

EDUCAÇÃO POLÍTICA

CONHECER PARA PARTICIPAR

Pedro Nascimento
(Organizador)



EDUCAÇÃO POLÍTICA



CONHECER PARA PARTICIPAR

Pedro Nascimento
(Organizador)

Campina Grande | Paraíba
1ª Edição | 2019



editor responsável Linaldo B. Nascimento

revisão Pedro Nascimento

projeto gráfico Editora Leve

E2446

Educação política: conhecer para participar.

Pedro Nascimento (Organizador) –
Campina Grande: Editora Leve, 2019

ISBN 978-85-92771-29-4

1. Política 2. Sociedade 3. Educação I. Título

CDU 32 | CDD 320

Linha editorial:

leve**paraescola**

© 2019 do texto e capa: Pedro Nascimento
Campina Grande – PB – Brasil
cienciapoliticaufcg@gmail.com

© 2019 da diagramação: Editora Leve
Prefixo editorial 92771/ Agência Brasileira
Campina Grande – Paraíba - Brasil
editoraleve.com

1ª Edição [2019]

Registrado e Armazenado conforme Lei nº 10.753/2003 | Lei nº 9.610
AGÊNCIA BRASILEIRA DO ISBN | BIBLIOTECA NACIONAL

| FILHOS DA ÉPOCA

Somos filhos da época e a época é política.

Todas as tuas, nossas, vossas coisas diurnas e noturnas,
são coisas políticas.

Querendo ou não querendo, teus genes têm um
passado político, tua pele, um matiz político, teus
olhos, um aspecto político.

O que você diz tem ressonância, o que silencia tem
um eco de um jeito ou de outro político.

Até caminhando e cantando a canção você dá passos
políticos sobre um solo político. Versos apolíticos
também são políticos, com um brilho já pouco lunar.
Ser ou não ser, eis a questão.

Qual questão, me dirão. Uma questão política. Não
precisa nem mesmo ser gente para ter significado
político. Basta ser petróleo bruto, ração concentrada
ou matéria reciclável.

Ou mesa de conferência cuja forma se discutia por
meses a fio: deve-se arbitrar sobre a vida e a morte
numa mesa redonda ou quadrada.

Enquanto isso matavam-se os homens, morriam os
animais, ardiam as casas, ficavam ermos os campos,
como em épocas passadas e menos política.

Wisława Szymborska*

*vencedora do Prêmio Nobel de Literatura em 1996,
que faleceu em 2012 aos 88 anos.

| O ANALFABETO POLÍTICO

O pior analfabeto é o analfabeto político.

Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos.

Ele não sabe o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas.

O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política.

Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaio das empresas nacionais e multinacionais.

Berthold Brech

| SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
Pedro Nascimento	
PREFÁCIO	15
Fábio Ribeiro Machado	
1 A IMPORTÂNCIA DA CONSCIENTIZAÇÃO POLÍTICA E A DEMOCRACIA	19
Humberto Dantas	
2 DEMOCRACIA: UM CONCEITO CONTEMPORÂNEO	33
Pedro Nascimento	
3 DEMOCRACIA ENQUANTO CONJUNTO	45
Pedro Nascimento	
4 A DIVISÃO DOS PODERES: OS FREIOS E CONTRAPESOS	55
Humberto Dantas	
5 INDEPENDÊNCIA DO JUDICIÁRIO: UMA FORMA DE COMBATE A CORRUPÇÃO?	63
Pedro Henrique Silva	
6 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL	75
Tatiana Braz Ribeiral	
7 ELEIÇÕES, REDES SOCIAIS E FAKE NEWS	85
Kyeve Maia e Eduardo Souza	

8 | AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES E O IMPACTO NO GRAU DE
CONFIANÇA NOS PARTIDOS POLÍTICOS LATINO-AMERICANOS..... 99

Celso Fernandes da Silva Júnior

9 | POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE TEORICO SOBRE O ESTÁGIO
PRÉ-DECISÓRIO 121

Eduardo Souza e Kyev Maia

10 | POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA: UMA ANÁLISE DA LEI
DE ACESSO A INFORMAÇÃO NO BRASIL..... 133

Pedro Nascimento

11 | UMA INTRODUÇÃO AO FEDERALISMO E O CASO BRASILEIRO151

Marcello Simão Branco

12 | UMA INTRODUÇÃO AOS SISTEMAS ELEITORAIS E O CASO
BRASILEIRO 159

Marcello Simão Branco

13 | OS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS167

José Paulo Martins Jr

| REFERÊNCIAS.....179

| BREVE CURRÍCULO DOS AUTORES 195

Certa feita, em um dos cursos sobre educação política, realizado em uma escola pública, no interior de Pernambuco, perguntei quem dos alunos tinha interesse pelo tema da política. Houve um breve silêncio e, de repente, um aluno respondeu lá no fundo da sala “eu não gosto de política” outro bradou “todos os políticos são corruptos por isso o Brasil não vai para frente.” Em seguida, no meio da sala, uma aluna comentou “sempre votei em candidatos esperando que eles cumprissem com o que prometeram, mas, na maioria das vezes, eles não fizeram o que prometeram em período de campanha, por isso, não vejo futuro na política.”

Infelizmente, essa é uma realidade visível em grande parte da sociedade. Segundo pesquisa desenvolvida pela Universidade Vanderbilt, em parceria com a FGV, 94% dos brasileiros acreditam que políticos são corruptos. Outra pesquisa desenvolvida pelo Instituto Locomotiva/Ideia Big Data, detectou que, 96% dos brasileiros não se sentem representados pelos políticos em exercício no país. Em resumo, o brasileiro tem pouco interesse pela política.

Esse quadro é preocupante. A falta de interesse da sociedade pela política, influência diretamente a nossa qualidade de vida. Nossas

relações diárias são movidas pela política. Em casa, na escola, no trabalho, em nossos relacionamentos pessoais, entre outras áreas de nossas vidas, a política está presente. Como bem destacou Aristóteles, o homem é um ser político em todas as suas relações.

O homem não tem a opção pela não política e na sociedade, não há espaço para apolíticos. Voltar as costas para a política, é negar-se ao direito de participar efetivamente da coisa pública. É virar-se contra mecanismos que nos possibilitem escolher o melhor rumo para nossa sociedade. É dizer que, as decisões do governo não são importantes. É permitir que corruptos assumam lugares de destaque na política e permitir que esses políticos decidam por nós. Essa é uma das consequências da ausência da sociedade na política.

A ideia dessa obra surgiu a partir dos vários cursos sobre educação política, ministrado por mim em algumas cidades dos Estados de Pernambuco e da Paraíba. Esses eventos me fizeram enxergar o quanto a sociedade precisa conhecer e participar da política. Não me refiro necessariamente a uma participação por meio de filiações partidárias, me refiro a participação por meio do voto, da fiscalização, do acompanhamento dos mandatos dos políticos e por meio de todas as vias institucionais.

O livro que ora se apresenta, ***Educação Política: Conhecer Para Participar***, é uma tentativa de fazer o cidadão entender seu papel central na política. É um convite para participarmos de um mundo do qual achamos não fazer parte, mas, que, na verdade, nossa vida em sociedade é delineada por ele.

Ele está organizado em treze artigos, escritos por cientistas políticos, selecionados de forma criteriosa para contribuir com a presente obra. Os capítulos que se seguem abordam temas relevantes e estão distribuídos da seguinte forma: democracia, transparência, participação, corrupção, sistemas eleitorais, *fake News* e políticas públicas. Todos eles escritos em linguagem simples e acessível, com objetivo de proporcionar ao leitor maior compreensão do conteúdo.

Meu desejo é que você desfrute de todo o conteúdo da presente obra e que, seu conhecimento seja ampliado e multiplicado junto a outros cidadãos que vivem politicamente em sociedade.

Pedro Nascimento
Organizador da obra

Personalidade icônica da ciência política no século XX, Robert Dahl em sua obra *Análise política moderna* asseverou aos seus leitores que, “quer uma pessoa queira ou não, virtualmente ninguém está completamente fora do alcance de um tipo qualquer de sistema político. E assim, sendo a política tendencialmente onipresente é problemático explicar quais os resíduos ‘não políticos’ da vida humana”. Dahl assevera que “um cidadão encontra política no governo de um país, de uma cidade, de uma escola, de uma igreja, firma de negócios ou sindicato, clube, partido político, associação cívica e uma diversidade de outras organizações. A política é um fato inescapável da existência humana. Todos estão envolvidos, de uma maneira ou outra, num dado momento, num determinado gênero de sistema político”.

Difícil contestar o professor Dahl! Em muitos momentos de nossas vidas, sentimos a necessidade de debater acerca da política (outras pessoas nem tanto), seja sobre um determinado ato de nossos governantes, seja sobre as querelas do nosso cotidiano. Política pode e deve ser alvo de discussões e debates. Sem o debate político franco e aberto a todos, o que nos resta em termos políticos é apenas a força, que ao invés de produzir discussões, produz o silêncio, ou seja, ao invés de germinar uma democracia, produz apenas o autoritarismo.

Por mais que em alguns momentos discutir acerca da política possa parecer cansativo ou até desagradável, é algo necessário para os indivíduos, para a sociedade.

Em certa medida assistimos em larga escala no mundo contemporâneo casos de pessoas que, ao invés de emitir uma opinião política com fundamentos plausíveis, cultivam o ódio, que, ao invés de interpretar e emitir uma opinião coerente criam preconceitos políticos sem lastro que tornam infértil o terreno da política. Nada de bom cresce quando a política passa a ser preenchida por *teorias da conspiração*, em que as opiniões políticas se tornam meramente especulativas, desenvolvendo um ambiente necessário para o crescimento de ideias e comportamentos não democráticos. A filósofa Hannah Arendt já nos alertava para o perigo de se perder a política em nossa vida pública.

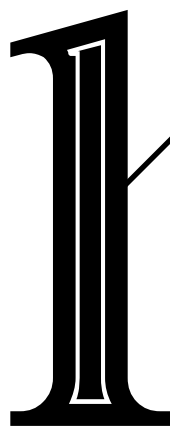
Em ***Educação Política: Conhecer Para Participar***, os autores nos trazem a possibilidade de entender melhor e de modo mais acurado os principais temas que conformam a política na atualidade. Os artigos que compõem esse compêndio nos fazem refletir sobre a importância que a política tem em nossas vidas e como ela nos afeta no dia a dia a partir de tomadas de decisões complexas realizadas por diversos agentes políticos, incluindo nós mesmos. Tudo isso feito a partir das principais abordagens teóricas sobre questões fundamentais do mundo político e da ciência política.

Cientistas políticos e estudantes de pós-graduação em ciência política, nesse livro, conseguem problematizar diversas questões políticas de uma maneira acessível e didática, sem esquecer a complexidade dos pontos trabalhados, de modo a respeitar não só a tradição do pensamento político, como também novas abordagens. Temas relevantes na ciência política são contemplados aqui, como conscientização política, democracia divisão de poderes, participação política, eleições, políticas públicas, partidos políticos, sistemas eleitorais, são

desenvolvidas e exploradas dentro de suas próprias perspectivas teóricas e multiplicidades de entendimentos.

De maneira sugestiva, esses trabalhos reunidos e publicados nesse livro estabeleceram pontes entre as percepções conceituais e teóricas da política e a própria prática política cotidiana de forma pragmática, deixando teoria e prática conectadas e indissociáveis, o que torna a leitura mais próxima e acessível a todo tipo de público, agradável tanto para o leigo como para o próprio especialista e estudantes da área. O leitor reconhecerá essa possibilidade no presente livro que me faz lembrar Roland Barthes: “saber com sabor”.

Fábio Ribeiro Machado
Professor de Ciência Política - UFCG



**A IMPORTÂNCIA DA
CONCIENTIZAÇÃO POLÍTICA
E A DEMOCRACIA**

Humberto Dantas

1 | A IMPORTÂNCIA DA CONSCIENTIZAÇÃO POLÍTICA E A DEMOCRACIA

Humberto Dantas

O trabalho que iniciamos a partir daqui tem um intuito muito especial. Além da formação política suprapartidária e da concessão de instrumentos para os alunos estenderem seus conhecimentos sobre o tema, objetivamos a criação de um corpo de multiplicadores. Esse contingente deve ter em mente que as informações debatidas devem ser levadas adiante. Seja sob a forma de indicação, ou seja, encaminhando outros cidadãos para que estejam aqui conosco, ou como emissários de nossas discussões, levando nossos conceitos para seus lares, ambientes de trabalho e relações sociais.

Vivemos, infelizmente, em um país em que grande parte da sociedade enxerga a política com pouco interesse. A informação não é debatida e alguns preconceitos afastam os cidadãos de algo indispensável para nossa sobrevivência. O que temos que ter em mente é que em uma sociedade como a que vivemos, o desinteresse e a falta de informação política são fatores que influenciam diretamente a qualidade de nossas vidas. A política está presente em todas as nossas relações. Fazemos política em casa, no trabalho, em nossos relacionamentos pessoais etc. O homem é um ser que vive a política em todas as suas relações. A política, nesse sentido, pode ser entendida como um jogo,

onde concedemos e conquistamos espaços em busca de uma posição que nos beneficie, nos dê segurança e, ao mesmo tempo, faça com que nossos pares também conquistem posições relevantes.

Voltar as costas para a política é virar-se contra os mecanismos que nos possibilitam escolher os rumos que queremos para nossas vidas. Quando dizemos que não gostamos de política, ou que simplesmente não ligamos para ela, estamos na verdade abrindo mão de participar da administração dos caminhos que nos dizem respeito. Além disso, quando nos desinteressamos por esse assunto, estamos entregando nosso destino nas mãos de outras pessoas. É desse descuido que podem nascer práticas como a corrupção, por exemplo. É por conta desse afastamento que muitos dos brasileiros costumam enxergar, muitas vezes equivocadamente, os políticos de nosso país como ladrões, corruptos, sujeitos que ganham dinheiro fácil e que trabalham pouco. Se nós, cidadãos interessados, estivermos próximos desses representantes, a administração pública e o exercício dos mais diversos mandatos se tornarão ainda mais transparentes e veremos como é trabalhoso administrar um município, um estado ou um país. Desse modo, gostar de política, informar-se, entender e acompanhar representa cuidar de nossas próprias vidas. A política pública é um exercício de responsabilidade, e é por isso que chamamos de prática de CIDADANIA.

Normalmente quando nós, cientistas políticos, realizamos palestras ou aulas como essas nos deparamos com duas afirmações bastante comuns. É a partir dessas afirmações que conduziremos parte desse nosso encontro. A primeira diz respeito à participação obrigatória dos cidadãos brasileiros nas eleições. É comum ouvirmos dizer que se o voto não fosse compulsório, boa parte da população deixaria de comparecer às urnas. Algumas pesquisas realizadas no ano de 2002 mostram que esse contingente chegaria a metade dos eleitores. Infelizmente, acreditamos que o voto é entendido, antes de qualquer coisa, como uma obrigação porque ele não é interpretado

pela sociedade como um DIREITO. Isso acontece porque as pessoas não costumam enxergar, na prática, as mudanças que o voto é capaz de produzir. Quando um sujeito escolhe, ele está dizendo quem prefere para lhe representar na administração do país, do estado e do município. Isso é algo fundamental. O representante é quem vai ocupar nosso lugar no poder enquanto tomamos conta de nossos assuntos particulares. A despeito dessa delegação de poder, devemos buscar proximidade com o poder, afinal de contas, o poder é constituído pela nossa vontade, pelo nosso desejo, pelo nosso VOTO.

A outra afirmação que sempre surge é que os políticos são todos corruptos, são todos: “farinha do mesmo saco”. Nós, cientistas políticos, chegamos mesmo a ouvir, em oportunidades como essas, que somos representantes de algum partido político e estamos aqui para pedir voto para alguém. Obviamente, cada um de nós, tem suas preferências partidárias. Nas últimas eleições existiram aqueles que votaram em um candidato, enquanto outros votaram em seus maiores adversários. Essa divergência é natural, e faz parte do jogo democrático respeitar as opiniões alheias. Também é natural que debatamos a respeito do porquê de nossas escolhas. É importante lembrar que no Brasil costuma-se dizer que política não se discute. Infelizmente, esse é um dos piores ditados criados no país. A política sem discussão perde uma de suas principais características. Devemos respeitar a escolha de cada um, mas não devemos deixar de debater os motivos que levam nossos amigos e familiares a dirigir suas escolhas. O debate ajuda a construir a sociedade. O importante, é deixarmos claro, que nosso objetivo não é construir um pensamento voltado para o ideal de algum partido existente no país. Respeitamos todos os grupos existentes, e nosso maior compromisso será com a informação suprapartidária, ou seja, desvinculada de bandeiras, números, siglas e figuras do meio político. Sem deixar, no entanto, de utilizar exemplos empíricos e fatos do dia-dia o que certamente envolverá nomes e partidos.

Voltando às duas indagações devemos tecer considerações sobre o voto obrigatório e sobre o sentimento popular de que os políticos são todos corruptos.

O voto obrigatório

Para perguntas e afirmações dessa natureza a resposta é sempre a mesma: a relação entre participação e obrigatoriedade não é tão automática quando se pensa. E a exposição do cenário mundial nos mostra isso. Em países com a Itália, a África do Sul, Israel, Suécia e Espanha o voto é opcional. Nem por isso os eleitores se abstêm desse direito, e mais de 80% do contingente cadastrado comparece às urnas. Em contrapartida, em países como o Peru, o México, a Venezuela, o Paraguai e a Guatemala, o exercício é obrigatório e menos de 60% dos cidadãos exercem seu direito. No Brasil a média de participação é de 78,3% - superior a países desenvolvidos onde o voto também é obrigatório, caso da Bélgica com 75,2%. Em outras nações onde esse direito é compulsório os resultados são ainda mais elevados, são os casos do Uruguai, da Costa Rica, da Grécia, da Austrália e do Chile com mais de 80% de comparecimento. Para não fugir da análise de todas as situações possíveis, é importante lembrar que também é comum a ausência do eleitorado em países em que não existe o caráter obrigatório. No Japão, na Suíça, no Canadá, na França (onde os eleitores se assustaram recentemente) e nos Estados Unidos – países desenvolvidos -, a ausência supera a casa dos quarenta pontos percentuais.

De acordo com os dados acima podemos supor que existem outros fatores que influem na participação do eleitorado, além, simplesmente, da característica opcional ou obrigatória desse direito. O que percebemos então é que o voto é uma questão de consciência e a participação é um sinônimo do envolvimento da população no processo. Sob esse ponto de vista, poderíamos imaginar que o atendimento ou a resposta dos representantes aos representados é o que estimula a

crença da sociedade no processo de escolha. Além disso, alterações nas vidas das pessoas, promovidas por mudanças no partido que ocupa a situação, podem dar a idéia aos eleitores de que o processo eleitoral promove transformações. Assim, o cenário político de uma cidade, de um estado ou de um país depende dos cidadãos. A representação é exercida mediante uma escolha. O sujeito quando vai às urnas prefere X ao invés de Y, W ou Z. Além disso, a insatisfação ou a indignação em relação às opções disponíveis pode levar o eleitor a recusar as alternativas, o que motiva o voto em branco ou nulo. Em qualquer um desses casos o cidadão compareceu às urnas, avaliou as alternativas e escolheu. Esse sujeito tem todo o direito de se queixar, de reclamar e de mostrar insatisfação com qualquer que seja o vencedor. Isso porque, no momento da escolha, ele disse o que preferia, e recebe assim o direito “moral” de avaliar a situação. Quando o sujeito não vota, ele está dizendo que os outros cidadãos podem responder por ele. Que qualquer coisa que os outros resolvam está bom – ele é indiferente, e a apatia é o pior mau da política. Dessa forma, a discussão sobre a obrigatoriedade do voto deixa de fazer sentido quando entendemos o seu verdadeiro valor.

A corrupção na política

Deriva dessa questão o segundo tema que escolhemos para iniciar nossa discussão. Se os políticos são todos iguais, e se envolvem com corrupção, como poderemos votar tranquilos? Não acreditamos nisso. Existem representantes que infringem os limites da ética, da lei etc. Mas sabemos que outra parte significativa é responsável, e busca o melhor para a sociedade. Independente de quem é bom e quem é ruim - e não é nossa tarefa procurar e apontar esses sujeitos aqui - os políticos que nos representam são colocados onde estão por nós. Isso significa dizer que se não estamos satisfeitos com a conduta dos sujeitos que nos representam, boa parte da culpa é nossa.

Lamentavelmente, no entanto, boa parte do eleitorado escolhe seus representantes pautada em motivos pouco racionais: beleza, aparência, riqueza, boa postura, fama, promessas infundadas, troca de favores etc. Essa atitude compromete todo o restante da sociedade. A importância da educação política nesse caso é fundamental. Considerar todos os políticos como corruptos é considerar que também trazemos dentro de nós um pouco dessa corrupção, ou no mínimo uma dose de irresponsabilidade. Isso porque cada representante é um pedaço de nós. Que age por nós, afinal de contas, a lógica da representação é exatamente essa: conceder a outro uma responsabilidade com a qual não podemos (ou queremos) arcar. Dessa forma: fiscalizar, acompanhar, cobrar, se informar e escolher conscientemente faz parte de nossas obrigações conosco e, principalmente, com a sociedade.

Findada essa introdução, discutiremos um pouco do conceito de democracia. O objetivo aqui é traçar um caminho capaz de nos mostrar os verdadeiros significados do termo democracia no mundo político. A tarefa não é das mais fáceis, pois inúmeras teorias apontam caminhos diferentes.

Dessa forma, o que para um autor pode significar democracia, para outro pode ser apenas parte do que se entende como tal. A única certeza que temos é que a participação consciente e a responsabilidade de cada eleitor são fundamentais para a plena concretização / entendimento do termo. Dessa forma, o que dissemos anteriormente é indispensável à democracia. De acordo com o cientista político italiano Norberto Bobbio, “a apatia é um dos grandes males, se não o maior, da democracia”.

Popularmente, em nossa vida social, seja no trabalho, em casa ou entre nossos amigos, entendemos democracia como o desejo da maioria. Isso é, quando queremos tomar uma decisão em conjunto damos a oportunidade de todos os que estão presentes escolher uma alternativa. A opção mais votada vence, e o grupo opta por aquele caminho. Essa é a visão mais simples que podemos ter do termo de-

mocracia: o desejo da maioria, expresso em um momento de escolha. Se olharmos para a sociedade em que vivemos será possível notar que as eleições simbolizam esse tipo de escolha. O que são eleições se não um processo onde todos os cidadãos escolhem representantes, idéias, programas ou projetos que julgam ser o melhor para uma cidade, um estado ou um país? A democracia vista de forma simples é exatamente isso: a possibilidade que temos de escolher e seguir a orientação daquilo que a maioria escolheu.

Antes de nos aprofundarmos mais nas definições necessárias ao entendimento do termo democracia é importante destacar a questão da maioria. Quando fazemos uma escolha, devemos entender que mesmo seguindo o caminho trilhado por uma idéia que pode ser diferente da nossa predileta, devemos ter em mente a importância de respeitarmos as minorias, ou seja, a relevância de respeitarmos aqueles que não se tornaram vencedores. Esse grupo tem duas alternativas: juntar-se aos ganhadores ou compor o que chamamos de oposição. Em um mundo democrático não nos basta seguir as orientações do vencedor, mas sim estabelecermos as regras que garantam a sobrevivência das minorias, ou melhor, que respeitem a diversidade de opiniões. O debate, as discussões e a possibilidade de haver uma oposição – que também respeite as regras – é fundamental para a sobrevivência de um regime democrático. Devemos ter em mente que a minoria de hoje pode se tornar a maioria amanhã, e essa é uma das principais características da democracia: garantir a todos a chance de expor suas idéias e convencer a sociedade, por meios previstos em lei, que sua idéia é relevante e pode ser apoiada.

Esse é um dos motivos que nos leva a afirmar que a democracia é preferível em relação a qualquer outro tipo de regime. A liberdade de expressão, a possibilidade de formar oposição e ser igualmente respeitado, cultiva em nós cidadãos a crença de que sempre teremos a oportunidade de expressar a nossa opinião sem sofrermos agressões. A possibilidade de nos expressarmos, e assim construirmos um

mundo democrático, não basta ser garantida na política. Devemos promover essa ação em nossos lares, em nossos empregos e junto de nossos amigos. O debate, a discussão e o confronto sadio de idéias são indispensáveis para o nosso desenvolvimento enquanto cidadãos.

A Grécia Clássica não era uma nação tal qual entendemos hoje. Era, na verdade, um conglomerado de cidades, chamadas de cidades-estado. Uma dessas cidades, ou pólis (usando o termo em grego), era Atenas. Essa talvez tenha sido a mais importante e destacada cidade da Grécia Antiga. É lá que surgiu a experiência de democracia sobre a qual nos apoiamos hoje. Lá, os cidadãos discutiam os assuntos públicos em uma praça (Ágora) e a maioria presente definia os rumos que seriam tomados dali em diante. O grande detalhe é que nem todos os sujeitos que viviam em Atenas eram considerados cidadãos, ou seja, nem todos tinham o direito de participar dessas reuniões públicas.

Os cidadãos atenienses eram homens, ou seja, as mulheres não tinham o direito de participar. Além disso, os jovens também não tinham voz ativa, assim como os escravos – que compunham grande parcela da população. Dessa forma, eram poucos os sujeitos que podiam discutir o futuro da vida pública. Ainda assim, a experiência é louvável, pois esse é o primeiro sistema que se tem notícia em que existia uma possibilidade de debate. As decisões tomadas em praça pública não demandavam representantes. Isso significa que o cidadão ateniense não escolhia um deputado, um senador ou um vereador para lhe representar. As decisões eram tomadas por cada um dos cidadãos. Esse modelo de democracia ficou conhecido como **democracia direta**, que representa uma forma de escolher / administrar sem intermediários. Atualmente, a impossibilidade de implementação de um sistema como esse é explicada, principalmente, por três razões: o enorme contingente de cidadãos existente em um país, a extensão dos territórios nacionais e o tempo que seria gasto para se decidir algo.

Democracia representativa

A democracia representativa não pode ser entendida como uma resposta histórica às impossibilidades geradas pela democracia direta, cuja experiência mais marcante e conhecida foi a da Grécia Antiga. Isso porque a trajetória do conceito de democracia não é linear. No século XV, na Suécia, foi criado um parlamento que dava a representantes do povo, da burguesia, do clero e da nobreza voz num parlamento. Já no século XVII, funcionando com o intuito de limitar o poder absolutista, a Europa experimentou uma série de experiências de separação dos poderes. Ocupando lugar nos parlamentos estavam cidadãos eleitos para representar determinadas parcelas da sociedade, na maioria das vezes as partes que tinham dinheiro ou propriedades. É dessa escolha que nasce a ideia de democracia representativa, ou seja, o sujeito (eleitor) escolhe um representante para ser sua voz no poder. Mas é interessante destacar que esse conceito nasceu ligado à posse. O cidadão que tinha algo a perder, sob o ponto de vista econômico, tinha direito à escolha de representantes, o restante era desprezado.

Iniciamos o século XX com a percepção de que não bastava mais pensarmos em representação de determinadas classes no poder. A ideia de que deveria votar quem tinha algo a perder – sob o aspecto econômico – foi deixada de lado. Passava a vigorar o sentimento de que todos os cidadãos podiam contribuir para a construção do poder, e isso significa dizer que nenhum adulto deve ser isentado do voto.

Nasce a ideia do sufrágio universal (participação de todos). A mulher passa a fazer parte da política, assim como os cidadãos das classes mais pobres. Atravessamos grande parte do século XX sob a crença de que a forma representativa, desde que assegurada a liberdade de participação de todos os cidadãos, era “ideal” para contemplarmos amplamente o conceito de democracia.

Após quase cem anos, chegamos ao fim do século XX acreditando na existência de uma crise dessa forma representativa. Mas

o que nos leva a esse tipo de percepção? Por uma série de motivos os representantes já não conseguem mais identificar e atender todas as demandas da sociedade. As exigências vêm se tornando mais complexas, e parece clara a necessidade de interatividade entre o governo e a sociedade, ou seja, entre representantes e representados.

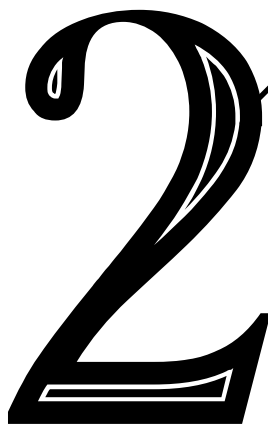
O conceito de democracia sofre então uma nova guinada em sua trajetória dinâmica. O sistema representativo já não responde aos anseios da sociedade, mas a democracia direta parece inviável. Como resultado, começa a se fortalecer o conceito de **democracia participativa**, com características semidiretas, ou seja, não desconsidera os representantes, mas aproxima a sociedade da arena decisória. De acordo com alguns teóricos, a democracia participativa passa a configurar-se como um continuum entre a forma direta e a representativa. E cabe aos Estados Modernos criarem mecanismos que viabilizem o estreitamento dessas relações.

O Brasil tornou-se um exemplo mundial no desenvolvimento de ferramentas alternativas de participação com o Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989). A medida espalhou-se pelo país, e hoje centenas de governos – estaduais e municipais – implementaram tais ferramentas em suas administrações. Em inúmeras localidades também foram testadas, com sucesso, experiências de Gestão Participativa. Além de discutir os investimentos, a sociedade passou a participar de reuniões que visavam democratizar o gerenciamento de alguns serviços. Adicionalmente, centenas de Conselhos Gestores de Políticas Públicas surgiram para discutir temas pontuais, dando aos governos diretrizes e idéias a respeito de serviços específicos. Por fim, surgiram as Comissões de Legislação Participativa, uma iniciativa inaugurada pela Câmara dos Deputados que, rapidamente, espalhou-se por dezenas de estados e municípios. A idéia consiste em viabilizar a participação da sociedade nos trabalhos legislativos.

Outros países também se destacaram na criação de ferramentas dessa natureza. A Auditoria dos Cidadãos sobre a Qualidade da

Democracia, desenvolvida na Costa Rica, tem o intuito de medir como a democracia funciona na vida cotidiana dos cidadãos e o que o governo pode fazer para melhorar a qualidade do atendimento dos órgãos públicos; o Movimento Poder Cidadão na Argentina, onde a sociedade civil regula o funcionamento interno dos partidos, função antes desenvolvida por agências estatais; a participação da comunidade na elaboração do orçamento público na África do Sul, na Índia e em Israel; e a participação de entidades da sociedade civil no processo constituinte da Tailândia em 1997.

O que todas essas experiências apontam é que a implementação de tais ferramentas demanda um cuidadoso programa de educação política. Além disso, é importante destacar que a democracia não é mais apenas um sinônimo de escolha, mas também de participação. Ao cidadão moderno já não basta mais votar, ele tem que estar atento às ferramentas que o poder público coloca a sua disposição para que lhe seja possível administrar parte daquilo que é seu. Se a sua cidade ou estado não lhe concede canais de participação é hora de cobrar por isso também. A democracia, dinâmica e inovadora, transcende o “simples” conceito de escolher, em um momento pontual, candidatos e candidatas.



**DEMOCRACIA
UM CONCEITO
CONTEMPORÂNEO**

Pedro Nascimento

2 | DEMOCRACIA: UM CONCEITO CONTEMPORÂNEO

Pedro Nascimento

Democracia é um regime político utilizado por vários países no mundo, principalmente, pelos que estão localizados no ocidente. A todo o momento, presenciamos nos noticiários manifestações de pessoas que vivem em algum tipo de regime autoritário, aclamando a imediata instauração de um regime democrático. Estudiosos afirmam que, sua disseminação no mundo é um evento inevitável e que, sua total implantação é só uma questão de tempo.

Ou seja, segundo essa ótica, todos os países estão sujeitos a aderirem à democracia como regime político, visto que ela se apresenta como o melhor modelo de governo se comparado aos regimes fechados vividos por alguns países, a exemplo da Coreia do Norte. Mas, o que vem a ser um regime democrático? E como é possível avaliar seu grau de eficiência? Antes de começarmos nossa explanação, é importante trazermos uma definição de democracia para só assim podermos avançar em nossa análise.

Definir democracia parece algo simples e fácil de se fazer, porém, segundo o cientista político Jorge Zaverucha, existem mais de 250 definições para o termo democracia, sendo estes utilizados de acordo com cada caso estudado. No presente artigo, utilizarei a definição de

democracia contemporânea, elaborada pelo cientista político, Robert Dahl.

A escolha pela sua definição se dar pela composição precisa e atual do conceito. Para Robert Dahl, em uma democracia de grande escala, é necessária a existência de instituições capazes de atender as necessidades da sociedade de forma igualitária e justa. Portanto, a existência de um governo capaz de trazer respostas as demandas dos cidadãos.

O conceito de democracia em Dahl

Em sua análise, Robert Dahl observou que, o conceito de democracia moderna é fruto de pelo menos dois movimentos importantes. O primeiro ocorreu na Grécia antiga e em Roma e mais tarde na Itália medieval, onde o lugar das ideias e práticas democráticas, se resumiam a cidade-Estado. A segunda grande transformação herdada pela democracia contemporânea, se deu com o gradual afastamento da cidade-Estado, dando lugar a uma esfera mais ampla da nação, país ou Estado Nacional.

Segundo Dahl (2012) a ampliação do debate democrático para o Estado nacional, resultou em pelo menos oito consequências que, tomadas em conjunto, reforçam a diferença entre democracia moderna e os ideais e práticas do antigo regime democrático.

A primeira consequência é a ideia da representação. Essa foi a mudança mais óbvia, tendo em vista que, os representantes substituíram quase que inteiramente a assembleia dos cidadãos, típico da democracia antiga. Isso ocorreu devido à grande extensão de territórios dos novos Estados e a modernização da sociedade. Devido a esses dois fatores cruciais, fez-se necessário substituir o modelo de participação direta para o modelo de democracia representativa. Para Dahl, “a representação pode ser compreendida como um fenômeno histórico

e também como uma aplicação da lógica da igualdade a um sistema político em grande escala” (DAHL, 2012, p. 340).

A segunda consequência apresentada pelo autor, foi a expansão ilimitada. No modelo de democracia antigo, pensava-se que a democracia só era possível em cidades pequenas e com população reduzida. Com o instrumento da representação, as barreiras democráticas estabelecidas pela cidade-Estado foram eliminadas, ampliando o leque democrático. Como consequência da ampliação da representação foram criados os limites para a democracia participativa. Essa é apresentada por Dahl como sendo a terceira consequência. O crescimento territorial, populacional e a agitação da vida moderna, limitou algumas formas de participação política. Na Grécia antiga, as pessoas que eram consideradas cidadãos, se reuniam para decidirem de forma efetiva assuntos referentes a coisa pública. Com a modernidade, esse modelo de participação se tornou inviável, dando lugar a outras formas de participação política.

Como quarta consequência temos a diversidade. Quanto maior e mais inclusiva for a unidade política, mais seus habitantes tendem a exibir maior diversidade de comportamento, de modos pertinentes a política, a religião, a identidade regionais e éticas, nas crenças e ideologias políticas e nas mais diversas variáveis que compõe a vida social. Portanto, os países devem ter uma democracia madura o suficiente para assimilar essa demanda. Esse comportamento resulta na quinta consequência: o conflito. Segundo Robert Dahl,

Em consequência a diversidade, porém, as discussões políticas se multiplicam, o conflito torna-se um aspecto inevitável da vida política e o pensamento e as práticas políticas tendem a aceitar o conflito, não como uma aberração, mas como uma característica normal da política (DAHL, 2012, pp. 345).

O conflito enquanto característica do processo de democratização, é entendido pelo autor como interesse heterogêneo, fruto da diversidade social, uma vez que, a diversidade de interesses faz parte da natureza do homem em sociedade. Em contra partida, a supressão desses conflitos, enquanto forma de expressão do interesse individual ou coletivo, resultaria na supressão da liberdade do homem.

A sexta consequência, o pluralismo social e organizacional, se refere a existência de um número significativo de grupos e organizações sociais que são relativamente autônomas umas com relação às outras e também no que diz respeito ao próprio governo. A democracia deve permitir a organização de pessoas por meio de grupos institucionais ou não. As pessoas devem ter o direito de se posicionar contrárias ao governo sem que sejam punidas por isso. São algumas das garantias que o regime democrático deve assegurar aos seus cidadãos.

A sétima consequência diz respeito a expansão dos direitos individuais, que ocorreu principalmente em países e *governos poliarquicos*. Na Grécia antiga, os direitos individuais eram assegurados apenas as pessoas que eram considerados cidadãos, ou seja, uma pequena parcela da sociedade, que detinha o direito de participar das decisões da assembleia. Com o advento dos governos *poliarquicos*, o conceito de cidadão adquire novo significado como também, há um aumento no número dos direitos individuais.

A oitava e última consequência da segunda transformação democrática, corresponde ao aparecimento desse conjunto de instituições, necessárias ao processo democrático em grande escala, denominadas de “instituições da *poliarquia*”. Nesse sentido, segundo Dahl, a *poliarquia*¹ é uma ordem política que se diferencia das demais por possuir

1 Termo usado por Robert Dahl que se refere a um modelo de democracia procedimental. Segundo Dahl, nas poliarquias os cidadãos devem ter oportunidades plenas de formular suas preferências; de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletividade; e de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (DAHL, 2005, p. 26).

duas principais características: (I) cidadania extensiva a um número relativamente alto de adultos; (II) os direitos de cidadania incluem não apenas a oportunidade de se opor aos funcionários mais altos do governo, mas também a de removê-lo dos seus cargos por meio do voto.

De forma geral, essas duas características gerais da *poliarquia* exige a existência de seis características, fundamentais para garantia de direitos dos individuais e coletivos: cidadãos: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informações diversificadas; autonomia para as associações; e, cidadania inclusiva.

Democracia

A democracia é resultado de todo esse conjunto. Todo esse processo resultou no alargamento das instituições políticas, diferenciando a democracia representativa moderna de todos os outros sistemas de governo.

De acordo com Robert Dahl, em uma democracia em grande escala é necessário a presença de pelo menos seis instituições políticas: (1) funcionários eleitos; (2) eleições livres, justas e frequentes; (3) liberdade de expressão; (4) fontes de informações diversificadas; (5) autonomia para as associações; e, (6) cidadania inclusiva (DAHL, 2001, p.99).

Todas as seis variáveis apresentadas por Dahl são de igual importância para um regime democrático, por representar a garantia de direitos essenciais aos seus participantes. De forma resumida, as seis instituições descritas por Dahl (DAHL, 2001, pp.99-100) são:

- *Funcionários eleitos.* O controle das decisões do governo sobre a política é investido constitucionalmente a funcionários (políticos) eleitos pelos cidadãos;

- *Eleições livres, justas e frequentes.* Funcionários (políticos) eleitos são escolhidos em eleições frequentes e justas em que a coerção é relativamente incomum;
- *Liberdade de expressão.* Os cidadãos têm o direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários (políticos), o governo, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia prevalecente;
- *Fontes de informação diversificadas.* Os cidadãos têm o direito de buscar fontes de informação diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins;
- *Autonomia para as associações.* Para obter seus vários direitos, até mesmo os necessários para o funcionamento eficaz das instituições políticas democráticas, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, como também partidos políticos e grupos de interesses;
- *Cidadania inclusiva.* A nenhum adulto com residência plenamente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas.

Essas seis instituições não seriam necessárias em unidades menores que um país. Nessas unidades menores, a igualdade do voto se faz necessária, porém, os problemas surgidos poderiam serem resolvidos entre os próprios participantes, sem necessariamente precisar de um representante. Já em uma democracia em grande escala todos esses pré-requisitos são necessários para satisfazer os seguintes critérios democráticos (DAHL, 2001):

Tabela 01: *Componentes do regime democrático.*

Instituições:	Satisfazem os seguintes critérios:
Representantes eleitos...	Participação efetiva
	Controle do programa
	Igualdade de voto
Eleições livres, justas e frequentes...	Controle do programa
Liberdade de expressão...	Participação efetiva
	Controle do programa
Informação alternativa...	Participação efetiva
	Entendimento esclarecido
Autonomia para as associações...	Controle do programa
	Participação efetiva
Cidadania inclusiva....	Entendimento esclarecido
	Controle do programa
	Plena inclusão

Elaboração própria com base em Dahl (2001).

Conforme a tabela 01 as instituições: representantes eleitos; liberdade de expressão; e, informação alternativa satisfazem ao critério de participação efetiva, sendo essa, uma ferramenta importante para as democracias. As eleições livres, justas e frequentes, satisfaz ao critério da igualdade do voto. Já a cidadania inclusiva, satisfaz ao critério do entendimento esclarecido e da plena inclusão.

Vale destacar a importância de cada instituição apresentada pelo autor para a consolidação do processo democrático.

Em uma democracia em grande escala, todos os cidadãos habilitados, devem ter o direito de escolher seus representantes. O grande número de pessoas ou até mesmo os grandes territórios, impossibilitaram a participação direta nas democracias. Dessa forma, como os cidadãos não podem se reunirem para decidir sobre políticas pública, economia, mercado de trabalho, saneamento básico, educação, saúde, entre outros temas complexos, que envolvem diretamente a sociedade, a escolha de políticos por meio do voto, é uma forma do cidadão participar da coisa pública.

As eleições livres, justas e frequentes também são importantes e fundamentais para a democracia. Todos os cidadãos devem ter oportunidade igual de vota, como também, todos os votos devem ser contados como iguais. A igualdade do voto só será plenamente estabelecida mediante eleições livres e justas. Livres no sentido de o cidadão poder ir às urnas sem medo de sofrer algum tipo de repressão; justas no sentido de os votos serem contados com peso igual. Aliada a essas garantias, as eleições devem ser realizadas periodicamente, para que os cidadãos possam ter o controle sobre os funcionários eleitos. Esse conjunto de eleições é definida por O'DONNEL (1998) como mecanismo de controle social, classificada por ele como *accountability* vertical. Esse mecanismo de controle permite ao eleitor, punir ou premiar o governo, votando contra ou a favor dele.

A liberdade de expressão, outra instituição importante para a democracia, é um dos requisitos básicos para que os cidadãos participem da vida política. Por meio da liberdade de expressão, o cidadão pode influenciar outros cidadãos, como também, seus representantes em suas tomadas de decisões. Sem essa garantia, os cidadãos perderiam a capacidade de influenciar o programa de planejamento das decisões do governo (DAHL, 2001).

Como a liberdade de expressão, vários outros critérios básicos e necessários a democracia, exigem que fontes alternativas de informações estejam disponíveis. Sem essa ferramenta, o cidadão fica incapacitado de entender as questões referentes ao governo. As informações não podem estar sob o controle do governo, isso iria inviabilizar a participação do cidadão na coisa pública. Com acesso a várias fontes de informações, o cidadão tem maior capacidade de controle dos atos governamentais.

As associações independentes, assim como a liberdade de expressão, têm papel fundamental em uma democracia. Elas são fontes de educação cívica e esclarecimento cívico: proporcionam informações aos cidadãos, como também, possibilitam a oportunidade para

discutir, deliberar e adquirir habilidades políticas. Ou seja, o cidadão pode optar por se reunir em grupos ou organizações que comungam do mesmo interesse, para divulgar ou defender uma causa na qual acredite.

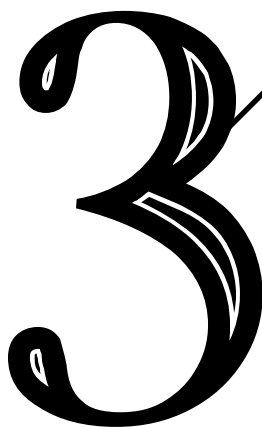
Uma democracia também necessita de uma cidadania inclusiva. O corpo dos cidadãos num estado democraticamente governado deve incluir todas as pessoas que estejam sujeitas às leis do Estado, sem restrição de cor, raça, religião, ideologia, posicionamento político, entre outras escolhas. Vale observar que, as democracias inclusivas devem permitir a efetiva participação de pessoas idosas, não só apenas assegurando o direito de votar, mas todos os direitos estendidos aos demais participantes da sociedade civil.

De maneira sucinta, podemos observar que, a linha de pensamento desenvolvida por Robert Dahl (2001; 2012) para definir seu conceito de democracia moderna carrega um peso histórico, fundamentado nas várias transformações que levaram a democracia moderna tomar forma.

Podemos ainda afirmar que, as seis instituições estabelecidas por Dahl para compor a definição de democracia em grande escala, são igualmente importantes para garantir direitos, inclusão, participação e para possibilitar o controle do governo por parte da sociedade. Assim, um país que não possua o conjunto dessas instituições, até esse ponto não está suficientemente democratizado.

Esses mecanismos, se inseridos na sociedade, terminam por potencializar, qualificar e consolidar de fato as democracias enquanto regime político, visto que, tais características são importantes para promover a responsividade do governo, caracterizando a existência de uma democracia.

Portanto, a observação da existência desses mecanismos na sociedade, em grande ou pequena escala, é o que vai definir o grau de consolidação de um governo democrático, seja ele na esfera nacional, estadual ou municipal.



3

**DEMOCRACIA
ENQUANTO CONJUNTO**

Pedro Nascimento

3 | DEMOCRACIA ENQUANTO CONJUNTO

Pedro Nascimento

Democracia é um regime de governo em que o cidadão detém o poder de tomar decisões políticas e sociais, de forma direta ou indireta, por meio do voto, por meio de mecanismos legais, ou até mesmo, por meio de seus representantes eleitos, que são o legislativo e o executivo.

Para que esses direitos sejam assegurados, é necessário que um conjunto de instituições funcionem de acordo com suas funções e propósitos. O presente artigo tem por objetivo, discutir o regime democrático, destacando as funções da sociedade civil, do executivo e do legislativo brasileiro, apontando para a necessidade de seu funcionamento pleno, para consolidação da democracia.

Esse modelo de regime tem se destacado como preferível por cidadãos de vários países do mundo. O que o diferencia de outros regimes, entre outras coisas, é a capacidade de priorizar o povo como principal alvo das tomadas de decisões do governo. Ou seja, o governo tem por objetivo administrar a coisa pública zelando pelo interesse e necessidade da população. Por outro lado, o povo detém o poder maior, ao decidir quem irá lhes representar.

O voto lhes possibilita esta decisão. Por meio dele, o cidadão prioriza candidatos que, segundo sua avaliação, tem capacidade para representar seus anseios. Essa é uma das características-chaves da

democracia: permitir a todos a oportunidade de expor suas ideias e convencer a sociedade, de que, seu posicionamento é relevante para sanar os problemas enfrentados pelos cidadãos e promover as mudanças desejadas.

Além do poder de eleger, o povo pode participar do governo por meio de vários mecanismos desenvolvidos com esse objetivo. Com o crescimento e modernização da sociedade, os governos precisaram modernizar seus modelos de gestão, ampliando o leque de participação social, possibilitando a inserção da sociedade nas decisões de temas de interesse dos cidadãos.

De forma geral, os mecanismos de participação podem ser classificados em dois grupos importantes: 1) os tradicionais e; 2) os alternativos. O primeiro grupo é garantido em praticamente todos os países que são regidos por um regime democrático. São os plebiscitos, projetos de iniciativa popular e referendo. No Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988 esses direitos foram assegurados. Dessa forma, o cidadão pode participar legalmente dos seguintes instrumentos de participação:

- *Plebiscito*: antes que uma decisão seja tomada pelo governo, a sociedade é consultada a respeito. A decisão da maioria do povo determina o rumo de cada política pública. O único plebiscito registrado no Brasil, aconteceu em 1993, quando o governo consultou a população para decidir entre República e Monarquia, entre o Presidencialismo e o Parlamentarismo. O povo optou pela República Presidencialista
- *Referendo*: é uma ferramenta de consulta popular, que ocorre logo após o governo tomar uma decisão geradora de grande impacto e polêmica. Diferentemente do plebiscito que “pergunta” antes de implantar uma política pública, no referendo, a política pública é implantada e a sociedade é consultada se desejam manter ou se preferem mudanças. A

decisão da maioria do eleitorado sempre é acatada. No Brasil, um único referendo foi registrado. O estatuto do desarmamento foi implantado em 2003 e, em 2005 a sociedade foi convocada para saber se éramos favoráveis ou contrários a comercialização legal de armas de fogo e munição no país. A maioria optou por manter o comércio.

- *Lei de Iniciativa Popular:* acontece quando a sociedade resolve criar um projeto destinado a Câmara dos Deputados, propondo solução para determinado problema enfrentado pela sociedade. Para isso, é necessário um levantamento de mais de um milhão de assinaturas, colhidas em diferentes estados do país. Mesmo sendo essa uma iniciativa elogiada por grande parte das entidades representantes da sociedade, ela esbarra na burocracia, ao exigir a coleta de mais um milhão de assinaturas, distribuídas em diversos estados do Brasil.
- *Orçamento Participativo:* nesse mecanismo, a sociedade é chamada a participar de reuniões para discutir o rumo do dinheiro público. Em grandes cidades e estados, geralmente ocorre em vários lugares, com objetivo de alcançar o máximo de pessoas. Essa iniciativa se espalhou pelo país e hoje quase todos os estados adotam esse mecanismo. O Orçamento Participativo é baseado em três princípios básicos: 1) todos os cidadãos têm o direito de participar; 2) a participação é regida por uma combinação de elementos da democracia direta e representativa, a realizar-se por intermédio das instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes; e, 3) os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo, baseado em uma combinação de critérios gerais (critérios estabelecidos pelas instituições participativas com objetivo de definir as prioridades) e critérios técnicos (critérios de viabilidade técnica ou econômica, definidos

pelo Executivo, e normas jurídica, federais, estaduais e municipais). O Orçamento Participativo ganhou destaque por muitos anos, porém, atualmente, pesquisadores tem questionado quanto a sua eficácia, do ponto de vista dos objetivos iniciais.

- *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*: tem por objetivo discutir temas pontuais. Os conselhos (de saúde, educação, de assistência social, infância e juventude, etc.), são instalados principalmente nas dependências dos municípios e compostos por integrantes dos Estado e da sociedade em geral.
- *Gestão Participativa*: a sociedade participa de reuniões com objetivo de debater com a sociedade as ideias e alternativas que possibilitem a criação de melhorias e aperfeiçoamento da gestão pública.
- *Comissão de Legislação Participativa*: criada em pela Câmara dos Deputados em 2001, a CLP consiste em viabilizar a participação da sociedade civil nos trabalhos legislativos. Qualquer organização da sociedade que possua um estatuto, pode inscrever-se na Comissão e enviar propostas legislativas à Câmara dos Deputados. as propostas ficam à disposição dos Deputados Federais, que podem levar para ser debatido no Congresso.
- *Governo Eletrônico*: representa um avanço nos governos democráticos. Com esse mecanismo, os governos das instancias estadual, municipal e nacional, colocam a disposição da sociedade civil o máximo de conteúdo possível (por meio de um portal na internet), com objetivo de tornar a gestão mais transparente. A Lei de Acesso à Informação, aprovada em 2011, consolidou essa ferramenta, ao exigir que os poderes públicos federais, estaduais e municipais atuem com transparência diante da sociedade civil.

Esses mecanismos, se executados da forma correta, tem a capacidade de consolidar o regime democrático, tendo em vista a aproximação do governo com a sociedade civil, por meio da participação.

O Executivo por sua vez, tem o papel de administrar a cidade (no caso dos municípios). Ele faz cumprir as leis estabelecidas, faz com que os impostos sejam cobrados, e o dinheiro arrecadado, ele transforma em obras públicas que atendam às necessidades da população. É ele que faz intermediação entre os poderes federais e estaduais na intenção de buscar maiores investimentos e recursos para a cidade, visando o desenvolvimento e bem-estar do povo.

O Executivo também tem a função de enviar projetos para a casa legislativa, bem como, sancionar ou vetar os projetos de leis criados pela casa legislativa, tendo sempre em vista a melhoria de vida da população que ele representa. O Executivo é o mais alto representante legal do povo, pois é ele que está mais perto do executivo e legislativo estadual e federal, portanto, sempre representando a cidade em que governa diante dessas esferas de poder.

Em contrapartida, o Executivo não governa sozinho. Faz-se necessário o apoio Poder Legislativo para governar e buscar melhorias para a população. Os parlamentares são eleitos pelo voto direto para governar por um mandato de quatro anos, e, pode se candidatar sempre à cadeira do legislativo.

O parlamentar é o político mais próximo da população, portanto tem a função de acompanhar o dia a dia das comunidades, e por isso conhecer de perto suas necessidades. Ele é eleito para representar a população diante do executivo, apresentando os problemas e criando soluções por meio de políticas públicas, elaboradas para sanar as dificuldades da sociedade civil.

É no legislativo que os projetos tomam corpo e se transformam em políticas públicas. Ou seja, o legislativo discute a melhor forma de implementar um projeto, visando o bem-estar da sociedade. Uma vez definido essa etapa, a execução do projeto depende da fiscalização

dos representantes da sociedade. Além dessas funções, o legislativo deve atuar de forma transparente diante do seu eleitorado, prestando contas de suas ações. Ele também atua com a função de julgar as contas públicas do Executivo e, em caso de improbidade administrativa, tem o poder de puni-lo, observando as prerrogativas constitucionais.

Observando as funções dos parlamentares, o cientista político Humberto Dantas, desenvolveu uma pesquisa para avaliar o nível de eficiência do legislativo, baseado em cinco critérios: eficiência do parlamentar como legislador e fiscalizador, capacidade de ser coerente com as posições do partido, habilidade enquanto gestor e transparência do mandato. Cada critério é avaliado da seguinte forma:

- *Bom Legislador*: esse critério leva em consideração a quantidade de projetos de lei e emendas de autoria do parlamentar, como também, sua assiduidade as votações das casas legislativas. Esse critério não observa os projetos de lei que sugere alterações de nome de rua, data comemorativa, oferta de medalhas de honra, ou algum outro tipo de título. Esse conjunto de projetos não causam impacto direto na sociedade, no sentido de melhorar sua qualidade de vida, por isso são descartados da avaliação.
- *Bom Fiscalizador*: tendo como princípio uma das funções do legislativo, a pesquisa avalia o potencial fiscalizador do parlamentar. É seu papel vigiar e fiscalizar o executivo, certificando-se de que o poder executivo está aplicando corretamente o orçamento público.
- *Coerência Partidária*: esse critério leva em conta a fidelidade do parlamentar com o partido ao qual está filiado. Ele observa se o parlamentar dissolveu ou consolidou um partido novo apenas para atender suas necessidades eleitoreiras do momento e, se o parlamentar vota de acordo com os posicionamentos ideológicos de sua legenda.

- *Habilidade Enquanto Gestor*: a eficiência do parlamentar enquanto gestor, pode ser observado por sua capacidade em tirar projetos do papel e torna-lo em políticas públicas, por meio da captação de recursos via emendas parlamentares ou alianças políticas, como também, pela boa administração da sua verba de gabinete.
- *Transparência do Mandato*: esse é um dos critérios que todo parlamentar deveria observar. O legislador precisa prestar contas de seu mandato à sociedade e estar sempre em contato com sua base eleitoral.

Esses critérios são importantes para avaliar o desempenho do parlamentar ao longo de seu mandato. Sua capacidade de propor projetos visando trazer melhorias a sociedade, é uma prova clara de que, o parlamentar conhece de perto as necessidades da sociedade e possui competência para propor soluções eficientes.

A fiscalização é uma das funções mais importantes do parlamentar. Esse mecanismo, proporciona um melhor funcionamento dos serviços públicos, ao mesmo tempo em que, se constitui como importante recurso político para exigir do Executivo cumprimento dos projetos de acordo com o que foi decidido pela Câmara. A fiscalização pode ser classificada em três momentos: fiscalização orçamentaria (acompanhar o orçamento do Município), fiscalização comum (acompanhar obras e serviços públicos em andamento), convocação (o vereador pode solicitar esclarecimentos aos diretores, secretários e responsáveis pelos órgãos da Administração Pública). É importante observar que, em muitas situações a fiscalização fica comprometida, pelo fato de, muitas vezes, a maioria dos legisladores fazerem parte da bancada do Executivo.

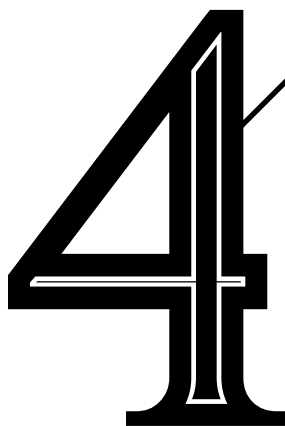
Essas ponderações nos permitem fazer algumas observações importantes. Para que o regime democrático seja aperfeiçoado, é necessário a participação do máximo de pessoas da sociedade civil na

gestão pública. Nos últimos anos, muitos mecanismos foram criados com objetivo de incentivar a participação social. O que se deve ser questionado é, até que ponto tais mecanismos são eficientes naquilo se propõe.

Outra observação importante é que, para que a participação social seja efetiva, é necessário a implantação de um conjunto de programas de educação política. A sociedade precisa saber do que se trata cada mecanismo para só assim, poder atuar de forma eficaz.

O cidadão precisa entender que seu papel não se resume apenas no voto, na escolha de seus representantes. Precisa entender que existe participação para além do voto.

Saber como funcionam as instituições dos governos, entender suas funções, seus objetivos, é fundamental para geração de uma participação mais efetiva e conseqüentemente, para o aprimoramento do regime democrático. Dessa forma, a sociedade só será capaz de participar efetivamente da gestão pública, se entender de fato os mecanismos que se apresentam e o funcionamento das instituições.



**A DIVISÃO DOS PODERES:
OS FREIOS E CONTRAPESOS**

Humberto Dantas

4 | A DIVISÃO DOS PODERES: OS FREIOS E CONTRAPESOS

Humberto Dantas

A ideia de divisão dos poderes nasce da necessidade de se dividir o poder absoluto e concentrado. O objetivo, nesse caso, é contrapor as ideias absolutistas, que justificavam a concentração dos poderes nas mãos de um soberano. Nesses casos, a vontade do soberano se confundia com a vontade do Estado, exemplificada pela célebre frase de Luis XIV: *l'Etat c'est moi* (O Estado sou eu). Esta concentração de poderes levou às arbitrariedades e ao abuso. Com a ascensão da burguesia o seu fim foi determinado.

A história da separação dos poderes é a história da evolução da limitação do poder político. Tal limitação pode ser entendida como uma doutrina, e considerações a seu respeito são feitas desde a Grécia e Roma antigas. Em sua obra *Política*, Aristóteles defende a idéia de constituição média, ou governo médio, no qual o equilíbrio entre das classes sociais é o principal objetivo. Já em Roma, a idéia de constituição mista é retomada, mas com uma pequena diferença. Enquanto no primeiro todas as classes têm acesso a todos os órgãos constitucionais, no segundo é utilizado um modelo onde cada classe tem acesso ao órgão constitucional que lhe é destinado.

Ao longo da história a idéia de limitação de poder é desenvolvida principalmente na Inglaterra. O modelo inglês serviria de inspiração

à grande parte das nações democráticas modernas, dando início ao que se entende por Estado de Direito ou Estado Constitucional – que tem como elemento essencial a separação dos poderes.

Os principais teóricos da separação dos poderes foram o inglês Locke e o francês Montesquieu. O primeiro acredita que “para que a lei seja imparcialmente aplicada é necessário que não sejam os mesmos homens que a fazem, a aplica-la”, o que representa que os poderes Executivo e Legislativo sejam separados. De acordo com o autor, o principal poder é o Legislativo e os demais devem estar subordinados a ele. Locke ainda concebe um terceiro poder, atrelado ao Executivo, que é o Poder Federativo. A incumbência desse é administrar o relacionamento com estrangeiros, com outras comunidades, formar alianças e decidir sobre a guerra e a paz.

É Montesquieu, no entanto, o responsável pela inclusão expressa do poder de julgar dentre os poderes fundamentais do Estado. Segundo o autor: “quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou mesmo o Senado faça leis tirânicas para executa-las tiranicamente.

Também não haverá liberdade se o Poder de julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto do Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o juiz seria o legislador. Se estivesse junto do Executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou mesmo um corpo de principais ou nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis (Legislativo); o de executar as resoluções públicas (Executivo); e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares (Judiciário)”.

Entretanto, é o temor dos americanos à tirania do legislativo – fortificado nas teorias vistas anteriormente – que inspirou os federalistas (Madison, Hamilton e Jay) a construir um modelo de separação de poderes que limitasse a força do Legislativo, equilibrando mais

os poderes e fortalecendo o poder Executivo. Nesse caso, os autores destacam: “para manter a separação dos poderes, que todos assentam ser essencial à manutenção da liberdade, é de toda necessidade que cada um deles tenha uma vontade própria; e, por consequência, que seja organizado de tal modo que aqueles que o exercitam tenham a menor influência possível na nomeação dos depositários dos outros poderes”.

Para os federalistas, a “desgraçada” supremacia do Poder Legislativo requer mecanismos de equilíbrio, ou seja, um balanceamento no peso dos poderes. O Poder Legislativo deve ser dividido – o que justifica a existência de duas casas (Senado e Câmara, por exemplo) – e o Executivo fortificado. O veto é um dos principais exemplos dessa fortificação, senso possível ao Executivo barrar decisões do Legislativo.

Foi também nos Estados Unidos que se concebeu força equilibrada ao Poder Judiciário. É a partir de 1803 que passa a competir a esse Poder dizer o que é lei, ou seja, passa a competência desse definir se os atos do Legislativo estão em conformidade com a Constituição – e podem ser considerados leis – ou não. Afirmou-se assim o poder daquela corte para a declaração de inconstitucionalidade de um ato legislativo, principiando o sistema de controle de constitucionalidade.

Interessante notar que a partir de 1789 a separação dos poderes passa a ser considerada fundamental em qualquer constituição. O artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão diz que não há constituição em uma sociedade na qual a garantia dos direitos e a divisão dos poderes não estejam asseguradas. Dessa forma, a separação dos poderes, enquanto técnica para a limitação do poder é posta em prática nas Revoluções Liberais Burguesas dos séculos XVII e XVIII: Revolução Gloriosa, na Inglaterra 1688/89, Independência Norte-Americana, em 1776, e Revolução Francesa, 1789 – em resposta aos abusos da concentração de poderes nas mãos do soberano, típica do absolutismo da Idade Moderna.

O caso Brasileiro

A Carta Imperial de 1824 utilizava-se do princípio constitucional indispensável da divisão dos poderes. O documento, no entanto, dividia os poderes da nação em quatro. Adicionou-se à clássica tripartição o Poder Moderador, que conferia ao Imperador (chefe do Poder Executivo) o direito de manter a independência, o equilíbrio e a harmonia dos demais poderes. Naturalmente, sua existência desequilibrava por completo a relação entre os poderes.

Findado o Império, a primeira Constituição republicada do Brasil consagrou a tradicional tripartição dos poderes, adotando o presidencialismo norte-americano no lugar da monarquia. Salvo alguns pormenores de rigor jurídico, as demais constituições brasileiras surgidas até 1937 não alteraram de forma significativa a clássica divisão de poderes.

Foi durante o governo Getúlio Vargas que experimentamos um novo desequilíbrio entre os poderes. A Constituição de 1937 indica o presidente como autoridade suprema, estando em suas mãos o direito de dissolver a Câmara dos Deputados em caso de não aprovação por aquele órgão de medidas tomadas durante o estado de guerra ou emergência. A decisão do Judiciário de tornar inconstitucional uma lei também foi enfraquecida, podendo o presidente solicitar o apoio do parlamento para derrubar eventuais decisões contrárias dos juízes. Por fim, o Senado foi substituído por um conselho de representantes estaduais e membros nomeados pelo presidente.

A retomada do modelo democrático em 1946 marca o reencontro com os preceitos constitucionais da separação dos poderes. É importante registrar, no entanto, que a Constituição de 1967 introduziu o instituto do decreto-lei, que conferiu competência legislativa plena ao chefe do Poder Executivo.

A Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, não inova ao enunciar a separação dos poderes, reafirmando necessidade

de independência e harmonia entre eles. Entretanto, alguns detalhes fortalecem a inter-relação dos poderes: a possibilidade de edição de medidas provisórias por parte do Executivo, o que lhe confere características legislativas; a concentração exagerada de matérias reservadas ao legislativo federal, por força da repartição vertical entre União, estados e municípios; e o reforço do Poder Judiciário e do Ministério Público na tutela dos interesses das mais diferentes naturezas.

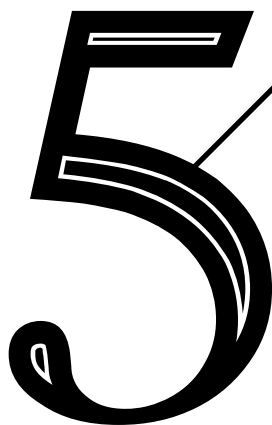
O sistema de freios e contrapesos (*check and balances*)

Não podemos, no entanto, falar em divisão de poderes sem entender o que significa o sistema de freios e contrapesos (*check and balances*). O *balance* surge na Inglaterra a partir da ação da Câmara dos Lordes (nobreza e clero) equilibrando os projetos de leis oriundos da Câmara dos Comuns (povo), a fim de evitar que leis demagogas, ou formuladas pelo impulso momentâneo de pressões populares, fossem aprovadas. Nesse caso, o objetivo implícito era conter o povo. Montesquieu, no entanto, defende a existência de duas Câmaras, mas lembra que ambas devem ter o direito de frear os impulsos advindos da outra. Dessa forma, adaptando para o caso brasileiro, o Senado tem o direito de apreciar as matérias da Câmara, e vice-versa.

Na evolução do modelo político inglês podem ser identificadas outras duas formas de freios e contrapesos: o veto e o *impeachment*. O primeiro representa o direito do Executivo de impedir algumas decisões do Legislativo. O segundo é o mecanismo jurídico que permite o controle do Legislativo sobre os atos do Executivo, lembrando que Fernando Collor de Mello foi o primeiro caso de *impeachment* no mundo. Em ambos os casos não há sobreposição de funções, apenas controle de um poder sobre o outro. O conceito de *check* surge nos Estados Unidos relacionado ao controle do Judiciário sobre os outros poderes, limitando a ação pelo julgamento da constitucionalidade das ações, como já discutimos.

A idéia de controle na Constituição de 1988 está prevista na relação entre todos os poderes. Os controles podem ser divididos em controle de: cooperação – quando há co-participação obrigatória de um Poder no exercício da função do outro; consentimento; fiscalização – quando há vigilância, exame e/ou sindicância; e correção – quando o objetivo é exercer uma função tendo em vista sustar ou desfazer atos praticados pelo outro Poder. Vale ressaltar que de acordo com a Constituição brasileira todos os poderes exercem controle sobre os demais em funções específicas delimitadas legalmente.

Diante do que apresentamos é importante destacarmos a importância da separação dos poderes, como forma de garantir o funcionamento da nação dentro dos parâmetros de um Estado de Direito. Além disso, com o intuito de frear ações impulsivas, é necessário destacar a função dos mecanismos de interação entre esses poderes. O Executivo, o Legislativo e o Judiciário têm funções específicas, mas em todos os casos a influência dos demais é indispensável ao pleno funcionamento nacional.



**INDEPENDÊNCIA DO
JUDICIÁRIO: UMA FORMA
DE COMBATE A CORRUPÇÃO?**

Pedro Henrique Silva

5 | INDEPENDÊNCIA DO JUDICIÁRIO: UMA FORMA DE COMBATE A CORRUPÇÃO?

Pedro Henrique Silva

A afirmação de que as funções do Estado são independentes e harmônicas entre si não trazem mais nenhuma novidade aos leitores. Esta teoria tem se solidificado cada vez mais em Estados não despóticos como uma das maneiras de prevenir a ocorrência de abusos através daquilo que se convencionou denominar de *checks and balances* (freios e contrapesos).

Entretanto, os limites desta independência nem sempre são suficientemente nítidos, podendo se perceber interferências indevidas de uma função na outra. Como exemplo, podemos citar a intervenção do Executivo no Judiciário através da prerrogativa de destituição dos juízes em decorrência de sua atuação; interferência do Legislativo diminuindo as prerrogativas dos magistrados; e podemos citar também o que vem sendo denominado de ativismo judicial, que seria a atuação dos julgadores em competências inicialmente entendidas como dos legisladores e do executivo.

A independência do Judiciário, apesar de, como qualquer outra função, poder ser distorcida, é algo que precisa ser fomentado para garantir a isenção dos julgadores. Esta importância pode ser

sensivelmente percebida quando se precisa levar ao Judiciário casos de corrupção dos ocupantes dos demais Poderes.

Tal qual definida pela literatura, a corrupção é um desvio que tem como característica o fato de que seus agentes, geralmente, buscam esconder a sua materialidade. De fato, nem o corruptor nem o corrompido possuem incentivos para acusar sua participação no ilícito, o que torna a sua identificação, por vezes, extremamente difícil.

Não há muita dificuldade em se concluir que os agentes políticos que se envolvem em casos de corrupção poderão buscar intervir junto aos julgadores para garantir sua impunidade, demonstrando uma tendência de que, em casos de corrupção, manter a independência do Judiciário pode ser essencial.

Independência do Judiciário

MONTESQUIEU (2010, p. 168), afirmava em sua obra clássica, *Do Espírito das Leis*: “É uma experiência eterna a de que todo homem que tem poder é levado a abusar dele”.

A solução apresentada pelo autor para evitar os abusos dos governantes pode ser assim resumida: “Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder detenha o poder” (MONTESQUIEU, 2010, p.168). Para ele, apenas um poder de controle adequadamente potente pode frear os excessos dos incumbentes.

Um desses poderes que Montesquieu elenca é o Judiciário, a quem incumbiria aplicar a legislação abstrata aos casos concretos, punindo as condutas desviadas dos cidadãos sujeitos ao ordenamento jurídico posto. O pensador entendia que o Judiciário seria o Poder mais fraco entre os três, pois não teria iniciativa própria nem a ele era dado anular os atos dos outros poderes, cabendo-lhe, tão somente a aplicação da lei, não a sua interpretação.

Apenas com Madison, na obra os Federalistas (HAMILTON, JAY e MADISON, 2003, p. 471), que ao Judiciário foi reconhecida estatura semelhante aos demais poderes, com a introdução da possibilidade de controle da constitucionalidade pelos julgadores, inaugurado no caso *Marbury vs Madison*.

Não obstante, tanto Montesquieu quanto Madison temiam a inexistência de um Judiciário independente, pois a fusão em um único órgão dos poderes de legislar e de julgar resultariam em uma tirania ou despotismo. Veja-se o que diz PASQUINO (2001, p.211):

Montesquieu estava perfeitamente consciente, no entanto, de que a pessoa que julga exerce, num certo sentido, o poder mais preocupante de todos. Na vida cotidiana, não é o legislador quem julga ou profere a sentença, mas o juiz. A separação de poderes garante que o juiz julgará apenas com base em uma norma da qual ele não é o autor, mas simplesmente o executor material. O juiz protege o cidadão dos caprichos e da vontade arbitrária do legislador, assim como a existência da lei protege o acusado dos caprichos e da vontade arbitrária do juiz. Tudo isso é a substância do princípio da cultura jurídica chamada independência do Judiciário. Se esta independência estiver ameaçada, não haverá mais proteção para os cidadãos que enfrentem a vontade possivelmente arbitrária do legislador. A segurança jurídica desapareceria se o juiz pudesse julgar sem estar vinculado à existência e ao conteúdo de uma lei. Finalmente, o núcleo essencial e inevitável desta versão da separação de poderes está no princípio de uma distinção estrita entre aqueles que promulgam a lei e aqueles que julgam.

A independência do judiciário, como afirma FEREJOHN (1999, p. 355), pode se apresentar sob duas formas: independência decisional e independência institucional.

A primeira seria a independência de que goza o julgador para decidir os casos que lhe são apresentados sem medo ou sem esperar punições ou prêmios por sua atuação.

A segunda forma de independência (institucional) pode ser conceituada como a possibilidade de realizar suas atribuições sem depender de outras instituições ou grupos. Neste contexto, o Judiciário seria dependente do Congresso e da Presidência para a definição das normas, das regras de jurisdição e do próprio cumprimento das decisões judiciais.

O que deve ser evitado seria que a dependência institucional interfira na independência decisional. Vejamos o que afirma FEREJOHN (1999, p.355-356):

Se considerarmos a interferência congressional ou presidencial nos juízes individuais sob o segundo significado, entretanto, as coisas se tornam mais unilaterais. Se o Executivo não executar uma determinada decisão judicial, ou se o Congresso tentar impedir que um juiz específico ouça um caso ou chegue a uma decisão específica, a caracterização pejorativa da dependência retorna. Enquanto as outras agências podem legitimamente “interferir” no Judiciário como um todo “empacotando” tribunais com novos juízes, regulando sua jurisdição, ou decretando leis gerais que anulam interpretações judiciais de estatutos, eles não devem tentar fazer com que um juiz individual altere suas decisões. Assim, embora o Congresso possa legitimamente moldar a jurisdição dos tribunais federais dentro de limites muito amplos, se uma limitação em particular constitui uma “limitação de jurisdição” objetável, depende se ela visa induzir os juízes a agir parcialmente nos casos apresentados a eles. (tradução livre do autor)

Isto posto, esclareça-se que, para as finalidades desta obra, os estudos empíricos realizados consideraram como "independência judicial" apenas a segunda forma (independência institucional) apresentada por FEREJOHN.

Prosseguindo, é necessário esclarecer como os cientistas mensuram a Independência do Judiciário. Os estudos empíricos sobre o tema, inicialmente, limitavam-se à existência de prerrogativas formalmente presentes nas constituições. É dizer: se um país tivesse em sua Carta Magna normas que garantem aos julgadores a vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de subsídios, autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário, entre outros, este Estado possuiria um Judiciário independente.

Entretanto, a simples previsão formal não garante os juízes, por exemplo, da manobra de líderes que podem mobilizar a população contra os próprios magistrados, principalmente quando estes são escolhidos mediante eleição. Um caso emblemático em que tal situação, de fato ocorreu, foi no famoso caso White, citado pela literatura (BRODY, 2008, p.9-10) como exemplo deste tipo de intervenção no Judiciário².

Sendo assim, para mensurar a independência do Judiciário não basta a enumeração de garantias formais presentes na Constituição. É preciso, também, verificar se tais barreiras estão, de fato, sendo obedecidas e se, além da independência de outras estruturas governamentais, o Judiciário também é independente da influência de grupos não governamentais suficientemente poderosos para, potencialmente, influenciar a forma como os magistrados proferem seu julgamento.

Desta forma, alguns estudos tem sido realizados por órgãos internacionais utilizando *surveys* (entrevistas) de opinião contendo

2 Neste caso, a juíza da suprema corte americana Penny White não conseguiu se reeleger devido a realização de uma campanha realizada pela Odom (uma coalizão de instituições conservadoras) contra a sua manutenção no cargo em decorrência da sua atuação em um caso específico, onde a magistrada reformou uma decisão que anteriormente condenava o réu à pena de morte, garantindo-lhe pena perpétua. À época a juíza entendeu que o simples fato de ter ocorrido a morte de uma vítima de estupro não configurava, automaticamente, a agravante de uso de meio cruel, atroz ou hediondo, que garantiria a execução, pois seria necessário se comprovar que a morte decorreu necessariamente de tortura ou grande abuso físico.

questões específicas sobre a independência do Judiciário. Dentre essas instituições, pode-se indicar o V-DEM e a Freedom House. O primeiro destes possui um agregador específico sobre independência do Judiciário em vários países do mundo, porém, contém muitas omissões, tornando um estudo comparado um pouco mais difícil, motivo pelo qual o índice de independência do Judiciário utilizado nos testes estatísticos do estudo anterior a este trabalho foi o disponibilizado pela Freedom House.

Corrupção

Uma das instituições responsáveis por combater a corrupção cometida por ocupantes de cargos do Executivo e do Legislativo é justamente o Poder Judiciário. Ora, não é preciso muito esforço para se entender que se aquele que comete desvios de conduta puder interferir junto ao órgão responsável por sua punição, ele o fará na tentativa de permanecer impune.

Inclusive, esta possibilidade de interferência é justamente um dos aspectos que FEREJOHN (1999, p.366) elenca como uma das razões pelas quais se justifica a inclusão de proteções à independência do Judiciário. Veja-se:

Um alto grau de independência judicial parece uma condição necessária para a manutenção do governo da lei – garantindo que todos estão sujeitos às mesmas normas legais gerais comunicadas ao público. Esta preocupação sugere a necessidade de fazer com que pessoas poderosas – especialmente oficiais eleitos – não possam manipular os procedimentos legais em seu privilégio.

Porém, antes de tratar do assunto em si, faz necessário se estabelecer uma base conceitual do que se pode denominar corrupção e como ela pode ser aferida. Em MELO (2011, p.53), expõe-se que os

estudos sobre o fenômeno, de forma geral, se dividem na análise de três aspectos básicos, a saber: (a) causas, (b) efeitos e (c) conceituação. Este último é importante para esclarecer, exatamente, o que se entende por corrupção, sua lógica endógena, seus mecanismos e sua dinâmica.

Conforme afirmado por MIRANDA (2018, p.238), a conceituação de corrupção, apesar de aparentar se tratar de simples questão semântica, termina por demonstrar alto grau de complexidade, não existindo ainda nenhum conceito unânime sobre o que vem a ser o fenômeno estudado, nem sobre a forma de mensurá-lo.

Para demonstrar esta diversidade conceitual, cite-se, por exemplo, MELO (2011, p.57-58), que entende que a corrupção é a ação de um agente, público ou privado, que, em parceria com outros, violam normas e capturam recursos para si ou para o grupo ou instituição de que ao menos um dos envolvidos faz parte. Já MIRANDA (2018, p.256), define:

Corrupção é o pagamento ilegal (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido.

Além destes conceitos, na obra de MELO (2010, p.33-34) são citados diversos outros autores que também buscaram conceituar o fenômeno, todos com matizes relativamente diferentes, como, por exemplo, Elliott, Klitgaard, Rose Ackerman, Leff, Nye, Freidrich, Van Claveren, Tanzi, Scott, Guedes E Neto, Gardiner E Andreski, O'donnell, Huntington, Blackurna, Bose E Haquea, Mynt, entre outros.

Apesar desta aparente dissonância conceitual, segundo JAIN (2001, p.73), alguns aspectos parecem ser comuns às definições: a corrupção se refere a atos em que as estruturas oficiais do governo

são utilizadas para ganho pessoal de uma forma que quebra as regras do jogo.

A mensuração da corrupção, diante da complexidade do fenômeno e das muitas causas, é também problemática. Os atos corruptos são, geralmente, dissimulados. É dizer: o corruptor e o corrompido possuem o interesse de esconder o desvio praticado, o que dificulta a identificação pormenorizada de todos os atos e da extensão de suas consequências.

Segundo apontado por MELO (2018, p.8), frente a estas limitações, os estudiosos passaram a adotar três estratégias principais para obter dados sobre atos corruptos e tentar elaborar algum índice que possa medir o nível de corrupção em um dado local. São elas: 1) sistemas de informações produzidas pela mídia; 2) análise de relatórios de auditorias desenvolvidas por agências governamentais; 3) *surveys* junto a especialistas ou a cidadãos.

A obra acima indicada também aponta que a produção científica brasileira sobre corrupção vale-se, predominantemente das técnicas de *survey* e seus indicadores na elaboração de trabalhos empíricos. Segundo o estudo, 35,55% dos trabalhos ali analisados adotam esta estratégia (MELO, 2018, p.17).

O trabalho anterior deste autor seguiu nesta mesma linha. Utilizou-se como indicador de corrupção o Índice de Percepção da Corrupção elaborado pela Transparência Internacional, que busca retratar a percepção de estrangeiros (usualmente, funcionários de multinacionais) sobre o nível de corrupção no país em que atuam na elaboração dos testes estatísticos.

Independência do Judiciário e Corrupção

Os apontamentos anteriores demonstram que o ato corrupto, geralmente, é também dissimulado. Os agentes buscam esconder seu desvio no ímpeto de permanecer impune. Sendo assim, não é preciso

grande esforço para se concluir que estes indivíduos tentariam subverter os seus julgadores, caso esta transação lhes fosse suficientemente barata.

A existência de normas que permitam que agentes políticos envolvidos em casos de corrupção tenham condições de interferir nas decisões dos magistrados pode ser uma das formas de garantir sua impunidade, algo que precisa ser combatido.

Deste modo, a teoria parece indicar que a independência dos julgadores dos políticos que cometem atos de corrupção é fator importante no combate a este problema, aumentando os custos de transação e garantindo a aplicação imparcial da legislação em vigor aos gestores e parlamentares eventualmente culpados, atuando a independência decisional dos juízes como fator inibidor da conduta lesiva.

Neste sentido questiona-se a validade de movimentos legislativos no sentido de diminuir ou intimidar o Poder Judiciário em suas atribuições, como a Lei de Abuso de Autoridade (Lei 13.869/19), recentemente aprovada e, à época da finalização deste artigo, ainda em *vacatio legis*. Grande parte dos parlamentares são investigados por casos de corrupção e intimidar ou diminuir a liberdade daqueles que irão julgá-los pode levar a um aumento na percepção deste tipo de ilícito.



A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

Tatiana Braz Ribeiral

6 | A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

Tatiana Braz Ribeiral

Em meados do século XIX votar era um símbolo de status no país. A lista do excluídos da participação política era grande e incluía mulheres, jovens, escravos, pracinhas, padres e detentos. Na verdade, o principal critério de exclusão política era mesmo a renda. Ser cidadão significava ter *dinheiro* e, portanto, ter *direito* a opinar nos gastos públicos. Como herança do liberalismo político, no mundo ocidental somente os abastados poderiam participar das escolhas políticas da sociedade, no Brasil eram chamados de cidadãos-votantes.

Não podemos nos esquecer que nosso país foi o último país de todas as Américas a decretar o fim da escravidão, permanecendo por muito tempo com toda a população negra e mestiça distanciada de qualquer expressão política institucionalizada. Historicamente, passamos por muitas transformações até alcançarmos o direito ao voto livre, secreto e universal. Tivemos também avanços no Império. Não podemos nos esquecer que éramos um país Colônia de Portugal, isto significava total controle político sobre as nossas riquezas, rendas, manifestações políticas ou organização administrativa.

Com a Independência em 1822, precisávamos ainda nos definir enquanto país, seu território e sua identidade. No primeiro período foi necessária a organização de todo o sistema representativo e a

constituição de um Estado genuinamente brasileiro. Não é difícil supor que qualquer manifestação política no Brasil Colonial tenha sido violentamente reprimida. Durante toda a fase imperial, pós-independência, mesmo com direitos políticos muito limitados, o avanço foi em direção à organização dos poderes e das funções estatais. Como dito anteriormente, no Império, o voto era censitário e símbolo de status e prestígio social. A participação eleitoral somente poderia realizar-se uma vez comprovada as posses e rendas do cidadão-votante.

Conquistamos a Independência e durante toda a fase imperial, mesmo com direitos políticos muito limitados, o avanço foi em direção à organização dos poderes e das funções estatais. Gradualmente, as regras que definiam o direito de votar e ser votado foram sendo ampliadas. No entanto, a conquista da cidadania e o avanço dos direitos políticos esbarravam na escravidão e nos altíssimos índices de analfabetismo.

Com a República Velha algumas mudanças foram introduzidas. Entre elas estaria a o fim do voto censitário e a conseqüente ampliação do sufrágio masculino. A fraude no jogo eleitoral tomou o seu contorno mais impressionante da História. Vários foram os mecanismos de manipulação do resultado das consultas populares. Devido às constantes e violentas modificações na condução do jogo eleitoral expressões como “voto de cabresto” e “bico de pena” marcaram toda a Primeira República. A ampliação do sufrágio caracterizou o voto como moeda de troca entre os chefes locais e a “Política Café com Leite”. Era o tempo dos coronéis e das inúmeras fraudes na apuração e definição dos representantes no poder.

Caminhando em direção ao fim dos anos vinte, já encontramos o país com uma fisionomia um pouco diferente. Nesta época, já existiam importantes centros urbanos no país, com indústrias têxteis, alimentícias e sindicatos. Isto significava uma maior complexidade àquela estrutura rural do voto de cabresto. A conquista agora dirigia-se para a moralização da política e das suas formas de representação.

A bandeira da moralização do sistema representativo foi levantada com os movimentos dos anos 30. Depois do período chamado de Revolução de 30 vieram o voto secreto e o voto feminino, além da criação da Justiça Eleitoral em 1932.

Quinze anos de ditadura interromperam a organização política institucionalizada em partidos e agremiações políticas, bem como as manifestações da sociedade civil organizada. Com a implantação do Estado Novo, em 1937, houve o único hiato na nossa trajetória partidária. Até 1945, a administração dos estados e municípios era realizada por meio de interventorias diretamente controladas pela organização burocrática criada por Getúlio Vargas. Algumas manifestações populares foram estimuladas durante o período. As características mais marcantes do populismo latino-americano estiveram presentes no período com os grandes comícios nos principais centros urbanos do país, nos veículos de propaganda poderosos como as “conversas ao pé do rádio”, e no controle e intervenção estatal nas organizações sindicais e de sociedade civil.

Em meio a uma política contraditória de repressão política e interventorias nos estados, o processo de organização do poder foi permeado por políticas centralizadoras de qualquer controle da organização sindical. Embora sem expressão política livre, o trabalhador teve suas férias regulamentadas, salário mínimo definido e décimo terceiro salário. De inspiração fascista, foi criada em 1942, a CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas. Os principais direitos sociais haviam sido definidos no país, sempre com o controle autoritário do Estado, com o Congresso Nacional fechado e a participação política sufocada.

No período entre 1946 e 1964, os partidos políticos puderam se organizar novamente, agora em amplas bases nacionais. O sistema eleitoral e as regras de condução do jogo político ainda estavam sendo institucionalizados. A Justiça Eleitoral precisava crescer para abraçar

todas as transformações sociais sofridas no país, migrações internas, urbanização e um crescimento populacional vertiginoso.

Com a redemocratização, o Decreto Lei nº7.586 de 1945, estabeleceu o monopólio da representação política por meio dos partidos políticos. A partir de então, todo e qualquer candidato a algum cargo público deveria ser filiado a algum partido político que deveria ter caráter nacional. Os principais partidos do período foram: a UDN (União Democrática Nacional), de oposição à influência varguista; o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), ligado ao sindicalismo criado por Getúlio; e o PSD (Partido Social Democrático), herdeiro das interventorias do Estado Novo. O Partido Comunista Brasileiro (PCB), foi recriado em 1945, logo cassado em 1947, tendo os seus parlamentares eleitos em dezembro do ano de sua recriação o mandato cancelado logo em 08 de janeiro de 1948.

Foi no período de 1946 a 1964 que a participação do povo na política mais cresceu, tanto pelo lado das eleições como da ação política organizada em partidos, sindicatos, ligas camponesas e outras associações. O aumento da participação eleitoral pode ser demonstrado pelos números que se seguem. Em 1930, os votantes não passavam de 5,6% da população. Na eleição presidencial de 1945, chegaram a 13,4%, ultrapassando, pela primeira vez, o contingente de 1872. Em 1950, já foram 15,9%, e em 1960, 18%. Em números absolutos, os votantes saltaram de 1,8 milhão em 1930 para 12,5 milhões em 1960. Nas eleições legislativas de 1962, as últimas antes do golpe de 1964, votaram 14,7 milhões de brasileiros. O número de eleitores inscritos era em geral 20% acima do dos votantes, devido à abstenção que sempre existia, apesar do voto obrigatório. Em 1962, por exemplo, o eleitorado era de 18,5 milhões, correspondente a 26% da população total.

Em 1964, havia uma considerável identificação partidária por parte da população. No total, quase 2/3 do eleitorado das principais capitais brasileiras era capaz de identificar um partido político de sua

preferência. Isto às vésperas do Golpe Militar. Talvez tal identificação, além do desenvolvimento de movimentos sociais importantes nos grandes centros urbanos, indicando uma politização crescente do brasileiro, possa também de alguma forma se associar aos diversos estímulos às manifestações públicas, divulgações oficiais dos comícios nas rádios e emissoras do governo e, de uma insipiente regulamentação das propagandas políticas no país.

O Segundo Ato Institucional (AI 2), de 1965, cancelou o registro de todos os partidos políticos e estabeleceu o bipartidarismo no país. Eram tempos de ditadura militar (1964-1985), no qual toda forma de organização de poder ficou condicionada a apenas duas agremiações: o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), e a ARENA (Aliança Renovadora Nacional). Neste período, os partidos políticos representavam apenas manifestações artificiais das demandas da sociedade, uma vez que nenhum verdadeiro movimento de contestação ao regime foi aceito.

O retorno à democracia foi “lento e gradual”, realizado por meio de um efetivo controle do regime militar. O fim do bipartidarismo foi estabelecido em 1979, e um ano depois novas organizações partidárias surgiram, entre elas o Partido dos Trabalhadores (PT), advindo do movimento sindical do ABC paulista.

Os anos iniciais da década de 1980 consagraram a transição para o regime democrático. Partidos políticos foram constituídos e alcançaram o direito de participar das disputas eleitorais, e o quadro político brasileiro tornou-se mais complexo e representativo da sociedade. Entretanto, a principal conquista para a democracia ainda não havia sido alcançada: a plena recuperação do direito ao voto. As primeiras eleições para Presidente da República só viriam mesmo acontecer em 1989.

As antigas **legendas** da Nova República não sobreviveram ao longo período do regime militar e novos partidos políticos com outras bases sociais nasceram com a década de 80. Os pequenos

partidos foram excluídos, sobrevivendo apenas o PDS (Partido Democrático Nacional), herdeiro direto da ARENA; o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), sucessor do antigo MDB e o Partido Trabalhista Brasileiro, o PTB, inicialmente ligado a um trabalhismo moderado. Gravitando ao redor de outro importante líder do trabalhismo getulista foi criado o PDT (Partido Democrático Trabalhista), organizado em torno da liderança de Leonel Brizola e Saturnino Braga.

Em 1984, já havíamos participado de um importante movimento de participação popular chamado “Diretas-Já”. Assim foi definida a mobilização por todo o país para que houvesse eleições diretas no país, o que só foi ocorrer cinco anos depois. Mesmo no Regime Militar, várias eleições foram realizadas, mas sempre com a constante mudança de regras para o favorecimento das forças armadas no poder. Anos em que qualquer crítica ao sistema militar, no plano da literatura, música, cinema, política ou mobilização social de qualquer ordem era duramente reprimida. Estávamos com olhos e bocas atados.

Uma nova redefinição do sistema partidário foi estruturada nos anos seguintes. Em 1985, com o objetivo de livrar-se da identificação com o regime militar novas legendas foram criadas, surgindo o PFL (Partido da Frente Liberal) e o PL (Partido Liberal), dissidentes diretos do antigo PDS. Foi também no mesmo ano que o analfabeto readquiriu no país o direito ao voto, suspenso com a Lei Saraiva em 1881. No mesmo ano, ressurgem os partidos de esquerda doutrinária como PCB, o chamado “partidão” comunista, o PC do B (Partido Comunista do Brasil) e o PSB (Partido Socialista Brasileiro), além de legendas formadas por cidadãos anônimos.

Em 1988, de uma cisão do PMDB, nasceu o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Outros partidos políticos como o PPB (Partido Progressista Brasileiro), hoje Partido Progressista (PP), e o PPS (Partidos Popular Socialista, antigo PCB) vão configurar-se

somente nos anos 90. Foi neste período que o sistema partidário passou novamente por importantes transformações. Os principais partidos continuavam surgindo de cisões dos antigos partidos instituídos durante o período militar, acarretando uma organização com 22 partidos em 1990 e cerca de 30 no ano de 2003.

A nossa História de participação popular tem capítulos importantes. As eleições de 1989 representaram um resgate da participação e escolha direta do Presidente da República no país. A comoção no país foi grande e a participação política intensa. Eleito com 35 milhões de votos e apenas 40 anos, o mais jovem Presidente da República, Fernando Collor de Melo foi também o primeiro brasileiro a ser eleito democraticamente após todo o Regime Militar. Em 1992, com uma administração caótica mesclando uma política econômica baseada no confisco e na desconfiança, escândalos de corrupção e má gestão pública, Collor sofreu o primeiro processo de *impeachment* de toda a História Republicana. A geração dos “cara-pintada” saiu as ruas e, numa reação ao clamor presidencial do “Não me deixem só”, em que o então Presidente pediu para que o povo se vestisse de verde-amarelo, o luto se generalizou pelo país. A cor preta tomou as principais capitais, e as manifestações contra a corrupção assumiram dimensões impressionantes. Em São Paulo, 120 mil tomaram o Anhangabaú. Em Brasília, 100 mil pessoas foram para frente do Congresso Nacional, somando 500 mil manifestantes em 17 cidades do país. O *impeachment* interrompeu o primeiro governo eleito democraticamente em 29 anos. Na campanha, o “caçador de marajás” anunciou que derrubaria a inflação com um golpe. Sou derrubado pela por políticos, pela imprensa e por eleitores inconformados com a corrupção no país.

Depois do Brasil, outros países afastaram o seu presidente por um processo de *impeachment*. Foi comum a estratégia da renúncia do mandato antes da cassação do presidente, o caso clássico foi do Presidente Nixon, em 1974, nos Estados Unidos. A concretização do processo de expulsão ocorreu em 1997, com o Presidente Abdalá

Bucaram (Equador), afastado por incapacidade mental. E também, em 1993, na Venezuela, quando o Presidente Carlos Andrés Perez foi afastado do poder e preso um ano depois por envolvimento em corrupção.

Em 2002, nas últimas eleições para Presidente da República, governadores, senadores, deputados federais e estaduais somaram 91 milhões de votos válidos, em um universo de 115 milhões de eleitores. Embora com índices de abstenção por volta de 20%, temos hoje no Brasil uma democracia consolidada, com uma estrutura tecnológica de ponta no cadastramento e apuração eleitoral. Formalmente organizada, com uma das maiores economias do mundo, a democracia brasileira convive com índices vergonhosos de distribuição de renda e de escolaridade. A via eleitoral e democrática representa o único caminho para a resolução de nossos graves problemas estruturais, no entanto não deve ocorrer sem um constante aprimoramento, e não há outra forma senão a conscientização política e participação organizada da sociedade. Hoje temos total liberdade de expressão, o mais importante é sabermos o que fazer com ela.



ELEIÇÕES, REDES SOCIAIS E FAKE NEWS

Kyev Maia e Eduardo Souza

7 | ELEIÇÕES, REDES SOCIAIS E FAKE NEWS

Kyev Maia e Eduardo Souza

Devido ao seu baixo custo e sua praticidade, a internet é sem dúvidas o meio de comunicação mais utilizado atualmente em todo o globo. No Brasil, um país de dimensões continentais, a internet já cobre 66% da população brasileira, de acordo com a *Reuters Institute Digital Report 2018*. Sua grande adoção se dá em boa parte através da possibilidade de conectar pessoas com rapidez entre distancias gigantescas, seja através de computadores, *smartphones* ou tablets (SILVA e MAIA, 2018). Uma coisa é certa, a internet já integra a realidade social de grande parte da população mundial, fato esse que eleva-a como um dos principais meios na redefinição dos valores democráticos, possuindo o poder de construir significados dentro do processo político global e de até (des)politizar populações (DAHLBERG; SIAPERA *apud* HANSEN e FERREIRA, 2018). Desde os primórdios do século XXI, cientistas políticos debatem acerca do potencial democrático que haveria na internet. A princípio, esses acreditavam que a internet poderia servir como um meio de superar as falhas da democracia representativa, como meio para deliberação, e existia quem acreditasse que ela serviria apenas para reforçar mecanismos de clivagem social (HANSEN e FERREIRA, 2018).

Ultrapassando qualquer outro meio predecessor, a internet é capaz de cruzar fronteiras geográficas com informações muito rapidamente, característica que logo foi apropriada pelo mercado, podendo realizar transferências com maior rapidez, gerando ainda mais movimentação financeira. Foi possível também transformar a natureza da democracia, pois a internet e logo em seguida, as redes sociais, conseguiram criar um espaço público digital, onde cada um poderia expressar e defender sua opinião (CARDON, 2012). Dos anos 2000 para cá, a internet só se popularizou e auxiliou em algumas pequenas revoluções tecnológicas, tais como a redução dos preços dos microcomputadores, inclusão digital, surgimento dos *smartphones* e das redes sociais (SILVA e MAIA, 2018).

Dessa popularização e consequente surgimento dos *smartphones*, ocorre um vertiginoso crescimento nas redes sociais, tanto no Brasil quanto mundo, fazendo parte do dia-a-dia de grande parte da população mundial, como afirma o estudo da Reuters digital News report (NEWMAN et al, 2018). Praticamente é possível realizar tudo via *smartphone* com conexão à internet, desde criar uma agenda de atividades, conversar com pessoas, pagar contas, se informar e discutir política nas mídias sociais, tais como *Facebook*, *WhatsApp*, *Instagram* e *Twitter*. Há um crescente uso dessas mídias para fins informacionais, cada vez mais pessoas buscam informações diretamente em suas redes sociais, dispensando a busca de notícias em sites oficiais de jornais populares, tal conduta pode levar a influenciar a política diretamente, como será exposto no decorrer deste trabalho.

Segundo MIGUEL E BAROLI (2017) duas são as principais vias em que os meios de comunicação e mídia podem influenciar a política: de um lado, haverá influência direta nos discursos dos agentes políticos, fazendo com que eles se adaptem nos moldes que tais meios exijam; do outro há um impacto também no público, que buscará se situar de acordo com as representações do mundo que receberá das mídias. Os autores arrematam dizendo que tanto a mídia, seja ela

digital ou analógica, quanto os meios de comunicação exercem um papel fundamental na formação das preferências políticas do cidadão.

Porém, esse crescimento no uso das mídias sociais, inclusive seu viés informativo, levam a uma preocupação latente e altamente comentada nos últimos anos: a desinformação. As redes sociais possuem uma infraestrutura algorítmica que pode ser manipulada e utilizada para fabricar consensos, polarizar ainda mais uma sociedade, espalhar informações inverídicas, causar distração dentre outras possibilidades. Essa ferramenta vem sendo usada fortemente para emplacar pautas neoliberais, conservadoras e extremismo e radicalização. A desinformação pode ser considerada como a disseminação explícita de conteúdo falso ou que possua informações verídicas descontextualizadas que possam levar o leitor ao engano (BENKLER, FARIS e ROBERTS, 2018).

Tal fenômeno ocorre em grade parte devido as ações de *Bots*, abreviação de *Robots*, que são uma sequência de códigos programados para agir como ser humano fosse (JAMIESON, 2018). O fenômeno da desinformação vem crescendo desde 2010, e já conseguiu atingir diversos países durante eventos políticos e principalmente eleições, como a corrida eleitoral presidencial Americana em 2016 (WOOLEY e HOWARD, 2018; JAMIESON, 2018; ALLCOTT e GENTZKOW, 2017), o plebiscito inglês sobre o *Brexit* (GORODNICHENKO, PHAM e TALAVERA, 2018), o *impeachment* de 2016 e as eleições presidenciais brasileiras de 2018 (SILVEIRA, SANCHOTENE e LAVARDA, 2017; ARNAUDO, 2017; HOWARD et al, 2018), disputas territoriais entre Rússia e Ucrânia (ZHDANOVA e ORLOVA, 2018) e a forma como o governo Chinês utiliza as redes sociais para distração (BOLSOVER, 2018; KING, PAN e ROBERTS, 2017).

Maquiavel (2000) em sua célebre obra “O Príncipe” acreditava que a função principal da política era alcançar e se manter no poder, e que, o príncipe deveria governar e se manter governando utilizando-se da *virtú* e da *fortuna*, além de que, em determinados

momentos, deveria o governante agir com a força de um leão e outrora com a astúcia da raposa. Trazendo tais conceitos para a atualidade, e analisando o resultado tanto da última eleição presidencial americana quanto a brasileira percebe-se que não é necessário nem a *virtú*, nem a fortuna, muito menos a força de um leão, basta a esperteza da raposa, um exército digital de bots nas mídias sociais e muita disseminação de informações falsas.

Como funcionam as estruturas das mídias sociais e os *bots*

Para compreender melhor o fenômeno da desinformação, mister se faz entender como se comporta a infraestrutura das redes sociais na internet, sendo as principais, Facebook, Instagram, *YouTube* e Twitter. De antemão, todas são “gratuitas”, visto que o usuário não paga financeiramente nada, salvo os dados pessoais imputados no preenchimento do cadastro. Através desses dados é possível que as redes sociais mantenham-se funcionando financeiramente mediante a prática capitalista da venda de publicidade direcionada (SORJ et al 2018). A coleta de informações pessoais não se limita somente ao cadastro inicial, durante todo instante que o usuário estiver no ambiente das mídias sociais interagindo, mais dados serão coletados e mais propaganda será direcionada para ele, de acordo com suas preferências (SILVA e MAIA, 2018). Pode o usuário interagir com milhares de páginas, amigos, desconhecidos, grupos, eventos e, enquanto navega, será bombardeado por publicidades direcionadas exclusivamente para ele.

E é aqui que começa o processo de desinformação: praticamente todas redes sociais hoje exibem um *feed*, uma curadoria realizada por algoritmos que decidem o que vai aparecer primeiro e o que não vai. O termo algoritmo se refere a um conjunto de instruções, ou passos, com o objetivo de atingir determinado resultado (SORJ et al, 2018). O papel desses algoritmos é: organizar a quantidade de

curtidas, interações e preferências de cada usuário e organizar o *feed* deste de acordo com tais preferências, juntamente das publicidades e daquilo que mais estiver fazendo sucesso na rede. Em outras palavras, as pessoas tendem a ver mais conteúdo daquilo que elas mais interagem, se o usuário for um liberal, verá mais conteúdo desse segmento ideológico, ajudando a criar as bolhas de informação ou echo chambers (PARISIER, 2011). Ilustrando cientificamente como os algoritmos podem ecoar a própria opinião dos usuários, Bakshy (2016) conduziu um experimento com mais de 10 milhões de interações em links de notícias no Facebook. O resultado foi que o algoritmo de fato cria bolhas que repetem e confirmam as próprias visões de mundo o usuário, visto que, sem a intervenção do algoritmo, usuários considerados progressistas teriam visto 24% a mais de notícias divergentes de suas crenças, enquanto indivíduos de perfil mais conservador teriam visto 35% de notícias que desafiariam sua maneira de enxergar o mundo (BAKSHY et al 2016). Dessa forma, é possível compreender que as ações e reações políticas estão cada vez mais moldadas por processos algorítmicos (TRERÉ 2016). Algumas peculiaridades e essa natureza algorítmica, reforçam a ideia de que as redes sociais se tornaram atores com direitos próprios, capazes de intervir no processo de criação de visão de mundo dos indivíduos e de novos meios políticos (MILAN 2015; HANSEN e FERREIRA 2018; SILVA e MAIA 2018).

Uma outra forma de interferência algorítmica acontece quando há uma notícia, foto ou postagem em geral onde esteja havendo uma grande interação com esta. Quando isso acontece, o algoritmo identifica e expõe para o usuário no topo do seu *feed*. Exemplo maior são as páginas que aparecem no Google, a sequência indica em ordem decrescente as páginas mais visitadas de acordo com aquilo que o usuário procurou. Portanto, para que uma coisa “viralize” e alcance um número maior de pessoas se torna necessário maior interação, energia, comentários, curtidas, procuradas e etc. porém, como fazer isso de forma rápida, automática e eficaz? E é aí que entram em cena,

os tão badalados bots, sendo estes os softwares responsáveis por replicar, publicar, comentar e compartilhar conteúdo por todas as mídias sociais (FORELLE et al, 2015).

De acordo com o tópico anterior, é possível criar qualquer tipo de conteúdo on-line, verdadeiro ou não, e programar um exército para que eles interajam com aquele determinado conteúdo, tornando-o mais visível para mais pessoas. Com respaldo na literatura sobre o uso de *bots* em contextos políticos, vislumbrou-se as seguintes utilizações: inflamar e influenciar o debate político nas redes (FORELLE, et al 2015); atacar opositores (TRERÉ, 2016); manipular a opinião pública (WOOLLEY, 2017; KOLLANYI et al 2016); Curtir, comentar e compartilhar páginas de figuras políticas (WOOLLEY, 2017); além da manipulação de informações falsas, *Fake News* e manipulação de mecanismos de busca (SANOVICH et al 2018). No próximo tópico, se analisará as principais ferramentas digitais de desinformação utilizadas, complementando o presente tópico.

Bots, fake news, trolls e a fabricação de consenso a favor da desinformação política

Apesar de ter sempre existido na vida política, a mentira ganhou muita importância após as eleições presidenciais americanas de 2016 com o aparecimento das tão faladas *Fake News*. Allcott e Gentzkow (2017) e Lazer et al (2018), conceituam *fake news* como informações falsas ou distorcidas que são expostas em mídias sociais como se fossem notícias reais, com o intuito vir a enganar o leitor ou explorar suas paixões e/ou opiniões. Com a facilidade da criação de veículos informacionais proporcionada pela internet, boa parte criada tem unicamente a função de difundir notícias falsas (SILVA e MAIA, 2018). Geralmente as *fake news* se utilizam de temas político-econômicos, religiosos ou conservadores, alinhando-os com uma prática alarmista que Lênin (2002) denominava como agitação: dar

a massa uma única ideia, uma frase ou uma palavra que representasse toda uma narrativa que está por trás daquilo.

Allcot e Gentzkow (2017) investigaram quais seriam os principais motivos que levariam os indivíduos a produzir tais falsidades, e foram encontradas duas motivações: Ideológica e pecuniária. O primeiro é mais comum do que o segundo, visto que grande parte das *Fake News* possuem viés ideológico e visam dar suporte ou deslegitimar determinado candidato ou posição política (ALLCOT e GENTZKOW, 2017). Já o motivo pecuniário possui um claramente uma postura capitalista, pois, quanto mais visitas, cliques e interações, mais o proprietário do site receberá receitas provenientes de publicidades contidas pela estrutura dos sites. Segundo Subramanian (2017) um grupo de jovens macedônios arrecadaram 10 mil dólares através de um grupo de sites que produziam massivamente *Fake News* em favor do até então candidato Donald Trump.

Outro ponto que vem ganhando mais atenção no tocante a desinformação é o crescimento no número de *trolls* nas redes sociais, principalmente no *Twitter*. O nome faz referência a um monstro mitológico da mitologia nórdica, hoje, digitalmente, os *trolls* são pessoas ou *cyborgs* – contas de redes sócias utilizadas ora por *bots*, ora por seres humanos – que postam mensagens provocativas intencionalmente tentando provocar um debate polêmico, ou então uma resposta emocional de quem o estiver lendo, para poder então, trazer atenção até suas causas (PHILLIPS, 2015). Por exemplo, postando conteúdo racista e sexista propositalmente para enfurecer liberais, *trolls* podem alimentar a narrativa sobre como os discursos de ódio online cresceram naquele determinado momento, contribuindo para um clima de medo e polarização afetiva, espalhando narrativas desagregadoras buscando a atenção dos veículos de comunicação de *mainstream*.

Os *trolls* podem atuar separadamente ou em conjunto organizado, e são classificados como: independentes ou alugados. Os *Trolls* independentes atuam muitas vezes sem organização, apenas para

satisfazer sua necessidade de expor a hipocrisia de outros usuários das redes sociais, ou então dar suporte voluntário a determinado candidato ou pensamento político (TUCKER et al 2018). Já os *Trolls* de aluguel são pagos por terceiros, muitas vezes partidos, políticos ou outros atores interessados, para realizarem postagens falsas e inflamatórias em fóruns, redes sociais e *blogs* em geral. As ações de *trolls* de aluguel são sempre muito bem coordenadas e camufladas pelo anonimato proporcionado pelas redes sociais, podendo eles serem *bots* ou não (MIHAYLOV, et al. 2015; JAMIESON, 2018). Há ainda, como será exposto na próxima seção desse trabalho, estudiosos que acreditam que as eleições presidenciais americanas foram fortemente influenciadas por “fazendas de *trolls*” russas que moldavam as direções do debate online (JAMIESON, 2018, TUCKER et al. 2018).

De uma forma geral, todas essas ferramentas e movimentações servem para: fabricar consenso, confundir a população e diminuir a confiança na imprensa formal. No Brasil nas últimas eleições para presidente, como veremos a seguir, foi criado um terror moral fundamentado principalmente em informações falsas ou imprecisas compartilhadas por robôs. Nos Estados Unidos, em 2016, estados chaves (*swing states*) foram atacados de forma cirurgicamente organizada promovendo escândalos com e-mails hackeados dos Democratas, desestimular o voto de movimentos negros, inflamar o público evangélico e desviar a atenção dos liberais para o candidato Stein, em claro favorecimento ao então candidato Donald Trump (JAMIESON, 2018).

Desinformação nos EUA: a escalada de Trump ao poder

As eleições presidenciais americanas de 2016, podem não ter sido a primeira baseada em mentiras, mas com certeza foi a que ligou o alerta mundial da desinformação através das redes digitais. Em um processo eleitoral tomado por *fake news*, colocaram Donald Trump, um empresário com tendências autoritárias e soluções fáceis

- clássicas de um populista - no cargo maior do Executivo daquele País (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018).

Antes de se adentrar mais a fundo no caso, vale a pena ressaltar alguns dados importantes: 62% dos adultos americanos consomem notícias através das mídias sociais; as notícias falsas mais populares foram mais compartilhadas em maior número do que notícias vinculadas a mídia tradicional; grande parte da população exposta as *fake news* reportaram ter acreditado nelas. Dado isto, o estudo identificou que houve um favorecimento muito mais expressivo ao candidato Donald Trump, que a favor da outra candidata, Hillary Clinton (ALLCOTT e GENTZKOW, 2017); Das 115 notícias pró Trump coletadas para o estudo foram compartilhadas mais de 30 milhões de vezes, enquanto que 41 notícias pro Hillary tiveram pouco mais de 7.6 milhões de compartilhamentos.

De acordo com parte da literatura (JAMIESON, 2018; ALLCOTT e GENTZKOW, 2017; BENKLER, FARIS e ROBERTS, 2018) duas foram as frentes de ações que foram usadas nas eleições americanas: as fakes news e a interferência russa com o uso dos *Trolls* e *bots* para compartilhar desinformação e pautar a cobertura da mídia. Jamieson (2018) acredita que a atuação digital dos *trolls* russos se aproveitou bastante da situação política estadunidense da época: uma polarização entre republicanos e democratas, a liberdade de discurso individual, atribuição de culpa à determinado adversário (nós e eles), utilização do *Twitter* por parte dos candidatos, além da previsão que as eleições seriam apertadas. A autora estuda ainda o *modus operandi* dos *trolls* russos, citando cinco pilares principais das suas ações, o que será explanado nos próximos parágrafos.

O primeiro e o segundo pilar podem e serão tratados como um: a difusão em massa de mensagens através das redes sociais e do seu alinhamento com os interesses de Trump. De acordo com um estudo divulgado no final de janeiro de 2018 (JAMIESON, 2018), 3,814 contas do *Twitter* possuíam algum tipo de relação com IRA, agência

de pesquisas sobre internet da Russa. Ao mesmo tempo, o estudo também demonstrou mais de 50 mil contas automatizadas através de *bots* foram responsáveis por mais de 470 mil *retweets* (representando 4% do todo, durante 1 de setembro e 15 de novembro de 2016) da conta oficial do até então candidato à presidência, Donald Trump. Com tanta gente twitando sobre determinado tema relacionado ao candidato (*amplifying effect*), tal assunto passará ser *trending topic*, sendo mostrado para ainda mais pessoas, criando a ilusão de que há ali, um apoio massivo das redes sociais (*amplifying effect*), quando na verdade, o que há de verdade são interações de conduzidas por robôs (JAMIESON, 2018). Ademais, *retweets*, publicações de *memes* e respostas de terceiros a tais publicações podem expor aquele determinado conteúdo, muitas vezes falso ou exagerado, até a mídia de *mainstream*, pautando assim a abordagem jornalística (*agenda-setting effect*) além de revelar aos *bots* quem é contra ou a favor daquelas ideias (*target identification*) (JAMIESON, 2018 p. 75; BENKLER, FARIS e ROBERTS, 2018).

Se apoiando em discursos de deslocamento cultural passada pela classe branca trabalhadora americana, exploração do sentimento de abandono dos eleitores republicanos que se sentiam preteridos a negros e imigrantes durante os últimos governos democratas e de políticas anti-imigratórias (GRIFFIN e TEIXEIRA, 2017). Trump não só prometeu empregos, como também restaurar a lei a ordem, além dos direitos cristãos, atacando diretamente algumas minorias (JAMIESON, 2018), o que deu aos *Trolls* diversos conteúdos para criação, divulgação e inflamação de *memes*, textos hostis dentre outros conteúdos postados nas redes sociais – principalmente dentro dos *swing states* - dentre eles a criação de teorias da conspiração através do *wikiLeaks*.

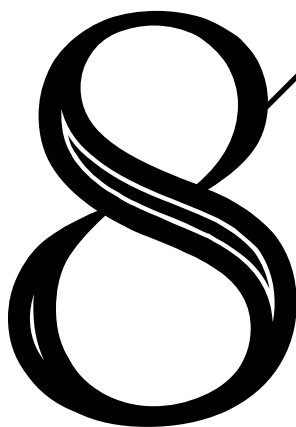
O terceiro ponto alvo da atuação dos *trolls*, foi mobilizar o debate entre os cristãos e os veteranos e persuadir a mudança dos votos dos liberais de Hillary para Stein. Todo candidato republicano sabe

que para alcançar o sucesso eleitoral precisará do apoio dos cristãos, brancos e conservadores, e nas eleições de 2016 a influência digital russa adentrou nesses campos, buscando inflamar disputas religiosas principalmente na região da Filadélfia, Detroit e Milwaukee, criando diversos *memes*, um deles onde Jesus disputava uma queda de braço com Satã, esse por sua vez possuía o rosto de Hillary Clinton (JAMIESON, 2018). Para mobilizar os veteranos os *trolls* inventaram números, compararam com números inexistentes, como dizer que existiam 50 mil veteranos moradores de rua passando fome, enquanto o governo liberal convida 620 mil refugiados a viver no país (JAMIESON, 2018), visando claramente criar uma imagem de medo de indignação social. Tais indignações geravam comentários de usuários enfurecidos, alimentando o algoritmo, aumentando consequentemente a visibilidade e o alcance da mensagem. Num outro *front*, houveram muitas tentativas dos *bots* de mudar o voto dos liberais para a outra candidata, Jill Stein, do partido verde, tanto é, que recentemente sua campanha foi alvo de uma investigação por parte do senado americano³.

Os últimos dois pontos se complementam: conteúdo persuasivo das mensagens e o foco de atuação nos *swing states* ou estados com preferência política indefinida. Durante uma campanha política, principalmente hoje, com a disseminação da internet, qualquer cidadão pode compartilhar conteúdo via redes sociais. Mas logicamente, não são todo tipo de mensagem que faz sucesso, ou que consegue atrair a atenção dos usuários. E é justamente nesse ponto, que os *trolls* russos atacam (JAMIESON, 2018). Utilizando-se de uma atuação focada nos estados historicamente indefinidos politicamente, os *trolls* descarregaram diversas mensagens de ódio, intolerância religiosa, segregação sócio racial.

3 Disponível em: <https://edition.cnn.com/2018/04/30/politics/jill-stein-russia-documents-senate-request/index.html> Acesso em: 27 Janeiro de 2019

Logo, pode-se concluir que os *trolls*, tiveram um papel fundamental no tocante a vitória de Donald Trump, sendo responsáveis por espalhar desinformação em estados chaves no processo eleitoral americano para favorecer determinado candidato, conseguir pautar a imprensa americana que dava muita cobertura aos escândalos divulgados pelos *wikiLeaks* e o grande número de *fake news* que foi disseminada, tanto pelos russos quanto por usuários (ALLCOTT e GENTZKOW, 2017; JAMIESON, 2018).



**AS CANDIDATURAS
INDEPENDENTES E O IMPACTO
NO GRAU DE CONFIANÇA
NOS PARTIDOS POLÍTICOS
LATINO-AMERICANOS**

Celso Fernandes da Silva Júnior

8 | AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES E O IMPACTO NO GRAU DE CONFIANÇA NOS PARTIDOS POLÍTICOS LATINO-AMERICANOS

Celso Fernandes da Silva Júnior

Parece ser consenso na literatura afirmar que a participação política é um indicativo importante da vitalidade da democracia, ou seja, o envolvimento dos indivíduos com os partidos políticos apresenta-se como importante indicativo de engajamento no processo político.

Por outro lado, no que tange ao afastamento dos eleitores dos partidos políticos, estudos apontam que isso vem ocorrendo em algumas democracias, a exemplo dos Estados Unidos e entre países europeus. Contudo, ainda são incipientes as análises no contexto latino-americano.

As evidências apontam que os partidos políticos não possuem a mesma força de décadas atrás e já não representam mais os seus eleitores como era esperado que representassem. Desse modo, a teoria que se debruça na análise dos partidos e, principalmente, aquela que lhe atribui o monopólio da representação política vem sendo objeto de debate e revisão.

Vários países, inclusive na América Latina, vêm implementando mudanças consideráveis em seus sistemas para permitir o acesso de

movimentos sociais, comunidades étnicas e candidatos independentes à competição eleitoral.

O presente trabalho está inserido na agenda de pesquisa que visa estudar se se confirma ou não o movimento que sinalizaria o diagnóstico de fracasso dos partidos políticos. No caso mais específico, esse estudo inicial propõe abrir a discussão se estes novos atores legitimados para a competição eleitoral estariam ameaçando o monopólio partidário da representação política em alguns países da América Latina.

Estas questões são abordadas pela literatura teórica sobre papéis e funções dos partidos políticos (DUVERGER, 1970; SARTORI, 1982; DOWNS, 1999) e pela literatura empírica sobre os processos de transformação dos partidos e sistemas partidários no mundo inteiro a partir do final do século XX.

Os países estudados implantaram, nos seus processos de transição ou de reconstrução democrática, novas instituições políticas e adotaram novas leis partidárias e eleitorais. Em alguns casos o próprio papel dos partidos políticos foi reconfigurado, tanto como atores da competição democrática, quanto como autores da regulação do seu próprio funcionamento.

Na medida em que houve países em que os partidos ampliaram poder assumindo o controle dos organismos de gestão eleitoral (TAROUCO, 2016), houve outros nos quais os partidos políticos perderam espaço para novos atores que passaram a ter direito de brigar pela representação eleitoral, a exemplo dos candidatos independentes, não partidários, movimentos sociais e organizações de outras matizes.

CASTELLS (2018, p.8) retrata que em alguns países surgem lideranças políticas que, na prática, negam as formas partidárias existentes e alteram profundamente a forma política tradicional, em nível nacional e mundial. Aponta que os casos dos Estados Unidos (com Donald Trump), da Inglaterra (no episódio do *Brexit*) e da França (com Marine Le Pen e Emmanuel Macron, conhecido como “coveiro dos partidos”), são expressões significativas de uma ordem (ou de um

caos) pós-liberal. E arremata argumentando que também seria o caso do colapso do sistema político brasileiro.

Outro retrato do momento atual é trazido por SANTANO (2018, p. 133), afirmando que a erosão da confiança nos representantes é um problema que vem se acentuando a partir da diminuição da participação cidadã nas urnas e do aumento da mobilização política por vias transversais. Apontando estudos de Pierre Rosanvallon, a autora diz que esse momento é chamado de “contrademocracia”, caracterizado pela desconfiança política de tipo democrático e que gera uma sociedade de desconfiança, fragilizada em termos de capital democrático.

Este artigo analisa a teoria que se debruçou sobre a legislação eleitoral e partidária vigente em algumas eleições de alguns países da América Latina desde a redemocratização, para identificar como varia a abertura dos sistemas políticos à competição eleitoral por atores não partidários.

A hipótese que se pretende observar é se a abertura da competição eleitoral para candidaturas apartidárias tem afetado a confiança das pessoas nos partidos políticos.

O procedimento para testar a hipótese será a identificação, na literatura pertinente e nas legislações eleitorais dos países pesquisados, da permissão do exercício da representação política por atores não partidários, a exemplo de candidatos independentes, movimentos sociais ou outros tipos de organizações.

Alia-se a isso a análise descritiva dos dados do *World Values Survey* (WVS) acerca do grau de confiança nos partidos políticos de cada país da amostragem para verificarmos se houve impacto na confiança depositada pelos cidadãos nessas instituições a partir do implemento das candidaturas apartidárias no sistema eleitoral desses países. Outros países latinos foram adicionados, mesmo não tendo sido aberta a competição eleitoral para candidaturas apartidárias, no

intuito de compararmos o grau de confiança nos partidos políticos nessas nações.

Os partidos políticos e a representação

Mesmo diante dessas polêmicas envolvendo algumas agremiações partidárias e do senso comum de que há uma crise de representatividade, é prudente reconhecer a importância dos partidos políticos, principalmente por serem protagonistas nos sistemas eleitorais reconhecidamente democráticos.

Vários autores defendem a essencialidade dos partidos, considerando que são um dos pilares principais e uma condição necessária a existência de um Estado democrático, assumindo relevância não apenas na seara política, mas também na social. Parece ser irrefutável essa constatação, considerando serem os partidos políticos os porta-vozes dos interesses de grupos sociais e de sua defesa, devendo-se reconhecer seu protagonismo e relevância nessa dinâmica.

As agremiações políticas surgiram com esse propósito, ou seja, para agregar as demandas populares e encaminhá-las à arena política. O governo, entendido como uma coletividade de cidadãos que exerce o poder político e que determina a direção política de uma sociedade, é conduzido pelos partidos políticos em muitas democracias modernas, formando o que se denomina de governo de partidos.

Por outro lado, considerando o pressuposto das organizações partidárias como atores vitais, indispensáveis e necessários na dinâmica política, e que o poder do Estado está nas mãos dos partidos, emergiu o fenômeno da “partidocracia”, em substituição a um tipo de democracia mais clássico (SARTORI, 1962). Este conceito traz arraigado em si o reconhecimento da prevalência da estrutura burocrática dos partidos na democracia que, sob certo aspecto, deixa de ser do “do povo” e passa para as agremiações. A contenda política deixa de ser entre o povo e passa a ser entre os partidos, que lutam entre si para

eleger suas elites. Seria, portanto, uma degeneração da democracia que coloca as elites partidárias no centro da contenda política. Seria a assunção das oligarquias partidárias em detrimento do povo.

Na prática, a ideia de partidocracia vem contribuindo para a rejeição dos partidos políticos nas democracias, em especial na América Latina, devido ao personalismo excessivo, tendo em vista que os cidadãos entendem que a política democrática foi cooptada pelas estruturas partidárias e suas elites.

Nessa mesma linha caminha a percepção de que as agremiações partidárias, que antes eram ferramentas da democracia representativa, acabaram por se constituir em obstáculos para o acesso do cidadão ao Estado. Esse panorama espelha um Estado de partidos, não uma democracia de partidos. No Estado de partidos o Poder Legislativo desnatura-se, deixa de ser a “casa do povo” e passa a configurar uma “casa de partidos”, na qual é deslocada informalmente a esfera da tomada de decisões para as estruturas partidárias. No cenário ideal, ou seja, da democracia de partidos, a esfera da tomada de decisões continua sob o comando do Legislativo, sendo o embate travado livremente nas sessões legislativas.

Sob essa perspectiva e considerando ser o partido o possuidor da exclusividade da representatividade em algumas nações, pode-se afirmar que os partidos põem em xeque a própria teoria da representação nas democracias modernas. Esse parece ser o principal foco de questionamento acerca dos partidos políticos.

Em contrapartida, ainda é ponto de consenso que a exclusão ou extinção dos partidos políticos não é uma solução a ser considerada. Primeiro, por ser um canal de participação política umbilicalmente ligado à essência da democracia participativa. Segundo que não há alternativas viáveis para sua substituição completa.

Debates teóricos acerca da história do partidário na América latina e o surgimento das candidaturas independentes

Os partidos políticos latino-americanos enfrentam diversos desafios que provêm das profundas transformações tanto socioeconômicas como na própria política, o que implica, necessariamente numa modificação nas relações entre sociedade e Estado. Isso acaba por afetar o sistema de representação política, no qual os partidos políticos desempenham um papel chave.

Apesar de realidades e particularidades distintas, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por semelhanças na maioria dos países da região. A crise de ordem econômica, social e política que implicou, entre outras consequências, no colapso do modelo desenvolvimentista por conta de dívidas externas e alta inflação, na precarização das condições de trabalho, no aumento da pobreza, na queda da ditaduras militares, levou ao empenho na reestruturação de marcos constitucionais capazes de promover a instauração ou a reinserção da dinâmica política e democrática em vários países latino-americanos.

Nesse sentido, os processos de reestruturação do Estado democrático desenvolvem-se paralelamente à busca por sistemas de representação, dentro dos quais são aspectos relevantes a capacidade de canalização de demandas e aspirações sociais e a governabilidade, funções essas inerentes aos partidos políticos.

Contudo, esse mecanismo apresenta contrapontos problemáticos na América Latina. Destaca-se, como marca indelével da cultura em alguns países da região, o populismo. Outro aspecto é a despolitização dos cidadãos (BAQUERO, 2000; ALCÁNTARA SÁEZ, 2000). A Literatura também aponta que a volatilidade eleitoral (MAINWARING, 2001) e a recorrência de eleições marcadas por traços personalistas (MAINWARING, 2001; MAINWARING, BAQUERO, 2012; RODRÍGUEZ, 2013) são igualmente observadas.

No que tange aos traços personalistas na política da região, MAINWARING E TORCAL (2005) ressaltam que sistemas partidários de jovens democracias são marcados por frágeis vínculos programáticos e ideológicos entre eleitores e partidos, vez que são permeados pelas destacadas relações personalistas, o que pode se alterar com o passar do tempo e a consolidação do regime. Nesse prisma, esses autores apontaram que as recentes modificações decorrentes do surgimento de novas forças políticas, da (re)construção de sistemas de representação e de participação eram parte de um processo de ampliação dos sistemas partidários democráticos, ainda distantes de um amadurecimento.

Quanto ao objeto de estudo deste artigo, cumpre destacar outro problema reiteradamente apontado pela literatura entre as democracias latino-americanas, qual seja: as instituições democráticas, e em especial os partidos políticos, gozam de pouca confiança junto ao eleitorado nos países da região (BAQUERO, 2000; MOISÉS, 2008; GONZÁLEZ, 2011; LINHARES, BAQUERO, 2012). Mesmo que o fenômeno também seja retratado em democracias consolidadas (NORRIS, 1998), seus níveis na América Latina ainda são considerados baixos, mesmo quando observado em paralelo com outros países em processo de transição para a democracia. Essa constatação importa concluir que, ainda que mantenham sua capacidade de representação, “o desempenho dos partidos tradicionais que falharam na provisão de bem-estar à população, assim como as promessas e mudanças programáticas teriam contribuído para o descrédito nos partidos tradicionais” (RODRÍGUEZ, 2013, p. 42).

A ruptura da relação entre governantes e governados é apontada como a mais grave crise no sistema democrático em nível mundial, tendo como uma das causas da deslegitimação da representação a desconfiança nas próprias instituições. Ao se falar acerca dos escândalos de corrupção, diz-se que embora os efeitos dos escândalos políticos sobre políticos específicos sejam indeterminados, tal situação gera um efeito secundário que é devastador: o de inspirar o sentimento

de desconfiança e reprovação moral sobre o conjunto de políticos e sobre a política, contribuindo assim para a crise de legitimidade (CASTELLS, 2018).

BAQUERO (2000) transparece um posicionamento correlato, ao passo que considera tais fenômenos como fatores de uma crise da própria democracia, na qual os partidos, pelas responsabilidades que lhes cabem, em especial a de mediação política, se encontram no centro do problema. Para o autor, não se trata de uma crise dos partidos políticos na América Latina, mas de um momento crítico nos regimes democráticos na região, que inclui essas instituições políticas. Segundo defende, na América Latina os partidos políticos ressurgiram como atores políticos de extrema importância no período pós transição democrática, porém não se consolidaram como instituições efetivas de mediação e representação política.

É possível decifrar os elementos centrais de compreensão da democracia a partir de observações científicas que podem ser feitas, primeiro, com ênfase no "procedimento", quando se baseiam na existência de critérios pré-institucionais eficazes para um *accountability* horizontal, vertical e social. Em segundo lugar, especificamente quanto ao "conteúdo" quando está relacionado à existência de liberdade e equidade política para cidadãos, associações e comunidades. E o terceiro, no "resultado", ao tentar entender o grau de satisfação do cidadão com seus efeitos. Ou seja, a qualidade de uma democracia pode ser revelada a partir da análise de alguns fatores conjugados, entre eles os instrumentos institucionais, a efetiva existência de liberdades e a satisfação dos cidadãos.

Para BAQUERO (2000), no período pós-independência os partidos políticos consistiam em verdadeiras facções, com precária intermediação entre Estado e sociedade ou mesmo ausente em alguns casos. Era constante a observância de partido sob a direção e liderança personalista de um líder político, orientados basicamente para a conquista do poder, deixando-se de lado a função primordial

de canalização das demandas sociais. Era a prevalência do caráter personalista em detrimento das posturas ideológicas.

Essa conjuntura milita em favor da instabilidade do sistema político e, conseqüentemente, para o descrédito dos próprios partidos políticos.

Estudando os partidos políticos desde sua fundação, BAQUERO (2000) apontou que o tipo de desenvolvimento econômico observado na América Latina contribuiria para a decadência dessas instituições há várias décadas, vez que os partidos emergiam em meio a crises e se tornaram organizações de natureza imediatista, e não programática, sendo frequente a ausência de ideologias programáticas. Essa característica seria responsável pela derrocada de uma das mais importantes funções dos partidos, a qual seria muito benéfica à institucionalização dos sistemas partidários e dos regimes democráticos: a educação política.

Já em obras mais recentes, este último autor aprofunda sua análise, acrescentando que nos últimos anos teria se fortalecido um novo ponto de afastamento dos partidos com relação aos eleitores, agora em decorrência do “[...] monopólio do processo legislativo nas mãos do executivo através de decretos leis e/ou medidas provisórias” (BAQUERO, 2012, p. 6). Em suas palavras, “[...] se depender da institucionalização de partidos para viabilizar a democracia estável, a América Latina está longe de alcançar esse objetivo” (BAQUERO, 2012, p. 12), argumento reforçado pela afirmação de que, nos últimos anos, constata-se a tendência crescente de indiferença à política entre os latino-americanos (BAQUERO, 2013).

Todavia, em sentido oposto, ALCÁNTARA SÁEZ E FREIDENBERG (2002, p. 149) sustentam que mesmo diante dos problemas que dificultam a consolidação democrática nos países da América Latina, salvo exceções, até o início do século XXI, “[...] os partidos políticos não puderam ser substituídos na hora de represen-

tar as demandas dos cidadãos e no exercício do governo. Portanto, continuam sendo os vínculos entre regime político e cidadãos”.

Diferentemente de BAQUERO (2000), tais autores apresentam uma visão mais otimista com relação à representação dos partidos políticos na América Latina, tomando como marco de sua análise a retomada da redemocratização iniciada em meados da década de 1980, momento no qual os países da região poderiam ser ordenados em quatro diferentes grupos, a partir dos cenários políticos existentes.

Argentina, Chile, Uruguai e Peru compõem o primeiro grupo, reunindo países com sólida tradição democrática, seja quanto à constante tradição dos partidos políticos, seja quanto à capacidade de mobilização de importantes setores da população. Nesses países, observava-se uma continuidade do mesmo universo de partidos desde o início da década de 1970. Assim, na Argentina, era marcada por grupos radicais e justicialistas. No Chile, por socialistas, democratas-cristãos, radicais e conservadores. No Uruguai, por colorados, blancos e frente-amplistas. No Peru, apesar da alternância no poder na década de 1980, PARA e Ação Popular já existiam antes mesmo do processo democrático.

O segundo grupo retratado por ALCÁNTARA SÁEZ E FREIDENBERG (2002), congregava Bolívia, Brasil e Equador e era caracterizado por modelos mistos de sistemas partidários em que partidos antigos existiam ao lado de outros novos, surgidos a partir do processo de transição. Nesses países o cenário político era mais complexo e caracterizado por partidos que surgiram em meados do século XX e mantiveram uma estrutura mais sólida, ao redor dos quais os novos sistemas políticos democráticos orbitavam, a exemplo do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR) boliviano e do Partido dos Trabalhadores (PT) brasileiro. Tais partidos coabitavam com outros, que apareceram no período autoritário ou de transição democrática, situação que também foi observada no Equador, que manteve o sistema de partidos anterior ao rompimento da democracia.

Panamá, Paraguai, Honduras e Nicarágua foram congregados pelos autores no terceiro grupo, por serem nações nas quais, apesar de se verificar a manutenção da existência de partidos políticos ao longo do tempo, historicamente permaneceram vazios em termos político e social. Nesse grupo, destacava-se o Paraguai, caracterizado pela presença contínua de fraudes eleitorais envolvendo a Ação Nacional Republicana (Partido Colorado) e o Partido Liberal Radical Autêntico, situação que perdurou até as primeiras eleições constitucionais em 1993. Ocorrências parecidas foram observadas em Honduras (Partidos Liberal e Nacional), na Nicarágua (parcialmente, em relação ao Partido Liberal) e no Panamá (PRD e Partido Arnulfista) (ALCÁNTARA SÁEZ; FREIDENBERG, 2002).

O último grupo reúne países onde era praticamente inexistente um marco partidário, seja em virtude da debilidade histórica dos partidos políticos, seja pela força dos governos autoritários recentes. Nesses, o ressurgimento dos partidos e, por consequência, dos sistemas partidários, ocorreu paralelamente ao processo de transição democrática. Isso foi evidenciado em El Salvador (ARENA e FMLN), na Guatemala (FRG, PAN e URNG) e na República Dominicana (PRD). Além disso, ALCÁNTARA SÁEZ E FREIDENBERG (2002) registram que observaram as mesmas condições, ainda que parcialmente, em sua análise sobre o Partido Liberal da Nicarágua.

Contudo, nem todos os países latino-americanos estudados pelos autores foram retratados na classificação acima exposta. Costa Rica, Colômbia, México, Cuba e Venezuela não puderam ser classificados em nenhum dos grupos, os três primeiros por conta dos processos de transição anteriores à terceira onda democrática e os dois últimos por sua imersão, até o início do século XXI, em regimes unipartidários (ALCÁNTARA SÁEZ, FREIDENBERG, 2002).

O que se destaca das constatações destes autores, ou seja, com quatro diferentes cenários e ainda de países que não se enquadrariam em nenhuma classificação, é que isso permitiu que eles chegassem à

conclusão de que a América Latina experimentava grande heterogeneidade quanto à caracterização dos sistemas partidários e partidos políticos no início do século XXI. Identificada tal heterogeneidade, ao longo do período de democratização recente, considerados 1980 a 2000, ALCÁNTARA SÁEZ E FREIDENBERG (2002, p. 144) identificaram o que chamaram de “relativa continuidade na composição dos sistemas de partidos”, que consideraram surpreendente pela condição de manutenção, ainda que parcial, de aspectos presentes na ordem anteriormente vigente. Essa constatação foi pontuada pelos autores quando afirmam “[...] De qualquer modo, é um fato que a média [de institucionalização] dos partidos latino-americanos é estável e que as profundas mudanças acontecidas no Peru e na Venezuela durante a década de 1990 são a exceção, e não a regra”.

A partir das conclusões mais antagônicas do que convergentes de BAQUERO (2000) e de ALCÁNTARA SÁEZ E FREIDENBERG (2002) e analisadas em perspectiva comparada, evidencia-se que, ao analisar o período recente de democratização na América Latina, lançaram olhares totalmente discrepantes sob o processo em curso na região. BAQUERO (2000) sustentou o argumento de que as jovens democracias latino-americanas enfrentavam, no início do século XXI, uma crise na qual os partidos políticos estavam no centro do problema, a despeito de apontar outros fatores. Apontou ainda que a estabilidade democrática estaria longe de ser atingida, caso dependesse da institucionalização dos partidos, já que eram recorrentes os casos de partidos que abandonaram seu perfil ideológico para se transmutarem em facções eleitorais com vistas a atingir os postos de poder, passando a adotar estratégias centristas, do tipo *catch-all*. Com destaque, o autor apontou que:

Impõe-se, com urgência, um redirecionamento dos partidos a fim de que possam recuperar o espaço de interlocução entre Estado e sociedade. [...] A situação se agrava caso se concorde que os partidos não podem

ser substituídos. Se eles ainda cumprem função essencial, a postura de quem se proclama democrático deve ser uma luta pela reestruturação para que, assim, desempenhem eficientemente o seu papel de intermediadores entre Estado e sociedade (BAQUERO, 2000, p. 173-174).

Em sentido oposto, ALCÁNTARA SÁEZ E FREIDENBERG (2002) robusteceram seus argumentos com a importância dos partidos políticos na construção da democracia na América Latina, bem como a ideia de que seria possível considerar certa estabilidade na configuração dos sistemas partidários latino-americanos, mesmo com prognósticos analíticos de outra ordem e de certa descrença por parte dos cidadãos. Os autores assim registraram:

Dada a centralidade que os partidos continuam tendo, é interessante pensar na necessidade de conhecer ainda mais como funcionam internamente. Isso nos leva a mudar a unidade de análise dos sistemas partidários para os partidos e observar o modo como interagem os diversos atores que os integram: suas características e sua natureza; sua participação nos processos de tomada de decisões; o modo como se produz a política e esta se exerce (ALCÁNTARA SÁEZ; FREIDENBERG, 2002, p. 150).

Como já demonstrado no curso deste artigo, a crise de representatividade é identificada como um dos graves problemas das democracias contemporâneas, colocando-se os partidos políticos no centro da discussão. Escândalos de corrupção; ausência de punições internas e externas; ausência de democracia intrapartidária; predomínio das oligarquias partidárias e ausência de participação do cidadão na política são o principal combustível para os defensores da implementação das candidaturas independentes.

DAHL (1961, p.50) pontuou que a democracia proporciona oportunidades para a participação efetiva; igualdade de voto; aquisição de entendimento esclarecido; exercício do controle efetivo do

planejamento; e inclusão dos adultos. Quanto à inclusão, pontuou que o corpo dos cidadãos num estado democraticamente governado deve incluir todas as pessoas sujeitas às leis desse estado, com exceção daqueles que estiverem de passagem e dos comprovadamente incapazes.

Portanto, destacadas as posições debatedoras de BAQUERO (2000) e ALCÁNTARA SÁEZ E FREIDENBERG (2002), dentre outros autores, com a importância dos partidos e a necessidade de seu fortalecimento à consolidação dos sistemas democráticos na América Latina, cabe frisar que o regime atingiu certa institucionalização na região, já que condições poliárquicas como eleição de governantes por meio de eleições livres e auditadas, sufrágio universal, liberdade de expressão, contestação ampla e possibilidade de disputar cargos públicos e o pluralismo de fontes de informações encontra-se razoavelmente atendidas.

O panorama recomenda, assim, que sejam envidados esforços no estudo de meios para que a sociedade civil atue e participe, seja através de ferramentas da democracia direta, seja por meio de associações que tenham canais de acesso ao poder, para além dos partidos.

Nesse contexto, identificar como e em que grau os eleitores latino-americanos ainda depositam confiança nos partidos políticos assume grande relevância, pois, é razoável admitir que o surgimento de candidaturas apartidárias pode abalar o grau de confiança dos cidadãos nos partidos políticos.

Candidaturas Independentes e a Confiança nos Partidos Políticos

Há países que apresentam uma tradição de abertura constante da disputa eleitoral para a participação de candidaturas independentes. Esse grupo é composto por seis países que aceitam esse tipo de candidaturas desde suas eleições iniciais. Panamá e Chile jamais baniram as candidaturas individuais. Na República Dominicana, Guatemala e Venezuela, desde a redemocratização são aceitas candidaturas por

outros tipos de organizações não partidárias. Nunca houve revogação da permissão de candidaturas apartidárias, seja por candidatos independentes, seja por organizações em Honduras. Essas evidências apontam que a abertura da competição não promoveu o desgaste dos partidos políticos, que se mantêm hígidos nesses países.

Desde o início de sua fase democrática, tanto o Chile quanto o Panamá são países cujas legislações permitem a apresentação de candidaturas independentes. No caso do Chile, a legislação determina que a candidatura tenha o apoio de 0,5% do eleitorado do distrito, no mínimo.

Guatemala e República Dominicana são os dois países em que é concedido a organizações não partidárias o direito de apresentar candidaturas à corrida eleitoral, ao longo de todo o período desde a redemocratização. Porém, jamais estendeu-se esse direito para candidaturas independentes. No caso da Guatemala, esse direito é observado somente nas disputas de âmbito municipal para os *Comités Cívicos Electorales*. Na *República Dominicana* a prerrogativa é válida para *Agrupaciones Políticas Accidentales* em todas as modalidades.

Venezuela, Chile e Guatemala

Apesar do histórico demonstrar que a corrida eleitoral sempre esteve aberta nesse grupo de países para as candidaturas apartidárias, dados do *World Values Survey* revelam altos índices de desconfiança da população nos partidos políticos.

Segundo pesquisa desenvolvida pelo *World Values Survey* (1994-1998), tanto a Venezuela quanto o Chile apresentam elevados índices de pouca ou nenhuma confiança nos partidos políticos (84% e 73%, respectivamente), correspondendo a aproximadamente dois terços dos ouvidos na pesquisa. No caso da Guatemala, a pesquisa ocorreu no período de 2005-2009, registrando índices de desconfiança tão altos quanto os outros dois países (88%).

Colômbia

Um outro grupo de países, apesar de não ter aberto a disputa eleitoral para candidaturas independentes desde suas primeiras eleições, registrou a abertura da competição a esses atores ao longo de sua história política. Paraguai (a partir de 1991) e México (de 2015 em diante) tornaram a participação eleitoral possível para candidatos independentes. Bolívia (a partir de 2005), Colômbia (de 1986) e Paraguai (de 1993 em diante) permitiram o lançamento de candidaturas ao pleito eleitoral por outros tipos de organizações.

Na Colômbia, a Lei n. 85 de 1985 disciplina que as novas organizações devem seguir os procedimentos idênticos dos partidos políticos, ou seja, proceder ao registro de seus estatutos e símbolos. Contudo, a legislação colombiana define movimento político como associações de cidadãos que agem para influenciar a formação política do país. No caso da Bolívia, a lei n. 2268 de 2001 destaca que as agrupações de cidadãos, que tenham reconhecida personalidade jurídica, poderão aliar-se a partidos políticos e apresentar uma candidatura.

Por sua vez, o México abriu a competição a partir de 2015, pela primeira vez, permitindo o lançamento de candidaturas apartidárias individuais para os cargos de presidente, senador e deputado. No primeiro caso, a exigência é de que o candidato receba o apoio prévio de 1% do eleitorado nacional, distribuído por 17 entidades federativas. Nos dois outros cargos é necessário o apoio de 2% do eleitorado do respectivo distrito, distribuído pela metade das seções daquela circunscrição.

Segundo dados do *World Values Survey*, fruto de pesquisas desenvolvidas nos anos de 1994-1998, 2005-2009 e 2010-2014, a Colômbia apresenta índices baixos de confiança da população nos partidos políticos, bastante similares àqueles observados no caso do Chile, Venezuela e Guatemala (81%, 79% e 82%, respectivamente). Ou seja, é razoável admitir, até este momento da pesquisa, que não

há variação significativa nos índices de confiança da população nos partidos políticos entre aqueles países que sempre permitiram o lançamento de candidaturas não partidárias e aqueles que franquearam esse acesso durante o curso do processo democrático.

Brasil e Argentina

Por fim, é importante registrar que há um grupo de países que mantém indelével o monopólio dos partidos políticos na disputa eleitoral, ou seja, é constante desde a transição democrática. Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Nicarágua e Uruguai deixam a representação política apenas a cargo dos partidos políticos desde as suas eleições inaugurais. Em praticamente um terço de todos os países analisados não houve abertura da competição a atores não partidários.

Merece registro que na Argentina, desde as eleições de 1985, os partidos podem lançar candidaturas de eleitores não filiados, desde que os estatutos dos respectivos partidos prevejam essa possibilidade. Ou seja, há uma abertura na legislação eleitoral para que a ingerência desse tipo de lançamento seja prerrogativa do partido, não do Estado.

O *World Values Survey*, apresenta alguns dados referentes ao Brasil e a Argentina, dois países que jamais permitiram candidaturas não partidárias. No caso do Brasil, não há muita variação quanto aos índices de confiança quando comparados com aqueles dos países retratados anteriormente, com registro para o aumento das respostas *nenhuma confiança* de 13 pontos percentuais entre as duas últimas pesquisas, desenvolvidas nos anos de 2005-2009 e 2010-2014. Percebe-se também uma leve diminuição nos níveis máximos de confiança (2% e 1%, respectivamente).

No caso da Argentina, os dados apontam justamente o oposto. Nas mesmas últimas duas pesquisas (2005-2009 e 2010-2014), percebe-se um leve aumento nos índices de muita confiança da população nos partidos políticos (7% e 13%, respectivamente), ao mesmo

tempo em que se identifica um decréscimo de 12 pontos percentuais naquelas respostas que indicam nenhuma confiança nos partidos (46% e 34%, respectivamente).

Conclusões

Na América Latina, a exemplo do que pode ser observado em outras nações, observa-se um processo de contestação do papel dos partidos políticos na representação da sociedade na arena política. A despeito dos debates acerca da essencialidade dos partidos como atores importantes no processo democrático, evidenciam-se mais fortemente as teorias e estudos que apontam o crescimento da abertura da participação no jogo político-eleitoral a atores não partidários, como forma de encurtar a o distanciamento entre representados e representantes.

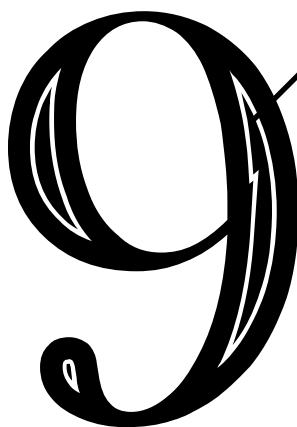
Como consequência, é questionado se a presença desses novos atores tem ameaçado o papel fundamental dos partidos políticos e sua própria existência no sistema, em especial nas jovens democracias e naquelas em processo de consolidação. Esse é o perfil da maioria dos países da América Latina.

A mensuração do grau de confiança da população nos partidos políticos mostra-se como importante fator contributivo no estudo do tema, destacando-se as análises de política comparada a partir de séries temporais, tanto nos países que apresentam abertura da competição eleitoral desde suas eleições inaugurais, quanto naqueles em que essa abertura ocorreu ao longo do processo de (re)democratização.

A agenda de pesquisa em curso aponta para a necessidade de aprofundamento das análises comparadas, agora agregando-se novas variáveis sociais e econômicas a fim de mensurar o grau de impacto delas nos níveis de confiança da população nas instituições partidárias, principalmente após a implementação da possibilidade de candidaturas apartidárias em alguns países. A aparente identidade entre alguns países da região latino-americana não autoriza ao pesquisador afir-

mar, com o grau de cientificidade exigida pela ciência política atual, que os efeitos observados em um país seriam os mesmos observados em outra nação geograficamente próxima. Daí a necessidade de o pesquisador integrar variáveis de controle nos testes de correlação e significância estatísticas. Os casos do Brasil e da Argentina refletem essa preocupação.

O processo de consolidação democrática na América Latina e o sucesso pretendido dos seus sistemas partidários deve ser precedido de estudos acerca dos possíveis impactos das medidas implementadas nesses sistemas, sob pena de frear-se esse processo e de retrocesso na institucionalização dos seus sistemas.



**POLÍTICA PÚBLICA: UM DEBATE
TEÓRICO SOBRE O ESTÁGIO
PRÉ-DECISÓRIO**

Eduardo Souza e Kyev Maia

9 | POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE TEÓRICO SOBRE O ESTÁGIO PRÉ-DECISÓRIO

Eduardo Souza e Kyev Maia

A Política das Políticas Públicas

As políticas públicas se tornaram um tema cotidianamente presente na vida dos indivíduos, se não diretamente com o termo, com os nomes atribuídos aos conjuntos de ações. A visão que atribuí o Estado como solucionador dos problemas é a mesma que o responsabiliza pelo fracasso destes problemas. Os grupos de pressão, a mídia televisiva e meios de comunicação digital, são exemplos de comunidades que se articulam e cobram ações governamentais para enfrentar os problemas públicos.

SECCHI (2016) define políticas públicas como um conjunto de diretrizes para enfrentar um problema público, ou seja, a política pública é o mecanismo encontrado para tratar sobre medidas de intervenção governamental em relação a problemas sociais. Compreender a diligente do seu processo é necessário, para o conhecimento do cenário político.

SAPORI (2007) argumentou que uma política pública é ter razões que compreendam um problema, mas que apontem soluções, mostrando o que é e o que deve ser feito. Neste sentido, é esperado

dos políticos medidas de ação (*policies*) e predisposição a execução (*policy-makers*). O caráter racional e sistemático das políticas públicas são, portanto, uma expectativa social ou mesmo de estudiosos sobre perspectivas de funcionamentos normativos a um paradigma criado. Para o autor, esse padrão sistemático serve mais como um tipo ideal do que como um conjunto concretizado de intervenções governamentais nas sociedades contemporâneas.

As políticas públicas seguem um ciclo desenhado por etapas (*policy cycle*), são essas: identificação do problema à formação da agenda à formulação de alternativas à tomada de decisão à implementação à avaliação à Permanência ou extinção. SECCHI (2016) salienta que embora esse ciclo pareça seguir uma ordem cronológica, na dinâmica real, raramente essas fases seguem o padrão, podendo se alternarem.

Dentro dessas fases, nos ataremos, como já mencionado anteriormente, ao estágio pré- decisório da política pública (*agenda setting – multiple streams*), mais especificamente às etapas do processo de formação de agenda e formulação de alternativas, tentando impetrar a participação dos chamados agentes visíveis e invisíveis no processo decisório.

Agenda

SECCHI (2006) afirma que agenda é um conjunto de problemas ou de temas relevantes, que poderão tomar forma de programas de governo. Essas agendas podem assumir diversas abordagens, dentre elas agendas políticas, institucionais e de mídia; cada uma com características específicas.

Sustentado em estudos de COBB E ELDER (1983), SECCHI aponta para agenda política como uma lista sistêmica de problemas ao qual sentem-se a necessidade de intervenção pública; diferentemente da agenda formal/institucional que já possuem problemas decididos a serem combatidos. A agenda de mídia (*agenda setting*)

está relacionada a problemas que ganham visibilidade nos meios de comunicação, esses, podem condicionar decisivamente a tornarem-se pauta da agenda política ou institucional, dado o grau de influência desses meios comunicativos.

KINGDON (1995) concebe agenda como uma lista de temas ou problema que merecem séria atenção em um determinado momento. Neste processo, é filtrado o que realmente deve ocupar suas atenções, tanto pelos agentes governamentais como por pessoas fora do governo que estejam estreitamente associadas às autoridades.

Na segurança pública, por exemplo, o gestor de segurança do Estado é o ator principal no processo, ele tem ciência de sua função e sabe que existe para nortear ações que possam trazer o maior controle possível do fenômeno nocivo da violência. Para isso, ele terá que definir dentro de um contingente de ações as possíveis de se ter foco de atenção e consumação. Daí a construção inicial da agenda.

Ainda neste exemplo, agentes não governamentais como coronéis militares podem enumerar ações para compor a agenda, como por exemplo, a ampliação do efetivo policial, melhoras estruturais como novas viaturas, armamentos, reformas de quartéis, premiações e aumentos nos salários como meio de incentivos aos agentes. Em outras palavras, esses atores podem influenciar e direcionar os gastos das ações seguindo seus interesses corporativos.

Dentro das opções dispostas, os atores envolvidos vão classificar em escala, quais merecem ser mais seriamente consideradas e quais possivelmente são inviáveis do ponto de vista de eficiência no cálculo de custo e benefício da ação. Atinente ao processo de influência dos agentes, KINGDON (1995) descreve:

Cada um dos participantes dos processos pode atuar como um incentivo ou um obstáculo. Um participante ou um processo funciona como incentivo quando trazem um tema para o topo da agenda, ou pressionam para que uma determinada alternativa seja considerada como a mais

adequada. Um presidente ou um líder de um comitê no congresso, por exemplo, decide enfatizar um tema. Ou um problema pode se tornar relevante devido a um desastre ou à mudança de um indicador conhecido. Um participante ou um processo funciona como obstáculo quando são reduzidas as chances de certa questão ou alternativa serem levadas em consideração. Por exemplo, a forte oposição de um grupo de pressão contra um certo item o coloca no fim da lista de prioridades, ou até mesmo fora da agenda. Outro exemplo: se uma administração enfatiza suas prioridades, ela limita a capacidade de as pessoas se dedicarem a outros temas. Preocupações com o custo orçamentário de um determinado item podem também tornar improvável que ele seja considerado seriamente. (KINGDON, p. 226. 1995)

Neste cenário, a capacidade de articulação dos atores se mostra decisiva. Algumas medidas podem ser consideradas prioridades na agenda mesmo que seu resultado seja impreciso do ponto de vista da eficácia, isso se deve ao fato de motivações pessoais em maximizar seus benefícios se desposarem a frente da solução do problema, remetendo a teoria da escolha racional.

Sistema de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*)

O sistema de múltiplos fluxos definida por Kingdon, é fundamental para entender o funcionamento da agenda, destacando como surgem os problemas e de que maneira passam a ter atenção política; pontuando as variações tanto pelo contexto da estrutura social, como pela cultura política de um país; esclarecendo as conexões entre o que é demanda e o que é ação pública; e que tipos de atores assumem papéis mais importantes neste processo.

KINGDON (1995) considera que existem três dinâmicas de processos: a dos problemas (*policy*), a das políticas públicas (*policies*) e a da política (*politics*). Esse processo é interligado, as pessoas

identificam os problemas, criam alternativas de mudança a partir de políticas públicas e se envolvem nas atividades políticas como campanhas eleitorais ou lobbies, mas não necessariamente nesta ordem, como falaremos mais adiante.

CAPELLA (2006), fundamentando no sistema de múltiplos fluxos de John Kingdon, apresenta fatores que podem evidenciar uma pauta na agenda, iniciando pelo Indicadores que medem custo de ação (tanto em contexto social como financeiro), seguido por eventos esporádicos como crises, desastres, mudanças de governo ou outros acontecimentos que acabam criando ênfase na mídia, podendo mudar o humor nacional (*policy Studies*). Destaca também que raramente esses eventos conseguem sozinhos elevar um assunto à agenda, contudo, reforçam quando há uma percepção preexistente do problema. Somado a estes fatores, os *feedbacks* sobre as ações governamentais como mecanismo para pontuar elementos de destaque, determinam tanto no sentido de reforço quanto no sentido de exclusão de atenções na formulação de alternativas (*policy analysis*).

Deste modo, é válido apresentar que a agenda passa por estágio funcionais: primeiramente é sistematizada e estruturada (agenda sistêmica), depois passa a pontuar elementos que merecem atenção do Estado (agenda governamental), seguida pelo processo de tomada de decisões, após considerações das prioridades dentro do campo (agenda de decisões). Em cima disto, a agenda de decisões finais sofre influências dos três fluxos: o fluxo da definição dos problemas; o fluxo das políticas públicas como meio de apontar alternativas/soluções; e o fluxo da política que não se restringe apenas a participação direta de agendes governamentais.

Problemas de Agenda

Um conjunto de mecanismos são fundamentais para definirem os problemas de agenda. Alguns como aponta a literatura, só servem

para mostrar a magnitude da situação, como é o caso dos indicadores; outros são definidos a partir de eventos focais, como desastres, crises ou experiências pessoais, que podem chamar mais atenção em certas situações do que outras. Esses tipos de evento, geram problemas de efeito surpresa, ou seja, cria-se uma demanda para soluções imediatas, o que abre possibilidades para surgimentos de ações por espasmos ou mal planejadas. Bem como, esses problemas podem ser detectados a partir de reclamações aos atores políticos ou avaliações de programas já existentes.

COBB E ELDER (1983), apresentam condições para que um problema entre na agenda pública, tais como: a atenção dos diferentes atores, cidadãos, grupos de interesse, destaque da mídia etc. que vejam a necessidade da intervenção governamental; vê-se necessário, também, que o problema seja factível de solução real, ou seja, além da identificação do problema e da classificação à intervenção governamental, é necessário averiguar se cabe a competência do Estado a sua resolução.

As pautas das agendas sofrem oscilações na demanda dependendo de muitos fatores. A escala de relevância e de prioridades dessas ações podem mudar abruptamente de acordo com os cenários sociais.

Segundo SUBIRATS (1989), a limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de tempo, a falta de vontade política ou a falta de pressão popular podem fazer que alguns problemas não permaneçam por muito tempo, ou nem consigam entrar nas agendas.

A exemplo, cito novamente o campo da segurança pública, alguns governos não trabalham com a ideia de manutenção das ações de combate à criminalidade no controle da violência, pelo contrário deixam para enfatizar a área após acontecimentos desastrosos ou cenários emergentes, a segurança pública, assim como a saúde e a educação, entra na agenda corriqueiramente, enquanto não deveriam sequer ser problemas.

É comum observar reportagens na mídia que retrata a quantidade de homicídios do ano vigente com o ano anterior, se estes números forem expressivamente maiores, haverá um enfoco maior da problemática, logo, os níveis de cobrança e pressão popular aumentam, por consequência, a requisição na *agenda setting* passa a ser maior, aumentando as prioridades por ordenação de preferências.

KINGDON (1995), explica que alguns problemas são tidos como tão prementes que estabelecem agendas por si próprios. Haja vista a urgência de um problema, algumas alternativas são enfatizadas enquanto outras desaparecem (até pela lógica do afunilamento focal). É neste momento que os atores investidores de políticas públicas (*policy entrepreneurs* – alocadores de recursos) se mobilizam para convencer as autoridades sobre suas concepções dos problemas, no intuito de induzirem a seus anseios. Dar-se abertura às janelas de oportunidades.

De acordo com as conjunturas sociais das questões políticas, algumas ações podem gerar o interesse de atores não governamentais, que mesmo fora do quadro político podem ser fortemente influentes a desenvoltura do projeto. São os chamados empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*), inseridos dentro da *policy arena*.

A Teoria da Janela de Oportunidades

KINGDON (1995) define janela de oportunidades como uma dinâmica que pode compor tanto os problemas como a política (*policy windows*). Assim, quando as janelas se abrem, dispõe espaço para ideias, como propostas e soluções. Em alguns momentos a abertura dessas janelas são previsíveis, por exemplo, mudanças de governos e renovação na legislação, outros, são imprevisíveis, como em acidentes aéreos. Por conseguinte, essas janelas não ficam abertas por muito tempo, são momentos rápidos e escassos, por esse motivo cria-se um aglomerado de problemas e propostas que saturam o sistema. Por fim, algumas propostas são postas em prática com o incentivo dos

investidores e outras ficam à deriva, uma vez que não há recursos suficientes para sua implementação.

Essas agendas podem ser estabelecidas em diferentes ocasiões. Elas podem surgir apenas com a definição de um assunto, como podem surgir tão-somente com a definição do problema, sem recomendações ou soluções, bem como, podem brotar das soluções que antecedem a definição do problema.

John Kingdon, em específico, segue a concepção da *Garbage Can*, que como mencionado anteriormente, é um modelo analítico de políticas públicas, que parte das soluções à os problemas. Portanto, para o autor, os participantes não buscam identificar inicialmente o problema e depois encontrar soluções, sim o inverso, as alternativas são promovidas num período anterior às oportunidades se apresentarem na agenda.

Portanto, o que vai desdenhar para a probabilidade desses pontos se tornarem prioridade na agenda é a análise de relevância que o grupo de agentes dará a eles. Kingdon destaca que se houver a oportunidade de interligação desses elementos (assunto, problema e solução), a probabilidade de se tornar prioridade na agenda é bem maior. A *agenda setting*, é formada quando vários temas se tornam centro de atenções no meio social.

Atores Visíveis e Invisíveis

Como mencionado diversas vezes, o alicerce do presente artigo é a abordagem sobre a participação dos atores visíveis e invisíveis no processo pré-decisório da política pública, mas somente agora tratarei sobre eles. Pois bem, minha ideia como explicado no parágrafo direcionado a estruturação da pesquisa, era antes de mais nada, conseguir inserir o leitor sobre o universo das políticas públicas, mesmo que vagamente, destacando sua complexidade e suas subdivisões por estágios exequíveis. Após feito, abordarei nos próximos parágrafos o

que para mim é entendido como a força motora das políticas públicas, a participação dos agentes decisivos.

Quando KINGDON (1995) pensou a participação dos agentes que possuem capacidade de se envolverem no processo da política pública, tentou imaginar inicialmente como seria a estruturação entre aqueles que podem influenciar na construção da pauta e aqueles que podem fazer essa pauta ser executada. Neste contexto, definiu a participação de dois tipos de atores, os visíveis e invisíveis, porém, o que levou o autor às atribuições de visibilidade e invisibilidade, qual sentido ele pensou o uso dos termos?

Dito isto, a fundamentação se deu a partir do envolvimento destes atores na dinâmica política, separando aqueles que recebem grande atenção social, potencializada pelas mídias, e os que não a recebem. Aos que ganham atenção da imprensa, chamou de atores visíveis, e exemplificou: presidente da república, assessores de alto escalão, membros de destaque no congresso, famosos da mídia etc. quando Kingdon escreveu sobre os famosos da mídia o grande meio comunicativo dominante do tempo era a televisão, logo, esses famosos seriam aqueles que apareciam com mais frequência. No entanto, com o fortalecimento de outras redes, esta argumentação foi intensificada, principalmente quando pensamos a universalização da internet e a disseminação de grupos/canais/perfis abertos e gratuitos. Essa expansão originou uma nova categoria, os “influenciadores digitais”, indivíduos que paulatinamente ganham visibilidade nas redes sociais e possuem grande capacidade de indução sobre temas da atualidade.

Por outro lado, os atores invisíveis são aqueles que recebem pouco ou nenhuma atenção da mídia, mas são peças-chaves no processo, a exemplos: acadêmicos, pesquisadores, burocratas de carreira, consultores, funcionários do congresso, analistas que trabalham para grupos de interesse.

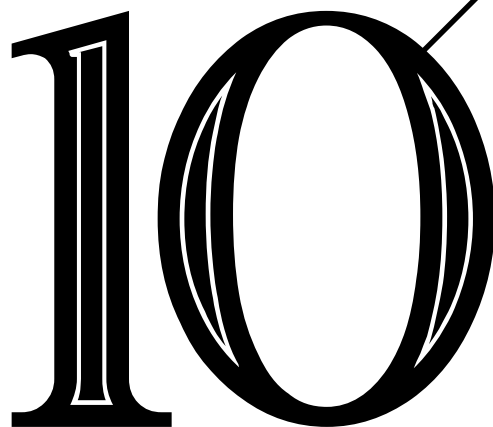
Estes grupos possuem funcionalidades distintas, embora sejam igualmente importantes. O grupo de atores visíveis fica voltado a

definição da agenda, enquanto o grupo de atores invisíveis se concentram em planejamentos, avaliação ou formulações orçamentárias. Este contexto origina o que chamamos de *policy networks*, uma rede de indivíduos articulados.

Os atores invisíveis são peças fundamentais na resolução dos problemas identificados. A partir deles podem surgir alternativas críveis e soluções fundamentadas em resultados concretos. Esses atores se articulam para agirem de forma coordenada sob um propósito, ou seja, trabalham em comunidades com objetivos em comum. As propostas surgem através de discursos, projetos de lei, audiências em congressos, circulação de artigos científicos, dentre outros, e no fim algumas questões são adotadas e outras descartadas. Estas comunidades grupais podem surgir em diferentes tamanhos e assumirem poderes de influência distintos.

Como podemos observar em OLSON (1999), o tamanho dos grupos pode impactar na capacidade articulatória dos indivíduos. O autor define os grupos grandes como custosos dentro da ação coletiva, em outras palavras, quanto maior for este grupo, mais difícil a articulação entre os membros, isso gera problemas tanto de controle atuante dos indivíduos, quanto na pauta pelas prioridades em comum. Por outro lado, Olson caracterizou os grupos pequenos como comunidades de baixo custo coletivo, ou seja, quanto menor o grupo, melhor é a capacidade de articulação sistemática, com isso, a probabilidade de alcançarem seus interesses é potencializada.

Assim, quando observamos os agrupamentos em comunidades com o intuito de influenciarem a agenda, notamos que a variação entre as forças grupais determina o pulso final, seguindo a lógica de Olson, quanto menor, mais organizado e efetivo serão.



10

**POLÍTICA PÚBLICA DE
TRANSPARÊNCIA: UMA ANÁLISE
DA LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO
NO BRASIL**

Pedro Nascimento

10 | POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA: UMA ANÁLISE DA LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO NO BRASIL

Pedro Nascimento

O acesso à informação pública, é condição necessária para consolidação do regime democrático, e visto como um dos principais instrumentos, capaz de promover a participação política (CAMPOS, 1990; O'DONNELL, 1998; DHAL, 2005). Nos países ocidentais, percebe-se uma crescente demanda de políticas públicas de transparência, fundamental para promover maior aproximação entre sociedade e Estado (FILGUEIRAS, 2011).

De acordo com ALBUQUERQUE (2006), o incentivo à criação de políticas pública de transparência, concorre para a implantação de mecanismos que possibilitem a sociedade a tomarem conhecimento das ações adotadas pelos governantes, das políticas implementadas e dos recursos mobilizados, resultando numa maior fiscalização da sociedade, nos atos do governo.

Nesse sentido, transparência pode ser caracterizada como o fluxo crescente de informações econômicas, políticas e sociais, apresentando os seguintes atributos: 1) acessibilidade aos meios de informações, aliada à proficiência; 2) relevância da informação apresentada; 3) qualidade e confiabilidade, abrangência, consistência e relativa sim-

plicidade em sua apresentação (VISHWANATH & KAUFMAN, 1999 *APUD* RAUPP, 2011).

Nesses termos, percebe-se que a geração da transparência não depende apenas do fluxo de informação, mas, também, da qualidade dessa informação, buscando sempre expor de forma simples, para melhor compreensão da sociedade civil, possibilitando a geração da *accountability* na gestão pública.

MIRANDA (2014:50) evidência a necessidade de mecanismos de controle na administração pública, a fim de tornar o governo responsivo, e de manter as atividades dentro da lei. Para tanto, afirma o autor, é necessário a disponibilidade de informações dos órgãos do governo aos controles horizontais e verticais. MELO (2003:05) por sua vez, argumenta que, num mundo cada vez mais integrado, onde as relações entre os diversos atores se intensificam, cresce a necessidade de um modelo de Estado menos vulnerável a ações ilícitas que o podem tornar frágil e ineficiente. Para isso são necessários a reestruturação e o aprimoramento dos mecanismos de controle social, visando assegurar eficiência e credibilidade.

Diante da importância de os governos tornarem suas ações cada vez mais transparente ante os controles horizontais e verticais, as políticas públicas de transparência, tem ocupado cada vez mais espaço na montagem da agenda dos governos ocidentais, tendo em vista, a crescente demanda por mecanismos capazes de promover o controle social.

Para HOWLETT (2013) a montagem de agenda é o mais importante dos ciclos de uma política pública, pois é, nesse estágio que o governo dará (ou não) atenção necessária ao problema tratado, porém, o fato do governo dar visibilidade ao problema, não quer dizer que o mesmo será abordado ou resolvido. O autor enfatiza o modo de montagem de agenda, apresentado por Cobb e Elder, que dividem esse processo em dois momentos, que ele chama de agenda pública *sistêmica*, ou informal e agenda de Estado, Institucional ou

formal. A primeira compreende todas as questões que são merecedoras da atenção do governo. Nessa fase, vários problemas são debatidos, porém, apenas uma parcela desses problemas sociais, são vistos pelo governo como problema público. A segunda fase diz respeito aos problemas, sobre os quais, o governo entendeu que se precisa fazer algo a respeito. Enquanto a agenda sistêmica é voltada para a discussão, a institucional, se volta para solução do problema.

Em sua abordagem sobre *policy cycle*, FREY (2009) destaca pelo menos duas fases essenciais para definição da agenda governamental: percepção e definição de problemas e *agenda-setting*. É na primeira fase que o problema é percebido e visto como necessário para entrar na agenda governamental. Tais problemas podem ser destacados por pequenos grupos ou por grupos políticos e, geralmente ganham visibilidade por meio da mídia. Porém, é na segunda fase que se decide se um tema merece pautar a política atual ou se o mesmo deve ser excluído ou adiado para tratamento posterior.

Em CELINA SOUSA (2006) o ciclo de política pública é percebido como um ciclo deliberativo, formados por vários estágios que constituem um processo dinâmico de aprendizagem. Dentre as fases desse ciclo a autora destaca a fase da *agenda-setting*, que pode ser caracterizado como sendo o primeiro estágio do ciclo de políticas públicas. Para a autora, é nessa fase que o governo define sua agenda, com base em três pontos principais: o primeiro onde o governo focaliza os problemas, ou seja, há o reconhecimento de que o problema existe e, portanto, necessita que se faça algo sobre ele. O segundo ponto diz respeito a construção da consciência coletiva, no sentido de enfrentar determinados problemas. Por último, o terceiro ponto focaliza os participantes, classificados como visíveis (políticos, mídia, partidos, grupo de pressão, que definem a agenda) e invisíveis (acadêmicos e burocratas que apresentam as alternativas).

Política Pública de Transparência no Brasil

A adoção de leis de acesso à informação, é algo recente no Brasil, mas há registros de países que utilizam a LAI como mecanismo para geração da transparência, desde 1766, a exemplo da Suécia, que é considerado o primeiro país no mundo a implantar uma Lei de Acesso à Informação, como mostra o gráfico 1.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RTI-Rating (2018).

O Gráfico 1 mostra a difusão da Lei de Acesso à Informação no mundo no período de 1951 a 2018. O ano de 1951 refere-se à implantação da LAI na Finlândia, tendo como antecessora a Suécia, que já tinha estabelecido a LAI em 1766. Os pontos representam a quantidade de LAIs implantadas nos países por ano. Podemos notar que, a maior quantidade de Leis de Acesso à Informação implantadas no mundo, ocorreu em 2003 quando nove países decidiram pela adoção de uma LAI (Servia, Eslovênia, Croácia, Kosovo, Armênia, Irlanda, Peru, Turquia e São Vicente e Granadinas). O Brasil por sua vez, só veio a implantar a LAI em 2011 (como destacado no gráfico pela linha pontilhada) um

ano após o lançamento da Lei Modelo de Acesso à Informação Pública ⁴, elaborada pela Organização dos Estados Americanos – OEA. Dessa forma, até o ano de 2018, havia 124 Leis de Acesso à Informação implantadas no mundo, como mostra o gráfico 2.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RTI-Rating (2018).

O gráfico 2 mostra o acúmulo dos países que aderiram a LAI. Percebe-se um crescimento lento que se inicia na década de 1950 e vai até 1990, quando a difusão da LAI no mundo começou a crescer de fato. Percebe-se ainda que, em 2003 foi o auge da expansão da LAI, quando houve adesão de nove países. É importante destacar que, em 2011, ano em que o Brasil aprovou a Lei de Acesso à Informação, já existiam no mundo um total de 93 LAIs implantadas. Essa realidade nos mostra o quanto o país demorou para aprovar uma lei capaz de

⁴ Essa Lei Modelo, publicada em 2010, estabelece padrões mínimos para que os países, ao criarem suas próprias leis, possam ter uma referência a seguir.

difundir a transparência na gestão pública. Em 2018 a TRI-Rating⁵ contabilizou um total de 124 Leis de Acesso à Informação no mundo.

Tendo como prerrogativa a difusão da transparência, a expansão de LAI's no mundo é vista com bons olhos por pesquisadores e estudiosos do tema, por representar um instrumento de prestação de contas do governo aos seus cidadãos (BATISTA, 2017).

Com base nos dados acima, percebe-se que, as políticas públicas de transparência no Brasil, passou a fazer parte da agenda governamental de forma um pouco tardia, mesmo com a Constituição Federal de 1988, já apontando para a necessidade da criação desse tipo de mecanismo, ao destacar o direito ao acesso à informação como sendo fundamental, resguardando apenas aquelas classificadas como sigilosas, por serem imprescindível a segurança do Estado. Segundo o art. 5º, XXXIII da Carta Magna

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 2008, p. 17).

Mesmo sendo um direito garantido pela Carta Magna, somente no ano de 2000 o Brasil deu alguns sinais reais em direção da transparência pública. O primeiro passo importante foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que surgiu para regular o artigo 163 da Constituição Federal que diz:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações

5 A TRI-Rating mapeia a implantação da LAI no mundo, analisando a força da estrutura legal das referidas LAI's.

e demais entidades controladas pelo poder público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização das instituições financeiras; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional. (BRASIL, 2008, p. 100, 101).

De forma geral, a LRF é um código de conduta para regular os administradores públicos de todo país. Ela atua em consonância com o Art. 163 (BRASIL, 2008), garantindo maior responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos por meio de ação planejada e transparente. Ela estabelece os seguintes instrumentos de transparência fiscal: planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e parecer prévio, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, sendo obrigatória a divulgação desses dados em meios eletrônicos, permitindo que a sociedade tenha acesso a tais informações.

A Lei de Responsabilidade Fiscal compreende os Poderes Executivo, Legislativo, Tribunais de Contas e Judiciário, Ministério Público e os órgãos da administração direta e indireta, abrangendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013).

O segundo passo importante em direção ao direito a transparência pública foi a aprovação da Lei Complementar nº 131/09. Aprovada em 2010, a referida Lei Complementar representou um avanço na Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela alterou a redação da LRF, no que se refere à transparência da gestão fiscal, determinando a disponibilização em tempo real na internet, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

De acordo com a LC nº 131, todos os entes federados deverão divulgar: quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referentes a recursos extraordinários.

Visando trazer mais transparência das ações dos gestores públicos, a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Complementar nº 131/09, se configurou como passo importante na geração da *accountability* ao possibilitar a criação de mecanismos que permitam maior aproximação da sociedade com o Estado.

Porém, foi com a Lei de Acesso à Informação que o país aprimorou o direito ao acesso à informação pública.

Ela começou a ser debatida em 2005, quando o conselho de transparência pôs em discussão a importância de uma lei que possibilitasse a geração da transparência, estímulo ao controle social, a prevenção e enfrentamento a corrupção. Em 2006, a Controladoria Geral da União, apresentou o anteprojeto sobre a LAI ao Conselho de Transparência para análise, em 2009 logo após provocação da ONG Transparência Brasil, o Poder Executivo colocou na pauta do Congresso a PL nº 5.228 para regular o acesso à informação. Finalmente, em dois mil e onze, o PL 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) é aprovado no Congresso Federal e sancionado pelo poder executivo, entrando em vigor seis meses depois, em 16 de maio de 2012 (Fórum de Direito de acesso a Informações Públicas).

A LAI representa uma importante alteração no marco regulatório, ao criar mecanismos efetivos para o exercício do direito ao acesso a informação (ARAÚJO, MELLO, 2016). Uma de suas importantes diretrizes, prevista nos arts. 1º e 2º é obrigar que todos os órgãos públi-

cos disponibilizem informações referentes a seus atos. Dessa forma, a aplicação da LAI se estende as seguintes entidades: a) União, Estados, Distrito Federal e Municípios; b) abrangendo os poderes Executivo, Legislativo, Cortes de Contas, Judiciário e o Ministério Público; c) entidades da administração pública direta (órgãos públicos) / Indiretas (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mistas) / Demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e/ou município; d) entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos para realização de ações de interesse público.

Uma das principais características e diferenciação da Lei de Acesso à Informação, é precisar a publicidade e a transparência das informações como regra e o sigilo como exceção, podendo o cidadão, solicitar informações sobre determinado tema de interesse individual ou coletivo, sem necessariamente apresentar uma justificativa de sua motivação. Na prática, toda informação que esteja sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso ser restrito apenas em casos específicos.

As entidades governamentais têm a responsabilidade de fazer valer tais direitos a informação públicas, promovendo a transparência passiva e ativa. A primeira diz respeito as informações que devem ser disponibilizadas a pessoa física ou jurídica, por meio de solicitação previamente protocolado no órgão; a transparência ativa, por sua vez, diz respeito a obrigação que o gestor tem de disponibilizar em tempo real (em sites criados para esse fim), informações de suas ações (BRASIL, 2011).

Nos órgãos e entidades do poder Executivo Federal, os critérios para transparência ativa, estão discriminados no Decreto n. 7.724 (2012), art. 3º, e estruturados da seguinte forma:

- I – informação - dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;
- II – dados processados - dados submetidos a qualquer operação ou tratamento por meio de processamento eletrônico ou por meio automatizado com o emprego de tecnologia da informação;
- III – documento - unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;
- IV – informação sigilosa - informação submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, e aquelas abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo;
- V – informação pessoal - informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável, relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem;
- VI – tratamento da informação - conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;
- VII – disponibilidade - qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;
- VIII – autenticidade - qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;
- IX – integridade - qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;
- X – primariedade - qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações;
- XI – informação atualizada - informação que reúne os dados mais recentes sobre o tema, de acordo com sua natureza, com os prazos previstos em normas específicas ou conforme a periodicidade estabelecida nos sistemas informatizados que a organizam; e

XII – documento preparatório - documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas.

No que se refere a transparência passiva, a Lei de Acesso à Informação, orienta as instituições públicas, a criarem um Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, a fim de atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações (art. 9).

O SIC deve permitir que qualquer pessoa física ou jurídica, possa fazer solicitações de informações, acompanhar o andamento do pedido e em caso de indeferimento, entrar com recurso. A solicitação deve ser atendida de forma imediata e em caso de a informação não está disponível, deve-se estabelecer um prazo de 20 dias, prorrogável por mais 10, sendo essa medida justificada ao solicitante. O serviço prestado ao cidadão, deve ser gratuito, sendo cobrado taxas somente em casos de reprodução de documentos (arts. 10, 11, 12, 20). O Poder Executivo, por meio do Decreto n. 7.724 (2012), criou um Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao cidadão (e- Sic).

A classificação de informações sigilosas, é feita nos arts. 23, classificando-as quanto ao grau e aos prazos. As informações consideradas ultrassecretas, secretas e reservadas, foram definidas, obedecendo os seguintes prazos: 25, 15 e 5 anos, respectivamente. Após esses prazos, a informação passa a ser de domínio público.

A LAI estabelece sanções, em caso de descumprimento da legislação, por qualquer órgão público, que estejam enquadrados nas normas da Lei 12.527/2011. A sanção pode variar desde a suspensão de agentes públicos e militares, podendo responder por improbidade administrativa, como também, para entidade privada, as sanções previstas são advertência, multa e suspensão dos direitos de concorrer as licitações dos órgãos públicos.

Prevendo a necessidade de um órgão competente para disseminar, implantar e fazer valer a legislação, o art. 41 da Lei de Acesso à Informação, determina que um órgão do Poder Executivo Federal (pelo decreto regulamentador, a Controladoria Geral da União foi designada como órgão responsável pelas atividades), seja responsável:

I – pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

II – pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

III – pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30;

IV – pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação desta Lei.

Observa-se que, na Lei de Acesso à Informação, a transparência surge como atributo fundamental da gestão pública democrática brasileira e rompe com a velha prática e os velhos modelos de governo em que se acreditavam que era propriedade do Estado toda e qualquer informação por ele produzida. Em sua estrutura geral, ela regula o acesso a informação, prevista na Constituição Federal; determina as instituições e os sujeitos, que são alcançados pela lei; estabelece direitos, deveres e punições; tem como objetivo principal, difundir e facilitar o conhecimento das ações do poder público, por meio da transparência ativa e passiva.

Dessa forma, a Lei de Acesso à Informação pode ser entendida como uma política pública, por garantir permitir entre outras coisas: transparência das ações do governo diante da sociedade civil e das instituições de controle, possibilitando que o cidadão exerça seu papel de fiscalizador, promovendo assim a *accountability* vertical,

societal e horizontal; as informações prestadas pelo governo também podem ser utilizadas como mecanismos influenciador das eleições, levando o cidadão a premiar as boas ações do governo e a punir os atos ilícitos; outro potencial da LAI é funcionar como instrumento de desincentivo á ações delituosas por parte do governo promovendo assim o combate a corrupção pública. Visto dessa forma, a Lei de Acesso à Informação, concorre para aproximar a sociedade do Estado, diminuindo a distância entre os diversos atores.

A Lei de Acesso à Informação a Luz da Democracia Contemporânea

Um dos temas da teoria política contemporânea, tem sido o da democratização do Estado e do fortalecimento dessa democracia, por meio de políticas públicas, capazes de promover transparência das ações do Estado, frente a sociedade (FILGUEIRAS, 2011).

A Lei de Acesso à Informação, traz à tona o debate da participação política, colocando atores sociais como peças importantes na fiscalização das instituições públicas. Ela assegura o debate entre sociedade e estado, além de garantir o direito ao acesso a informação, sendo esse um dos temas pautados na literatura de autores da democracia contemporânea.

Na definição de democracia apresentado por ROBERT DAHL (2015), estão explicitas algumas liberdades relevantes, para construção e consolidação da democracia: o acesso à várias formas de informação, a liberdade de expressão e de associação. Percebe-se que, das liberdades apresentadas pelo autor, o direito à informação se apresenta como primordial e necessária para o surgimento das demais. Para que o cidadão possa exercer o direito de expressar suas opiniões em relação a conduta do governo, é necessário a disponibilidade de um conjunto de informações capazes de nortear as tomadas de decisão dos cidadãos. O acesso a informações possibilita a participação efetiva do cidadão na vida política, influenciando no planejamento público (DAHL, 2016).

GUILLERMO O'DONNELL (2013) concorda com Dahl, ao defender o acesso à informação como um dos pré-requisitos primordiais das democracias modernas. Ele acrescenta que, o acesso à informação possibilita a geração de três mecanismos de controle social, importantes para fortalecimento do regime democrático: *accountability* vertical, *accountability* vertical *societal* e *accountability* horizontal. A primeira vertente da *accountability*, a vertical, tem como principal característica, eleições razoavelmente livres e justas, que podem ser utilizadas como mecanismos para punição ou premiação de um mandatário, votando contra ou a favor dele ou de candidatos apoiados por ele (O'DONNELL, 1998). Evidentemente que, para que o eleitor possa tomar a decisão de premiar um governo com a reeleição ou puni-lo, elegendo outro candidato, é necessário que o mesmo tenha um mínimo de informação das ações do governo ou até mesmo, das propostas de governo do candidato opositor. Na *accountability* vertical, mesmo sendo as eleições principal definidor dessa vertente, o acesso a informação é fator primordial para garantia de eleições justas e competitivas.

A *accountability* vertical *societal*, representa o conjunto de organizações da sociedade, da mídia, de ONGs, de grupos sociais, que agem como mecanismo de controle social em favor de interesses coletivos. A *accountability* horizontal, apresentada pelo autor, é produto de uma rede de agências internas ao estado. Essas agências são institucionalizadas e tem o importante papel de fiscalizar e punir as instituições públicas, com base em suas ações.

Seguindo a definição apresentada por O'Donnell, CARNEIRO E COSTA (2001) apresentam um modelo bidimensional da *accountability*, onde haveria uma parte que representaria a capacidade de resposta e a outra a capacidade de punição. Para eles, *accountability* pressupõe a existência do poder e a necessidade que esse seja controlado. O modelo bidimensional de CARNEIRO E COSTA (2001), pressupõe a existência de fontes de informações, em que os atores

sociais, dotados de capacidades punitiva, teria acesso, antes de suas tomadas de decisão.

SCHEDLER (1999) concorda com Carneiro e Costa (2001) que a noção da *accountability* depende da existência do poder e que o mesmo seja controlado. A existência desse poder pressupõe uma relação entre estado e sociedade, que é organizada por meio de leis e instituições. Nesse sentido, *accountability* demanda a capacidade desse poder ser transparente, sendo os atos do governo justificados diante da sociedade e que este esteja sujeita a sanções.

MIGUEL (2005) afirma que *accountability* “diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório” e acrescenta que, *accountability* inclui a capacidade dos detentores de mandato de prestarem contas de suas ações aos poderes estabelecidos (*accountability* horizontal). Ele ainda defende que o bom funcionamento da *accountability*, depende de os representantes terem o poder efetivo para implantar as políticas públicas, para que a sociedade possa exercer o controle popular (*accountability* vertical). Segundo ele, “o sentido de controle popular, fica comprometido quando parte significativa das decisões é determinada por entidades externas.” Nas definições apresentadas por MIGUEL (2005), o acesso a informação se apresenta como primordial para garantia da existência e do funcionamento das *accountability's* vertical e horizontal. Ou seja, para que a sociedade possa exercer seu papel fiscalizador e para que as instituições competentes possam fiscalizar os atos lícitos ou ilícitos do governo, é necessário o mínimo de transparência.

Dessa forma, percebe-se que, a democratização do Estado, exige uma mudança de postura dos governantes diante dos cidadãos, tornando transparente seus atos, favorecendo assim, o aprofundamento da *accountability* (FILGUEIRAS, 2011).

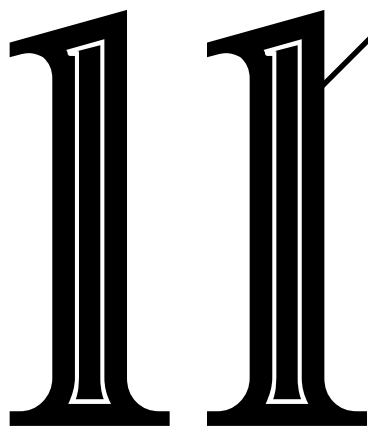
Efeitos da Lei de Acesso à Informação

A ampliação e consolidação do acesso à informação, por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), representa um importante avanço em prol de uma democracia mais participativa. Dentre as Leis de Acesso à Informação implantadas no mundo, a Lei nº 12.527/2011 implantada no Brasil em 2012 é considerada uma das mais fortes no mundo, em termos de legislação (ARAÚJO, MELLO, 2016). Segundo o Direito Global à Avaliação da Informação, a estrutura Lei de Acesso à Informação do Brasil é eficiente em na garantia do direito de acesso e em sua abrangência, ao incluir todas as entidades públicas.

A forma como foi estruturada a LAI, gerou uma mudança significativa na relação Sociedade/Estado, ao estabelecer a publicidade como regra e o sigilo como exceção. Os mecanismos nela estabelecidos, permite ao cidadão exercer seu papel fiscalizador, podendo o mesmo participar da gestão pública, não apenas fiscalizando, mas também, mostrando suas preferências e pressionando o gestor para que as mesmas sejam atendidas.

Outro fator importante a se destacar na LAI é seu potencial inibidor de atos ilícitos do governo. No momento em que o estado expõe suas ações na administração pública, a sociedade e as instituições competentes, podem julgar seus atos, analisando possíveis ilicitudes, e conseqüentemente, punir o gestor de acordo com a legislação competente.

Dessa forma, tendo por base a análise do *policy cycle*, mais especificamente a fase da *agenda-setting*, discutida por Frey (2009) percebe-se que a Lei de Acesso à Informação, passou a ocupar espaço na agenda pública governamental, como principal mecanismo, capaz de solucionar um dos principais problemas da sociedade (diminuir a distância entre a sociedade e o Estado), ao mesmo tempo que permite a fiscalização dos atos do governo por parte da sociedade e das instituições competentes, favorecendo assim as *accountability's* vertical e horizontal.



**UMA INTRODUÇÃO AO
FEDERALISMO E O CASO
BRASILEIRO**

Marcello Simão Branco

11 | UMA INTRODUÇÃO AO FEDERALISMO E O CASO BRASILEIRO

Marcello Simão Branco

É possível distinguir duas maneiras diferentes e complementares de se entender o federalismo. Numa acepção mais imediata, o identificamos com seu lado institucional, dividindo internamente o território de um país (em estados, por exemplo), para permitir uma convivência mais pacífica e funcional. Mas há também a acepção do federalismo como uma forma de visão global da sociedade.

Se o primeiro aspecto não é controvertido porque se baseia na teoria do Estado federal, ele não deixa de ser reduutivo. Pois, de um lado, o conhecimento do Estado não é completo, se não se levam em consideração as características da sociedade, que permitem manter e fazer funcionar as instituições políticas. Portanto, se o Estado federal é aquele dotado de certas peculiaridades próprias, que o tornam diferente de outros tipos de Estado, devemos entender que os comportamentos daqueles que vivem neste tipo de organização política, tenham também um caráter federal. Assim, é possível identificar o comportamento federalista na Europa, durante os séculos XVIII, XIX e começo do XX, como uma forma de se contrapor a Estados absolutistas e autoritários. Juntamente com o socialismo e o liberalismo, o federalismo também foi um movimento sócio-político de relevo que ajudou a modificar a estrutura de vários estados nacionais daquela época até hoje.

Já do ponto de vista institucional, é importante observar que as teorias e práticas federais foram ganhando espaço em contraponto com outra organização descentralizada de poder, o confederacionismo. Isso aconteceu principalmente em decorrência da dificuldade de estabilizar uma unidade territorial num contexto de subunidades territoriais soberanas, ligadas por vínculos muito tênues.

Assim, temos nas confederações estados independentes que se unem em torno de alguns objetivos em comum para uma forma centralizada de poder, sem que percam, contudo, sua independência como entidades políticas soberanas. Já com o federalismo, podemos ter Estados que também se unem em torno de um centro de poder comum, mas aí eles abdicam de sua soberania, que passa a ser do novo Estado federal que os reúne.

Outro aspecto relevante é que nas confederações a esfera de poder central se estende até às suas unidades constituintes. Já no federalismo, a esfera do poder central se estende duplamente, para seus entes constituintes e os cidadãos que os contém. Em outras palavras, em uma confederação o governo central só se relaciona com Estados, cuja soberania permanece intacta, em uma Federação esta ação se estende aos indivíduos, fazendo com que convivam dois entes estatais de estatura diversa, com a órbita de ação dos Estados definida pela Constituição da União.

É importante também distinguir duas tendências de formação do federalismo. Uma onde o propósito é “unir” e outra cujo objetivo é “manter unido”. O caso norte-americano se encaixaria no primeiro exemplo e o brasileiro no segundo. No primeiro caso ocorre um ‘pacto federativo’, no qual unidades até então soberanas, fazem uma intersecção de suas soberanias em um novo arranjo político que as centraliza em uma única. Já no caso de dividir internamente o Estado, o objetivo é conceder autonomia às partes constituintes. Este segundo caso tem sido aplicado com relativo êxito em países com problemas

de nacionalismo e diferenciação étnica e linguística acentuada como, por exemplo, a Índia e mais recentemente a Bélgica.

O mérito mais claro do federalismo está no campo das relações de organização e distribuição do poder, mais do que em uma eventual eficácia econômica-administrativa. Existindo apenas dentro de um regime político democrático, ele é o meio de organização territorial mais apropriado para garantir estabilidade e legitimidade política aos governos dos Estados nacionais cujas sociedades são marcadas por grande heterogeneidade de base territorial, cultural, linguística, étnica ou religiosa. Seja um país muito extenso territorialmente e/ou com grande diversidade étnica-linguística, a forma federada de divisão do poder acomoda as tensões, reconhece e protege as diferenças e promove objetivos de convivência comum.

Em termos contemporâneos, contudo, temos visto com mais frequência um Estado federal contrapor-se a um Estado unitário, como meio de organização político-territorial nos mais diversos países. Em verdade, o federalismo é pouco frequente como forma de organização jurídico-administrativa. É limitado o número de países no mundo que são considerados federais: Estados Unidos, Canadá, Austrália, Áustria, Suíça, Alemanha, Argentina, Brasil, México, Venezuela, Rússia, Índia, Nigéria, Paquistão e Malásia são os mais habitualmente considerados. Entre eles, é possível separá-los entre os que têm um regime federativo sob um regime democrático de longa data (América Anglo-Saxônica e países da Europa Ocidental), os da América Latina, Ásia e África, marcados pelo subdesenvolvimento e seguidas rupturas institucionais ao longo de suas histórias, e os do leste europeu, ex-socialistas. Outro aspecto digno de nota é que, entre os países federais, encontram-se, em sua maioria, aqueles de maior extensão territorial do mundo – como a Rússia, Canadá, Estados Unidos, Brasil, Austrália e Índia. Chama a atenção a exceção da China. Mas ela pode ser explicada por uma razão básica: ela não é democrática, ao contrário dos outros países citados.

Brasil

O federalismo no Brasil foi adotado a partir da proclamação da República. Teve o objetivo de “manter unido” o nosso vasto território, numa reivindicação que já existia com força desde o período monárquico. República, abolicionismo e federalismo foram as três bandeiras políticas mais importantes durante o século XIX.

Mas, como já ressaltado, um federalismo pleno só se efetiva sob um regime democrático. E as seguidas rupturas institucionais que o país viveu durante o século passado tornariam difícil uma análise do federalismo brasileiro, se nos detivéssemos em um modelo teórico idealizado. Assim, é possível entender os diferentes momentos do federalismo brasileiro dentro de uma lógica gradualista, que leve em conta momentos mais centralizados e outros mais descentralizados, do ponto de vista político, administrativo e fiscal.

Durante os primeiros 30 anos da chamada República Velha havia poucos canais constitucionais de comunicação entre as esferas de poder federal e estadual. A União e os estados ficavam isolados uns dos outros politicamente. Apesar disso, o sistema fiscal era relativamente descentralizado, embora os recursos da União fossem distribuídos de maneira desigual para os estados.

Este caráter de isolamento termina com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder em 1930. Mas não com uma relação de complementaridade e sim de tutela, visto que o regime político não era democrático. Em 1932 acontece uma reforma eleitoral que aumenta a representação política dos estados menores em relação aos mais populosos, criando um dos problemas centrais do sistema eleitoral e do federalismo brasileiro: a super-representação dos menores Estados no Congresso Nacional. Neste período o governo federal passa a regular as relações fiscais externas e entre os estados. Ao negar às oligarquias regionais o direito de decidir sobre um dos mais importantes aspectos de sua vida

econômica, o governo pavimentou o caminho para a industrialização, por meio da uniformização das regras fiscais.

Esta tendência centralizadora mudou parcialmente com a redemocratização de 1945, quando foi adotada uma nova Constituição no ano seguinte. Os recursos para os municípios foram ampliados, com o objetivo de diminuir sua dependência dos Estados. Essa constituição foi, ao mesmo tempo, centralizadora a favor do governo federal e localista, porque transferiu vários impostos estaduais para os municípios e por fazer com que os estados passassem a transferir parte de seus impostos para os municípios.

Já em 1964 tivemos o golpe militar que instaurou a mais fechada ditadura da história brasileira. Em termos estritamente políticos, é possível afirmar que ao menos até 1974, o federalismo deixou de existir no país. O grau de centralização política e fiscal foi imenso, numa forma de garantir a sobrevivência do regime e arrecadar recursos financeiros para a União. Em um segundo momento, a centralização política diminui um pouco, para se livrar de lideranças políticas conservadoras, que não serviam mais aos propósitos do regime - que agora procurava gradualmente cooptar lideranças políticas mais moderadas. Isso teve efeitos fiscais e administrativos, com a União repassando mais recursos para os estados e os municípios através de fundos de participação e impostos sobre circulação de mercadorias.

Com a redemocratização de 1985 e a promulgação da nova Constituição de 1988, o federalismo emerge novamente com força, do ponto de vista social, político e fiscal. Vários impostos federais foram transferidos para os estados, aumentando suas bases tributárias, em especial a do seu principal imposto, o ICMS. A segunda forma de aumento das receitas sub-nacionais se deu pelo incremento do percentual das transferências dos impostos federais que constituem os fundos de participação. A esta descentralização fiscal, manteve-se a tradição de reter grande parte do monopólio legislativo na esfera federal, limitando a capacidade dos estados de adotarem políticas

próprias. Um problema que permanece é o da super-representação dos estados menos populosos e desenvolvidos, embora ela possa ser entendida como um meio para o amortecimento das clivagens regionais e para o funcionamento mais equilibrado das relações entre os estados, dada a grande disparidade de poderio econômico entre o Sudeste e o Nordeste, por exemplo.

Um segundo momento do federalismo brasileiro atual está relacionado com a adoção do Plano Real, de estabilização econômica, em 1994. Estando ancorada numa política de juros altos, vem promovendo mudanças sensíveis no arranjo federativo, porque ocorre uma recentralização dos recursos. Mesmo no começo do governo Lula, esta questão continua em aberto, demandando uma reforma tributária que permita um novo rearranjo fiscal para a distribuição dos recursos federais, além de permitir mecanismos próprios de receita para as unidades sub-nacionais.

12

UMA INTRODUÇÃO AOS SISTEMAS ELEITORAIS E O CASO BRASILEIRO

Marcello Simão Branco

12 | UMA INTRODUÇÃO AOS SISTEMAS ELEITORAIS E O CASO BRASILEIRO

Marcello Simão Branco

Em termos contemporâneos o regime democrático é entendido, primordialmente, como aquele que permite que seus cidadãos escolham seus representantes, por meio de eleições. Com o tempo, o desenvolvimento do sistema político e social ocasionou, de uma forma geral, de um lado uma maior competição dos políticos aos postos de poder eletivo (se organizando nos partidos políticos), e de outro, uma maior participação dos cidadãos no processo de escolha dos políticos, com o aumento do chamado sufrágio universal.

Para estruturar institucionalmente a organização e a competição ao poder, foram organizados os sistemas partidários. E para dar a mesma estrutura institucional e organizada para a escolha dos representantes, foram criados e organizados os sistemas eleitorais.

Desta forma, os sistemas partidários e eleitorais – assim como outros –, são instituições voltadas para a legitimidade e alocação do poder, bem como para o exercício e funcionamento do regime democrático.

Três outras características complementares organizam e legitimam as eleições numa democracia: a liberdade de voto e organização para a competição; a periodicidade das disputas; e o caráter prévio de

incerteza de seus resultados. A eles poderíamos acrescentar também, a garantia constitucional do cumprimento do mandato conquistado nas urnas.

Tratando especificamente dos sistemas eleitorais, existem dois modelos principais, que são modificados e ganham versões diversas de país B para país, e de momento histórico a outro. Basicamente, contudo, eles são os sistemas majoritários e os sistemas proporcionais.

O sistema majoritário foi o primeiro a surgir. Baseia-se no princípio segundo o qual a vontade da maioria dos eleitores é a única a contar para a eleição dos representantes, estabelecendo que o eleitorado está distribuído territorialmente em distritos. Assim, cada distrito escolhe o seu representante (um ou mais), numa disputa direta, vencendo quem tem mais votos, ou por maioria simples ou por maioria absoluta.

Já o sistema proporcional acompanha o desenvolvimento do regime democrático, com a maior estruturação do sistema partidário e o aumento do sufrágio universal. Parte também do princípio de que uma assembleia representativa deve criar espaço para todas as necessidades, interesses e idéias que dinamizam uma sociedade. O princípio proporcional de escolha procura estabelecer uma maior igualdade do voto e permitir a todos os eleitores um mesmo peso na escolha.

Uma virtude apontada para os sistemas majoritários é que ele permitiria uma base mais sólida para a formação do governo, na medida em que haveria uma tendência de menor divisão dos partidos concorrentes. Além disso, existiria um vínculo mais próximo entre o eleito e seu representado. Ambas as justificativas são discutíveis, pois não há garantia de antemão de que o sistema partidário se organizaria com menos partidos – outros fatores legais e sociais também influem –, e a eleição de representantes majoritários (distritais), poderia tornar a política nacional mais provinciana, além de estimular a criação de chefes políticos locais de grande poder econômico, prejudicando as demais forças políticas.

Já o sistema proporcional tem entre uma de suas principais qualidades a expressão eleitoral aos mais diferentes segmentos sociais, não excluindo os grupos minoritários da possibilidade de estar representado. Não há uma situação de “o vencedor leva tudo”, como no sistema majoritário. Várias correntes políticas podem estar representadas no parlamento. As dificuldades do sistema proporcional estão vinculadas à forma prévia de como são escolhidos os candidatos que concorrerão à eleição e os efeitos disso durante o processo eleitoral. Temos, assim, o regime de lista fechada, no qual o partido seleciona e enumera a relação dos candidatos à eleição. Cabe ao eleitor, votar na lista e não no candidato individual. Isso daria aos dirigentes partidários um controle muito grande sobre os políticos e sobre o eleitorado. De outra parte há o regime de lista aberta, no qual o partido seleciona seus candidatos, mas estes disputam livremente o voto individual do eleitor. Isso permite maior independência ao político e à escolha do eleitor, mas torna o partido, em tese, mais fraco em controlar o comportamento do político.

Brasil

As eleições e a organização dos sistemas partidários e eleitorais em nosso país têm seguido uma série de rupturas institucionais, marca da vida política do século passado, com períodos cíclicos de autoritarismo e democracia. Deixando de lado o sistema político da chamada República Velha, de caráter excessivamente oligárquico, com baixa competição e participação popular, a primeira experiência concreta de sistema partidário e eleitoral no país ocorre entre os anos de 1945 e 1964. Depois da ditadura de Getúlio Vargas (1930-45) e antes da ditadura militar (1964-1985).

Tanto na experiência de 1945-64, quando na atual, o voto é obrigatório e o sistema eleitoral adota o sistema proporcional com lista aberta e voto de legenda para as eleições parlamentares (vereador,

deputado estadual, deputado federal) e majoritária para o Senado e para os cargos do poder Executivo: prefeito (municipal), governador (estadual) e presidente (federal). A única diferença importante é que entre os anos de 1945-64, também os vices presidentes eram eleitos majoritariamente.

Como peculiaridades básicas do período de 1945-64, tivemos a organização do sistema partidário em torno de três partidos principais: os conservadores (PDS e UDN) e o populista (PTB). Com o desenvolvimento do sistema, por meio de sucessivas eleições, passa a ocorrer um fenômeno de crescimento de alguns partidos de âmbito mais regional, que passam a concorrer nacionalmente. Isso ocasiona uma maior competição entre os partidos, com maior fragmentação do espaço de representação política no parlamento federal.

Já nessa época tornava-se claro que as eleições no Brasil seguiam uma lógica de atuação estadual, pois, entre outros fatores, os pleitos ocorriam em datas diferentes, permitindo uma maior autonomia desta ou daquela eleição e o seguimento de uma lógica própria. Chama a atenção também neste período o grande índice de votos em branco e nulo para os cargos proporcionais de parlamentares e para vice-presidentes. Antes de ser entendido como uma forma de protesto e inviabilização do sistema político, foi sim um reflexo de como estes espaços institucionais de representação perdiam terreno – já nesta época –, para os espaços executivos, uma característica que não tem se modificado substancialmente deste então.

Durante o regime militar de 1964-1985, foi imposto um sistema bipartidário, com um partido do governo (Arena, depois PDS) e um partido de oposição moderada, (MDB, depois, PMDB), como uma forma de permitir um verniz de legitimidade eleitoral em nível parlamentar a um regime autoritário, bem como não cessar inteiramente um canal de diálogo com aqueles que se opunham ao regime. Neste período, aprofundou-se uma característica presente desde o regime de Vargas: a sobre e sub-representação dos deputados eleitos

nos estados. Assim, os estados mais populosos (como São Paulo e Minas Gerais) ficaram com menos representantes do que deveriam, ao passo que os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ficaram com mais representantes do que deveriam, levando em conta a pequena população em comparação com os estados do Sudeste.

No novo sistema partidário e eleitoral vigente, que teve seu nascedouro pleno a partir de 1985, estes problemas de representação dos deputados no Congresso Nacional permanecem, violando a noção de uma pessoa, um voto (*“one man, one vote”*), bem como o equilíbrio político que deveria existir em um regime federal como o brasileiro.

Mas este não é o único problema contemporâneo do sistema político nacional. Dentro do sistema proporcional de lista aberta e voto em legenda, tem existido o incentivo racional – permitido pela legislação – da coligação entre os partidos. Este fenômeno, essencial para a sobrevivência dos partidos pequenos e dos grandes – nos estados e/ou municípios onde eles não estão bem estruturados –, provoca uma maior fragmentação partidária, dificultando a formação de maiorias estáveis nos parlamentos e obrigando o partido no poder executivo a negociar alianças e coalizões para melhor governar.

Há também dificuldades com a vigência das listas abertas, pois os candidatos adquirem uma grande autonomia de campanha, contrariando, muitas vezes, orientações e objetivos coletivos do partido. Para alguns analistas, este individualismo, com a competição centrada mais em candidatos do que em legendas, reforçaria o desprestígio do partido junto aos eleitores. Outra crítica – está ao sistema partidário – estaria vinculada ao número excessivo de partidos legalmente aptos a concorrer no processo eleitoral e participação no parlamento – 30 nas últimas eleições. Isso sem falar no problema sempre sensível do controle sobre os recursos econômicos da campanha eleitoral.

Fatores como estes tendem a estimular vozes que clamam por uma reforma partidária e eleitoral. A tal ponto que cada especialista – e mesmo não especialistas –, imagina a “sua” própria reforma. Mas

todos parecem não atentar para o fato de que a mera substituição de regras eleitorais e partidárias não é suficiente para a melhoria do regime democrático. Que os efeitos concretos de mudanças podem ser diferentes – e piores –, daqueles idealmente imaginados. Mesmo com problemas sérios (como sobre representação, coligação, financiamento de campanhas, relação entre o eleitor e o representante), a melhor forma de depurar e melhor desenvolver os sistemas partidários e eleitorais do Brasil, é – com pequenas modificações pontuais aqui e ali – deixar que o tempo, com seus sucessivos pleitos, se encarregue disso.

Pois com todas as limitações, o regime democrático-eleitoral brasileiro tem cumprido com relativa virtude e funcionalidade, características básicas de uma democracia, como apontadas no início deste texto, tais como competição, participação, incerteza, periodicidade e cumprimento de mandato. Se olharmos outras experiências contemporâneas na América Latina e para trás em nossa própria história veremos que isto não é pouco.

Isso, no entanto, não representa dizer que nos posicionamos contra a reforma política, muito pelo contrário. Existem alguns pontos em nossa legislação político-eleitoral que precisam ser revistos. O que queremos deixar claro é que reformar simplesmente para mudar pode não ser o suficiente. As alterações devem ser muito bem avaliadas, para que não precisemos mudar novamente



13

**OS PARTIDOS POLÍTICOS
BRASILEIROS**

José Paulo Martins Jr.

13 | OS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

José Paulo Martins Jr.

Os partidos políticos são as principais organizações políticas no mundo. Praticamente em todos os países existem partidos, mesmo aqueles não democráticos. O homem em sociedade sempre se reuniu em grupos. Podem ser grupos para o cultivo de um campo, para caça, para a pesca, para produzir equipamentos e insumos, para prática de rituais, etc. Na política, desde o surgimento do Estado, os homens também se reúnem em grupos. Durante boa parte da história política da humanidade, os grupos políticos se reuniam em torno de alguma liderança familiar, patriarcal ou de clã. Normalmente, a maioria dos homens estava excluída dos negócios públicos e a política era realizada quase sempre em âmbito restrito. Durante a idade média, os grupos políticos começaram a ganhar o nome de facção. Para os estudiosos da política de então, a palavra facção era carregada de repulsa. Em toda a tradição do pensamento político ocidental dificilmente se encontrará algum autor que não tenha adotado essa perspectiva.

O termo partido entrou em uso substituindo a palavra facção, mas sem o peso negativo dessa última. Lentamente, começou a se aceitar a idéia de que o partido não é necessariamente uma facção, que não necessariamente um mal e que não perturba o bem-estar comum. A passagem da facção para o partido foi lenta e gradual, tanto

no domínio das idéias, como no dos fatos. No campo das idéias, os primeiros autores que começaram a diferenciar as duas noções foram Voltaire, Montesquieu, Bolingbroke, Hume, Burke e os federalistas norte-americanos. A transição da facção ao partido no campo dos fatos representa a passagem da intolerância para a tolerância, desta para a dissensão, e da dissensão para a crença na diversidade. Eles foram aceitos na política, mesmo com a relutância de muitos, mediante a compreensão de que a diversidade e a dissensão não são necessariamente incompatíveis com a ordem política. As facções podem ser entendidas como partes contra o todo e os partidos como partes do todo.

As principais funções dos partidos são a expressão, a canalização e a comunicação. Eles são canais de expressão porque são organizações que representam o povo, expressando suas reivindicações. Ao se desenvolverem, eles passaram a não transmitir ao povo os desejos das autoridades, mas antes para transmitir às autoridades os desejos do povo. Eles se tornaram meios de expressão juntamente com o processo de democratização da política. Os governos responsáveis se tornaram sensíveis porque os partidos ofereceram os canais para articulação, comunicação e implementação das demandas do governo.

Os partidos também organizam a caótica vontade pública. Eles agregam e selecionam as políticas. Mais do que expressar e refletir a opinião pública, eles a modelam e, em certo sentido, a manipulam.

Além disso, são um canal de comunicação em dois sentidos: transmitem as demandas de baixo para cima e de cima para baixo. Isso não quer dizer que eles sejam canais descendentes na mesma medida em que são ascendentes.

Vários autores propõem definições bastante longas, que nem por isso se tornam uma sinopse de uma descrição. Não é necessário dizer que definições complexas são extensas por definição. Deve-se compreender que as classificações e tipologias também definem a classe “partido” com relação a uma ou mais de suas propriedades. Em geral,

os partidos são definidos em termos de i) atores, ii) ações (atividades), iii) conseqüências (propósitos) e iv) campo. Mas os partidos também podem ser definidos com respeito apenas à sua função, ou à sua estrutura, ou a ambas, ou à luz do esquema input-output, e ainda de muitas outras maneiras.

Os partidos políticos são instituições básicas para a tradução das preferências das massas em políticas públicas. (V.O. Key).

Um partido é um grupo cujos membros pretendem agir em concerto na luta competitiva pelo poder político. (Schumpeter).

Um partido é um grupo que formula questões amplas e que apresenta candidatos às eleições. (Lasswell e Kaplan).

Partido é qualquer organização que indique candidatos à eleição para uma assembléia eleita. (Riggs).

Partidos são organizações que têm o objetivo de colocar seus representantes declarados em posições governamentais. (Janda).

Partido é qualquer grupo político identificado com um rótulo oficial que apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições (livres ou não), candidatos a cargos públicos. (Sartori).

O mecanismo de surgimento dos partidos políticos é simples. Em geral, eles surgiram a partir de grupos parlamentares, seguidos da criação de comitês eleitorais.

Nos parlamentos inglês e francês e na nascente república da América do Norte, formaram-se agrupamentos políticos em torno de questões de políticas públicas e condução do Estado.

No caso dos EUA, tratava-se de constituir um país novo. Com a ampliação do sufrágio, os grupos parlamentares tiveram que criar instrumentos e estratégias para conquistar novos eleitores.

Um desses mecanismo foi o comitê eleitoral. Foram os partidos de esquerda, os trabalhistas e socialistas, que aderiram inicialmente por essa forma de conquistar novos eleitores. Parcelas consideráveis dos novos eleitores, geralmente trabalhadores urbanos vindos do campo, foram conquistados pelos partidos de esquerda. Isso forçou uma

melhor organização dos partidos de direita, que passaram também a criar comitês para cativar eleitores.

Nem todos os partidos surgem no parlamento, muitos partidos surgem antes no eleitorado, em agrupamento e associações, tais como os sindicatos.

Faz diferença a maneira como cada partido surge. A origem dos partidos, seus valores e líderes iniciais terão sempre algum significado, ainda que apenas simbólico.

O surgimento dos partidos políticos no Brasil difere bastante daqueles do EUA, Inglaterra e França. Eles não surgiram na esteira da expansão do sufrágio ou para organizar classes para atingir o poder. Eles nascem atrelados à estrutura do Estado, ligados umbilicalmente à estrutura do poder e dependentes dela. Os sistemas de partidos no Brasil sofreram diversas alterações, quase sempre controladas “de cima”.

As raízes dos partidos brasileiros surgem um pouco antes da independência política. Àquela época, como até muitos anos depois, a palavra partido ou facção eram malvistas. O momento ainda era de definição da identidade nacional e qualquer noção de parte era considerado ruim. Não obstante, nos anos de 1821 e 1822, a imprensa nacional fazia inúmeras referências aos partidos e às facções prépartidárias. Durante tudo o Primeiro Reinado, esses proto-partidos foram se organizando em torno dos temas da Constituinte de 1823. A outorga da Carta Constitucional em 1824 e a posterior abdicação de Dom Pedro I, lançaram os partidos no penoso aprendizado da mediação entre o liberalismo formal e o autoritarismo real. Surgiram assim o parlamentarismo e as sucessivas reformas eleitorais.

A abdicação foi o ponto de partida para a vida partidária brasileira, depois dela as facções divergentes tomaram rumos próprios: os exaltados, os republicanos e os revolucionários de toda ordem agruparam-se no Partido Liberal; os moderados e os partidários da constituição formaram o núcleo do Partido Conservador; os reacio-

nários, adeptos da volta do Imperador deposto, o famoso partido Caramuru, desapareceram com a morte de D. Pedro I.

Um rápido balanço na obra dos partidos imperiais nos traz os seguintes resultados: a crédito dos liberais temos: a regência, o Código de Processo, o Ato Adicional, a lei orgânica dos presidentes de província, a Maioridade, a primeira lei eleitoral do Brasil, o esforço de guerra contra o Paraguai, a eleição direta, a propaganda abolicionista e a preservação dos ideais democráticos, contra abusos de poder. Coube aos conservadores, o restabelecimento do Conselho de Estado, a reforma do código de processo, a abolição da escravatura e todas as demais leis abolicionistas, a adoção do sistema métrico decimal, o primeiro recenseamento geral do Império e o impulso à política de modernas vias de comunicação.

Os liberais e os conservadores dividiram o poder durante todo o Império, inclusive em governos de conciliação.

Muito se fala do parlamentarismo brasileiro. Alguns autores o classificam de “às avessas”. Isso porque, ao contrário do modelo inglês, no qual o resultado das urnas definia o parlamento, este decidia o governo e o Imperador dava posse ao Primeiro Ministro, aqui, o Imperador definia o governo e o parlamento convocava eleições para atender suas exigências. As eleições eram fraudadas para garantir o resultado desejado pelo Imperador.

Ainda durante o Império surgem os partidos republicanos. Podem ser identificadas duas frações importantes desse “partido”: a paulista, mais conservadora e escravista e a pernambucana, mais radical e transformadora. Os partidos republicanos ganham muita força com a adesão dos escravocratas com a abolição de 1888.

Com o advento da república e a ascensão dos republicanos ao poder, ocorreu um esvaziamento dos partidos conservador e liberal, com as classes patrimoniais que dominavam esses partidos buscando, pela primeira vez, apoio nos quartéis contra as ameaças à ordem impostas pelos republicanos radicais.

A república, na verdade, não rompeu com a forma de fazer política imperial. As eleições continuaram a ser fraudadas com o objetivo de manter a situação política sob controle do governo federal.

Os partidos deixaram de ser formalmente nacionais e passaram a ser regionais. Existiam os partidos republicanos de Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, o Federal, com base no Rio de Janeiro, entre outros.

Foi nesse período que surgiu a famosa política dos governadores, que incluía a grande autonomia aos estados, desde que esses seguissem a risca as determinações eleitorais do governo central, que estabelecia o rodízio dos presidentes entre republicanos de São Paulo e Minas Gerais.

Na Primeira República surgem também os primeiros partidos operários, os partidos socialistas e o partido comunista. Era o início de organização política dos trabalhadores ainda muito impregnada de ideais anarquistas e comunistas.

Apesar da incipiente organização, as demandas dos trabalhadores ainda eram consideradas casos de polícia e não de política.

Durante a década de 1920, a temperatura política começa a subir muito no país. Eclode o movimento tenentista, a coluna Prestes - Miguel Couto percorre todo o país, que entra em estado de sítio. Toda essa agitação culmina com a deposição do Presidente Washington Luís e a subida ao poder de Getúlio Vargas.

O período Vargas poder ser dividido em três partes: governo revolucionário (1930-1934), governo constitucional (1934-1937) e Estado Novo (1937-1945).

Cabe destacar que durante todo seu governo, as demandas dos trabalhadores começaram a ser incorporadas na legislação. Isso foi feito como se Getúlio Vargas fosse o pai dessa legislação, aquele que consciente das necessidades do povo, o presenteava com sua sabedoria e bondade com a legislação trabalhista.

Ainda que isso tenha sido feito, a agitação política continuou, principalmente porque na Europa também crescia a agitação e a disputa entre liberais, fascistas e comunistas.

No período Vargas, houve nova reorganização partidária, com muitas organizações rejeitando o rótulo de partidos. Novamente a idéia de partido era vista como algo pernicioso para o país.

Surgiram clubes políticos, como o 3 de outubro, que reunia os tenentes e os getulistas, a Aliança Nacional Libertadora e o Associação Integralista Brasileira.

Após sofrer tentativas de golpes de estado por parte de comunistas e integralistas, Vargas dá um golpe dentro do golpe e declara a extinção dos partidos políticos.

Foi muito fácil para ele responsabilizar impunemente os partidos para justificar seu golpismo. Eles não tinham estrutura, organização, nem contato permanentes com suas bases, dispersas sem uma rede de comunicações e transportes, então ainda por aparecer no Brasil.

O antipartidarismo era uma norma ideológica vigorosa e enraizada no pensamento político brasileiro.

Os partidos políticos voltam a se reorganizar no apagar das luzes do Estado Novo, em meados de década de 1940.

Os principais partidos surgiram em torno do ditador. O PSD era formado por interventores e burocratas ligados ao Estado Novo, o PTB surgiu em torno da máquina sindical criada pelo ditador e a UDN reunia toda uma frente de oposição ao getulismo. O PCB também ressurgiu com força eleitoral, mas logo foi posto na ilegalidade.

Esses três primeiros partidos citados, PSD, PTB e UDN, dominaram a cena política nacional durante tudo o período de 1945 a 1964. Eram partidos nacionais, mas começaram com forças muito desiguais, sendo o primeiro muito mais forte que os demais.

Com o passar dos anos e com o acúmulo de eleições, os outros dois cresceram a passaram a disputar as eleições em condições de igual-

dade com o PSD. Volto a lembrar, esses partidos eram extremamente dependentes do governo, sendo que PSD e PTB nasceram dentro do governo.

A fragilidade desse sistema de partidos ficou evidente quando as crises políticas começaram a se desenrolar. A renúncia do presidente Jânio Quadros em 1961 jogou o país em um caminho tortuoso. Veio o parlamentarismo e com ele grande instabilidade política. O presidente João Goulart trabalhou contra esse sistema de governo até que conseguiu que o regime voltasse ao presidencialismo. No entanto, a estabilidade de nossa democracia estava bastante comprometida e os frágeis partidos de então não conseguiram dar sustentação ao governo, que foi derrubado pelos militares.

Existem muitas explicações, de teses sobre o golpe de 1964. Algumas privilegiam as respostas econômicas, argumentando que o Brasil, como país subdesenvolvido, não consegue ter um regime democrático. Outras optaram por respostas políticas, apontando a instabilidade do governo de João Goulart, sua inabilidade, o esvaziamento do centro com o racha do PSD, o insistente apelo aos militares pelos udenistas.

No princípio, os militares mantiveram os partidos existentes, mas após uma derrota nas eleições para os governos de estado de 1965, eles os extinguíram e criaram normas que permitiriam a existência de até três partidos.

Foram criados dois, sendo que a eles era proibido se intitularem partidos. Surgiu a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Esses dois partidos existiram até 1979, quando o governo militar, na iminência de perder a maioria na Câmara dos Deputados e no Colégio Eleitoral que elegia o presidente, voltou a permitir a livre organização partidária.

Surgem então o PMDB, herdeiro do MDB, o PDS, herdeiro da ARENA, que hoje é denominado PP, o PT, o PDT e o PTB. Depois desses surgiram em 1985, o PFL e em 1988, o PSDB. Esses partidos

têm, desde então monopolizado a vida política brasileira, salvo raras exceções.

Os novos partidos começaram a surgir no final dos anos 70 e conquistaram seus registros definitivos no início dos anos 80. Como sabemos, o regime militar só terminou em 1985. Essa convivência entre novos partidos e novas demandas por liberdade, de um lado, e militares e pressões pela manutenção do regime, de outro lado, fizeram com que a transição brasileira fosse uma das mais longas do período.

O jogo entre partidos e regime teve diversos lances em que os militares cediam um pouco e pressionavam um pouco, o mesmo ocorrendo com os partidos. Nesse jogo não havia muito espaço para radicalismos, já que todos os atores políticos envolvidos estavam altamente comprometidos com a moderação.

Assim, ao mesmo tempo em que abria as eleições para governador em 1982, o governo mantinha a propaganda eleitoral da Lei Falcão e proibia as alianças eleitorais. Na votação da emenda Dante de Oliveira, Brasília e o Congresso Nacional ficaram cercados pelo Exército, ocorreram diversas ameaças de golpe e a emenda não passou. Não obstante, o veterano e moderado Tancredo Neves conseguiu se eleger no colégio eleitoral, restituindo o governo a um civil mais de 20 anos depois.

Existem diversos trabalhos acadêmicos e jornalísticos sobre os atuais partidos brasileiros. Até o início dos anos 80, as análises traziam perspectivas sombrias. A grande maioria delas apontava que o sistema partidário brasileiro era caótico, desestruturado, frágil, inconsistente e diversos outros qualitativos pouco nobres.

Esses trabalhos afirmavam que o país nunca desenvolveu um quadro partidário definido e duradouro. O argumento era o de que desde o Império até hoje, seis ou sete formações partidárias totalmente distintas sucederam-se umas às outras, atrofiando-se ou sendo supressas, pela violência, muitas vezes sem deixar rastro organizacional ou um foi simbólico que pudesse ser retomado na etapa seguinte.

Os partidos também sofreram e sofrem muitas críticas quanto à falta de uma definição ideológica, principalmente na arena parlamentar. Durante muitos anos, foi moeda corrente entre os analistas políticos brasileiros o fato de que no parlamento os partidos não se diferenciavam, que o que valia de fato eram os parlamentares individualmente.

A face legislativa dos partidos, segundo essa literatura, mostra-se muito frágil, tão frágil que cabe perguntar se de fato eles existem ou influenciam de maneira efetiva o comportamento dos parlamentares.

A partir de meados dos anos 90, outros autores começam a discutir outras teses começaram a entrar no debate. Trabalhos baseados em votações no congresso durante e depois da constituinte mostram que os partidos brasileiros são bastante diferentes em termos ideológicos.

As diferenças na constituinte formam medidas em termos de nacionalismo, de conservadorismo, de estatismo e esquerdismo. Da mesma forma, convidados a se posicionarem ideologicamente em uma escala esquerda-direita, os deputados dos diferentes partidos se posicionavam em posições coerentes na escala. Essas diferenças estavam correlacionadas a posições políticas em questões públicas, tais como privatização, forças armadas como polícia, direitos trabalhistas, etc.

Outro trabalho importante mostra que o comportamento dos parlamentares no congresso não é tão inconsistente e livre como se supunha. Analisando votações nominais na Câmara dos Deputados, alguns autores descobriram que os parlamentares brasileiros são altamente disciplinados e que na grande maioria das vezes, os deputados seguem a indicação dos líderes dos partidos.

| REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B.; FEIJÓ, F. H. Gestão de finanças públicas. Brasília: Outras Editoras, 2006.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M. Elecciones en América Latina: un análisis comparado. In: ALCÁNTARA SÁEZ, M.; TAGINA, M. L. (Coords.). Elecciones y política em América Latina, 2009-2011. Cidade do México: Instituto Federal Electoral, 2013. p. 9-70.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M.; TAGINA, M. L. (Coords.). Elecciones y política en América Latina, 2009-2011. Cidade do México: Instituto Federal Electoral, 2013.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M.; FREIDENBERG, F. Partidos políticos na América Latina. Revista Opinión Pública, Campinas, v.8, n. 2, p. 137-157, out. 2002.
- ALLCOTT, Hunt. GENTZKOW, Matthew. Social media and fake news in the 2016 election. Journal of Economic Perspectives 31 (2):1–28, 2017.
- ARAÚJO, Tatiana Fortunato; MELLO, Maria Tereza Leopardi. Avaliação da Lei de Acesso à Informação Brasileira: Uma abordagem metodológica interdisciplinar. Revista de Estudos Empíricos em Direito. Vol. 3, n. 2. jul. 2016, p.113- 134.

Referências

- ARISTÓTELES. Política. Brasília, Ed. UNB, 1993.
- ARNAUDO, Dan. Brazil: Political Bot Intervention During Pivotal Events. In: WOOLLEY, Samuel.; HOWARD, Philip (Org.) Computational Propaganda. 1ª ed. Oxford University Press. Oxford, 2018. p. 128-151.
- BAKSHY, et al. Exposure to Ideologically Diverse News and Opinion on Facebook. Science 348 (6239): 1130-1132, 2016.
- BAQUERO, Marcelo. A desigualdade política na América Latina. Bases para construção de uma cultura política participativa. Seminário Nacional de Ciência Política: Democracia em Debate, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.
- BATISTA, Mariana. A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos. Brasília: Enap, 2017. 84 p.: il.-(Cadernos, 53).
- BENKLER, Yochai. FARIS. Robert. ROBERTS. Hal. Network Propaganda: Manipulation, disinformation and radicalization in American politics. 1º ed. Oxford University Press. Oxford, 2018.
- BOLSOVER. Gillian: China: An Alternative Model of a Widespread Practice. In: WOOLLEY, Samuel.; HOWARD, Philip (Org.) Computational Propaganda. 1ª ed. Oxford University Press. Oxford, 2018. p. 212-238.
- BRADSHAW, Samantha. HOWARD, Philip. Challenging Truth and Trust: A global inventory of organized social media manipulation. Computational Propaganda Research Project. Oxford Internet Institute, 2018.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília/DF, 1988.

- BRODY, D. C. 2008. The Use of Judicial Performance Evaluation to Enhance Judicial Accountability, Judicial Independence and Public Trust. *Denver University Law Review*, Denver, v. 86, n. 1, p. 1-42.
- CAMPOS, A. M. Accountability: Quando poderemos traduzir para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, ano 24, n.2, p 30-50, fev./abr. 1990.
- CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. *Soc. Estado*. vol.28 no.2 Brasília. Mai/Ago. 2013.
- CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.
- CARDON, D. A democracia internet: promessas e limites. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: O Longo Caminho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.
- CASTELLS, Manuel. Ruptura: a crise da democracia liberal. Tradução: Joana Angélica d'Ávila Melo. 1ed. Rio de Janeiro. Zahar, 2018.
- CHACON, Vamireh. História dos Partidos Brasileiros. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- CHEIBUB, José Antônio, PRZEWORSKI, Adam. Democracia, eleições e responsabilidade política. *Rev. bras. Ci. Soc.* vol. 12 n. 35 São Paulo Feb. 1997.
- COBB, R. W.; ELDER, C. D. Participation in American politics: the dynamics of agenda building. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

Referências

- COLVERO, Ronaldo Bernardino e RIBAS, Vinicius de Lara Ribas. Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.7, n.1, p. 245-250, jan.-abr. 2013.
- DADOS — *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº4, 2001, pp. 645 a 687.
- 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.
- DAHLBERG, L.; SIAPER, E. Tracing Radical Democracy and Internet. In: _____. *Radical Democracy and the Internet: Interrogating Theory and Practice*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- DANTAS, Humberto; SILVA, Bruno Souza da. *Poder Legislativo Municipal: entender de política começa aqui*. Rio de Janeiro: Konrad – Adenauer – Stiftung, 2018.
- _____. *Educação Política: sugestões de ação a partir de nossa atuação*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2017.
- DANTAS, Humberto; JÚNIOR, José Paulo Martinz (org.). *Introdução à Política Brasileira*. São Paulo: Paulus, 2007. — (Coleção ciências sociais).
- DECRETO nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (2012). Regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da CONSTITUIÇÃO. Disponível em: Acesso em: 19 fev. 2015.
- DIREITO GLOBAL À AVALIAÇÃO DA INFORMAÇÃO. Disponível em <<https://www.rti-rating.org/>> Acesso em: 11/06/2019.

- DOWNS, Anthony. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo: Edusp, 1999.
- DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Zahar/UNB, Rio de Janeiro, 1980.
- DUVERGER, Maurice; GUIMARÃES, Aquiles C. e PAIM, Antônio. Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais no Brasil: Estudo de Caso. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, c1982.
- FEREJOHN, J. 1999. Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining judicial independence. *Southern California Law Review*, Los Angeles, v. 72, p. 353-384. Disponível em: <http://www-bcf.usc.edu/~usclrev/pdf/072303.pdf>. Acesso em: 25/02/2019.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília, Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política de publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, 84: 353-364, 2011.
- FLEISCHER, David. Manipulações Casuísticas do Sistema Eleitoral durante o Período Militar ou Como Usualmente o Feitico Volta Contra o Feiticeiro. *Cadernos de Ciência Política*. Brasília, Fundação Universidade de Brasília, nº 10, 1994.
- FORELLE, Michelle et al. Political Bots and the Manipulation of Public Opinion in Venezuela. In Progress manuscript. 2015.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, 2009.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. O Método Comparativo e a Ciência Política. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 2, n. 1, 2008.

Referências

- GORODNICHENKO, Y., PHAM, T. e TALAVERA, O. Social media, sentiment and public opinions: Evidence from Brexit and US Election. Working paper, University of Californian Berkeley and Swansea University, 2017.
- GRIFFIN, R.; TEIXEIRA, R. The story of Trump appeal: a portrait of trump voters. Democracy fund voter study group. Disponível em: <https://www.voterstudygroup.org/publications/2016-elections/story-of-trump-appeal>. 2017.
- HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. O Federalista. Tradução por Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel, 2003.
- HANSEN, J.; FERREIRA, M. A. S. Da polarização à busca pelo equilíbrio: as relações entre internet e participação política. Revista Eletrônica de Ciência Política, vol 9, n. 1, 2018.
- HOWARD, Philip et al. Junk news and bots during the U.S. Election: What were Michigan voters sharing over Twitter? Working 38 paper, Oxford University. 2018.
- HOWLETT, Michael (2013). Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora/Michael Howlett, M. Ramesh, Anthony Perl. Tradução técnica: Francisco G. HEIDEMANN. Rio de Janeiro: Elsevier.
- JAIN, A. F. K. Corruption: A Review. Journal of Economic Surveys, v. 15, n.1, p. 71-121. 2001.
- JAMIESON. Kathleen Hall. Cyber-war: How Russian Hackers and Trolls helped elect a president. 1º ed. Oxford University Press. Oxford, 2018.
- KING, Gary.; PAN, Jennifer.; ROBERTS, Margaret E. How the Chinese Government Fabricates Social Media Posts for Strategic Distraction, not Engaged Argument. Disponível em: <http://gking.harvard.edu/files/gking/files/50c.pdf?m=14640864> 3.

- KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public policies*. 2 Edition. Harper Collins College publishers. In SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). *Políticas Públicas –Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia* (p. 219-224); *juntando as coisas* (p. 225 – 246).
- KOLLANYI, Bence, et al. *Bots and Automation over Twitter during the First US Presidential Debate*. Project on Computational Propaganda. 2016.
- KUGELMAS, Eduardo e SOLA, Lourdes (2000). “Recentralização/ Descentralização: Dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos Anos 90”, *Tempo Social*, vol. 11, no. 2, fevereiro.
- KUGELMAS, Eduardo e BRANCO, Marcello Simão (2002). “Os Governos Subnacionais e a Nova Realidade do Federalismo”, *Gestão Pública Estratégica de Governos Subnacionais Frente aos Processos de Inserção Internacional e Integração Latino Americana – Relatório Final*, Cedec-PUC (SP) para Projeto Temático da Fapesp, dezembro.
- LAVAREDA, Antônio (1991). *A Democracia nas Urnas: O Processo Partidário Eleitoral Brasileiro*, IUPERJ e Rio Fundo Editora.
- LAZER, David. Et al. *The Science of fake news*. *Science*, 359(380), 1094 – 1096, DOI: 1126/science.aao2998.
- LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. Ed.Ver. Forense, Rio de Janeiro, 1948.
- LÊNIN. Vladimir Ilitch. *Que fazer?* In. *Arquivo marxista na Internet*, Disponível em <<https://www.marxists.org/portugues/lenin/1902/quefazer/index.htm>,2002>. Acesso em Janeiro de 2019.
- LEVI, Lucio (1983). “Federalismo”, *Dicionário de Política*, Norberto Bobbio, Nicolla Matteucci e Gianfranco Pasquino, editores. Editora Universidade de Brasília, quarta edição.

Referências

- LIJPHART, Arend. A Política Comparativa e o Método Comparativo. *Revista de Ciência Política*. 18 (4), Rio de Janeiro, 1975, pp. 3-19.
- LIMA Jr, Olavo Brasil de. Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80, São Paulo, Edições Loyola.1993.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. “Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994”. *Dados*, vol. 38, n.º 3. Rio de Janeiro, 1995.
- LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. São Paulo, Vozes, 1987.
- MADISON & HAMILTON & JAY. Os federalistas. Brasília, Ed. UNB, 1989.
- MAINWARING, Scott and Pérez-Liñán, A. “Democracies and Dictatorships in Latin America: emergence, survival, and fall”. New York: Cambridge University Press, 2013.
- MAINWARING, Scott and Perez-Liñán, A. “Cross-Currents in Latin America”. *Journal of Democracy* vol. 26, no. 1, pp. 114-127, 2015.
- MAINWARING, Scott e Torcal, M. “Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização.” *Opinião Pública* 11(2): 249-286, 2005.
- MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉRES-LIÑÁN, Aníbal. *Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945- 1999*.
- MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe: tradução Maria Júlia Goldwasser. 3ª ed. rev. – São Paulo: Martina Fontes, 2000.
- MAROTTA, Emanuele (1983). "Sistemas Eleitorais", *Dicionário de Política*, Norberto Bobbio, Nicolla Matteucci e Gianfranco Pasquino, editores. Editora Universidade de Brasília, quarta edição.
- MARTINS, Ives Granda da Silva. A separação de poderes no Brasil. Brasília, PrND, 1985.

- MELO, Clóvis Alberto Vieira de. *Corrupção e Políticas Públicas: Uma Análise Empírica dos Municípios Brasileiros*. 01/03/2010. 230f. Originalmente apresentada como tese de doutorado, Universidade Federal de Pernambuco-UFPE. Recife-PE, 2010
- _____. *Alta Corrupção Como Resposta a Baixos Níveis de Accountability*. Recife: UFPE, 2003.185 f. Dissertação de Mestrado em Ciência Política Departamento de Ciência Política, Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.
- MENEGHELO, Raquel. *Partidos e Governo no Brasil Contemporâneo (1985- 1997)*. Ed. Paz e Terra, São Paulo, 1998.
- MENEZES, Daiane Boelhouwer; SOUZA, Vitoria Gozatti de. *Formação de Agenda Governamental relativa às políticas urbanas no Brasil após a criação do Ministério das Cidades: Uma aplicação do Modelo dos Múltiplos Fluxo*. RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. ISSN: 2317- 921X, 2017.
- METTENHEIM, Kurt Eberhart Von. *A presidência brasileira e a separação dos poderes*. São Paulo, EAESP/FGV/NPP, 2001.
- MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. *Notícias em disputa: mídia democracia e formação das preferências no Brasil*. 1. ed. São Paulo, Contexto, 2017.
- MIHAYLOV, Todor Et Al. *Finding Opinion Manipulation Trolls in News Community Forums*. In progress manuscript, 2015.
- MILAN, S. *When Algorithms Shape Collective Action: Social Media and the Dynamics of Cloud Protesting*. Social Media + Society, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/2056305115622481>>. Acesso em: fevereiro 2019.

Referências

- MIRANDA, Luiz Fernando. Escândalos de Corrupção e a Proteção dos Governos em CPIs Federais no Brasil. Niterói: UFF, 2014. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.
- _____. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 25, p. 237- 272, 2018.
- MOISÉS, J. A.; CARNEIRO, G. P. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – o caso do Brasil. *Revista Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 1-42, jun. 2008.
- MONTESQUIEU. O espírito das leis. São Paulo, Nova Cultural, 1994.
- MUÇOUCAH, Paulo Sérgio de C. A participação popular no processo Constituinte. Caderno CEDEC 17, São Paulo, 1991.
- NASCIMENTO, Pedro. Mais desenvolvimento, maior transparência? Uma análise do impacto do desenvolvimento municipal no seu grau de transparência. In. VII Seminário de Ciência Política e Relações Internacionais da UFPE. 2. 2019. Recife. Anais... Disponível em: <https://viiiiseminariocpri.files.wordpress.com/2019/04/ip.pdf>
- NEWMAN, N. et al. Digital News Report 2018. Reuters Institute, University of Oxford, 2018.
- NICOLAU, Jairo Marconi. História do Voto no Brasil. Jorge Zahar, São Paulo, 2002.
- NORRIS, Pippa. “Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model.” *West European Politics* 34(3): 531-550, 2011.
- O’DONNELL, G. Democracia Delegativa? *Novos Estudos*. São Paulo, n. 31, p. 25- 40, 1991.
- _____. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*. São Paulo, n. 44, p. 27- 54, 1998.

- _____. Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos. Revista Debates, Porto Alegre, V. 7, n.1, p. 15-114, jan. abr. 2013.
- _____. Democracia, Agência e Estado: teoria com intenção comparativa. – São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva. São Paulo, Edusp, 1999.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. “Relatório de Desenvolvimento Humano 2002”. www.pnud.org.br – ONU – 2002.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Lei modelo interamericana sobre acesso à informação pública, de 8 de junho de 2010. Disponível em: Acesso em: 21 julho. 2019.
- PÁDUA, Marcílio. Defensor Pacis. Lisboa, Edições 77, 1993.
- PARISER, Eli. The filter bubble: What the Internet is hiding from you. Penguin UK. 2011.
- PASQUINO, Pasquale. One and Three: Separation of Powers and the Independence of the Judiciary in the Italian Constitution. In FEREJOHN, RAVOKE e RILEY. Constitutional Culture and Democratic Rule. Cambridge University Press: Cambridge. 2001. Cap. 6. p. 205- 222.
- PHILLIPS, Whitney. This is why we can't have nice things: Mapping the relationship between online trolling and mainstream culture. MIT Press, 2015.
- RAUPP, Fabiano. Construindo Accountability em Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina: Uma investigação nos portais eletrônicos. Bahia: UFB, 2011. 193 f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.
- RIBEIRAL, Tatiana e DANTAS, Humberto. “Participação política e cidadania”. Minas Gerais, Editora Lê, 2003 – no prelo.

Referências

- RIBEIRO, E. A.; BORBA, J. Participação política na América Latina. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2015a.
- RODRÍGUEZ, L. M. R. Oferta partidária e comportamento eleitoral na América Latina. In: TELLES; H.; MORENO, A. (Orgs.). Comportamento eleitoral e comunicação política na América Latina: o eleitor latino-americano. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2013. p. 25- 52.
- _____. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66, fev. 2008. p. 11-43.
- _____. A desconfiança nas instituições democráticas. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 33-63, 2005.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- SADEK, Maria Teresa. A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil. Ed. Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. São Paulo, 1995.
- SALDANHA, Nelson. O estado moderno e a separação de poderes. São Paulo, Saraiva, 1987.
- SANOVICH, Sergey. Computational Propaganda in Russia: The Origins of Digital Misinformation. Report for the Project on Computational Propaganda, Oxford Internet Institute. 2017. Disponível em: <<http://comprop.oii.ox.ac.uk/publishing/workingpapers/computation-alpropaganda-in-russia-the-origins-of-digital-misinformation/>>. Acesso em: Fevereiro, 2019.
- SANTANO, Ana Claudia. Candidaturas Independentes. Curitiba: Íthalla, 2018.
- SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil: Desafio e Perspectiva. Rio de Janeiro, 1 edição, FGV, 2007.

- SAPORI, Luís Flávio; ANDRADE, Sheilla Cardoso Pereira de. (2007) Arranjos Institucionais e Políticas de Segurança Pública na Sociedade Brasileira. Orgs. Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira Batitucci. Ed. FGV. Rio de Janeiro.
- SARTORI, Giovanni. Partidos e Sistemas Partidários. Ed. UnB, Brasília, 1982.
- _____. Teoria Democrática. [s.l]: Fundo de Cultura Brasil/Portugal, 1962. P. 136.
- SECCHI, L. agenda building in Brazilian municipalities: when and how citizens participate. In: FRANZKE, J (Org.). Marking Civil Societies Work. 1. Ed. Potsdam: Editora da Universidade de Potsdam, 2006. P.109-124.
- _____. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos/Leonardo Secchi, -2. Ed – São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- SCHEDLER, A. “Conceptualizing Accountability” in SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (eds). The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, pp. 23/25, 1999.
- SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- SILVA, Eduardo.; MAIA, Kyev. Redes sociais e escolha racional: as consequências da polarização na tomada de decisão. In. Seminário Internacional de Ciência Política. Estado e Democracia no Século XXI. 2. 2018. Porto Alegre. Anais... Disponível em: <https://www.ufrgs.br/iisicp/>.
- SILVA, Jorge Araken Faria da. Poderes de estado: funções atuação e relacionamento. Brasília, Senado Federal, 1983.

Referências

- SILVEIRA, A.C.M. SANCHOTENE, C. LAVARDA. S. L. Quando as notícias mais compartilhadas são falsas: a circulação de boatos durante a semana do impeachment no Facebook. *Comun. & Inf.*, Goiânia, GO, v. 20, n. 3, p. 99-112, out./dez. 2017.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Sociedade e Política no Brasil*. Difel, São Paulo, 1973.
- SORJ, Bernardo et al. *Sobrevivendo nas redes guia do cidadão*. 1. ed. Plataforma Democrática, São Paulo, 2018.
- SOUZA, Celina Maria de. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006. p. 20-45.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estados e Partidos Políticos no Brasil (1930 - 1964)*. Ed. Alfa-Omega, São Paulo, 1976.
- STEPAN, Alfred (1999). “Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos”, *Dados*, vol. 42, no. 2, Iuperj.
- SUBIRATS, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madri: Inap, 1989.
- SUBRAMANIAN, Samanth. (2017). Inside the Macedonian Fake-News Complex. *Wired*. Disponível em: <<https://www.wired.com/2017/02/veles-macedonia-fakenews/>> Acesso em: fevereiro 2019.
- SUORDEM, Fernando Paulo da Silva. *O princípio da separação dos poderes e os novos movimentos sociais: a administração pública no estado moderno entre as exigências da liberdade e organização*. Coimbra, Almedina, 1995.
- TAROUCO, Gabriela. “The Role of Political Parties in Electoral Governance: Delegation and the Quality of Elections in Latin America.” *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 15(1): 83-95, 2016.

- TAROUÇO, Gabriela and A. Pérez-Liñan. Competitiveness of Party Systems in Latin America. 8th European Council for Social Research on Latin America Conference, Salamanca – Espanha, 2016.
- TAROUÇO, Gabriela; Duque, Débora y Cavalcanti, Renata (2017). “Regulação partidária e novos atores da representação política na América Latina”, en Desafios democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada 1, compilado por Lucca, J. B.; Peixoto de Oliveira, R. y Fernández de Lara Gaitán, A., UNR Editora, Rosario. Páginas 242-263.
- TAVARES, José Antônio Giusti (1994). Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas, Editora Relume- Dumará.
- TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange M. Remodelando a Gestão Pública. Ed. Edgard Blücher, São Paulo, 1994.
- TOURAINÉ, Alain. O que é a democracia? Petrópolis: Vozes, 1996.
- TRERÉ, Emiliano. The dark side of digital politics: Understanding the algorithmic manufacturing of consent and the hindering of online dissidence. IDS Bulletin 47.1, 2016.
- TUCKER, Joshua Et Al. Social Media, Political Polarization and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature. Hewlett Foundation, 2018. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3144139>> Acesso em: 08/10/2018.
- VEIGA, Maria da Glória, PRADO, Regina. Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- VIANNA, Luiz Werneck (org.). A democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2002.
- WHITAKER, Francisco, COELHO, João Gilberto, MICHILES, Carlos, VIEIRA FILHO WOOLLEY, Samuel. Automating Power: Social Bot Interference in Global Politics, First Monday 21(4), 2017.

Referências

- WOOLLEY, Samuel.; HOWARD, Philip (Org.) Computational Propaganda. 1ª ed. Oxford University Press. Oxford, 2018.
- ZHDANOVA, Mariia.; ORLOVA, Dariya. Ukraine: External Threats and internal challenges. In: WOOLLEY, Samuel. HOWARD, Philip (Org.) Computational Propaganda. 1ª ed. Oxford University Press. Oxford, 2018. p. 41-63.

| BREVE CURRÍCULO DOS AUTORES

Celso Fernandes da Silva Júnior,

Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG.

Eduardo Souza,

Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG.

Humberto Dantas,

Doutor em Ciência Política pela USP; Pós-doutorando em Administração Pública.

José Martins Jr.,

Doutor em Ciência Política pela USP.

Kyev Maia,

Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG.

Marcello Simão Branco,

Doutor em Ciência Política pela USP.

Pedro Henrique Silva,

Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG.

Pedro Nascimento (org.),

Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG.

Tatiana Braz Ribeiral,

Doutora em Ciência Política pela UnB.

| EPÍGRAFE

“A esperança para a política virá dos que não são políticos profissionais: não militam em partidos, não se candidatam, não ganham com seus cargos, não gozam de mordomias, estão fora dos círculos de poder onde se decidem as maracutaias para engordar bernes e emagrecer a vaca.

Sonho com uma política a ser feita por aqueles que nada desejam ganhar, a não ser a alegria de contribuir para diminuir o sofrimento do povo”

Rubem Alves



leve**paraescola**

ISBN 978-85-92771-29-4
ler, entender, viver, ensinar
editoraleve.com

1ª Edição 2019