dificuldade de coabitação da tradição cristã europeia com um contingente islâmico estrangeiro; e (ii) o racismo declarado, reforçado pela desconfiança sobre o desconhecido.

Quanto ao primeiro, encontramos nos discursos dos líderes de países como Hungria e Polônia, o argumento de que a herança cristã europeia se encontra sob ameaça, devido à enorme quantidade de mulçumanos entre os refugiados. Nesses locais, a resposta à crise europeia consistiu numa aceitação condicionada dos asilados: só receberam aqueles refugiados que se declararam cristãos.

Neier (2015) observa que esse comportamento, comumente aceito nas sociedades europeias de tradição cristã, representa um contrassenso a qualquer religião monoteísta, cujos fundamentos apoiam a ação política e social orientada para a caridade e tolerância. Analisando a atuação de agentes religiosos na resolução de problemas transnacionais, Scott Appleby (2008) observa que, independente da matriz religiosa, as instituições que tendem a se envolver, de maneira efetiva e competente, na resolução de problemas contextuais adotam, entre as diretrizes, a tolerância e a preservação dos traços da raiz cultural da população alvo das ações.

Ademais, os países da Europa Central percebem a entrada de grupos orientais islâmicos como uma ameaça à estabilidade social. Apesar da baixa orientação religiosa – herança pós-soviética –, esses países são compostos por sociedades homogêneas, com baixo contraste entre as populações. O primeiro-ministro da Eslováquia, Robert Fico, afirmou, em declaração pública, que a sociedade eslovaca não está preparada para lidar com a entrada e a convivência com esses refugiados.

Essas e outras preocupações dos líderes opositores às cotas evidenciam um discurso da tolerância pautado em dualidades valorativas; de um lado o ocidente civilizado com o papel tradicional de agente tolerante, de outro o oriente – historicamente fundamentalista, comunitarista e atrasado – historicamente, tolerado.

OS PAÍSES QUE ACEITARAM REFUGIADOS MEDIANTE CONDIÇÕES E COTAS PREESTABELECIDAS

Se o Protocolo de Dublin, que reza que o refugiado deve ficar no país em que teve acesso a União Europeia, estivesse sendo seguido, Grécia, Itália, e até mesmo a Hungria, deveriam processar a maioria dos pedidos de refúgio, visto que são a porta de entrada dos refugiados na Europa. Contudo, o Protocolo de Dublin foi afastado, sem que houvesse diálogo, tendo os países do Leste e, a princípio, também o Reino Unido, se recusado a receber refugiados.

Dentre os tipos de regime de divisão de refugiados encontra-se o regime de cotas (SCHUCK apud THIELEMANN, 2006, p. 17). A primeira vez em que dito assunto veio à tona foi em 1994, com a “German Presidency Draft Council Resolution on Burden-sharing”. De acordo com essa proposta, os refugiados deveriam ser divididos entre os países utilizando-se os critérios do tamanho da população, do tamanho do território e do PIB. Dita proposta foi contundentemente rejeitada pela maioria dos estados membros, especialmente pelo Reino Unido.

Com o aumento da imigração de refugiados sírios, que se intensificou após o surgimento do Estado Islâmico, a necessidade de estabelecimento de cotas veio novamente a debate. Em maio de 2015, a União Europeia encaminhou um plano que estabelece cotas de abrigo de refugiados a serem cumpridas pelos estados-membros, visto que países como Itália, Grécia e Malta não têm condições de ficar com todos os refugiados que chegam em seus territórios. Os critérios a serem seguidos seriam o tamanho da população, PIB e níveis de desemprego.

Em setembro de 2015, os ministros europeus do Interior adotaram, com ampla maioria, a divisão de 120.000 refugiados, adotando, assim, o sistema de cotas. Os países do Leste foram os que se opuseram.

A Alemanha, que é o país europeu que mais se dispôs a receber refugiados, alegou que iria receber 800 mil refugiados, já a Turquia já

recebeu o triplo. A União Europeia investiu, até agora, US \$165 milhões, já os turcos já gastaram US \$6 bilhões para atender essa emergência. No Líbano, a cada 5 habitantes, 1 é sírio.

Em laranja está a divisão das cotas para os refugiados vindos da Itália e da Grécia em maio. Em verde está a divisão das cotas para os refugiados vindos da Itália, Grécia e Hungria em setembro. Os países do Leste, mesmo tendo rejeitado as contas contundentemente, teoricamente estão obrigados a cumprir com a decisão da União Europeia.

O CASO DA FRANÇA

Na França não é diferente. Embora tenha aceitado receber refugiados, os trata com hostilidade e a xenofobia prevalece. Inclusive, muitos refugiados preferem a própria Inglaterra do que a França, e por isso se arriscam na travessia de Calais. Mesmo a Inglaterra sendo, também, hostil, ainda busca alojar os refugiados em melhores condições do que na França. Um refugiado entrevistado pelo jornal “Libération” chegou a afirmar que “toda a Europa é melhor do que a França”.

O próprio Conselho Europeu para os Direitos Humanos afirmou que o número de atos antimuçulmanos aumentou na França. Três municípios franceses alegaram estar dispostos a receberem refugiados do Oriente Médio, com a condição de que eles sejam cristãos, pois os cristãos “não atacam trens, não decapitam os chefes e nem colocam em perigo a segurança dos demais”.

No campo intelectual surgiu uma teoria islamofóbica, que passou a ser amplamente difundida, chamada de a “grande substituição”. Essa teoria, criada pelo escritor Renaud Camus e difundida pelo jornalista Éric Zemmour, se baseia na ideia de que os muçulmanos não têm lugar na França, pois vivem de acordo com suas regras próprias, que vêm do Alcorão, além de não se integrarem à sociedade, expulsando os franceses das periferias em que vivem. Eles acreditam que essa ideia de “um povo dentro de um povo” os levará ao caos e a uma guerra civil. O problema é que as pessoas vão morar na França, mas não querem viver da maneira francesa.

O que ocorre é que os próprios franceses também excluem esses indivíduos da sociedade, uma vez que possuem a visão de que esses estrangeiros ameaçam os nativos. Essa teoria da “grande substituição”

acredita que haverá uma grande substituição na França, em que os estrangeiros muçulmanos substituirão os nativos, de modo que, por uma questão de sobrevivência, seria necessário expulsar esses invasores.

Esses discursos xenofóbicos acreditam sobretudo na incompatibilidade do islã com os valores democráticos europeus, traduzindo um verdadeiro “choque de civilizações”. Na obra de Samuel P. Huntington (1993), ele deixa claro que a principal fonte de conflito no mundo atual não é nem ideológica, nem econômica, mas cultural. Na Europa o Islã é frequentemente relacionado ao terrorismo e à violência em geral. Para muitos franceses, especialmente, é “muito confusa a fronteira entre imigração, religião muçulmana e islamização”. Em uma pesquisa de opinião pública, realizada na França, as ideias mais frequentemente relacionadas ao Islã foram a rejeição dos valores ocidentais, o fanatismo e a submissão. Essas sensações são exageradas porque “o contato da sociedade francesa com o Islã é relativamente baixo”. A xenofobia na França está muito menos relacionada a uma ameaça econômica. É uma ameaça à identidade nacional e tradições francesas (ALBALA; BURNI, 2015, p. 85-87).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da forma como o processo foi conduzido, temos mais questionamentos do que respostas a respeito do futuro dos refugiados nos Estados Europeus. Basta observarmos que a Alemanha, até então tida como um caso exemplar, já está retrocedendo em sua política.

Permanecem sem respostas as seguintes dúvidas:

- Se a distribuição por cotas compulsórias é realmente justa e até que ponto as alegações nacionalistas devem ser sobrepostas aos princípios supranacionais;

- Como se desenvolverá: (i) o comprometimento europeu com a política de refugiados; e (ii) a crise do projeto de integração da EU;

- Se o contato involuntário com o mundo árabe gerou uma espécie de embate de identidades (europeia *ou* nacional *x* árabe).

O atual desenrolar nos impede de termos uma posição mais sólida, uma vez que, até a ocasião da saída do Reino Unido da União Europeia, por exemplo, é um fator a influenciar a questão dos refugiados e a política de migração.

De forma ampla, essa divisão de posições nos remete ao enquadramento desajustado de Fraser (2002), em que questões de justiça, que devem ser tratadas no âmbito transnacional, terminam sendo atribuídas à esfera doméstica, onde fatores culturais e estruturais terminam exercendo uma influência opositora à concepção “justa” (ética) de justiça. Cabe lembrar que Fraser alerta que um só nível (um só enquadramento) quase nunca é suficiente para resolver o problema da participação por completo, no contexto da globalização. O que será que deu errado no caso da recepção dos refugiados?

As alegações de autonomia (enquadramento local) parecem ter se chocado com as de solidariedade do grupo de integração da UE (enquadramento supranacional). De um lado, a Europa Central reclama que o Ocidente não leva em consideração o posicionamento de seus líderes nacionais (que acreditam estar respondendo à demanda popular). Do outro, o Ocidente reclama que a Europa Central assume uma postura de “insubordinação” ao projeto e às regras da UE.

Quanto à identidade, percebe-se que a identificação da cidadania europeia tende ao discurso de solidariedade; no caso dos países que rejeitaram as cotas, a identidade nacional se sobrepõe a identidade da integração: tchecos, húngaros, romenos e eslovacos são antes *tchecos*, *húngaros*, *romenos* e *eslovacos* antes de serem *européus*. Nesse “embate identitário”, as diferenciações ficam mais claras (Dubar, 2011). A percepção sobre o oriental/mulçumano/árabe toma o referencial de contraposição às categorias tradicionais à história ocidental/europeia: o árabe é frequentemente visto como um invasor, uma ameaça à estabilidade econômica, nacional e sociocultural.

A divisão de posicionamentos entre os países mostra que a diferença assume dois caminhos valorativos nas sociedades europeias. Aqui deve haver uma superação da questão do “fardo do homem branco” para um ajuste mais específico acerca do andamento de nós como sociedade internacional, tendo como função precípua a proteção dos indivíduos.

REFERÊNCIAS

ALBALA, Adrián; BURNI, Aline. “A França e o Islã: análise de uma relação”. *Revista do Grupo de Trabalho Oriente Médio e Mundo*

Muçulmano, v. 3, n. 5, pp. 82-94, 2015.

APPLEBY, R. Scott. “Building Sustainable Peace: The Roles of Local and Transnational Religious Actors”, in BANCHOFF, Thomas (ed.), *Religious Pluralism, Globalization and World Politics*. Oxford/New York: Oxford University, p.125-154, 2008.

BROWN, Wendy. “Tolerance as/in Civilizational Discourse”, in *Regulating Aversion: Tolerance in the Age of Identity and Empire*. Princeton/Oxford: Princeton University, pp. 176-205, 2006.

BRUTER, Michael. *Citizens of Europe? The emergency of a mass European identity*. Palgrave: Macmillan, 2005.

DUBAR, Claude. “Entre crise global e crises ordinárias: a crise das identidades”. *Plural: Revista de Ciências Sociais*, v. 18, n. 1, p. 175-184, 2011.

FALEG, Giovanni. “European Security after the Paris Attacks”. *CEPS Commentary*, 2005. Disponível em: < <https://www.ceps.eu/publications/european-security-after-paris-attacks>>. Acesso em 1º de Fevereiro de 2016.

FRASER, Nancy. “A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 63, p 8-20, 2002.

GUILD, Elspeth; COSTELLO, Cathryn; GARLICK, Madeline; MORENO-LAX, Violeta. “The 2015 Refugee Crisis in the European Union”. *CEPS Policy Brief*, n. 332, 2015.

HUNTINGTON, Samuel P. “The Clash of Civilizations?”. *Foreign Affairs*, v. 72, n. 3, 1993. pp. 22-49.

LAHAV, Gallya. “Public opinion toward immigration in the European Union. Does it matter?”. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 10,

2004.

MONTERO, Paula. “Globalização, identidade e diferença”. *Novos Estudos Cebrap*, v. 49, p. 47-64, 1997.

NEIER, Aryeh. “A duty to help the refugees”. *Project Syndicate*. Publicado em 16 de Outubro de 2015. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/responsibility-to-protect-refugees-by-aryeh-neier-2015-10?barrier=true>>. Acesso em 1º de Fevereiro de 2016.

PUREZA, José Manuel. As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia, *Carta Internacional*, v. 7, n. 1, p. 3-19, 2012.

SUTHERLAND, Peter. “Europe’s race to the bottom on refugees”. Publicado em 24 de Junho de 2015. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/european-union-mediterranean-refugee-crisis-by-peter-sutherland-2015-06?barrier=true>>. Acesso em 1º de Fevereiro de 2016.

SKALLI, Loubna H. “Global and Local Dimensions of Culture(s)” in *Through a Local Prism: Gender, Globalization and Identity in Moroccan Women’s Magazines*. Lanham: Lexington Books, p. 19-50, 2006.

TAYLOR, Charles. *A Secular Age*. Cambridge, MA/London: Belknap, pp. 159-211, 2007.

THIELEMANN, Eiko. Towards a Common EU Asylum Policy: The Political Economy of Refugee Burden Sharing, in *Immigration Policy after 9/11: US and European Perspectives*, 2006, Texas. Anais.

ANTOVSKÝ, Michael. “Refugees and responsibility in Central Europe”. *Project Syndicate*. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/refugees-responsibility-central-europe-by-michael-zantovsky-2015-10>>. Acesso em 1º de Fevereiro de 2016.

| PÓS-FACIO

NAS TRÊS ÚLTIMAS DÉCADAS A CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA ESTEVE marcada por um grande debate sobre a questão do desenvolvimento e aperfeiçoamento da democracia política no Brasil. Neste campo temático observa-se a presença de duas tendências com vigor explicativo: uma corrente que enfatiza a organização da sociedade civil como *locus* para o cultivo de valores políticos enquanto forma privilegiada de maximização da democracia; e uma outra perspectiva que privilegia a via institucional como a forma fundamental para aperfeiçoar as instituições políticas, em especial as instituições representativas.

Por esse ângulo o livro *Ciência Política: uma proposta educativa Volume I*, organizado por Pedro Nascimento e Ana Tereza Duarte de Lima de Barros, surpreende pela sua capacidade de estabelecer conexões entre os aspectos teóricos e empíricos do debate sobre a democracia e as instituições políticas.

Ao explanarem o tema da democracia, os autores abordam de maneira contígua questões relevantes e atuais como: a evolução do seu conceito; o declínio das práticas democráticas; a participação política e os regimes políticos. Procederam igualmente ao debaterem a questão das instituições políticas: contemplaram estudos sobre o Poder Judiciário; relação Executivo x Legislativo; cultura política; voto; políticas de avaliação e sobre os refugiados na Europa.

À vista disso, a presente obra é indispensável porque nos fornece as chaves de leitura, análise e interpretação em torno da democracia e das instituições políticas, em especial no Brasil. E também porque mostra a vitalidade dos estudos e pesquisas de uma nova geração de estudiosos

e pesquisadores que vêm contribuindo para esclarecer esses temas que conformam a política na atualidade a partir de múltiplas perspectivas teóricas.

Fabio Ribeiro Machado
Professor de Ciência Política (UFCG)

| SOBRE OS ORGANIZADORES

Pedro Nascimento,

Doutorando em Ciência Política (UFPE), onde atua como pesquisador do grupo de pesquisa “Instituições, Políticas e Governo”. Mestre em Ciência Política (UFCG). Bacharel em Ciências Sociais (UFCG). Escritor do livro “Política Em Debate Por Um universitário Operandi” (2015). Organizador e Escritor dos livros “Educação Política: Conhecer Para Participar” (2019) e “Democracia Conectada e Governança Eleitoral” (2020). Membro do Grupo de pesquisa “Corrupção Pública e Instituições Políticas” (UFCG). Membro do Grupo de Pesquisa “Cidades Transparentes” (PUC/SP). Ministra palestra com temática voltada para educação política, democracia, transparência e instituições políticas.

Ana Tereza Duarte Lima de Barros

Doutoranda e Mestre em Ciência Política (UFPE). Pesquisadora do PRAETOR - Grupo de estudos sobre Poder Judiciário, Política e Sociedade (UFPE) e do UDATA - Laboratório de Pesquisas Empíricas em Direito (Unicap). Foi Professora Mestre nos centros universitários Uninassau, Unibra (Recife-PE) e Facal (Limoeiro-PE). Possui graduação em Direito (Unicap), com período sanduíche na Universidade de Salamanca (Espanha).

| SOBRE OS AUTORES

Ana Carolina Batista de O. Correia,

Mestre em Ciência Política (UFPE). Graduada em Direito (Unicap) e Relações Internacionais (FIR).

Ana Tereza Duarte Lima de Barros

Doutoranda e Mestre em Ciência Política (UFPE). Graduada em Direito (Unicap).

Eduardo Souza,

Doutorando em Ciências Sociais (UFCG). Mestre em Ciência Política (UFCG). Bacharel em Ciências Sociais (UFCG).

Erick Miranda da Silva,

Mestrando em Ciência Política (UFCG). Especialista em Gestão Pública (UEPB). Graduado em Direito (UEPB). Auditor de Controle Interno do Instituto Federal da Paraíba (IFPB).

Frankleiber de Lima Silva,

Mestrando em Ciência Política (UFCG). Graduado em Direito (UEPB).

José Mário Wanderley Gomes Neto

Doutor em Ciência Política e Mestre em Direito (UFPE). Graduado em Direito e professor da Unicap.

Juliana F. Serraglioni Pasini,

Doutora em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos.
Mestre em Educação pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

Kyev Moura Maia,

Mestre em Ciência Política (UFCG) e pós graduado em Direito Constitucional. Graduado em Direito (FAFIC).

Lara Lanny de Oliveira Silva,

Mestre em Ciências Sociais (UFRN). Bacharela em Ciências Sociais (UFCG).

Manuel Maria Antunes de Melo,

Juiz de direito Titular da 12ª Vara Cível de João Pessoa. Mestrado em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP/RJ). Especialização em Processo Civil pela Universidade Potiguar. Graduado em Direito (UFPB).

Mariana Cockles Teixeira,

Doutoranda em Ciência Política (UFMG). Mestre e graduada em Ciência Política (UFPE).

Olindina Ioná da Costa Lima Ramos,

Doutora em Ciências Jurídicas (UMSA). Mestranda em Ciência Política (UFCG). Especialista em Direito Processual Civil (UEPB). Graduada em Direito (UEPB). Professora da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

Pedro Henrique Silva,

Doutorando em Ciência Política (UFPE). Mestre em Ciência Política (UFCG) e graduado em Direito.

Pedro Nascimento,

Doutorando em Ciência Política (UFPE). Mestre em Ciência Política e Bacharel em Ciências Sociais (UFCG).

Samuel Colares,

Promotor de Justiça da Paraíba. Especialista em Direito Processual Civil (Unifor). Bacharel em Direito (UFC).

Silvio Leoterio de Almeida,

Mestrando em Ciência Política (UFCG). Graduado em Direito (UNIFACISA).

Ramon Henrique Lira,

Doutorando em Ciência Política (UFPE). Mestre em Ciência Política (UFCG). Graduado em Direito (Uninassau).

Sobre o livro

Projeto gráfico Erick Ferreira Cabral

Capa Pedro Nascimento

Mancha Gráfica 10,5 x 16,7 cm

Tipologias utilizadas Adobe Garamond Pro 11/13,2 pt