

JOÃO IGNACIO PIRES LUCAS

# CIÊNCIA POLÍTICA



# **Ciência política**

## **FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL**

*Presidente:*

José Quadros dos Santos

### **UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL**

*Reitor:*

Evaldo Antonio Kuiava

*Vice-Reitor:*

Odacir Deonísio Graciolli

*Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:*

Juliano Rodrigues Gimenez

*Pró-Reitora Acadêmica:*

Flávia Fernanda Costa

*Chefe de Gabinete:*

Gelson Leonardo Rech

*Coordenadora da Educs:*

Simone Côrte Real Barbieri

### **CONSELHO EDITORIAL DA EDUCS**

Adir Ubaldino Rech (UCS)

Asdrubal Falavigna (UCS) – presidente

Cleide Calgaro (UCS)

Gelson Leonardo Rech (UCS)

Jayme Paviani (UCS)

Juliano Rodrigues Gimenez (UCS)

Nilda Stecanela (UCS)

Simone Côrte Real Barbieri (UCS)

Terciane Ângela Luchese (UCS)

Vania Elisabete Schneider (UCS)

# **Ciência política**

**João Ignacio Pires Lucas**



© do autor  
1ª edição 2021

Revisão: Izabete Libra Polidoro Lima  
Editoração: Giovana Letícia Reolon

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Universidade de Caxias do Sul  
UCS – BICE – Processamento Técnico

L933c Lucas, João Ignacio Pires  
Ciência política [recurso eletrônico] / João Ignacio Pires Lucas. –  
Caxias do Sul, RS: Educ, 2021.  
Dados eletrônicos (1 arquivo)

Apresenta bibliografia.  
ISBN 978-85-7061-106-8

1. Ciência política. 2. Sociologia política. 3. Partidos políticos. I.  
Título.

CDU 2.ed.: 32

Índice para o catálogo sistemático:

1. Ciência política	32
2. Sociologia política	316.334.3
3. Partidos políticos	329

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária  
Ana Guimarães Pereira – CRB 10/1460



Direitos reservados a:

**EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul**

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – Bairro Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone/Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR (54) 3218 2197

Home Page: [www.ucs.br](http://www.ucs.br) – E-mail: [educs@ucs.br](mailto:educs@ucs.br)



## Lista de abreviaturas e siglas

a.C.	Antes de Cristo
BSD	Indicador Básico de Conjunto de Dados
DP	Desvio padrão
CF	Constituição Federal
d.C.	Depois de Cristo
DF	Distrito Federal
EUA	Estados Unidos da América
EVS	<i>European Values Survey</i>
IA	Inteligência Artificial
IIGAM	Índice Institucional de Governo Aberto Municipal
Ipea	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBTQI+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, <i>Queer</i> , Intersexuais
LOA	Lei do Orçamento Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPs	Medidas Provisórias.
ONGs	Organizações Não Governamentais
PPA	Plano Plurianual
TGE	Teoria Geral do Estado
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
V-Dem	<i>Varieties of Democracy</i>
WGI	<i>Worldwide Governance Indicators</i>
WVS	<i>World Values Survey</i>

## Sumário

<b>Apresentação .....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 1 – Política e poder .....</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo 2 – Poder político .....</b>	<b>29</b>
<b>Capítulo 3 – Biopolítica .....</b>	<b>45</b>
<b>Capítulo 4 – Sistema político.....</b>	<b>57</b>
<b>Capítulo 5 – O Estado.....</b>	<b>72</b>
<b>Capítulo 6 – Democracia .....</b>	<b>91</b>
<b>Capítulo 7 – Sistema partidário e eleitoral .....</b>	<b>106</b>
<b>Capítulo 8 – Sistemas estatais .....</b>	<b>121</b>
<b>Capítulo 9 – Sistemas de controle .....</b>	<b>135</b>
<b>Capítulo 10 – Presidencialismo de coalizão .....</b>	<b>148</b>
<b>Capítulo 11 – Cultura política .....</b>	<b>158</b>
<b>Capítulo 12 – Políticas públicas.....</b>	<b>174</b>

## **Apresentação**

A política pode ser estudada a partir de diferentes abordagens, a que serve de referência para este livro é a da Ciência Política. Nesse sentido, iniciaremos uma jornada científica de estudos sobre a política, o que implica certa disciplina sistemática de articulação entre bases teóricas, instrumentos de coleta de dados combinados com técnicas de análise e, por fim, discussão reflexiva e propositiva quanto aos resultados.

A fundamentação teórica é o ponto de partida de qualquer estudo científico. No caso da Ciência Política, são muitas as teorias desenvolvidas nos últimos séculos para a explicação dos fenômenos políticos, sejam os diretamente relacionados ao funcionamento das instituições políticas, como o Estado, os partidos políticos e os movimentos sociais, sejam os praticados no dia a dia das interações sociais, em quaisquer situações e contextos, como nas relações entre professores e alunos, médicos e pacientes, patrões e empregados, pais e filhos, vendedores e compradores, governantes e governados. Se a política já foi identificada como um tipo de relação social pertinente apenas à interação entre governantes e governados, atualmente ela é encontrada em todas as interações sociais, desde que existam relações de poder intermediando as partes em contato. Ou seja, é impossível o estudo da política sem a análise das relações de poder, e a constatação dessa vinculação é fruto de uma reflexão teórica.

O aprendizado da política, desenvolvido a partir de uma ciência social, como a Ciência Política, impõe que a base teórica seja testada por pesquisas empíricas aplicadas aos objetos de estudo. Por exemplo, se a teoria trata da explicação do funcionamento do Estado, do ponto

de vista científico-empírico, é preciso que ocorram pesquisas para a coleta e análise de dados sobre o funcionamento do Estado, no sentido de que tal teoria seja testada na sua acurácia (qualidade) explicativa. A explicação dos fenômenos políticos inicia no estudo e análise de teorias políticas, para depois prosseguir de forma empírica na busca de dados que possam comprovar, ou negar, as hipóteses explicativas. Para tanto, devem ser aplicados instrumentos que coletem todo o tipo de dados, tais como questionários, formulários, entrevistas, fichas de leitura, dentre outros, bem como pode também ocorrer uma compilação de dados secundários (aqueles produzidos pelos outros e que está a nossa disposição). Depois, esses dados devem ser analisados. No caso de uma pesquisa quantitativa, como nas pesquisas de intenção de voto, ou de padrões de cultura política, são empregadas, geralmente, técnicas estatístico-descritivas ou inferenciais, muitas vezes socializadas por meio de gráficos e tabelas.

As fontes dos dados que servem para as pesquisas, no âmbito da Ciência Política, estão em todos os lugares, cada vez mais em todos os lugares, especialmente depois da revolução tecnológica que criou e incentivou a construção de grandes bases de dados (*big data*). Atualmente, a ação humana é produtora de dados (cliques, postagens, votos, compras, exercícios físicos, etc.), que tendem a ser armazenados em grandes bases de dados e analisados por algoritmos de inteligência artificial (IA). É claro, ainda existem pesquisas de aplicação de instrumentos, como *surveys*, quando são coletadas muitas informações sobre as opiniões, os sentimentos, as atitudes, as práticas e os valores dos indivíduos. Também existem grandes bases de dados sobre as políticas públicas, como dos serviços e atendimentos prestados, perfis das pessoas cadastradas, além dos dados sobre os

fluxos dos processos legislativos e dos processos judiciais. O mundo está virando uma grande base de dados, e os cientistas não podem mais fazer explicações sobre os fenômenos, sem consultar a análise dessas fontes. Até surgiu um movimento internacional que trata das análises, explicações, sugestões, práticas e propostas como “evidências”. Dessa maneira, vamos estudar a política, a partir das evidências, e não apenas a partir de ideias soltas, teorias ou de conceitos que não tenham sido testados através de evidências empíricas.

Os doze capítulos deste livro estão estruturados internamente como num fluxo de pesquisa, como numa explicação científica que parte de um projeto, testa as hipóteses e comenta os resultados. Todos os capítulos terão a mesma estrutura de: (i) objetivos; (ii) introdução; (iii) construção do problema/das hipóteses; (iv) método; (v) resultados; e (vi) considerações finais.

Os primeiros três capítulos lidam com conceitos oriundos das três grandes fases da teoria política ocidental. A teoria política ocidental não foi a única teoria que tenha tratado da política, mas os temas discutidos no Ocidente são semelhantes aos temas pesquisados por outras tradições, como na tradição *Kemet* (ASANTE, 1990; BAYIBAYI, 2017; DIOP, 1991). As fases da teoria política ocidental são: clássica, moderna e contemporânea. É fundamental que entendamos o fluxo das ideias políticas e a conexão delas com as experiências empíricas. Nada é criado no âmbito da política, como instituições, processos e procedimentos, que não tenha sido tratado pela dimensão teórica.

A primeira seção dos capítulos, a dos objetivos, busca revelar as motivações do capítulo, identificando os temas respectivos que serão

analisados nas seções posteriores. Como poderá ser visto em cada capítulo, dois tipos de objetivos estarão sempre presentes, um para a identificação do tema em discussão, e outro objetivo, para a tentativa de testar as hipóteses explicativas, a partir da revisão e compilação de estudos e pesquisas, que tenham sido realizados com pesquisas empíricas. A tentativa de teste das hipóteses serve para que os conceitos e as teorias sejam confrontados com as descobertas científicas oriundas das pesquisas empíricas.

A seção da introdução contribuirá com as delimitações temporais e espaciais, pois muito da análise política já vem sendo realizada desde a Antiguidade clássica ocidental (Grécia, Roma). Também, é preciso sempre que as localidades de origem das teorias e testagens empíricas sejam identificadas, sob pena de a desinformação espacial comprometer a qualidade das generalizações. Ou seja, a sistematicidade desses cuidados busca evitar que sejam realizadas generalizações equivocadas quanto aos desdobramentos dos achados de pesquisa. É preciso cuidado com as generalizações, bem como com as tentativas de estabelecimento de causalidade (causa e efeito). Nas ciências sociais e humanas em geral, não é fácil conseguir identificar algum grau de causalidade entre fatos e fenômenos. Por isso, é muito recomendável que sejam bem-explicitadas as dimensões temporais e espaciais das análises científicas.

A seção da construção do problema/hipótese já revela uma profunda aproximação entre essas duas partes de uma pesquisa: problemática (de pesquisa) e formulação de hipóteses (ao problema levantado). A ciência movimenta-se, a partir da formulação de problemáticas lançadas para a explicação de fenômenos. Em geral, é a identificação de um problema de pesquisa que inicia a longa jornada

para a verificação de alguma solução e desfecho. Porém, entre a formulação e um problema, e a coleta e análise de dados (que possam responder ao problema lançado), existe a fase de formulação de hipóteses, que seriam “respostas” provisórias ao problema, antes mesmo de a pesquisa ser realizada. Nesse sentido, em todos os capítulos serão lançados problemas (perguntas sobre os temas) e hipóteses (respostas provisórias). As hipóteses servem para certa condução da estratégia de coleta de dados, pois elas precisam ser “testadas” com o levantamento de dados.

A seção do método tem dupla funcionalidade. Em primeiro lugar, nela serão comentadas as estratégias de coleta de dados e informações para testar as hipóteses, bem como para a realização dos objetivos do capítulo. Por exemplo, em vista do caráter dos temas do livro, sempre existirá uma revisão bibliográfica da literatura sobre os temas em questão, a partir da consulta de bases de dados sobre artigos, teses, dissertações, livros e outros tipos de materiais. Também, em quase todos os capítulos, serão consultados vocabulários, dicionários ou glossários sobre os conceitos ou as teorias.

A seção dos resultados é o lugar de análise e exposição dos conceitos e das teorias pretendidos no capítulo. A ideia é de que os conceitos e as teorias tratados sejam testados cientificamente, antes de serem apresentados. E a seção dos resultados é o lugar para a exposição dos “achados” científicos. Em muitos periódicos científicos, são divididas as seções de exposição dos resultados e da discussão (sobre eles). Aqui, essas partes estarão juntas.

Na parte das considerações finais, a última, são desenvolvidas também reflexões sobre as limitações encontradas, bem como

aparecerão sugestões para novas pesquisas e pontos ainda pouco investigados.

Também, todo capítulo conterà uma seção final com as referências citadas diretamente, ou de alguma que represente uma grande importância para o estudo da temática em tela.

Em relação aos temas, eles seguem um fluxo que parte do geral ao particular, e do mais antigo para algo mais contemporâneo. O “particular” em questão é baseado na realidade do sistema político brasileiro, pois ele é parte de um sistema político mais abrangente, no mínimo, de dimensão ocidental. No caso temporal, por mais que o Brasil tenha sido “inventando” a partir dos 1500 (d.C.), ele faz parte de um movimento político e jurídico muito mais antigo, remontando às civilizações antigas da Grécia e de Roma.

Bem-vindos e bem-vindas! Espero que a leitura seja proveitosa.

## **Referências**

ASANTE, Molefi K. **Kemet, afrocentricity and knowledge**. Trenton: Africa World Press, 1990.

BAYIBAYI, Jesus Molongwa. **Epistemología africana y concepciones teóricas: reevaluar el impacto de los presupuestos sobre la filosofía de lo real**. 2017. Tese (Doutorado em Filosofia) – Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2017.

DIOP, Cheikh Anta. **Civilization or barbarism**. New York: Lawrence Hill, 1991.

# Capítulo 1

## Política e poder

### 1.1 Objetivos:

- identificar os conceitos de política e poder na teoria política clássica, especialmente os desenvolvidos na obra filosófica de Aristóteles, um dos principais pensadores sobre a política de todos os tempos;
- revisar a obra de pensadores clássicos, bem como a de comentaristas modernos e contemporâneos sobre as obras clássicas da política.

### 1.2 Introdução

No século XXI, ainda existem dúvidas quanto às dimensões da política, bem como persistem inconclusas as bases centrais do conceito. Desde a *Política*, de Aristóteles, na Grécia antiga, até o *Nascimento da biopolítica*, de Michel Foucault, século XX, muita tinta no papel já foi utilizada para a discussão da política. Em termos muito gerais, ela já foi confundida ou resumida ao governo, ao Estado, aos partidos políticos, às ideologias, à esfera pública, ao Poder Político, entre outros. Porém, até hoje não há consenso se ela também estaria relacionada à sociedade civil, ao mercado e às empresas, às escolas e universidades, aos clubes de futebol e a demais entidades esportivas, ao cinema e à televisão, às editoras de livros e revistas de notícias, etc. Dois grandes problemas, talvez, sejam as conceituações que restringem demais (a política sendo praticada apenas no Estado ou

no governo) ou as conceituações que ampliam demais (tudo é política).

Dentre tantas dimensões e questões teóricas, cinco podem ser destacadas de imediato na discussão básica sobre a política. Em primeiro lugar, a delimitação da política é fundamental, ainda que o esforço não seja conclusivo, mas é importante que sejam traçadas algumas fronteiras entre a política e outras relações sociais, como as relações econômicas e jurídicas, nem sempre identificadas como “políticas”. O direito, por exemplo, especialmente como sistema judicial produzido pelo funcionamento do Judiciário é um dos braços do sistema político mais abrangente. Mas, como muitos operadores do direito não simpatizam com a política, nem sempre ele é representado como um elemento do sistema político de um país. O mesmo acontece com o sistema econômico, com a vida das empresas e demais organizações. É comum algumas pessoas repreenderem outras pessoas de que a política não teria lugar dentro da empresa. Nesse sentido, por mais que essas visões sejam equivocadas, é importante que a política também não se transforme em algo gigantesco, que não consegue mais explicar nenhuma especificidade.

Em segundo lugar, do ponto de vista prático e teórico, é preciso distinguir as teorias políticas, as ideologias políticas, as ciências políticas e as práticas políticas (movimentos políticos, comportamentos políticos, ações políticas de governo, etc.), pois, apesar da proximidade, são abordagens diferentes sobre a política. Se a palavra *política* serve tanto para a caracterização da “arte de governar” e para o estudo sistemático de governo, é sempre recomendável que essas semelhanças e diferenças sejam estabelecidas. Deixando-se de lado a prática política, há realmente uma grande

confusão entre essas três abordagens políticas: da teoria, da ideologia e da ciência. De certa forma, a teoria política e a ciência política são abordagens mais próximas, até porque a ciência precisa da teoria, para que as pesquisas de campo não sejam apenas tarefas manuais de coletas de dados, informações, na medida em que os dados e as informações sirvam para as testagens de hipóteses. Mas, a ciência política é uma abordagem empírica das teorias, ainda que algumas pesquisas de campo, no âmbito dos estudos teóricos, sejam “bibliográficas”. No mais, a ciência política existe para testar hipóteses, para a explicação dos fenômenos políticos. Já a ideologia política representa, em certo sentido, a “alma” da prática política, especialmente de aspectos subjetivos utilizados para dar sentido e significado à política. Há também muita proximidade entre as teorias políticas e as ideologias políticas, especialmente em relação aos elementos normativos. Mas, quando entram em cena a explicação e descrição, as teorias políticas distanciam-se das ideologias. Estas últimas têm outras preocupações do que com a verdade e a lógica, pois os objetivos principais das ideologias políticas estão na capacidade de mobilização social e de aderência à ação de partidos políticos e movimentos sociais políticos.

Em terceiro lugar, é preciso também reconhecer que a política se relaciona intimamente com outros conceitos que lhe são muito próximos, como a dominação, a ideologia, o direito, a democracia, a justiça, a violência, o governo, o Estado, além da própria sociedade civil, as classes sociais e os indivíduos. É difícil uma boa compreensão da política, sem um compartilhamento razoável dela com outras dimensões da vida.

Em quarto lugar, do ponto de vista histórico, a política também tem apresentado fases, épocas, conjunturas e experiências diferenciadas, tanto no tempo quanto no espaço. Os modelos de política são diferentes, dependendo da região do mundo, assim como as instituições políticas passam por transformações históricas. Isso implica certo cuidado com os conceitos e suas correspondências reais, como no caso do Estado, pois ele nem sempre existiu como principal instituição do Poder Político.

E, por fim, em quinto lugar, a discussão da política precisa incorporar a dinâmica institucional e legal, na medida em que muitas das práticas políticas foram sendo regulamentadas nos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais, o que não impediu que muito da política seja ainda informal e para além de leis e códigos.

Neste capítulo, em vista de tanta diversidade sobre o conceito de política, é realizada uma delimitação histórica, a partir do “privilegiamento” das contribuições clássicas, especialmente das existentes na obra de Aristóteles, e que foram destacadas por comentaristas e estudiosos modernos e contemporâneos. Ou seja, ainda que a busca seja das referências antigas, a alusão à visão de autores modernos e contemporâneos atende ao objetivo de verificação de como as posições de Aristóteles (e de outros gregos) foram sendo assimiladas e apropriadas nos últimos séculos.

O mesmo ocorre com o conceito de poder, pois ele também recebeu tratamento reflexivo na Antiguidade. Aliás, pode-se dizer que o conceito de poder é até mais abrangente e essencial para as relações sociais do que o conceito de política, ainda que eles tenham sido identificados como partes de um mesmo processo. Desde a Grécia antiga, os conceitos de poder e política são analisados a partir de

pontos em comum, na verdade, de muitos pontos convergentes, ou até de profunda similaridade, mas, também, por outro lado, sempre apareceram diferenças significativas entre ambos. Ou seja, nem tudo que pertence às relações de poder pode ser resumido à política. Mas, em sentido contrário, tudo que acontece na política é um tipo de relação de poder, por mais que existam outros tipos de relação de poder, conforme os pensadores antigos.

### **1.3 Construção do problema/hipóteses**

A pergunta de partida é direta: Qual a definição de política presente na teoria política clássica, especialmente na verificada na obra de Aristóteles? E, de forma subsequente, qual é a relação entre os conceitos de política e poder? Eles podem ser resumidos ou sintetizados como sinônimos?

Quanto às hipóteses, respostas provisórias aos problemas destacados, a partir da leitura da obra de Aristóteles, complementada pelas visões dos comentaristas modernos e contemporâneos, pode-se dizer, em primeiro lugar, que política e poder não podem ser vistos como sinônimos, pois caracterizam fenômenos sociais diferentes, ainda que a política seja derivada do poder. E, em segundo lugar, quanto às definições básicas, tanto o poder como a política seriam relações sociais (ponto em comum entre ambos), mas, de forma diferente, o poder seria sinônimo dos todos os efeitos e impactos produzidos nessas relações e de todo o tipo de relações sociais, enquanto a política diria respeito apenas aos efeitos e impactos nas relações entre governantes e governados (grupo mais reduzido de relações).

Se o poder teria uma grande extensão, transformando-se quase em sinônimo de relação social, a política conteria apenas as interações produzidas entre governantes e governados.

#### **1.4 Método**

O perfil do problema e os tipos de hipóteses demandam uma pesquisa de revisão da literatura. Atualmente, existem modelos mais científicos de revisão de literatura, tais como os de “revisão sistemática” (FARIA, 2016), “revisão integrativa” (SOUZA; SILVA; CARVALHO, 2010) e “meta-análise” (ROEVER, 2019); todos muito utilizados nas pesquisas da área da saúde. A antiga revisão de literatura, ou a revisão bibliográfica de literatura, hoje é chamada de “revisão narrativa”, ou de “revisão textual discursiva” (MORAES, 2003).

A revisão da literatura empreendida neste capítulo segue os padrões de uma revisão tradicional identificada como de “narrativa”. Para tanto, além da obra de pensadores clássicos, como as de Aristóteles, são utilizadas referências de pensadores modernos, como Norberto Bobbio (BOBBIO, 2000), ou de dicionários ou glossários sobre política, como o *Dicionário de Ciência Política e das Instituições Políticas* (BADIE *et al.*, 2008), o *Dicionário de Políticas Públicas* (NOGUEIRA *et al.*, 2018), e o *Dicionário de Política* (BOBBIO *et al.*, 1995).

De outro lado, em vista da grande quantidade de artigos, livros, teses e dissertações sobre política, também é utilizado o recurso de pesquisa em bases de dados de artigos, livros, capítulos de livros, teses e dissertações. Uma das ferramentas de busca mais importantes para o

Brasil é a base de pesquisa do Portal de Periódicos da Capes. No caso, a pesquisa não foi feita a partir de “descritores” (palavras-chave) como política ou poder, pois não era objetivo no momento um estudo completo sobre esses conceitos. Mas, a título de curiosidade, a pesquisa resultante para o descritor “política” redundou num total de 199.163 materiais, entre artigos, livros, resenhas, etc. (somente na área da Ciência Política, foram encontrados 14 mil materiais). A busca, na verdade, foi por comentários sobre a teoria política clássica, para ampliarmos o escopo de análise das referências anteriormente citadas (de Bobbio *et al.* e dos dicionários). Nesse sentido, foram encontradas poucas referências, algo em torno de 21, sendo que o achado mais importante foi de um dossiê sobre a teoria política clássica na *Revista Lua Nova*, do Brasil, publicada em 2019.

## 1.5 Resultados

A teoria política clássica foi delimitada por Tierno (2019) no dossiê da *Revista Lua Nova*, em um largo espaço de tempo, quase mil anos.

Com efeito, a teoria política clássica compreende o período situado entre a última década do século VI a.C. e o terço final do século V d.C., abarcando, nesse decurso variado, as singulares e conexas experiências que tiveram seu centro no mundo grego e romano. Dois eventos, de um modo algo arbitrário, marcam a duração convencional da antiguidade clássica na Grécia e em Roma: o estabelecimento da constituição democrática de Clístenes em Atenas (508-7 a.C.) e a destituição de Rômulo Augusto, último imperador romano do Ocidente (475-6 d.C.) (TIERNO, 2019, p. 15).

Na coletânea das ideias políticas, dirigida por Jean Touchard (1970), uma obra grandiosa de sete volumes, as ideias “clássicas” da política estão no primeiro volume. Ela inicia a partir do século VI (a.C.), com o pensamento de gregos, como de Zeleuco (663 a.C.) – já com uma discussão sobre a força das leis – e termina com a queda do Império romano do Ocidente, já num contexto de fortalecimento de um pensamento político cristão, como na obra de Santo Agostinho (354-430 d.C.). Mas, será Aristóteles uma das principais referências desse período clássico, junto com Platão e Políbio.

Segundo Bobbio, no *Dicionário de Política*, o significado clássico “deriva do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*), que significava tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social” (BOBBIO *et al.*, 1995, p. 954). Desde aquela época, o adjetivo *política* estava ligado às relações de poder, e essas poderiam ser de diferentes tipos (o Poder Paterno, o Poder Despótico – mundo do trabalho – e o Poder Político), a política acabou sendo restrita às relações entre governantes e governados, a partir de um determinado tipo de forma: “o político, pelo interesse de quem governa e de quem é governado, o que ocorre apenas nas formas corretas de Governo, pois, nas viciadas, o característico é que o poder seja exercido em benefício dos governantes” (BOBBIO *et al.*, 1995, p. 955). Nesse sentido, a principal forma “correta” de exercício do Poder Político seria através do uso da força, desde que em nome do bem comum e com a funcionalidade de se produzir governança. A política virou Poder Político, e o Poder Político é sinônimo de governo. A política era vista como governo da sociedade, e a discussão sobre a política envolvia, dentre outros elementos, a questão das formas de governo. Nesse

sentido, a tipologia clássica foi assim proposta por esses pensadores clássicos: as três formas boas (ou seja, que buscavam o bem comum) eram a monarquia (o governo de um só), a aristocracia (o governo de alguns) e a *politia* (governo de muitos). *Politia* como sinônimo de constituição, já que não havia um conceito para uma boa forma de governo de muitos (porque não havia na época governos de muitos). Por isso, a *politia*, constituição, serviu como exemplo de boaforma de governo de muitos.

#### POLÍTICA

Relação social, num primeiro momento, apenas entre os governantes e governados, mas que, ao longo do tempo, foi sendo representada como qualquer tipo de relação social que estivesse mediada pelo poder. Na teoria político clássica, a política foi caracterizada como Poder Político, justamente uma forma organizacional voltada para a condução e controle do poder (ilimitado e natural).

A política começou como *polis*, ou seja, lugar, cidade se formos atualizar o termo, e prosseguiu com o tempo para uma relação social (interação). O mesmo aconteceu com o conceito de poder.

E com o conceito de poder, a trilha segue pelo mesmo caminho. No primeiro caso, Aristóteles refletiu as três grandes possibilidades em relação à distribuição do poder entre as pessoas: (a) a realeza, quando apenas um detém o poder; (b) a aristocracia, quando alguns detêm o poder; (c) a república, quando todos detêm o poder. Aristóteles também estabeleceu os casos em que o poder estivesse sendo mal exercido: (a) numa tirania, forma deturpada do poder monárquico; (b) oligarquia, forma deturpada do poder oligárquico; (c) democracia (que hoje em dia pode ser entendida muito mais como demagogia), forma deturpada do poder republicano (ARISTÓTELES, 2018).

A partir dessa tipologia aristotélica, a Filosofia e a Ciência Política têm identificado o poder como algo mais abrangente que a política:

- relações que podem estar presentes nas situações do *patriopoder* ou *matriopoder*, ou seja, nas relações ambientadas na dimensão dos lares e dos domicílios. São as relações de poder presentes no seio da família (e do seu entorno). Na verdade, existiriam relações de poder dentro de casa, nas interações pais e filhos, maridos e esposas, etc. Porém, tais relações não seriam políticas, apenas de outro tipo de poder;
- relações de poder também poderiam estar presentes no mundo do trabalho, como na relação entre patrão e empregado, nas relações entre o senhor e o escravo. O mundo do trabalho sempre foi um lugar de muitas relações de poder, ainda que, durante quase toda a história da humanidade, essas relações não eram políticas, ou seja, organizadas e tuteladas por instituições políticas, como o Estado e Judiciário;
- relações de poder também podem, e são, verdadeiramente, ambientadas na interação entre governantes e governados. Essa dimensão das relações de poder é a mais clássica e consensualmente aceita nos meios intelectuais e políticos. Hoje em dia, articulando as duas classificações (do lugar e da distribuição do poder) podemos dizer que se vive atualmente num contexto, em que as relações entre governantes e governados devem prevalecer na sua forma democrática. Se isso não acontece, há sérios problemas de legitimidade entre o Estado e a *sociedade civil*. Na prática, num cenário legal de

soberania popular, a democracia é a melhor forma de decisão e implementação que materializa tal preceito constitucional.

E o poder? Foi visto que ele pode estar em todos os lugares e dividido de várias formas. Mas, o que é o poder, ou seja, o que é dividido? Em primeiro lugar, poder é uma relação social. Para uma relação social existir, é preciso a interação de duas ou mais pessoas. Poder é um tipo de relação social que tem como característica específica a possibilidade ou a efetividade de que um dos participantes da relação possa exercer alguma influência sobre o outro. Em seu significado mais geral, a palavra Poder designa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos poder do homem sobre o homem (BOBBIO *et al.*, 1995). As relações de poder podem andar juntas com outros tipos de relações sociais, como nas interações educacionais, nas relações afetivas e amorosas, ou até mesmo nas relações econômicas e culturais. É importante também que seja destacado como as relações de poder são relações intermediadas por instrumentos. Os instrumentos, nas relações de poder, têm diferentes tipos, como as armas, a força física, o conhecimento, as leis, o dinheiro, a propriedade, entre outros. Na verdade, as especificidades de outras relações sociais, como o dinheiro para a relação econômica, acabam transformando-se, ao longo do tempo, em instrumentos das relações de poder.

## PODER

Segundo verbete no *Dicionário de Ciência Política* (BADIE *et al.*, 2008, p. 235-236), o poder pode ser dividido em três definições básicas: “substancialista”, como algum tipo de coisa, capital, propriedade; como “institucionalista”, ligado a algum tipo de instituição (com o Estado). Ou, por fim, como “interação”, como a “mobilização de recursos para conseguir que outrem adote um comportamento pelo qual não se tinha decidido fora desta relação”.

Para Nogueira *et al.* (2018, p. 676-677), no verbete de poder, do *Dicionário de Políticas Públicas*, o poder “é um tema clássico que se torna mais fascinante a cada nova abordagem, ainda que não fique necessariamente mais bem compreendido. [...] O poder reprime, incomoda e prejudica, mas também acalenta e protege, incentiva e beneficia”.

Por exemplo, uma arma é um instrumento das relações de poder. A posse ou o controle visível de uma arma representa uma relação de poder em termos da possibilidade de que tal posse e visibilidade produzam efeitos nos outros (que percebem a situação). A percepção humana dos instrumentos de poder (já conhecidos) é um importante momento em que, muitas vezes, as pessoas fazem ou deixam de realizar ações, justamente pelo conhecimento de tais instrumentos presentes na relação (de preferência, na posse de outra pessoa). É claro, muita manipulação e muita enganação podem ocorrer neste terreno, pois nem sempre é preciso que as pessoas realmente tenham a posse e o controle de instrumentos, mas “pareçam” que tenham. Já o momento da efetividade nas relações de poder acontece quando essa arma, ou ferramenta, é utilizada na sua função principal (matar, ferir, machucar). A dimensão da possibilidade é mais subjetiva, manipulada, presumida, enquanto a dimensão da efetividade é mais barulhenta, visível, registrável.

A lei é um instrumento de poder que deveria funcionar idealmente apenas na dimensão da possibilidade, à medida que evitasse a prática de delitos e crimes. Para tanto, ela precisaria ser entendida como algo realmente aplicável por alguém, senão, em linhas gerais, as pessoas não se importariam em descumprir as normas previstas, pela falta de “efetividade”.

Nesse sentido, o Estado – no que concerne à criação e à aplicação da lei – é um instrumento de poder para fazer com que as pessoas cumpram as regras estabelecidas para o bom convívio social, isso em termos da possibilidade. Porém, se as pessoas não cumprirem as regras, o Estado deveria ter a efetividade para exercer as sanções e as penas previstas no texto legal.

Poder é, nesse sentido, uma relação social, tendo como ferramentas intermediárias os instrumentos que servem para executar a possibilidade e efetividade. Reconhecer os instrumentos e seus potenciais efeitos é parte da tarefa das formas legítimas de dominação. Se os dominantes não possuíssem instrumentos de poder, ou se eles os possuíssem, mas os dominados não os percebessem, as relações de poder iriam descambar necessariamente para a desobediência. É claro que nem sempre os dominados atendem às exigências de quem têm mais poder – ou seja, controle dos instrumentos de poder. Porém, deter o controle de um instrumento de poder é fundamental para o processo de dominação. E o processo de dominação envolve, genericamente, o reconhecimento da relação de dominação por parte do dominado, conforme apontou o sociólogo alemão Max Weber (1982, p. 128): “a dominação, ou seja, a probabilidade de encontrar obediência a um determinado mandato pode fundar-se em diversos motivos de submissão”. Sendo três,

conforme Weber (1982), os “tipos puros” de dominação com base em algum tipo de legitimidade relacionada a estruturas sociais e administrativas: a dominação racional-legal, a dominação tradicional e a dominação carismática.

Em linhas gerais, a dominação é a principal consequência das relações de poder. Quem controla os instrumentos de poder em maior quantidade e qualidade é o dominante. Para a dominação é preciso que os dominados reconheçam os instrumentos de poder e o controle deles por parte de alguém (o dominante). Porém, isso não significa que o simples reconhecimento implique aceitação. Quando da não aceitação da situação (o que implica reconhecimento dela), o dominado pode ativar a desobediência.

## **1.6 Considerações finais**

A discussão do poder e da política apenas marca o início de um longo caminho até a construção completa do sistema político. As relações de poder demandam a criação da política, ou seja, de algo que possa estabelecer certo controle e administração do “poder”, para que as pessoas possam viver em sociedade. O Poder Político, em linhas gerais, para conseguir cumprir a importante missão de organizar o poder (puro), precisa de recursos derivados da dominação, isto é, de formas legítimas da autoridade legal e institucional. Na teoria política clássica, as formas de governo foram pensadas de modo amplo, mas sempre relacionadas às finalidades (ao bem-comum). Porém, na época moderna, a partir do século XVI, o Poder Político e as formas de governo precisaram ser repensados mais detalhadamente, e de maneira mais realista para um contexto de aumento da complexidade social,

pela emergência da urbanização e industrialização. Nesse sentido, a partir de Maquiavel (1469-1527), como afirmou Duso (2005), já na teoria política moderna, as formas de organização do Poder Político foram atualizadas e revisadas à luz do contexto de surgimento e desenvolvimento do modo de produção capitalista. E, dois grandes eventos revelaram posteriormente tal necessidade: a Independência dos EUA (1776) e a Revolução Francesa (1789).

### **Referências**

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2018.

BADIE, Bertrand *et al.* **Dicionário de Ciência Política e das Instituições Políticas**. Lisboa: Escolar Editora, 2008.

BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de Política**. 6. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1995. 2.v.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

DUSO, Giuseppe (org.). **O poder: história da filosofia política moderna**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

FARIA, Paulo. **Revisão sistemática da literatura: contributo para um novo Paradigma**. São Paulo: Whitebooks, 2016.

MORAES, Roque. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. **Ciência & Educação**, v. 9, n. 2, p. 191-211, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio *et al.* **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Ed. da UNESP, 2018.

ROEVER, Leonardo. **Guia prático de revisão sistemática e metanálise**. São Paulo: Thieme Revinter, 2019.

SOUZA, Marcela Tavares de; SILVA, Michelly Dias da; CARVALHO, Rachel de: Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein**, v.8, n.1, p.102-106, 2010.

TIERNO, Patricio. Teoria política clássica: ramificações de Grécia e Roma. Dossiê – teoria política clássica, **Lua Nova**, v.107, maio/ago. 2019. DOI 10.1590/0102-015029/107.

TOUCHARD, Jean *et al.* **História das ideias políticas**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1970. 7.v.

WEBER, Max. **Sociologia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1982. (Grandes cientistas sociais; v. 13).

# Capítulo 2

## Poder Político

### 2.1 Objetivos:

- identificar o conceito de Poder Político e as formas de governo desde a teoria política clássica até a teoria política moderna, verificando as inovações com o incremento do pensamento moderno;
- verificar as semelhanças e diferenças entre os conceitos de Poder Político e regime político;
- analisar dados sobre os regimes políticos atuais.

### 2.2 Introdução

Eric Hobsbawm (1989), historiador argelino, e Quentin Skinner (1996), historiador norte-americano, apontam episódios teóricos e políticos que serviram de marco para a construção do pensamento político moderno, bem como do próprio sistema político moderno de um ponto de vista real. Se Heródoto na Grécia antiga (século V, a.C.) já havia tratado da questão política governamental, e pensadores como Platão (428-348, a.C.) e Aristóteles (384-322, a.C.) fundamentaram a teoria política clássica da discussão sobre as (melhores) formas de governo, não se pode negar as profundas transformações nos modelos governamentais com a Revolução Francesa (1798) e a Independência dos Estados Unidos (1776). Ambos os processos constituíram revoluções fundacionais da modernidade, ainda que as ideias políticas que serviram de base para o Estado moderno tivessem surgido no

Norte da Itália muito tempo antes (SKINNER, 1996), em Pisa (1085 d.C.).

Quando se fala de Poder Político, como principal delimitação do poder e como forma de organização social, as teorias políticas modernas abrigadas em várias correntes de pensamento, como no contratualismo, no republicanismo, no liberalismo, no federalismo e no socialismo, dentre outras, foram cruciais para a modelagem efetiva dos Estados nacionais modernos. Não foram apenas teorias, mas vários processos sociais concretos materializaram as proposições conceituais para a formação de um poder que contivesse os ânimos humanos, e organizasse a vida em sociedade. De certa forma, as estruturas políticas saíram dos livros de teoria política e ganharam vida, especialmente depois que Maquiavel descreveu as novas formas de governo, como Monarquia e República (BOBBIO, 1992).

É claro, os marcos delimitadores dos modelos modernos de Poder Político não ficaram reduzidos a episódios meramente políticos, mas também estiveram relacionados aos avanços da Revolução Industrial, como afirma Moore Jr. (1983). Por isso, a Inglaterra também deve entrar no rol dos países que inovaram social e politicamente de forma concreta para a construção do mundo moderno.

De qualquer forma, no plano teórico, desde a Grécia antiga há debates e proposições sobre os modelos de Poder Político, seja pelo lado descritivo e analítico, como no caso da tipologia de Aristóteles, seja pelo lado prescritivo/normativo, como na sugestão da “república” por Platão, modelo ideal de governo para esse pensador grego. Então, traçando-se uma linha do tempo desde a Grécia antiga até a Independência dos Estados Unidos, e desse episódio até a primeira

metade do século XX, houve uma profunda transformação nas teorias e nos modelos empíricos de Poder Político. De certa forma, a noção de Poder Político foi ficando defasada, na medida em que a tipologia de regime político indicava, de forma mais precisa, o real funcionamento do “Poder Político”. Por isso, é importante uma comparação entre os conceitos de poder político e regime político.

Ou seja, é preciso o resgate do debate teórico, mas não se pode perder de vista que, desde o século XII, no Ocidente, há um permanente movimento político e jurídico de implementação de formas de sistema político voltados para a efetivação de princípios e objetivos humanos e sociais, como a liberdade, igualdade, o bem-comum e todo tipo de elementos pertinentes à emancipação humana.

### **2.3 Construção do(as) problema/hipóteses**

O que é o Poder Político, e qual a relação dele com o governo? Essa tem sido uma das perguntas mais frequentes na literatura específica da Teoria e Ciência Política. Também, por outro lado, desde a Grécia antiga há a indagação sobre a “melhor” forma de governo, algo que opôs pensadores clássicos quanto à verdadeira essência da democracia (se boa ou má forma de governo). A discussão sobre as formas de governo remete, mais recentemente, à discussão sobre os (melhores) regimes políticos. Também existem estudos sobre os regimes de Estado e de governo, mas tais tipologias, do ponto de vista jurídico e institucional, combinam melhor com as “formas e sistemas de Estado e governo”, temas que remetem ao presidencialismo, parlamentarismo, à monarquia e república. Por isso, uma pergunta

frequente é sobre o conceito de regime político, e até que ponto eles se confundem: poder e regime político.

Além da busca pelo conceito de Poder Político, e das diferentes variantes de governo ao longo do tempo, pelo menos até a primeira metade do século XX, também é uma dúvida importante a relação do Poder Político com as demais dimensões da vida, como no caso da economia e das condições sociais de existência. Isto é, até que ponto o Poder Político relaciona-se com a dimensão da economia e do desenvolvimento? E, de forma geral, qual o papel do direito nessa relação?

Pelo lado das hipóteses, a mais importante que se pode lançar é de que o modelo de Poder Político afirmado, nos marcos históricos das revoluções modernas (EUA, França, Inglaterra), representou uma profunda diferença em relação ao modelo clássico anterior. Ainda o modelo “moderno” de Poder Político não esgotou seu pleno desenvolvimento. Mesmo com as transformações advindas da globalização e da revolução tecnológica, ainda persiste um avanço e a consolidação do modelo de Poder Político afirmado na modernidade ocidental. De outro lado, a discussão dos modelos de funcionamento do Poder Político, além da dimensão “moderna” do atual Poder Político, também se verifica a discussão sobre a combinação entre regime político, Poder Político, direito e democracia. Ou seja, uma determinada combinação entre todos esses elementos.

Dessa forma, pela possibilidade mais concreta de acesso aos dados e às informações sobre o sistema político moderno, já é possível testagem empíricas mais efetivas do que em relação às experiências clássicas da Antiguidade (acessadas apenas pelo lado histórico e arqueológico).

## 2.4 Método

O método para a testagem das hipóteses anteriores segue por dois caminhos diferentes, mas complementares. De um lado, como no capítulo anterior, formas de revisões bibliográficas da literatura são recursos ideais para a verificação dos pressupostos teóricos dos diferentes pensadores envolvidos. Agora, estudos de cientistas sociais são agregados, como nos casos de Talcott Parsons (1983) e Max Weber (1983), pois estudaram detalhadamente o Poder Político moderno, aos estudos nas bases de verbetes e dicionários, como nos casos de Badie (2008), do *Dicionário de Ciência Política*, e de Bobbio *et al.* (1995), em relação ao *Dicionário de Política*, e, por fim, coletâneas de textos, como a organizada por Cardoso e Martins (1983), material importante para a discussão do conceito de Poder Político, bem como para a visualização de casos específicos de regimes políticos.

Porém, de forma inovadora, a análise documental já se torna possível em vista de que muitos documentos oficiais produzidos na época moderna estão acessíveis ao grande público. Também é possível encontrarem-se boas referências historiográficas de pesquisadores que se debruçaram sistematicamente sobre os processos políticos modernos, como os autores já citados (HOBBSAWM, 1989; MOORE JR., 1983).

O Poder Político também é um conceito muito recorrente em artigos, livros, teses e dissertações, das diferentes áreas. A teoria política moderna também é muito frutífera em termos de obras de referência, quanto nos estudos voltados às suas características. Por exemplo, Weffort *et al.* (1989) empreenderam um grande esforço

materializado em dois volumes de uma importância coletânea de trechos e comentários sobre as obras dos principais pensadores modernos da política: desde Maquiavel a Marx, passando por Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu, Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx e os autores do “Federalista” (obra norte-americana sem autoria conhecida). Ou seja, inicia no século XV, com Maquiavel e vai até Marx, na segunda metade do século XIX.

Porém, alguns documentos, como a primeira Constituição francesa, ou a Constituição americana, bem como os relatos históricos desses e de outros episódios permitem mais elementos fáticos aos elementos teóricos disponibilizados pela revisão bibliográfica. Além de dados empíricos levantados por instituições de pesquisa.

## **1.5 Resultados**

O poder é um conceito muito amplo, pois serve para identificar a possibilidade e efetividade de efeitos que umas pessoas podem produzir em outras pessoas. É um conceito que caracteriza uma interação social. As relações de poder são relações sociais, e não precisam ser de uma especificidade excludente, pois existem junto com outras relações sociais. A produção de efeitos interativos é sinônimo de poder, seja numa relação entre mãe e filho, médico e paciente, seja entre chefes e subordinados, etc. O poder, como uma condição humana, é algo ilimitado e de difícil catalogação de todas as possibilidades e efetividades, bem como dos instrumentos que intermedeiam as relações (como o dinheiro, as armas, as roupas, os diplomas, as informações, etc.).

Já o Poder Político é um tipo de poder, no sentido da teoria política clássica, um tipo de relação social entre governantes e governados. Por isso, pressupõe a existência de um governo da sociedade. Nesse sentido, Poder Político acaba sendo relacionado a instituições e grupos que detêm mais poder. No passado, pelas vias da teoria política clássica, o Poder Político era sinônimo de governo, delineado como principal função. Além disso, o Poder Político era baseado no uso da força e violência, para a execução do bem-comum (principal finalidade). Na época moderna, segundo Weber (1983), o Poder Político ainda estaria associado à violência, pois o Estado, como forma de Poder Político, deteria a monopólio da violência legítima. Mas, não apenas à violência, mas ao Estado, como Poder Político “público”. Mas, nem todos concordam com estas ideias.

Seguindo os passos de Marx e Engels (1990), que escreveram no *Manifesto do partido comunista* que o Estado não passava de um aparelho de classe (dominante); estudiosos como Althusser (1985) e Poulantzas (2000), já em plena segunda metade do século XX, afirmaram sobre um “poder político” fora do Estado, ou um poder do Estado que não estava nas mãos dos agentes dentro dos aparelhos de Estado, mas na da burguesia, como classe dominante, situada fora do Estado. É como se o Poder Político até contivesse o Estado, mas o verdadeiro Poder Político estaria fora, nas mãos da classe economicamente dominante, que também seria a classe politicamente dominante. Por isso, o Poder Político não seria mais uma relação entre governados e governantes, mas entre as classes dominantes e as classes dominadas (muito pelo uso do Estado em favor das dominantes), a distinguir o poder do Estado (manutenção ou tomada

do poder do Estado), objetivo da luta de classes políticas de um lado, do aparelho de Estado, de outro.

Entretanto, Parsons (1983) aprofunda o aspecto legal e legítimo do Poder Político, como entidade pública, acrescentando a noção de que os compromissos seriam ainda mais legitimamente sancionáveis, caso fossem construídos de forma coletiva. Mas, o antigo Poder Político era o “governo” e, na época moderna, passa a ser o Estado.

#### PODER POLÍTICO

Segundo Parsons (1983, p. 24): “O poder, então, é uma capacidade generalizada de garantir a execução de compromissos obrigatórios assumidos por unidades de um sistema de organização coletiva, quando as obrigações são legitimadas com respeito à sua relação, com metas coletivas e quando, havendo recalcitrância, existe a garantia de cumprimento através de sanções situacionais negativas – qualquer que seja a agência real incumbida dessa garantia”.

Segundo Hobbes (2012, p. 136): “Afim, as leis naturais (tais como a justiça, a equidade, a modéstia, a piedade, enfim, o que determina que façamos aos outros o que queremos que nos façam) são contrárias às nossas paixões naturais, que nos inclinam para a parcialidade, o orgulho, a vingança e a coisas semelhantes, se não houver o temor de algum poder que nos obrigue a respeitá-las. Sem a espada, os pactos não passam de palavras sem força, que não dão a mínima segurança a ninguém”.

Dessa forma, o Estado (nacional) construído pela independência das antigas colônias e pela revolução burguesa moderna ocupou o lugar do antigo “governo” como materialização do Poder Político. Mas, essa passagem trouxe profundas inovações além da troca de nome (Governo por Estado), especialmente quanto ao papel do direito e das leis para a consolidação da ordem social, tema que será tratado nos próximos capítulos.

Do ponto de vista documental, a Constituição nos Estados Unidos da América e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, na França, são dois dos primeiros documentos a formatar o Poder Político moderno.<sup>1</sup> A Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787, colocará a versão do novo Estado com três poderes, já a partir dos três primeiros artigos (o primeiro para o Poder Legislativo, o segundo para o Poder Executivo e o terceiro para o Poder Judiciário). A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, na França, também iniciou uma nova era do Poder Político, mas não como no caso dos EUA, pois o Judiciário não seria um poder do novo Estado, como são citados o Poder Legislativo e o Executivo no preâmbulo da declaração francesa. Dessa forma, o Poder Político será, a partir dessas obras concretas, “poder legislativo, poder executivo e poder judiciário”. Mas, um termo sintetizou melhor essas novas formas de poder, o Estado.

Por enquanto, é preciso também que sejam comentados os modelos de “formas de governo”, que foram sendo propostos desde a teoria política clássica. Propostos a partir de duas perspectivas: uma descritiva, para o diagnóstico das características e dos efeitos do Poder Político, outra pelo lado normativo (melhor forma de governo). Em linhas gerais, não há registro de pensamentos antigos voltados para a negação da necessidade do Poder Político, apenas da discussão da tipologia e da melhor forma. Se, na época moderna o Poder Político

---

<sup>1</sup> Os dois documentos podem ser acessados na Biblioteca Virtual dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/>. Acesso em: 23 set. 2021.

virou mais do que “governo”, seguem as preocupações quanto à melhor forma (agora de Estado e regime político).

É nas discussões sobre as formas de governo que apareceram conceitos fundamentais dos sistemas políticos modernos, como democracia e oligarquia, além dos já consagrados e superimportantes no passado, como monarquia, aristocracia e tirania. Para Aristóteles, um sintetizador das possíveis formas de governo do passado, a tipologia seria marcada por formas puras, ou boas (porque fundadas na busca do bem-comum) e formas ruins, ou pervertidas (conforme o Quadro 1).

**Quadro 1 – Tipologia das formas de governo de Aristóteles (2018)**

Efeito	Quantidade: um	Quantidade: alguns	Quantidade: muitos
Qualidade: boa	Monarquia (realeza)	Aristocracia	<i>Politia</i> (república)
Qualidade: ruim	Tirania	Oligarquia	Demagogia (democracia)

Fonte: Elaboração do autor.

O mais importante neste momento é a visão de que a democracia não seria a boa forma do governo de muitos, mas um governo “constitucional”, sinônimo do conceito de *politia*. Ou seja, desde Aristóteles, uma ideia paira sobre a política, a de que a melhor forma da política seria de um governo das leis. Tal noção, na verdade, será afirmada de maneira mais forte, a partir do pensamento político republicano-democrático da época moderna, mas a ideia existe há muito mais tempo.

A definição de democracia será tratada noutro capítulo, em vista da importância que acabou assumindo no século XX. Por enquanto, vamos tratar de forma um pouco mais detalhada o conceito de aristocracia, uma espécie de “democracia da época feudal”.

Desde *A República* de Platão (2002), a discussão sobre a melhor forma de governo havia sido realizada, no sentido da necessidade de articulação entre formas mais elitizadas e democratizadas, para que pudesse existir um efeito de legitimidade social, por um lado, mas também que o poder estivesse nas mãos das pessoas certas (e elite). Por isso, a melhor forma de um governo elitizado, mas com conotações populares, seria a aristocracia, não uma tirania de um governante violento e absolutista, mas um governo baseado na justiça, ainda que liderado por uma pessoa.

Mas, com as independências das colônias ocidentais e a Revolução Francesa, essa equação política começou a mudar com a primeira (e única) Constituição dos Estados Unidos da América e com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (oriunda da França revolucionária). Ambas se tornaram referências do início da afirmação dos direitos individuais e humanos (MOORE JÚNIOR, 1983). É claro, segundo Marshall (1967), mais do que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, foi o Código Napoleônico o verdadeiro marco do direito moderno, pois ele fincou as bases do direito civil baseado na propriedade privada e na sociedade de mercado. Por isso, muito mais do que direitos individuais difusos, o novo direito civil implicou uma verdadeira mudança para a formatação do Estado moderno. E a democratização foi um elemento secundário perto da questão civil da propriedade.

De qualquer forma, nas portas desse novo Poder Político, agora baseado em direitos civis individuais, Maquiavel (2010) escreve no *Príncipe* que as (novas) formas de Poder Político eram, apenas, a Monarquia e a República, antecipando realmente as duas principais formas de Estado na época atual. Especialmente a República seria a forma mais propensa para a recepção dessas novas leis para os novos cidadãos. E a república acabou trazendo consigo a soberania popular e a democracia. E, para Bobbio (1992), depois de Maquiavel ainda produziram reflexões importantes sobre as formas de governo outros pensadores políticos modernos, como Jean Bodin (1530-1596), Thomas Hobbes (1588-1679), Giambattista Vico (1668-1744), Montesquieu (1689-1755), George Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) e Karl Marx (1818-1883).

A moderna república será a forma de Estado moderno, visto que as sobreviventes monarquias (como as do Reino Unido, da Suécia, Espanha e Holanda, Arábia Saudita, entre outras) e o império (o Japão é o último) são formas antigas e não revelam as profundas transformações no Poder Político democrático e republicano da modernidade.

Mas, quanto o assunto é o regime político, pode-se levar a discussão para além do Estado e do Poder Público, como já foi visto pelos marxistas. O conceito de regime político pode ampliar o foco da abordagem, como comentam Cardoso e Martins,

quais são os instrumentos pelos quais a participação política ocorre ou deixa ocorrer; como se mobilizam os recursos políticos; qual é o peso relativo dos partidos como instrumento de vinculação entre as classes e grupos sociais, de um lado, e o Estado; de outro; que mecanismos de controle existem; qual o papel relativo das ideologias, etc. (1983, p. 223).

Entretanto, também não existe consenso na literatura sobre o escopo do regime político, se ele fica restrito às atividades políticas públicas, ou se pode englobar o tecido social. No verbete do *Dicionário de Ciência Política e das Instituições Políticas*, organizado por Badie *et al.* (2008, p. 258), o regime político “serve para compreender a maneira como estão organizados os poderes públicos”. Já na visão do *Dicionário de Política*, organizado por Bobbio *et al.* (1995), mas o verbete é de Levi (1995, p. 1081), o regime político é “o conjunto de instituições que regulam a luta pelo poder e seu exercício”. Nesta última, há uma centralização do papel do regime para o processo de seleção das elites que governarão, através do Poder Político. É claro, não é o caso da necessidade de uma única definição, mas apenas de serem levantadas as diferentes visões.

Do ponto de vista empírico, cada vez mais instituições e pesquisadores tentam classificar e medir os regimes políticos. Para o projeto da V-Dem (COPPEDGE *et al.*, 2021), os regimes políticos atuais oscilam entre a autocracia (uma forma atual da oligarquia) e a democracia liberal. Ou seja, o principal eixo dá-se pela presença ou ausência da democracia, vista como forma ideal de regime e forma de Estado e governo. Pelo lado da *Freedom House*, instituição dos EUA, os regimes políticos oscilariam entre os não livres, os parcialmente livres e os livres, tendo como parâmetro principal os direitos civis e políticos. A Tabela 1 traz dados sobre o percentual dos regimes políticos em países no mundo. Foram mais de 18 mil entrevistas com especialistas sobre o tema para o V-Dem, e dezenas de variáveis governamentais para a *Freedom House*.

**Tabela 1 – Regimes políticos no mundo**

<b>V-DEM</b>	<b>%</b>	<b>Freedom House</b>	<b>%</b>
Autocracia <b>fechada</b>	51	Não livre	30
Autocracia eleitoral	23	Parcialmente livre	30
Democracia eleitoral	13	Livre	40
Democracia liberal	13	Total	100
Total	100		

Fonte: Coppedge *et al.* (2021), *Freedom House* (2021).

Pelo visto, ainda não há um total consenso internacional sobre a democracia ser a melhor forma de regime político, ou governo. Países monárquicos, como a Arábia Saudita e os Emirados Árabes, ou países autocráticos, como a Coreia do Norte e a China, parecem não se sensibilizar com as dimensões civis e políticas da democracia. Por isso, os regimes políticos sofrem desses condicionamentos, ainda que alguns entendam que os regimes também tratem das questões governamentais (do presidencialismo e parlamentarismo).

A discussão sobre os regimes políticos voltará em outros capítulos.

## **2.6 Considerações finais**

Realmente, a modernidade ocidental trouxe impactos que serviram para a transformação do Poder Político, de uma antiga forma simplificada de “governo”, numa complexa rede de sistemas e instituições, como no Estado nacional moderno. Porém, ainda falta uma discussão sobre o peso da modernidade nesse processo, algo que será tratado no próximo capítulo.

O Poder Político é uma forma mais avançada de poder, porque ele precisa lidar com a sociedade civil, particularmente com as relações de poder descentralizadas pelo tecido social. Nesse sentido, é demandada uma complexa rede de autoridades e convenções que buscam a legitimação do sistema político, muitas vezes no dia a dia, na forma de prestações de serviços públicos, mas também pela grande vigilância e pelo monitoramento do comportamento social. Por isso, esses temas serão tratados nos próximos capítulos.

## Referências

- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2008.
- BADIE, Bertrand *et al.* **Dicionário de Ciência Política e das Instituições Políticas**. Lisboa: Escolar Editora, 2008.
- BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 6. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1992.
- BOBBIO, Norbert *et al.* **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UnB, 1995. 2. v.
- CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam (org.). **Política & sociedade**. São Paulo: Editora Nacional, 1983. 1 v.
- COPPEDGE, Michael *et al.* **V-Dem** [Country–Year/Country–Date] Dataset v. 11. Varieties of Democracy (V-Dem) Project. 2021. DOI 10.23696/vdemds21.
- FREEDOM HOUSE. **Report 2021**. Disponível em: <https://freedomhouse.org/>. Acesso em: 23 set. 2021
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2012.
- HOBBS, Eric. **A era das revoluções: 1789/1848**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

- MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Peguin-Companhia, 2010.
- MARSHALL, Theodore. **Cidadania e classes sociais**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MARX, Karl; ENGELES, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990.
- MOORE JÚNIOR, Barrington. **As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.
- PARSONS, Talcott. O conceito de poder político. *In*: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevão (org.). **Política e sociedade**. São Paulo: Ed. Nacional, 1983. v 1.
- PLATÃO. **A República**. São Paulo: Martin Claret, 2003.
- POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.
- SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- WEBER, Max. A dominação. *In*: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevão (org.). **Política e sociedade**. São Paulo: Ed. Nacional, 1983. v. 1.

# Capítulo 3

## Biopolítica

### 3.1 Objetivos:

- tratar dos conceitos de biopolítica e biopoder como recentes atualizações dos conceitos de política e poder;
- identificar as diferenças e semelhanças entre a biopoder e a necropolítica.

### 3.2 Introdução

Um texto magistral foi escrito, no início dos anos 90 do século XX, por Albert Hirschman (2019), a “Retórica da Intransigência: perversidade, futilidade, ameaça”. Nele, Hirschman (2019) aborda o lado reativo das elites políticas e intelectuais conservadoras e reacionárias, que haviam argumentado, desde a Revolução Francesa, contra os direitos civis. Posteriormente, seguindo na mesma toada, contra os direitos políticos (no século XIX) e, por fim, já em pleno século XX, contra os direitos sociais. A modernização não tinha produzido um consenso absoluto sobre a importância dos direitos em geral, especialmente para os mais pobres, algo que já vinha sendo denunciado desde a metade do século XIX pelos movimentos sociais de trabalhadores (NEGRI; HARDT, 2016). É neste contexto que surge o debate sobre a biopolítica, uma nova versão da política atualizada pela era dos direitos.

Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados (BOBBIO, 2004, p. 25).

Se já havia uma crítica política intensa sobre o novo Poder Político Democrático e Republicano-Liberal burguês, desde a metade do século XIX, como pode ser constatado na publicação do “Manifesto do Partido Comunista”, por Karl Marx e Friedrich Engels (2012), em 1848, o século XX trouxe visões mais detalhadas sobre as promessas não realizadas, especialmente em termos da democratização social. Na verdade, a crítica socialista propôs a criação de outro Estado, ainda que os anarquistas, desde o século XIX, lutavam pela extinção do Estado e da política. Mas, no movimento de esquerda mundial, particularmente na Europa ocidental, predominou uma visão menos radical, a partir dos anos 90 do século XIX, quando os “marxistas” começaram a comandar os principais partidos socialistas, como o Partido Social-Democrata alemão.

Mas, os problemas relacionados à aplicação da matriz socialista na URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – minimizaram a crítica social e política advinda dessa corrente. Por isso, outro tipo de crítica que emergira do meio acadêmico obteve mais sucesso em revelar o outro lado do empoderamento jurídico ocorrido no século XX: a matriz da biopolítica proposta pelo pensador francês Michel Foucault (1979).

Na verdade, era válida a ideia de que o Poder Político se expandia na esteira das ondas da cidadania civil, política e social, mas,

de outro lado, estavam cada vez mais visíveis as marcas de uma política muito mais baseada em regulação e controle, do que em emancipação e liberdade. Nesse sentido, a teoria política contemporânea sucedeu a teoria política moderna, a partir da obra de pensadores como Foucault, não tanto pelo período histórico ou pelos marcos revolucionários, como tinha acontecido com o surgimento da teoria política moderna, mas pela discussão de certas temáticas, e a visualização dos problemas com a modernidade política ocidental, e democrático-republicana.

Para Foucault (1979), o surgimento da biopolítica iniciou com a emergência da medicina social capitalista, algo que já vinha sendo preparado desde o século XIX. E a afirmação constante de novos direitos, a cada século, reforçou os efeitos positivos e negativos do crescimento dos direitos. A política estava se aproximando da saúde e, com tal situação, a política estava se transformando em biopolítica.

É claro, outros aspectos também reforçaram a ampliação do sistema político, de forma institucional e restrita, nas primeiras versões do Estado moderno, numa complexa teia de serviços e atendimentos públicos e sociais universalizantes, pelo menos nos países mais desenvolvidos, algo que gerava reações conservadoras e reacionárias, em certos grupos da elite internacional (HIRSCHMAN, 2019).

E com a discussão da biopolítica, como era inevitável, surgiu também o debate sobre o crescimento do biopoder, de um lado, e da necropolítica, de outro. A necropolítica trazendo à tona as perseguições contra amplos setores sociais nos Estados contemporâneos, mesmo com todo o apelo jurídico para uma pretensa igualdade social. Dessa forma, a discussão da política estava cada vez

mais direcionada para as bases jurídicas de igualdade, a ponto de qualquer impedimento de uma verdadeira democracia republicana, socialmente inclusiva e tolerante com a diferença, causar um estranhamento conceitual que acabou produzindo a tese da necropolítica.

### **3.3 Construção do problema/hipóteses**

A emergência da biopolítica e do biopoder gerou uma pergunta quase natural: A biopolítica é mais um efeito de aumento do controle social sobre a sociedade, especialmente sobre os subalternos, ou ela é realmente uma política voltada mais para a vida do que para a morte (como tinha acontecido em milhares de anos de Poder Político elitizado e autoritário)? E o biopoder, qual a relação dele com a biopolítica? Mas, avançando nos aspectos negativos, o biopoder não seria, na verdade, uma forma de necropolítica?

Para a efetivação de uma estratégia de pesquisa que permita respostas consistentes a essas indagações, foi preciso muita pesquisa de campo, pois apenas o discurso oficial do Estado contemporâneo não seria suficiente para a averiguação real dos desdobramentos da política (e da biopolítica). É nesse momento que entram em cena estudiosos do porte de Michel Foucault (1979), Antonio Negri e Michael Hardt (2005, 2016), Edgard Castro (2016), Mbembe (2018), entre outros.

As hipóteses sugeridas por esses autores vão no mesmo sentido, ou seja, de que a política contemporânea produziu mais controle e exclusão social (quando não, mortes) do que direitos, bem-estar e segurança. Na verdade, essas condições foram efetivadas apenas para

minorias em Estados populosos, ou para Estados pequenos, tanto em termos territoriais quanto populacionais, como os Estados do Norte da Europa, ricos, mas pequenos e pouco populosos.

Hipótese central é de que a necropolítica é a verdadeira forma da biopolítica, a despeito que essa já tinha sido caracterizada mais como controle social do que como defesa da vida.

### **3.4 Método**

Desde 1969, o descritor “biopolítica” no Portal de Periódicos da Capes foi encontrado em 2.626 obras (artigos, livros, resenhas e teses), num levantamento solicitado em junho de 2021. Já o de necropolítica foi encontrado, no mesmo período, apenas em 241 obras, e a data mais antiga que apareceu nessas obras foi de 2009, quarenta anos depois da primeira sobre biopolítica. Nesse sentido, uma das estratégias de coleta de dados e informações sobre a biopolítica e a necropolítica é através de pesquisa bibliográfica de literatura.

Do ponto de vista documental, a biopolítica, ou a necropolítica não aparecem citadas nas leis nacionais dos países, ou nos acordos e tratados internacionais. Logo, ela não é pesquisável nos documentos oficiais, a não ser que a pesquisa seja feita para um texto subliminar.

A pesquisa empírica sobre a biopolítica e necropolítica é mais adequada para as estatísticas de mortes das populações excluídas, como no caso dos negros jovens nas periferias brasileiras, ou de outras minorias sociais e políticas dos Estados periféricos. Também existem sempre muitos casos de países como os EUA, ainda que desenvolvidos economicamente, trazem marcas preconceituosas e racistas no plano da violência política do Estado.

### 3.5 Resultados

Se existe uma biopolítica, no caso do Brasil, a versão dela pode ser necropolítica, conforme a citação de abertura do Atlas da Violência no Campo do Brasil, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2020.

A violência constitui um traço estruturante da historiografia brasileira. Desde o período colonial, instituições, formais e simbólicas, não apenas garantiram a exploração econômica do uso da terra e dos recursos naturais, como também moldaram as relações de poder, de concentração de propriedade e renda e de desprezo aos direitos de parcelas populacionais específicas, cujos efeitos perduram até os dias atuais. A manutenção do *status quo* e das enormes desigualdades subjacentes ao processo de exploração dependeu fortemente do uso da repressão e da violência contra grupos étnico-raciais, minorias políticas e classes econômicas subalternizadas, como povos indígenas, população negra, sertanejos, pequenos agricultores e trabalhadores rurais, entre outros grupos populacionais (CERQUEIRA *et al.*, 2020, p. 7).

A taxa de mortalidade por homicídio em 2018 foi de 2,8 por 100 mil habitantes entre as mulheres não negras, enquanto a taxa para as mulheres negras, no mesmo período, foi de 5,2 por 100 mil, ou seja, quase o dobro. Se o Estado não é responsável direto por todas essas mortes, a necropolítica também significa que certos grupos são deixados para morrer. Por isso, a discussão da biopolítica merece destaque especial no Brasil, porque ele nunca teve realmente uma verdadeira preocupação com a vida de todas as pessoas.

De forma geral, o conceito de biopoder era para representar o lado fiscalizador e autoritário da política contemporânea, como pode ser visto na obra de Negri e Hardt (2005).

## BIOPODER

Negri e Hardt (2005, p. 41) são intérpretes contemporâneos dos efeitos do biopoder. Na visão desses autores, o biopoder “não exerce apenas o poder de destruição em massa da vida (como o que é ameaçado pelas armas nucleares), mas também a violência *individualizada*”.

O biopoder é um conceito que se diferencia do original poder, porque ele representa um grande aumento do potencial de controle (por parte dos instrumentos de poder), mas também de perigo para a vida, como nas situações de extermínio em massa da população. Como afirma Foucault (2005, p. 287), “o direito de soberania é, portanto, o de fazer morrer ou de deixar viver. E depois, este novo direito é que se instala: o direito de fazer viver e de deixar morrer”. Ou seja, o Poder Político mudou, e esse novo direito sobre a vida e morte não é mais o mesmo, especialmente pelos compromissos derivados dos direitos humanos, garantias de manutenção da vida, e até de estímulo para que as pessoas vivam, e vivam cada vez mais. Porém, ainda o poder político lida com a morte, o “deixar morrer”. Nunca o poder foi tão forte como na fase do biopoder. Se os governantes do passado não se interessavam pela vida dos subalternos (escravos servos, pobres), atualmente é contraditório que isso ainda ocorra, justamente depois da afirmação dos direitos humanos, dos direitos fundamentais e da igualdade perante a lei. Porém, as estatísticas de morte e violência das populações mais pobres nos países periféricos são reflexos de que o biopoder é mais para o controle do que para a vida. O que não significa que os próprios “governantes” também não sejam vítimas das novas armadilhas desse poder globalizado e tecnológico dos riscos.

Os riscos globais têm uma característica notável: eles introduzem a dupla ameaça existencial – primeiro, para a vida e a soberania dos cidadãos e, segundo, para a autoridade e soberania do Estado-nação. Não só o Estado, mas até a possibilidade do Estado, depende fundamentalmente de garantir a segurança e a proteção de seu povo (BECK, 2018, p.133).

Pelo crescimento do biopoder, o próprio (bio)poder se separou em formas mais reguladoras socialmente, o que demandará a emergência da biopolítica (FOUCAULT, 2010), e em formas mais disciplinares, como no estudo de Foucault sobre as penas, no *Vigiar e punir* (FOUCAULT, 2009). Por exemplo, a mudança na forma de punição, de maneiras mais agressivas e com o intuito de tirar a vida do criminoso, para maneiras mais direcionadas ao controle do criminoso (vigilância condicional e ressocialização), o poder é substituído pelo biopoder, não apenas para a individualização do controle, como comentam Hardt e Negri (2005), mas também para o controle biopolítico da sociedade, até mesmo com amplas estatísticas de criminalidade, perfil dos criminosos e das vítimas, tentativas de políticas públicas para prevenir a criminalidade, etc. (TAYLOR, 2018).

Da mesma maneira que no passado, se o biopoder cresceu em força, o surgimento da biopolítica implicou uma (nova) tentativa de controle sobre essa força do biopoder. Mas, como revelou Foucault, a verdadeira face da biopolítica era outra.

### **Biopolítica**

A definição original é de Foucault (1979, p. 80): “O controle da sociedade sobre os indivíduos não se opera simplesmente pela consciência ou pela ideologia, mas começa no corpo, com o corpo. Fio no biológico, no somático, no corporal que, antes de tudo, investiu a sociedade capitalista. O corpo e uma realidade biopolítica”.

A proteção dos corpos produtivos acabou sendo a essência da biopolítica contemporânea. Corpos que devem trazer lucratividade e produtividade, ainda que com isso as pessoas tenham direitos sociais, políticos e civis. Na verdade, a extensão dos direitos não foi um processo meramente voltado para o reconhecimento dos direitos naturais inerentes ao ser humano, mas um recurso político importante de ajuda do Estado para a iniciativa privada poder aumentar seus ganhos de produtividade, por causa de trabalhadores mais resistentes ao trabalho “rotinizado”, pesado e intenso. É a emergência da sociedade do “capacitismo” (TAYLOR, 2018). E tal sociedade trouxe consigo as marcas do Poder Político do passado, particularmente da tentativa de “melhoramentos” sociais, como na política da “eugenia”.

Usos eugênicos da ciência também prosseguem indiscutivelmente nos casos de incentivos financeiros, sociais e políticos pró-família, de design de bebês, de aconselhamento genético, de abortos preventivos e da criação de ‘bancos de esperma de gênios’. Muitos desses exemplos implicam no uso de novas tecnologias científicas para melhorar os genes de bebês individuais e da população como um todo, impedindo os bebês considerados ‘impróprios’ de nascerem. Essas práticas biopolíticas, portanto, consolidam ainda mais os preconceitos de uma sociedade capacitista, ao mesmo tempo em que continuam os objetivos da eugenia de maneira que se tornaram cada vez mais irrestritas pelo Estado (TAYLOR, 2018, p. 75).

Mesmo com muitas críticas e reações negativas dos reacionários e conservadores, como aponta Hirschman (2019) na sua extensa pesquisa, os direitos sociais, trabalhistas, previdenciários e demais no âmbito da seguridade social, trouxeram ganhos tanto para os trabalhadores quanto para os empregadores. Mas, por outro lado, o controle social baseado em formas mais preconceituosas de sociedade

ainda povoa os Estados nacionais pelos cinco continentes do mundo. É um desdobramento dos efeitos do controle dos corpos produtivos.

No Brasil, o Anuário de 2019 apontou que aumentou em 6,6% as mortes causadas pela ação da polícia, assim como aumentou em 19% a morte dos policiais, outro face da necropolítica, geralmente policiais com baixos salários e negros (64%), as vítimas são 74% negras, contra a população LGBTQI+ aumentou em 6%.

### **3.6 Considerações finais**

A política não é mais apenas a relação direta entre governantes e governados, até porque as funções do Poder Político não são representadas apenas pelo governo da sociedade. Enquanto usuários de políticas públicas e direito, os cidadãos do mundo, e os cidadãos do Brasil interagem diariamente de várias formas no sistema político, como eleitores, como aposentados, como trabalhadores, como empregadores, etc. Mas, se a expansão dos direitos também foi da transformação da política em biopolítica, o aumento do controle social talvez tenha sido ainda mais intenso. Atualmente, as pessoas são monitoradas em todas as atividades da vida, em casa, na academia, no local de trabalho, na escola e universidade, nas atividades de lazer e entretenimento. As pessoas viraram dispositivos móveis, além de números e cadastros.

Pelo lado da necropolítica, não é novidade que as pessoas são deixadas para morrer, ou que os mais pobres sejam vítimas preferenciais da violência e das mortes em comparação com os mais ricos. Também as mulheres e a população LGBTQI+ são menos protegidas do que os homens com dinheiro, *status* e poder. Não

surpreende essas condições. O que acabou não se confirmando foi o desejo de que essas violências não existissem mais. Ainda é uma utopia a igualdade perante a lei, especialmente pela grande resistência que certas elites manifestam em seus discursos e práticas (HIRSCHMAN, 2019; MBEMBE, 2018).

Por isso, por mais que a biopolítica também seja um olhar mais atento para a defesa da vida, ainda predominam modelos políticos de segregação social, especialmente em países como o Brasil.

### Referências

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, 2020.

BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma nova realidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CASTRO, Edgard. **Vocabulário de Foucault**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2016.

CERQUEIRA, Daniel *et al.* **Atlas da violência no campo do Brasil: condições socioeconômicas e territoriais**. Brasília: Ipea, 2020.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**. Coimbra: Edições 70, 2010.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. 36. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

\_\_\_\_\_. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do poder**. 10. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

HIRSCHMAN, Albert. **A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte**. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. **Multidão**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

\_\_\_\_\_. **Bem-estar comum**. Rio de Janeiro: Record, 2016.

TAYLOR, Choë. Biopoder. *In*: TAYLOR, Diana (org.). **Michel Foucault**: conceitos fundamentais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018.

# Capítulo 4

## Sistema político

### 4.1 Objetivos:

- identificar o conceito de sistema político em comparação com o de regime político e poder político;
- revisar teorias políticas que explicam os sistemas políticos, a partir de pesquisas empíricas.

### 4.2 Introdução

No início dos anos 80 do século XX, Chilcote (1997) citou, até então, as diferentes abordagens classificatórias de sistemas políticos que vinham sendo publicadas desde as referências clássicas de Aristóteles e Platão. Somente no século XX, dez estudiosos haviam procurado agrupar os países, de acordo com os tipos de sistemas políticos. O Quadro 2 traz o levantamento de Chilcote (1997). Como pode ser visto, há certa similaridade com a discussão do regime político tratado no capítulo 2, junto com o conceito de Poder Político e formas de governo. Existem realmente pontos em comum entre esses diferentes conceitos, mas, de todos eles, o conceito de sistema político é o mais abrangente, pois busca caracterizar todas as relações políticas existentes numa determinada sociedade e não apenas uma descrição das formas de funcionamento do Poder Político (público).

Pelas tipologias do Quadro 2, três variáveis são básicas para a classificação dos sistemas: a localização geográfica do país, como no caso do posicionamento continental, ou dentro do eixo

Ocidente/Oriente; a questão do tipo de desenvolvimento econômico, ou do padrão de modernização urbana e industrial (ou da falta de desenvolvimento e modernização); e a questão da democracia, especialmente da existência ou falta dela. Nesse caso, mais do que os regimes políticos, que até possuem relação com o padrão econômico e social, mas eles possuem uma preocupação conceitual mais direcionada para o funcionamento das instituições políticas (como tomam decisões, como escolhem os líderes e governantes, etc.), os sistemas políticos quase estão mais voltados para a descrição dos efeitos sociais das medidas políticas e institucionais legais.

### **Quadro 2 – Tipologias de sistemas políticos**

Autor	Tipologia de sistemas
Gabriel Almond	Anglo-americanos, europeus continentais, totalitários e pré-industriais
F.X. Sutton	Agrícolas e industriais
James Coleman	Competitivos, semicompetitivos e autoritários
David Apter	Ditatoriais, oligárquicos, representativos indiretos e representativos diretos
Fred W. Riggs	Fundidos, prismáticos e refratados
S.N. Eisenstadt	Primitivos, impérios patrimoniais, impérios nômades, Cidades-Estado, feudais, impérios burocráticos centralizados e sistemas modernos; sendo que o último poderia ser (democrático, autocrático, totalitário e subdesenvolvido)
Leonard Blinder	Tradicional, convencional e racional
Edward Shils	Democracias políticas, democracias tutelares, oligarquias modernizantes, oligarquias totalitárias e oligarquias tradicionais
Arend Lijphart	Modelo majoritário e de democracia
Anton Bebler e Jim Seroka	Democráticos, autoritários, socialistas, terceiro mundo

Fonte: Chilcote (1997).

Mas, quando o assunto é sistema político, a principal referência internacional é o cientista político norte-americano David Easton (1968, 1970). Similar à maneira como já havia surgido o conceito de biopolítica, o conceito de sistema político foi pensado para representar o fenômeno político de forma mais realista do que o conceito de Poder Político em forma de Estado, pois esse não conseguia enquadrar as verdadeiras interações entre a autoridade política institucional (e representativa) e as diferentes instâncias sociais (empresas, famílias, ONGs, etc.), especialmente porque essa parte social também produz efeitos nos processos decisórios da parte estatal/institucional. Além disso, a teoria dos “sistemas” buscava identificar os fluxos de demandas e os tipos de respostas que o Estado e instituições políticas recebiam e forneciam.

Com a complexificação do ordenamento jurídico, e a evolução dos direitos e códigos para todos os contextos sociais, grupos e tipos de interação, o tecido social foi entrando num grau de interdependência que conseguisse articular as várias pontas (ou nós). Por exemplo, o sistema político no Brasil é marcado, como nos outros países, por estruturas ou subsistemas que delimitam funções, atribuições e competências. Essas estruturas, ou subsistemas, são interligadas por três fios condutores que, em outras palavras, também podem ser entendidos como pilares. Esses fios condutores são: (i) as leis e os códigos, não apenas do ponto de vista específico do texto jurídico, mas também pelo lado das interpretações e dos significados. Nesse sentido, o primeiro pilar do sistema político é jurídico, pois ele está amparado na lei, mas também nas interpretações que são dadas às leis; (ii) o segundo pilar é o da democracia. O sistema político brasileiro é, até segunda ordem, democrático, na sua versão

representativa. Por ser democrático, o sistema político pressupõe determinadas regras que permitem ampla participação para o povo (soberano); (iii) o terceiro pilar é o institucional e prático. Isto é, existem instituições para a efetivação do sistema, instituições que desenvolvem práticas diárias. Instituições com poder e legitimidade. Instituições com pessoas e máquinas, prédios e tecnologia. E o Brasil não é o único país com esses “pilares” sistêmicos.

Por isso, uma área que cresceu muito nas últimas décadas foi a da análise comparativa entre os diferentes tipos e arranjos de sistemas políticos de cada país (como pode ser visto no Quadro 2). O início das tipologias e rotulações foi na Grécia antiga, mas tal recurso é fundamental para o aprendizado sobre a política. É o que acontece com o aprendizado de máquina (*machine learning*), a partir de algoritmos de classificação e agrupamento (BRUCE, BRUCE, 2019), que servem para que clientes, empresas, fornecedores, eleitores, países, etc., possam ser analisados e agrupados, de acordo com certos atributos importantes para tais classificações: como Aristóteles fez para a criação de uma tipologia sobre as formas de governo, ao estabelecer os critérios (atributos) de quantidade (quantos mandam) e qualidade (efeitos dos mandatos).

A questão é que a análise dos sistemas políticos não serve apenas para as comparações internacionais, mas também para o entendimento do próprio funcionamento interno da política/biopolítica num determinado país. Ou seja, o estudo do sistema político serve para a explicação do processo de tomada de decisões, como no caso da criação e aplicação de políticas públicas e direitos, bem como para o entendimento dos efeitos produzidos pelos resultados verificados.

Por isso, a comparação entre os conceitos “novos” de biopolítica e de sistema político revela que, se a biopolítica inova sobre a extensão da política, cada vez mais relacionada à vida/morte dos cidadãos, já num contexto em que o Estado estaria voltado para a manutenção da vida (ainda que possa deixar muitos morrerem, como nos alerta a necropolítica), o conceito de sistema político é mais operacional, porque busca explicar como o processo político “funciona”, como são tomadas as decisões, e quais os seus impactos.

### **4.3 Construção do(das) problema/hipóteses**

A pergunta que dá coerência e propósito a uma análise rigorosa da vida política como sistema de comportamento é a seguinte: como fazem os sistemas políticos para se manterem num mundo tanto de estabilidade quanto em mudança? (EASTON, 1970, p. 185).

A pergunta citada de Easton (1970) traduz o perfil científico da Ciência Política. Os capítulos anteriores foram importantes para articular as teorias políticas clássicas, modernas e contemporâneas à Ciência Política, pois o objetivo central dessa disciplina é “medir” os efeitos dos processos e fenômenos políticos, não apenas descrevê-los ou normatizá-los. Em linhas gerais, as teorias políticas têm fortes relações com o “dever ser”, ou seja, os objetivos normativos para a política e a sociedade. Isso pode ser visto pela junção entre o diagnóstico das formas de governo com a identificação da “melhor forma de governo”. Toda ciência busca soluções para os problemas sociais, mas as ciências precisam estudar e explicar os fenômenos, muito mais do que desejar.

Dessa forma, o tipo de pergunta pertinente para a Ciência Política direciona-se para os padrões de estabilidade e mudança do sistema político, depois, é claro, das definições conceituais necessárias.

No caso das hipóteses, também hipóteses testadas empiricamente são mais adequadas aos recursos técnicos da Ciência Política. Como pode ser visto no Quadro 2, todos os estudos citados por Chilcote (1997) foram realizados com vastas pesquisas empíricas e na organização e compilação de muitos dados. Além do que, a lista de análises comparativas internacionais é muito mais extensa, particularmente se forem incluídos estudos sobre várias dimensões dos sistemas políticos, como as questões eleitorais, governamentais, parlamentares, etc. (temas dos próximos capítulos).

A hipótese a ser testada aqui é a de que sistemas mais complexos, do ponto de vista estrutural e funcional, tendem a durar mais (ter mais estabilidade). Por isso, vamos investigar o que são sistemas estruturais e funcionais.

#### **4.4 Método**

Como nos capítulos anteriores, as revisões bibliográficas de literatura também fazem parte das coletas de dados e informações deste capítulo. O uso de dicionários e glossários é importante para a definição mais acurada dos conceitos, bem como o uso de estudos comparativos serve para a visualização do estado da arte (estudos e pesquisas na área).

De certa forma, a própria teoria políticas contemporâneas fornece uma abordagem sistêmica para o estudo dos sistemas

políticos, o que poderia ser ruim pela circularidade e pelo viés (pouco crítico em decorrência de uma revisão ser da mesma matriz teórica do que é “revisado”). Por isso, iremos trazer visões críticas à teoria dos sistemas, justamente para encararmos as alternativas e limitações para os estudos do sistema político.

Para o teste empírico do sistema político no Brasil neste capítulo, a fonte para a coleta de dados será (unicamente) a Constituição Federal de 1988. Ela é propícia, caso o foco da busca seja o pilar legal, mas sem a necessidade de um aprofundamento dos aspectos procedimentais do sistema. Um detalhamento mais exaustivo dos diferentes níveis do sistema político deverá ocorrer nos próximos capítulos, quando, em algumas ocasiões, será necessária consulta à legislação infraconstitucional, às normas operacionais das políticas públicas, ou, até mesmo, de regimentos do Poder Legislativo.

#### **4.5 Resultados**

As definições conceituais sobre sistema político são muito similares na literatura. Em geral, se existem sistemas políticos, é porque há algum tipo de interdependência entre os diferentes “nós” do sistema, entendendo-se por nó, as instituições políticas, bem como as demais organizações da sociedade civil (como as empresas, os domicílios, as entidades representativas – como sindicatos, ONGs, etc.). Se há interdependência, há processos e procedimentos que servem de meio para que os nós interajam. E esses processos e procedimentos podem ser de vários tipos, mas, no contexto da democracia, do Estado de direito e da aplicação de políticas públicas, certos elementos formais, técnicos, representativos e científicos estão

entre esses meios sistêmicos de intermediação. Mas, não se pode esquecer da cultura, pois ela é um dos principais “cimentadores” dos sistemas políticos. Por isso, os sistemas políticos funcionam a partir de processos, procedimentos e da cultura organizacional/institucional, de um ponto de vista interno, e da cultura política de massa, nas relações entre as instituições políticas e a sociedade.

### **Sistema político**

Segundo Urbani, no verbete de sistema político no *Dicionário de Política*, organizado por Bobbio *et al.* (1995, p. 1163), em sua definição mais geral, o sistema político “refere-se a qualquer conjunto de instituições, grupos ou processos políticos caracterizados por um certo grau de interdependência recíproca.”

Segundo Codato, no verbete de sistema político do *Dicionário de Políticas Públicas*, organizado por Nogueira *et al.* (2018, p. 925), existiram três definições para o conceito de sistema político: como sistema de governo (presidencialismo, parlamentarismo); para nomear regimes políticos (democracia, autocracia, oligarquia, etc.) ou, por fim, os sistemas podem ser definições mais precisas do que a de Estado, pois, conforme Easton, conectam mais adequadamente a autoridade política, o poder e os processos de tomadas de decisões”.

Por mais que cada país tenha um arranjo sistêmico, alguns elementos teóricos são fundamentais para o entendimento de como são formados os sistemas políticos nacionais. Esses elementos são: os aspectos estruturais do sistema e os aspectos funcionais do sistema. Sistemas estruturais e funcionais são uma forma de eles serem analisados, construídos e reformados.

O elemento estrutural do sistema é responsável pelo conjunto de regras específicas, bem como por padrões particulares de cultura organizacional. Um sistema político nacional é subdividido em subsistemas estruturais, na medida em que cada nível, ou subsistema,

tem suas regras específicas e sua cultura organizacional particular. Por isso, ainda que todos os subsistemas façam parte de um único sistema, há níveis ou dimensões estruturais que conformam os processos e procedimentos sistêmicos. São etapas, instâncias, muitas vezes necessárias para que as decisões sejam tomadas. Na verdade, um sistema político, como qualquer sistema, tem entradas e saídas. Nesse sentido, ainda que todo o sistema tenha uma única entrada, as demandas passam por subsistemas para serem respondidas.

Quando analisamos o sistema político brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, já a partir do Título III (da organização do Estado), ficam estabelecidos os diferentes subsistemas políticos no Brasil.

Mas, o sistema político também tem um elemento funcional. Ele é combinado com o elemento estrutural, pois as estruturas sistêmicas precisam funcionar num todo sistêmico, algo dado pela “funcionalidade” entre os diferentes subsistemas. A funcionalidade é o elemento que afirma a necessidade de que cada subsistema produza, pelo menos, um determinado resultado, para que o sistema político como um todo possa resolver as demandas apresentadas pela sociedade. Se o sistema é estrutural, porque tem diferentes subsistemas, ele é funcional quando esses subsistemas conseguem, de forma conjunta, produzir resultados para as demandas sociais apresentadas pela sociedade.

Também a Constituição Federal de 1988 apresenta esses caminhos sistêmicos.

Por exemplo, podemos pensar em algo na área da saúde. A saúde, como a educação, segurança, previdência, etc., é uma demanda social apresentada pela sociedade brasileira. Para alguma demanda ser

“sistêmica” para a política, é preciso que ela não seja atendida puramente pela ação do demandante, como se ela fosse natural, ou diretamente resolvida pelo próprio demandante. Mas, se tal demanda é direcionada para o Estado, ela vira uma demanda “política”. Voltando ao caso em tela: O teste do sistema político brasileiro é verificar se ele tem como resolver uma demanda na área da saúde? Se sim, como?

Nesse sentido, se a demanda for original, nunca tratada anteriormente, o caminho seria o da tentativa de transformar tal demanda em lei (direito). Dessa forma, o sistema parlamentar deveria ser acionado. Uma vez a demanda tendo sido transformada em lei, como ainda a resposta é incompleta, ela seguiria para o sistema governamental que tem a tarefa de operacionalizar as políticas públicas derivadas dos direitos (legislados). Porém, muitas vezes, o atendimento público não resolve a demanda por saúde, e o caminho ainda pode levar a um processo judicial para o efetivo usufruto daquele direito. Ou seja, um sistema político para dar conta das demandas sociais precisa de uma rede de instituições para conseguir fazê-lo de forma legal, legítima, técnica e científica. Mas, muitas vezes, antes mesmo da demanda ser levada ao legislativo, ela já começa a ser delineada nos processos eleitorais, pois o sistema político brasileiro também é constituído por sistemas intermediários, como o partidário e eleitoral, que servem também para a organização das demandas, e para a escolha dos representantes que recepcionarão as demandas nas instituições formais do sistema político.

Os sistemas políticos contemporâneos são crescentemente complexos e difíceis de serem tratados apenas numa área de pesquisa. Além do sistema social, ou sociedade civil, com classes sociais e indivíduos, lugar de apresentação das demandas, os sistemas políticos

abrangem vários níveis e estruturas; mesmo que eles estejam interligados, esses níveis possuem certas lógicas internas próprias que podem ser analisadas separadamente. Somente no todo é que esses níveis funcionam, mas eles podem ser analisados cientificamente um por um. No mínimo, eles são cinco níveis:

- o sistema partidário: como sistema de intermediação entre os Estado, de um lado, e os cidadãos e eleitores, de outro lado. Ele surgiu originalmente nos EUA, mas está espalhado pelo mundo. No Brasil, o sistema partidário é plural, institucional e com regras fiscalizadas pela Justiça Eleitoral. Hoje, 33 partidos têm registro no Tribunal Superior Eleitoral, e outra quantidade superior está buscando tal registro. Na CF/88, os partidos políticos são tratados no art. 17 (Capítulo V do Título II, que é o título dos direitos e das garantias fundamentais, ou seja, partido político é item do “bem-comum”);
- o sistema eleitoral: é o sistema para o recrutamento e a seleção dos representantes que ocuparão os postos eletivos do Estado. Hoje, no Brasil, existem dois grandes tipos de sistemas eleitorais para as eleições: o proporcional, para a escolha dos deputados e vereadores, e o majoritário, para a escolha dos chefes do Poder Executivo (presidente, governador e prefeito) e para a escolha dos senadores (cargo do Legislativo Federal). Os eleitores brasileiros votam em listas e chapas, podem votar em legendas ou em candidatos individuais. Na CF/88, o sistema eleitoral está disperso em vários artigos. No Título II, Capítulo IV, são tratados os direitos políticos, como o direito de votar. E, se há tal direito, ele é materializado no sistema eleitoral.

Esses dois sistemas não são nem estatais nem governamentais, pois materializam a soberania popular e a democracia, pelo menos na sua versão representativa (a versão mais atual). Mas, também, não fazem parte da sociedade, não são do “sistema social”. Por isso, eles são subsistemas intermediários:

- o sistema estatal: esse sistema não é mais o antigo poder político governamental. Na verdade, desde a Revolução Francesa, há um longo processo de implementação de um Estado baseado na divisão de poderes. E, dentro de tal divisão, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário alternam-se um complexo sistema de decisões políticas (desde a criação das leis, até o seu julgamento). Por isso, o sistema estatal é subdividido em três subsistemas estruturais:
- o primeiro é o subsistema Parlamentar, ou Legislativo. Tal sistema é para a criação e reforma das leis, a porta de entrada oficial para as transformações das demandas individuais e coletivas em direitos. Mas, o subsistema parlamentar não resolve a demanda, apenas dá uma conotação legal para os desejos sociais. Na CF/88, a partir do Título IV são tratados os poderes do Estado, como no Capítulo 1 (Do Poder Legislativo);
- o sistema governamental é o subsistema posterior ao legislativo. Do ponto de vista histórico, o antigo Poder Político “governamental” virou sistema governamental, ainda que o Poder Político do passado seja melhor representado pelo conceito de Estado, não mais de governo. Os sistemas governamentais atuais relacionam, em linhas gerais, o Legislativo e o Executivo. O Brasil é presidencialista, mas os pesquisadores apontam que ele pode ser um “presidencialismo parlamenta-

rista”. Na CF/88, o governo é fundado nos artigos do Capítulo II do Título IV;

- o sistema judicial é o último grande subsistema estrutural do sistema estatal. Baseado no Capítulo III do Título IV da CF/88, o sistema judicial é o mais novo, se comparados ao sistema governamental e legislativo. Novo, pois, no Poder Político do passado não havia independência para a dimensão jurídica do Poder Político.

Ainda podemos identificar um último grande sistema estrutural para o sistema político no Brasil e nos países democráticos, que é o “sistema de controle”. Atualmente, o sistema político é marcado por um grande conjunto de órgãos voltados para a fiscalização do exercício do poder, como o Ministério Público, os Tribunais de Contas, as Agências Regularas, além de corregedorias, auditorias, bem como de comissões parlamentares de inquérito, etc.

Para ser estrutural, um determinado sistema precisa agregar elementos jurídicos, culturais, institucionais, além de como dimensão fundamental para o atendimento das demandas sociais. No caso do Brasil, quase todas as políticas públicas têm sido planejadas como sistemas, como no caso do Sistema Único de Saúde – SUS. Mas, nem todos esses sistemas são estruturais do ponto de vista dos sistemas políticos. O SUS, na verdade, faz parte do subsistema governamental, ainda que ele tenha muitos dos pressupostos para ser um subsistema estrutural (lei, instituições prestadoras, certa cultura organizacional). Porém, como processo de tomada de decisão, o SUS, como a maioria dos sistemas públicos no Brasil, são subordinados aos verdadeiros sistemas estruturais (como o governamental ou parlamentar).

## 4.6 Considerações finais

Os sistemas políticos ocidentais têm assumido uma conformação estrutural/funcional nas últimas décadas, muito por causa do intenso processo legislativo e judicial. Praticamente, todas as demandas sociais já se transformaram em leis, códigos, direitos e deveres. Por isso, o sistema político precisa estruturar instituições para a prestação desses serviços, ou para a fiscalização da prestação.

Porém, o Estado nacional ainda é uma dimensão central no cômputo do sistema político. Por isso, no próximo capítulo ele será tema central.

O sistema político no Brasil está em constante transformação e reforma, por isso, respondendo à hipótese apresentada aqui, podemos dizer que o sistema no Brasil é estável, justamente por contar internamente com a possibilidade de reforma, além de ser um sistema complexo, e tal complexidade ajuda para o pouco entendimento de seu funcionamento. E, a dificuldade de entendimento do funcionamento do sistema político é um fator de proteção e de estabilidade, diferentemente do modo como se poderia pensar. Sistemas mais complexos são mais propensos à estabilidade do que sistemas mais simples e diretos.

### Referências

BRUCE, Peter; BRUCE, Andrew. **Estatística prática para cientistas de dados**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

CHILCOTE, Ronald. **Teoria de política comparativa**: em busca de um paradigma reconsiderado. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

CODATO, Adriano. Sistema político. *In*: NOGUEIRA, Marco Aurélio *et al.* **Dicionário de Políticas Públicas**. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

EASTON, David (org.). **Modalidades de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

\_\_\_\_\_. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

NOGUEIRA, Marco Aurélio *et al.* **Dicionário de Políticas Públicas**. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2018.

URBANI, Giuliano. Sistema político. *In*: BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de Política**. 8. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1995.

# Capítulo 5

## O Estado

### 5.1 Objetivos:

- conceituar o Estado a partir de várias abordagens teóricas;
- analisar os elementos jurídicos do conceito de Estado.

### 5.2 Introdução

Para resumir, as análises que fiz nos anos anteriores, em especial a análise histórica das relações entre sociologia e Estado, indiquei que nos arriscávamos a aplicar ao Estado um pensamento de Estado e insisti no fato de que nosso pensamento, as próprias estruturas da consciência por meio da qual construímos o mundo social e esse objeto particular que é o Estado, têm tudo para ser o produto do Estado (BOURDIEU, 2014, p. 30).

Bourdieu (2014) foi muito feliz quando observou que corremos o risco de analisar o Estado a partir de noções presentes no próprio Estado, ou seja, como se o julgássemos a partir das regras que ele mesmo impôs como certas. Esse é, sem dúvida, um equívoco corriqueiro, mas fácil de ser evitado. Os conflitos sociais que levaram ao surgimento do Estado moderno, sejam os revolucionários, sejam as invasões e ocupações militares, sejam os golpes palacianos ou as intrigas políticas, sejam, enfim, as reformas jurídicas voltadas à engenharia institucional, todos esses fenômenos, depois de fracassados ou vitoriosos, levaram a resultados institucionais e jurídicos que não mais faziam alusão à sua existência. Muitas revoluções, mortes, brigas e conflitos foram esquecidos nas novas ordens constitucionais, sempre voltadas para a manutenção daquele

poder como fonte e base legítima. Não é o caso das ciências sociais, que procuram levantar as brigas por detrás das máscaras discursivas carregadas de simbolismos ilusórios, tais como o bem-comum, a justiça, o interesse público, a paz perpétua, entre outros. Nesse sentido, um ator político importante no século XX, o revolucionário russo, Lênin, traduziu bem os objetivos das ciências sociais na análise do Estado.

A história mostra que o Estado, como aparelho especial de coação dos homens, surgiu apenas onde e quando surgiu a divisão da sociedade em classes, isto é, a divisão em grupos de homens, dos quais uns podem constantemente apropriar-se do trabalho dos outros, onde uns exploram os outros (LÊNIN, 1980, p. 179).

Porém, mesmo que exista um consenso sobre o foco principal na análise do Estado por parte dos cientistas sociais, há muitas divergências quanto ao próprio conceito e desdobramentos do objeto analisado, ou seja, o Estado. E, ainda por cima, se forem levadas em consideração as abordagens fora das ciências sociais, como a da Teoria Geral do Estado, a amplitude conceitual cresce. Na verdade, o Estado recebe um conjunto grande de definições e abordagens, sendo que algumas delas são derivadas das leis, isto é, têm como fonte e referência a interpretação de leis, especialmente no campo constitucional. Porém, existem outras que não se baseiam apenas nelas, até chegam a menosprezá-las, caso elas sejam vistas como algo muito diferente da realidade empírica. Nesse sentido, o objetivo deste texto é trazer as várias definições sobre o Estado, incluindo-se as que partem das leis. É objetivo também apresentar os elementos mais

frequentes da sua definição institucional e jurídica, elementos que formam as bases e os limites da ação estatal.

### **5.3 Construção do problema/das hipóteses**

A problemática central deste capítulo é sobre a essência do Estado. O que é o Estado? Por mais que possa parecer simples, tal indagação tem percorrido as páginas da literatura da Ciência Política e do Direito. Como já foi tratado nos capítulos anteriores, atualmente o sistema político é um conceito mais abrangente para a caracterização dos processos de tomada de decisão na política. Porém, o Estado ainda detém uma importância central, representando um conjunto mais denso de subsistemas estruturais e funcionais: como o legislativo, o governamental e o judicial.

Como hipótese, algumas já comentadas em outras partes, o Estado detém o monopólio da violência legítima, sendo sinônimo do Poder Político na era moderna. Mas, ainda que essas hipóteses já tenham sido testadas e comprovadas, é preciso uma revisão mais profunda em outros campos do conhecimento, como nas contribuições da Sociologia e da História.

### **5.4 Método**

Para a testagem das hipóteses são necessários três tipos de estratégias de coleta e análise de dados e informações. A primeira trata de uma revisão (breve) da literatura sobre a história do Estado no plano internacional, os principais acontecimentos e fatos relevantes. Tal revisão é “narrativa” e destaca obras de referência.

A segunda trata das várias definições teóricas do conceito de Estado, a partir de abordagens antagônicas. Destacam-se, nesta parte, visões de autores reconhecidos no campo social e jurídico. São textos clássicos, alguns dos quais são referências obrigatórias.

A terceira, e última, aborda os elementos mais importantes do Estado, segundo a Teoria Geral do Estado. Tal teoria é uma ponte entre as discussões propriamente jurídicas e as sociais, especialmente na ação da Ciência Política.

Todas essas estratégias são de revisão bibliográfica da literatura. Mas, para a testagem empírica da hipótese, também serão feitas análises da Constituição Federal de 1988 (CF/88), além da busca de dados empíricos de funcionamento do Estado no Brasil.

## **5.5 Resultados**

A ascensão e queda do Estado é um título alusivo à obra do historiador Martin van Creveld (2004), um dos estudos focados especificamente na história do Estado, que traz informações até mesmo quando não existia nenhum tipo de “governo”, caso de tribos antigas “sem governantes” (naPré-História). Mas, na visão desse autor, o Estado que surgiu na Idade Média, lá pelo século XIV, é herdeiro das tribos com governantes, no sentido dado já na teoria política grega de que o Poder Político, como relação social entre governantes e governados, é a base desse tipo de ente político. Estado esse em crise, a partir dos anos 70 do século XX, depois de ter crescido muito em atribuições e extensão nestes últimos séculos.

De qualquer maneira, como já dito, o Estado não é um tipo de Poder Político que existe desde as tribos com governantes, pois está

intimamente ligado ao surgimento e desenvolvimento do Modo de Produção Capitalista e à existência de classes sociais em disputa. “Estado, tal qual se apresenta na atualidade, não foi uma forma de organização política vista em sociedades anteriores da História. Sua manifestação é especialmente moderna, capitalista” (MASCARO, 2013, p. 16). O próprio Creveld (2004) reconhece que a versão de Estado surgida no século XVI está diretamente relacionada às disputas entre as classes sociais, tanto em questões religiosas e culturais, como em especial nas disputas relacionadas à propriedade e segurança, não existindo ainda nenhuma grande preocupação com o consentimento dos setores subalternos, como será necessário a partir dos séculos XIX e XX.

Porém, a história do Estado que importa para os objetivos desse texto é a que distingue os processos sociais que criam ou reformulam Estados, bem como as ideologias e bases de dominação, presentes como justificativas legítimas para o exercício do poder. Nesse sentido, quatro tipos de processos destacaram-se na criação e manutenção dos Estados pelo mundo afora:

- os processos comandados pelas elites governantes de certas “tribos” em conquistarem outras tribos, seus territórios, seus recursos naturais (ou industriais). Tais processos tanto foram realizados através de acordos, casamentos, tratados e outras formas de negociação, bem como também, por guerras e invasões militares. Nesse sentido, as anexações sempre lidaram com a formação de escravos, refugiados, prisioneiros, além de desdobramentos sociais, culturais e religiosos marcados por tentativas de dominação e padronizações (dos mais fortes dominarem os mais fracos);

- outro processo derivado do primeiro é o de invasões militares para fins de libertação, mas que sempre produziram efeitos de dominação entre os libertos. De certa forma, as invasões motivadas pelas grandes navegações podem ser arroladas neste item, pois elas sempre buscavam justificativas evangelizadoras e libertadoras para esconder as espoliações de recursos inevitáveis (e mais desejáveis). Porém, os casos clássicos dessas “libertações” são os do exército dos aliados na frente ocidental da Segunda Grande Guerra Mundial, o do Exército Vermelho na frente oriental da mesma guerra, o do Exército napoleônico no século XIX (para levar a bandeira da sociedade liberal de mercado), o do Exército americano nas invasões do Iraque, Afeganistão, etc. Como resultado, formações estatais são destruídas ou reformuladas, e outras formações estatais são construídas ou adaptadas. Também há, quase sempre, a divisão territorial de países em mais de um novo Estado, ou partes de territórios são anexados a outros países;
- um caso típico na criação de (novos) Estados é o revolucionário, isto é, quando revoluções sociais e políticas produzem efeitos significativos para a formação ou reformatação de Estados. Nesse sentido, três tipos de revoluções estiveram nas raízes de novos Estados, nos últimos séculos: a Revolução Industrial, ou um tipo de revolução que parte de variáveis econômicas e sociais; a Revolução de Independência, como no caso da americana, mas que também ocorreu em quase todas as ex-colônias, e a Revolução Política, como nos casos da França, Rússia, China

e de Cuba. Se os processos derivados das grandes navegações produziram Estados locais pelo mundo afora, os movimentos de libertação reformularam muitas dessas experiências políticas e sociais pelo mundo afora. O próprio caso do Brasil enquadra-se nessa lista. Isso acabará sendo muito importante para a fase posterior ao tipo de emancipação em questão. Os EUA não foram um caso clássico de libertação ex-colonial, pois sua liberdade foi baseada numa revolução social e política que misturou as duas formas revolucionárias citadas acima, como também nos casos de Venezuela, Bolívia, Colômbia e México. Já o Brasil, e outros países da América Latina, como a Argentina, o Uruguai e Paraguai, tiveram independências menos revolucionárias;

- e, por fim, um outro tipo de causa interna, como nas revoluções citadas acima, é a marcada por reformas legais, como nos casos de alterações constitucionais ou próximas, golpes civis ou militares, entre outros. O foco desse tipo é a reforma legal, ainda que nem sempre a partir de regras previstas nos textos legais (em reforma). Na maior parte das vezes, Estados foram reformulados por golpes civis e militares oriundos de movimentações internas e externas de setores sociais, insatisfeitos com as ordens jurídicas e políticas em questão. É claro, as mudanças legais previstas nos próprios ordenamentos jurídicos (como reformas constitucionais) são mais valorizadas em termos de legitimidade internacional. Porém, muitos golpes também acabaram recebendo apoio internacional, especialmente quando potenciais internacionais visavam algum tipo de

benefício nessas alterações. Como exemplo, pode-se citar desde as transformações jurídicas que levaram ao surgimento de Estados fascistas (Espanha, Alemanha, Itália), até a países que passaram por golpes civis e militares (como Brasil, Argentina, Uruguai), além de países que passaram por modificações legais menos traumáticas, como nos casos da Rússia (ex-URSS) e demais países do Leste Europeu (alguns tiveram conflitos armados, casos da como a Romênia), caso do Brasil (reformas constitucionais de 1947 e 1988) e outros países que saíram de ditaduras.

Todos esses processos tiveram as classes sociais nacionais e internacionais dentro deles, pois elas buscavam as soluções políticas e jurídicas para os conflitos derivados dos seus interesses em geral. E quando se fala em classe social não se pode esquecer dos desdobramentos ideológicos presentes, ainda que eles nem sempre sejam explícitos e reconhecidos juridicamente. Dessa forma, as grandes transformações patrocinadas pelos processos sociais citados acima produziram grandes modelos de Estado. Pelo menos, em linhas gerais, quatro podem ser arrolados: (1) o liberal que, ao longo dos séculos XIX e XX, foi sendo acrescido de direitos políticos e sociais (democracia e bem-estar social), e que tem profundas diferenças entre os países, dependendo do tipo de transformação pelo qual passou em cada local (se foi uma mudança revolucionária – como no caso da França –, ou uma ocupação – caso do Brasil –, e por aí fora); (2) o socialista, muito impactado pelo modelo soviético, mas que tem outras formas na África, Ásia e América Latina; (3) o fascista, que também é marcado por diferenças, dependendo da intensidade do autoritarismo

ou totalitarismo; (4) o patrimonialista, e outros tipos de desenvolvimentismos e atrasos, como no caso de muitos países periféricos que saíram de situações coloniais para uma independência de fachada (e dependência econômica real). É claro, vários Estados são híbridos, pois misturam essas dimensões citadas. E um dos principais exemplos desse hibridismo é o Brasil: liberal, mas com fortes conjunturas autoritárias, ao mesmo tempo o Brasil tem leis sociais relativamente avançadas, mas com pouca efetividade (por causa do patrimonialismo).

Essa diversidade histórica internacional sempre dificultou a formação de um conceito universal para a caracterização do Estado, mesmo que estivesse em questão apenas a base legal. De qualquer forma, é objetivo desta parte do texto traçar alguns pontos em comum entre as várias abordagens que têm sido utilizadas para o estudo do Estado. Por isso, esta parte está dividida em duas seções, para permitir uma diferenciação mais adequada do conceito de Estado.

Os estudos sociológicos caracterizam-se por dois aspectos teóricos e metodológicos, ou eles são baseados em pesquisas empíricas que resultam de observações diretas e sistemáticas (a partir da aplicação de instrumentos para a coleta e armazenamento de dados), ou são fruto de reflexões teóricas descritivas e explicativas, com muita dose de história e buscando, quase sempre, a articulação entre as classes sociais, a política, o direito, a economia, etc. Tais estudos podem ser baseados nessas duas dimensões (pesquisa e reflexão teórica).

No plano teórico, mas com desdobramentos empíricos, os sociólogos buscam verificar até que ponto o Estado é condicionado pelas classes sociais, ou é um ente neutro, apenas sendo governado

por profissionais e mandatários nele presentes (governado pela ação pública). Também é importante para a sociologia o peso dos meios empregados, como a força, as políticas sociais, as formas de solidariedade e ação social, entre outras. Por fim, interessam também os efeitos produzidos por ele, como a dominação, a alienação, o autoritarismo, a violência e a legitimidade. O que o próprio Estado diz de si mesmo (se é democrático, federativo, legítimo, social, etc.) importa menos, porque pesa mais o que ele é na prática.

Da sociologia clássica, vieram as definições de Estado como “monopólio legítimo da violência” (de Max Weber), “aparelho de dominação de classe” (de Karl Marx) e “como integração lógica e moral da sociedade” (de Emile Durkheim). Estudiosos contemporâneos atualizaram essas definições clássicas.

No quesito violência, O’Donnell (2011) e Bourdieu (2014) avançaram em novas configurações:

[o Estado] é uma associação com base territorial, composta por conjunto de instituições sociais (em sua maioria sancionadas e apoiadas pelo sistema legal desse Estado) que normalmente permeiam e controlam o território e os habitantes que esse conjunto delimita. Essas instituições têm o monopólio na autorização legítima do uso da coerção física e normalmente tem, como último recurso para efetivar as decisões que tomam, supremacia no controle dos meios de coerção sobre a população e o território que o estado delimita (O’DONNELL, 2011, p. 66).

[o Estado] define-se pela posse do monopólio da violência física e simbólica legítima [...] na medida em que o monopólio da violência simbólica é a condição de posse do exercício do monopólio da própria violência física (BOURDIEU, 2014, p. 30).

Como pode ser visto nas citações acima, o monopólio da violência (ou do uso da coerção) mudou bastante desde a Idade Média – quando os nobres justificavam em fontes divinas e na própria capacidade brutal o uso da força –, porque atualmente a força necessita de bases legítimas tanto no campo do direito (e democracia) quanto no quesito simbólico (ideologia dominante de que a democracia e o direito dão legitimidade para o uso da força).

O mesmo Bourdieu também ampliou a visão de Durkheim do Estado como um lugar neutro que resolveria os conflitos sociais, pois produziria os consensos sobre as integrações lógicas e morais, pois o próprio lugar neutro também produziria os desacordos válidos para a coesão social em questão (como nas ações ilegais que o próprio Estado faria em nome da legalidade e neutralidade).

E, no que concerne à visão de Marx, seguidores europeus ao longo do século XX foram acrescentando elementos àquela noção básica da instrumentalidade do Estado como aparelho de classe. Aqui, neste momento, destacam-se as abordagens sociológicas do pensamento marxista e não as que acabaram se envolvendo diretamente nas lutas políticas e ideológicas. Por isso, do ponto de vista sociológico, quatro teorias sociológicas marxistas (isto é, de seguidores de Marx) ganharam destaque na segunda metade do século XX: a dos **aparelhos ideológicos de Estado**, de Louis Althusser, a do **Estado capitalista**, de Nikos Poulantzas, a do **Capitalismo Monopolista de Estado**, de Paul Baran (surgida no momento em que o Estado assume uma atuação mais intensa nas questões econômicas e sociais), e a do **Estado dependente**, nas obras de latino-americanos como Ruy Mauro Marini e Theotônio dos Santos. Althusser (1990) parte da ideia de que Marx não havia desenvolvido uma verdadeira

teoriapolítica sobre o Estado, por isso ele avançou na tese sociológica de que o poder do Estado não estaria dentro dos aparelhos institucionais, em especial dos aparelhos repressivos. Nesse sentido, as instituições do Estado poderiam apresentar-se de forma relativamente autônoma, porque o verdadeiro poder estaria na posse dos principais meios de produção e não no controle das ferramentas do Estado. E, para fins de reprodução deste modelo, a própria burguesia teria que buscar outras instituições, para manter seu poder, particularmente as que transmitissem as ideologias.

Nesse sentido, Althusser (1990) sugeriu a tese de que o Estado estaria dividido em três dimensões: entre o poder do Estado, entre os aparelhos repressivos, e entre os aparelhos ideológicos. Somente o poder do Estado estava diretamente nas mãos da classe dominante. Poulantzas (2000), seguindo os passos dados por Marx e Althusser, inclui o debate de que um Estado, dividido nesses aparelhos todos (repressivos e ideológicos), não seria mais um Estado de classe, mas uma instituição voltada para a manutenção das relações sociais que dão sustentação para a sociedade. Por isso, ele mudou a ideia do Estado burguês, para a do Estado capitalista. Este Estado, pela relativa autonomia dos seus aparelhos, buscaria, em última instância, a manutenção do capitalismo para além dos próprios interesses imediatos da burguesia. Isso poderia ser vislumbrado na afirmação de direitos sociais, algo que a burguesia, em linhas gerais, não gostaria de ver como políticas públicas, mas que seriam necessários como instrumento de cooptação social dos trabalhadores (majoritários numericamente) para a manutenção da ordem burguesa de sociedade. Dessa forma, o Estado assumia, cada vez mais, certo distanciamento dos interesses diretos das classes sociais.

A teoria do Capitalismo Monopolista de Estado parte da tese de que o crescimento de atribuições estatais fez com que essa instituição tivesse virado no principal “capitalista” dentro do capitalismo, especialmente depois das duas Guerras Mundiais e das crises cíclicas (como a crise dos anos 30 do século XX).

O principal argumento estava voltado também para o papel central que o Estado capitalista assumia no próprio gerenciamento do capitalismo que, a despeito da visão da burguesia internacional, não conseguia estabilidade sem a ação forte do Estado, em vista das limitações que as regras de mercado impunham às empresas (visão individualista delas). Como cada empresa pensava apenas nos seus ganhos, o capitalismo somente sobreviveria, se o Estado assumisse o controle gerencial, sendo que a principal ferramenta seriam as políticas públicas e as leis.

O Estado dependente é derivado dos modelos periféricos que foram criados a partir dos interesses do grande capital internacional. E o exemplo mais completo dessa teoria é o Brasil, que por mais que tivesse tido um Estado fortalecido na era republicana, não deixava de ser um instrumento mais forte para a acumulação de capital das grandes empresas do que para as próprias empresas nacionais.

As teorias políticas normativas diferem das abordagens sociológicas, porque têm foco direcionado para a apresentação de soluções institucionais para os problemas sociais produzidos no âmbito da sociedade civil. Nesse sentido, há uma grande associação, respectiva, entre problemas identificados e soluções propostas.

De forma geral, dois pares de problemas/soluções nortearam as discussões teóricas: (1) a construção do Estado como resultado de contratos sociais e da intenção interessada da sociedade civil (teorias

criacionistas), a construção histórica evolutiva do Estado, a partir da evolução de entes políticos (como as famílias, clãs, cidades, etc.); (2) Discussão sobre a questão da propriedade e de desdobramentos relacionados à igualdade e bem-estar social (coletivo e individual).

No primeiro debate, as duas correntes sobre a construção do Estado e da ordem pública (para a produção do bem público) alternaram-se entre versões contratualistas (Hobbes, Locke, Rousseau, John Rawls, Robert Nozick), e versões constitucionalistas (Aristóteles, Hegel, Maquiavel, Marx). Os contratualistas partem da tese de que a transformação de uma situação pré-estatal (como o Estado de Natureza) para a situação estatal é dada pelo contrato social, pacto de todos com todos, a partir de regras básicas que buscam os mínimos necessários para a vida social. Já os constitucionalistas privilegiam a evolução histórica da sociedade, no sentido dela mesma encontrar, nas suas buscas por prazer, lucro, individualidade e felicidade, um equilíbrio político para a produção do bem público. É claro, todos concordam que a existência do Estado pressupõe algum tipo de conflito de forma natural. Porém, a divergência cresce quanto às soluções propostas para a produção do bem público.

No segundo debate, desde os contratualistas Locke e Rousseau, há uma grande divergência sobre o papel da propriedade e de medidas “equalizantes”. Locke, e outros pensadores liberais, defenderam a propriedade como principal bem público a ser defendido pelo Estado (noção de Estado mínimo voltado apenas à defesa da segurança e da propriedade). Outros, como Rousseau e Marx, defenderam que o Estado deve buscar distribuir a propriedade, como forma de resolver os conflitos marcados pela desigualdade social.

Com o tempo, essas teorias políticas foram acrescentando noções para o aperfeiçoamento das suas argumentações. Os liberais defensores do Estado mínimo e da versão constitucionalista, como muitos neoliberais contemporâneos (Hayek, Friedman), partem da tese de que o mercado é o principal “alocador” (gerenciador) de recursos necessários ao bem-comum: saúde, educação, segurança. Por isso, eles defendem um Estado minimamente voltado para que o mercado possa resolver o problema da construção de bens públicos (que podem ser comprados e vendidos). Os contratualistas e “igualitaristas”, por sua parte, acabaram defendendo o Estado de Bem-Estar Social, no estilo de Rousseau, bem como versões de justiça “redistributiva”.

Das várias referências da Teoria Geral do Estado (TGE) – versão teórica que busca as leis como principal fonte –, é possível a distinção de uma muito representativa. Dallari (2001) é quem traz uma definição mais completa do Estado, a partir do conjunto de elementos que o compõem. O Estado, como a ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território (DALLARI, 2001). Outros autores, desde Hans Kelsen (2000), até Streck e Moraes (2003), também reconhecem os elementos fundamentais do Estado em três aspectos: poder, território e povo. O que Dallari (2001) faz é acrescentar a finalidade (o bem comum), além de dividir o poder entre a soberania e a ordem jurídica.

### **Povo**

[...] como povo o conjunto dos indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para construir o Estado, estabelecendo como esse vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano (DALLARI, 2001, p.23).

O povo, como elemento do Estado, não tem o mesmo significado de conceitos que buscam descrever características sociais, como a própria noção de sociedade, ou outras formas como população, classes sociais, indivíduo. Povo, do ponto de vista jurídico, nem mesmo é sinônimo de povo como sinônimo de cultura, religião ou outra questão cultural.

Não foi sempre assim, mas, hoje em dia, povo é um conceito delimitado nas leis dos países e no cenário do direito internacional (Declaração dos Direitos Humanos). Povo é o cidadão de um país. No caso do Brasil, o povo brasileiro é descrito na CF/88 (Capítulo III, Da Nacionalidade). Nesse sentido, o povo dialoga com as delimitações de cidadania e nacionalidade. Com a cidadania, povo é quem pode votar, comprar, vender, mas também é quem tem que pagar impostos, cumprir as leis. Como nacionalidade, povo é delimitado nacionalmente pelos seus direitos pátrios e pelas leis internacionais. O brasileiro, ou o povo brasileiro (nato ou naturalizado), dessa forma, é uma delimitação simplificada para apenas determinar quem tem a cidadania nacional em questão. É claro, o povo brasileiro depois é dividido em grupos e características populacionais que até indicarão políticas públicas especiais do Estado (idoso, jovem, índio, mulher, etc.).

### **Território**

Mesmo sendo um elemento material, como o povo, o território nem sempre é visto da mesma maneira pelos teóricos da TGE. Nesse sentido, pode-se destacar duas visões, sendo que ambas reconhecem que os Estados nacionais se limitam a determinados territórios geográficos. Há os que defendem a visão de que os Estados detêm domínio sobre seus territórios, podendo suas leis estabelecerem regras muito rígidas sobre as funções da propriedade

(função social), bem como o Estado é dono dos recursos naturais presentes nele. Outros, ao contrário, dizem que os Estados têm poder de império sobre as pessoas, e por causa disso, domina também reflexivamente o território. O Estado não domina diretamente todo o território, mas por dominar as pessoas, ele acaba tendo um poder indireto.

Os territórios dizem respeito aos limites (aéreos, marítimos, solo e subsolo), bem como sobre seus recursos naturais (petróleo, mares, florestas, rios, pedras preciosas, minerais...), sendo que as leis que tratam do assunto não são apenas previstas nas leis pátrias, pois estão relacionados a acordos internacionais.

### **Poder**

O antigo Poder Político do Estado foi delimitado de duas formas complementares. Em primeiro lugar, o poder do Estado, do ponto de vista legal, é materializado na questão da soberania. Ela é a forma legal de se dizer quem manda no Estado. Em tese, ela deveria ser indivisa e inalienável, pois uma vez que o soberano estivesse determinado, ele mandaria por um longoperíodo. A soberania também tem a tarefa de dizer quem tem o supremo poder do Poder Político que, por si só, já seria o supremo poder na sociedade (acima de outras formas de poder: família, empresas, meios de comunicação, etc.).

Hoje no Brasil, segundo a CF/88, o poder soberano é do povo (brasileiros). E o poder soberano do povo brasileiro é dentro do território do Brasil. O poder soberano no Brasil também é delimitado internamente numa determinada ordem jurídica. Nela, é estabelecido quem pode fazer (cidadão ativo), quando, onde e como, ou seja, trata das competências formais para os membros da sociedade e do próprio Estado. A ordem jurídica determina, desde as grandes definições do

Estado (se ele é federativo, se ele é republicano), até as competências no dia a dia na execução das políticas públicas (quem é o responsável pela educação básica, superior, etc.). Ordem jurídica e soberania são as formas legais para a ampliação do elemento de poder para além de regras básicas sobre o poder em si.

### **Bem comum**

O bem comum é sempre a finalidade do Estado. Hoje em dia ele está previsto no texto legal, geralmente nas definições dos princípios e das garantias mínimas (dois primeiros títulos da CF/88). Ao longo dos últimos séculos, pode-se dizer que foram sendo judicializadas áreas da vida social, para garantir direitos individuais, sociais e políticos. Como debate relacionado às versões de Estado, o bem comum para os liberais como Locke e os neoliberais, é aquele que serve para a garantia da propriedade privada. Para os liberais e socialistas baseados nas teses de Rousseau e Marx, o bem comum ideal para os Estados modernos é a garantia da igualdade social. Outros, como Hobbes, ainda destacaram o peso da segurança como elemento central para o bem comum.

## **5.6 Considerações finais**

O Estado é um ente complexo, em constante mudança e delimitado, ainda, no plano nacional, territorial dos países. Mas, o Estado nacional é a base dos sistemas políticos pelos países, sendo um conjunto de instituições juridicamente delimitadas e institucionalmente interligadas.

Os sistemas e regimes políticos atuais lidam com elementos complementares para a formatação do desenho institucional-estatal,

tais como a democracia e a república. Por isso, no próximo capítulo iremos tratar da democracia, como elemento central do Estado moderno.

## Referências

ALTHUSSER, Louis. **Sobre a reprodução**. Petrópolis: Vozes, 1990.

BARAN, Paul; SWEEZY, P. **Monopoly capital**. New York: Monthly Review Press, 1966.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

CREVELD, Martin van. **Ascensão e declínio do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

DALLARI, Dalmo. **Elementos de teoria geral do estado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LÊNIN. Sobre o Estado. *In*: LÊNIN. **Obras escolhidas**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1980. t. III.

MASCARO Alysson. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MORAES, José Luiz Bolsan; STRECK, Lênio. **Ciência política e teoria geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e Estado: teoria com intenção comparativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

POULANTZAS, Nikos. **O estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SANTOS, Theotônio dos. **A teoria da dependência: balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

# Capítulo 6

## Democracia

### 6.1 Objetivos:

- conceituar a democracia moderna, identificando os diferentes modelos contemporâneos;
- verificar a relação entre democracia e direito;
- analisar dados secundários de pesquisas de opinião e de auditorias internacionais sobre os modelos de democracia.

### 6.2 Introdução

A forma de governo (ou regime político) “democracia” surgiu, como ideia, na Grécia antiga, pelo menos para a filosofia política da tradição ocidental (ficando de fora os debates realizados em outras regiões do mundo, como na Ásia, Oceania e África). Também não se está levando em consideração um eventual debate nas civilizações pré-colombianas, como a asteca, maia, inca, etc. De qualquer forma, se os gregos já haviam refletido bastante sobre um eventual governo democrático na Antiguidade clássica, a democracia entra como uma questão efetiva para a modulação do sistema político apenas nos últimos duzentos anos. Se Aristóteles (384-322 a.C.) trouxe a discussão da democracia para a realidade política antiga, Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755) e Rousseau (1712-1778) seguiram o debate sobre as condições da democracia. Porém, a verdadeira primeira onda democrática, segundo Huntington (1994), teria ocorrido apenas em 1828 (a 1926). Entretanto, como centro do debate político,

a democracia somente conseguiu tal feito, apenas no século XX (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Nesse sentido, a partir do século XX a discussão da democracia vai ganhando terreno, mas dificilmente sem algum tipo de articulação ou “casamento”. Isto é, por mais relevante que possa ser a discussão específica da democracia, e dos efeitos que os processos democráticos produzem para o sistema político, a democracia quase nunca teve destaque isolado, pois sempre estava relacionada a algum outro tema: como do desenvolvimento econômico, do Estado de direito, da aderência das elites, da capacidade popular, etc. Também, a democracia nunca andou sozinha pelo debate dos regimes políticos (maneira mais atualizada de tratar das formas de governo). Ela sempre era combinada (e descombinada, dependendo do estudioso) com o liberalismo (BOBBIO, 1994), o capitalismo (BORON, 1994), conservadorismo e reacionarismo (HIRSCHMAN, 2019), capitalismo e socialismo – juntos no mesmo debate (SCHUMPETER, 2017), etc.

A discussão da democracia na época contemporânea dificilmente não é feita sob uma perspectiva normativa. Mais do que pesquisar (as condições), analisar (as qualidades e os problemas) e avaliar (os efeitos), muitas pessoas abordam o debate sobre a democracia como se fosse uma questão de princípios (bons e/ou ruins). É diferente a avaliação sobre as probabilidades de consolidação da democracia, algo recomendável para a Ciência Política, da defesa da democracia como regime político (ou forma de governo). Também, não se pode esquecer de que existem diferentes modelos de democracia, e que a defesa de um não implica a defesa de todos. É claro, nem tudo combina com a democracia, mesmo que alguns se

coloquem como democratas, enquanto a prática política aponta no sentido oposto.

Atualmente, o debate sobre a democracia é polissêmico. Ainda persistem preocupações de pesquisa sobre a consolidação da democracia (SINGER; ARAÚJO; BELINELLI, 2021), ao mesmo tempo em que outros já discutem o fim, ou a derrocada da democracia (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018), ou, pelo menos, suas crises (PRZEWORSKY, 2020).

A relação entre a democracia e o direito não tem passado despercebida para Habermas (2003), Rawls (2000) e Vianna (2017), dentre outros. A discussão tem avançado na estreita relação entre os elementos democráticos da soberania, e das consequências efetivas das decisões democráticas *versus* a meritocracia jurídica relacionada a uma leitura racional do direito moderno. Democracia *versus* direito, direito contra a democracia, eis um tema fundamental para o debate atual das condições e dos efeitos da democracia num contexto de Estado de direito.

### **6.3 Construção do problema/hipóteses**

Muitas vezes, em nível do sendo comum, debatedores das novas redes sociais criticam a “judicialização” da política por causa das intromissões jurídicas nos atos políticos (de governantes e parlamentares). Realmente, é um tema muito complexo, mas de suma importância para o modelo democrático e republicano, sem falarmos nos aspectos éticos e “meritocráticos” (pelo lado da técnica e da ciência).

De outro lado, não são poucas as vezes em que estudiosos se preocupam com a manutenção da democracia, ou com as condições de sua consolidação. Na verdade, a democracia ainda é um projeto inconcluso, e mesmo alguns países, que já conquistaram certa estabilidade democrática, encontram-se em meio a desafios inesperados – como no caso dos EUA (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Dessa forma, três perguntas presidem as discussões deste capítulo: O que é democracia (em vista dos múltiplos significados e modelos)? Em que medida o ideal de democracia é alcançado? E como a democracia pode ser medida?

Para três perguntas, três hipóteses. A primeira, afirma que, atualmente, existem, pelo menos, cinco principais modelos de democracia (poliárquica, participativa, deliberativa, social e liberal). Tais modelos materializam temas e recomendações de todas as fases da teoria política, nas suas versões liberal, social-democrática, participativa, deliberativa e eleitoral. A democracia pode ser alcançada de diferentes formas, até pelos diferentes modelos. Por isso, uma política pública democrática envolve vários tipos de projetos e programas, mas, pelo lado da cultura política, não bastam boas instituições e políticas para o “alcance” da democracia, é preciso, também, uma cultura política que valorize a emancipação (valores de autoexpressão). Por fim, a democracia pode ser medida através de vários indicadores e índices, como os de democracia efetiva, além dos índices voltados para a mensuração de modelos específicos, como do modelo poliárquico, por exemplo.

## 6.4 Método

A pesquisa sobre os conceitos e os modelos de democracia implica uma revisão integrativa da literatura específica, que é bastante ampla por causa do tema democrático estar presente em todos os países. A revisão bibliográfica não pode menosprezar certos autores de referência, como os próprios proponentes dos modelos democráticos contemporâneos, como Habermas (2003), Dahl (1997), Rousseau, 2013, Rawls (2013), dentre outros.

Para a mensuração da democracia, é preciso coleta e análise de dados. Felizmente, várias instituições e associações internacionais estão realizando vastas pesquisas em forma de auditorias democráticas. Também existem várias investigações de cultura política sobre a democracia. Porém, essa parte específica da relação cultura e democracia será tratada no capítulo 11.

De forma geral, os dados do projeto V – Dem (*varieties of democracy*) e do Polity V, servirão de base para a mensuração democrática, bem como alguns indicadores produzidos pelo Banco Mundial, como o coeficiente de corrupção (das elites).

### **V-Dem**

Baseia-se na experiência teórica e metodológica de sua equipe mundial para produzir dados da maneira mais objetiva e confiável possível. Aproximadamente metade dos indicadores no conjunto de dados V-Dem são baseados em informações factuais obtidas de documentos oficiais, como constituições e registros governamentais. A outra metade consiste em avaliações mais subjetivas sobre temas como práticas políticas e conformidade com as regras de jure. Em tais questões, normalmente cinco especialistas fornecem classificações.

“A V-Dem trabalha em estreita colaboração com os principais metodologistas de pesquisa em ciências sociais e desenvolveu um modelo de medição de última geração que, na medida do possível, minimiza o

erro do codificador e aborda questões de ‘comparabilidade’ entre países ao longo do tempo. V-Dem também se baseia na experiência acadêmica da equipe para desenvolver técnicas teoricamente informadas para agregar indicadores em índices de nível médio e alto. Nesse sentido, a V-Dem está na vanguarda do desenvolvimento de novos e aprimorados métodos de medição em ciências sociais.” (Disponível em: <https://www.v-dem.net/en/about/>. Acesso em: 23 set. 2021).

### **Polity V**

“Democracia institucionalizada: a democracia é concebida como três elementos essenciais e interdependentes. Um deles é a presença de instituições e procedimentos por meio dos quais os cidadãos podem se expressar preferências sobre políticas e líderes alternativos. O segundo é a existência de restrições institucionalizadas ao exercício do poder pelo Executivo. O terceiro é a garantia das liberdades civis para todos os cidadãos em seu cotidiano e em atos de participação política. Outros aspectos da democracia plural, tais como o estado de direito, sistemas de freios e contrapesos, liberdade de imprensa e assim por diante são significativas para as manifestações específicas desses princípios gerais. Não incluímos dados codificados em liberdades civis. Uma democracia madura e internamente coerente, para exemplo, pode ser operacionalmente definida como aquele em que: (a) a participação política é irrestrita, aberta e totalmente competitiva; (b) o recrutamento de executivos é eletivo; e (c) as restrições ao executivo-chefe são substanciais.”

(Disponível em: <https://www.systemicpeace.org/polityproject.html>. Acesso em: 23 set. 2021).

### **WGI – Banco Mundial**

“O controle da corrupção captura percepções da extensão em que o poder público é exercido para ganho privado, incluindo pequenas e grandes formas de corrupção, bem como "captura" do Estado pelas elites e interesses privados. Esta tabela lista as variáveis individuais de cada fonte de dados usada para construir esta medida nos Indicadores de Governança Mundial com 25 bases de dados, de pesquisa com a população e de dados oficiais.”

(Disponível em:

<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents>. Acesso em: 23 set. 2021).

## 6.5 Resultados

O Quadro 3 revela a mensuração dos diferentes modelos de democracia realizado pelo V-Dem (dados de 2019). O modelo de democracia eleitoral, poliárquica, é o modelo básico para ele mesmo e para todos os demais modelos que partem da dimensão eleitoral, como algo necessário. A poliarquia é um tipo de democracia representativa e eleitoral baseada na obra de Dahl (1997), que estabelece oito condições necessárias para que um sistema político seja democrático (na versão poliárquica, que é uma versão baseada na competitividade eleitoral). Em síntese, os oito itens tratam: da necessidade de as eleições serem limpas e livres; dos partidos poderem disputar preferências, angariar fundos (para as campanhas) e informações (para as propostas), e dos eleitores poderem também obter informações sobre as propostas e o desempenho do governo. Além disso, os postos do Estado que tenham poder para a formulação das políticas públicas devem passar por eleições.

Essas medidas estão presentes em todos os demais modelos de democracia, que agregam outros elementos específicos de forma complementar. O modelo liberal de democracia, baseado nas obras de vários pensadores desde Locke, passando por Stuart Mill (1983), no século XIX, por exemplo, está baseado na efetividade dos direitos civis e políticos para todos, especialmente para as minorias. Sem isso, não há democracia liberal. Já o modelo social (igualitário de democracia), baseado nas obras de Rousseau, mas com acréscimos de Rawls (2013), estabelece que certas condições materiais (distributivas e redistributivas) são essenciais para o bom exercício democrático.

Muito parecidos, os modelos deliberativos (HABERMAS, 2003; CHAMBERS, 2003) e participativos (PATEMAN, 1992; ROUSSEAU, 2013; SANTOS e AVRITZER, 2002) preveem a necessidade de amplos espaços de diálogo (modelo deliberativo) e de participação para além do voto (modelo participativo). “A versão deliberativa da democracia, assim sendo, leva em conta não só o método de tomada de decisão, mas os motivos apresentados pelos cidadãos e por seus representantes para a defesa de seus interesses” (FARIA, 2017, p. 137).

E o modelo social (igualitário) de democracia é baseado na visão de Rousseau (2013) sobre a necessidade de condições materiais igualitárias para que o povo possa realmente construir e manter um contrato social baseado na vontade geral. Mas, contemporaneamente, as referências para o modelo social de democracia vêm de autores *welfaristas* como Kaplow e Shavell (2000), além de economistas, como Amartya Sen (2001, 1999), e filósofos, como Dworkin (2005) e Walzer (1984). “Assim como Dworkin e Walzer, o ponto de partida de Sen é a interrogação acerca do tipo de igualdade que deve ser garantida politicamente e servir de orientação para as políticas redistributivas implementadas nas sociedades contemporâneas” (FERES; POGREBINSCHI, 2010, p. 51).

O Brasil, como pode ser visto, está num nível intermediário de democracia (de todos os tipos). Ele perde até mesmo para a vizinha Argentina, nem sendo preciso ele ser comparado com a Suécia e o Japão. Na verdade, em dois tipos de democracia, o Brasil perde até mesmo para as médias mundiais, levando-se em consideração que são mais numerosos os países menos democráticos e desenvolvidos, do que o contrário.

### Quadro 3 – Índice de democracia, V-Dem

	Eleitoral, Poliárquica	Liberal	Participat iva	Deliberat iva	Igualitária
Mundo (74 países)	0,60 (DP 0,25)	0,48 (DP 0,26)	0,40 (DP 0,20)	0,47 (DP 0,25)	0,46 (DP 0,24)
Brasil	0,67	0,51	0,44	0,43	0,32
Argentina	0,81	0,63	0,53	0,64	0,59
EUA	0,79	0,70	0,57	0,57	0,58
Japão	0,82	0,74	0,52	0,72	0,74
Nigéria	0,50	0,34	0,33	0,34	0,27
Suécia	0,87	0,83	0,62	0,79	0,77

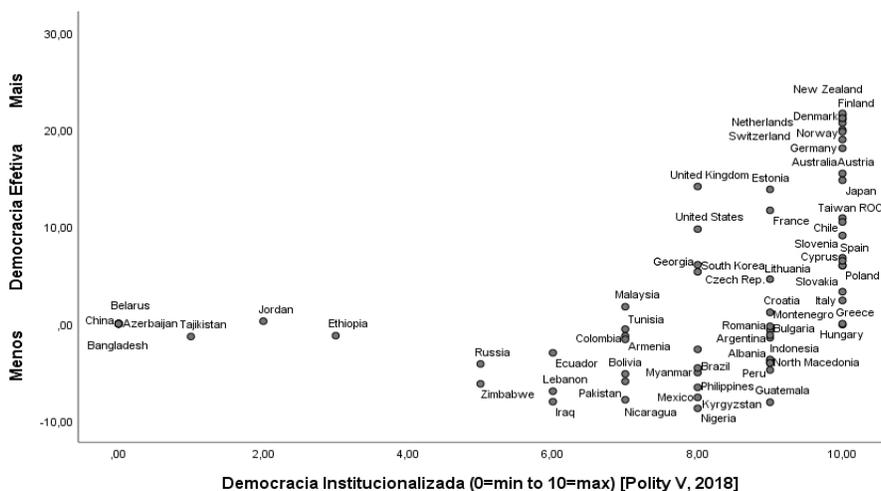
Fonte: Elaboração do autor.

Quanto à relação entre democracia efetiva e democracia formal, como pode ser visto no Gráfico 1, a maioria dos países, como era de se esperar, tem um valor melhor para a democracia formal do que para a efetiva, algo que pode ser visto pelo perfil da dispersão dos países (em forma de uma curva ascendente, a partir do ponto 6,00 de democracia institucionalizada do Polity V (valor que oscila entre zero e 10). Os valores da democracia efetiva (oscilando entre -10 a 30) são mais rigorosos, justamente porque articulam os resultados da democracia formal (democracia institucionalizada) com a democracia efetiva: controlada pelo coeficiente de controle da corrupção). Tal coeficiente é bom para medir o volume de estragos que as elites podem fazer, ao não disponibilizarem adequadamente os recursos públicos, pois parte deles, ou sua integralidade, estão sendo drenados para as próprias elites. A efetividade da democracia pressupõe que os cidadãos não encontram obstáculo no usufruto de direitos consagrados pelos textos legais (respectivos).

O Brasil, no Gráfico 1, está posicionado perto do valor 8,0 do eixo x (horizontal) – o que seria um resultado razoavelmente bom para

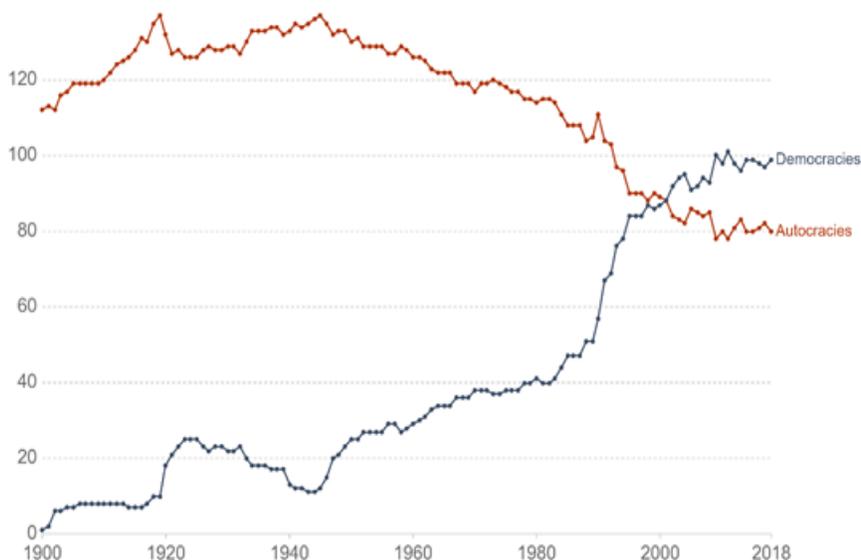
o grau de democracia institucionalizada –, e posicionado abaixo de zero para o resultado de democracia efetiva (demonstrando um grande nível de corrupção das elites). Logo, menos democracia efetiva. Na formal, ele está bem, na efetiva, muito ruim.

**Gráfico 1 – Relação entre democracia efetiva e democracia institucionalizada**



Do ponto de vista formal, o Gráfico 2 permite acompanhar a evolução entre democracias e autocracias desde 1900 (momento de quase nenhum país democrático. O maior pulo democrático aconteceu não na primeira onda, mas numa segunda onda, a partir da metade dos anos 80, do século XX, momento em que vários países (inclusive o Brasil) romperam com ditaduras civis-militares (no Sul da Europa, Cone Sul da América do Sul, Leste Europeu, etc.).

**Gráfico 2 – Número de democracias e autocracias entre 1900 e 2018**



Fonte: *Varieties of democracy* (2019).

A partir dos anos 2000, a quantidade de países democráticos ultrapassa os autocráticos. Mas, a diferença ainda é pequena pró-democracia. No caso, a rotulação autocrática para um regime político é baseada no indicador de definição da agenda política, ou seja, num país autocrático, são as elites que decide o que é melhor para o povo, enquanto na democracia, o povo participando e votando definiria a agenda e as reformas políticas necessárias.

O Gráfico 3 traz o cruzamento, num gráfico de dispersão, da democracia efetiva e da valorização da democracia medida pela Pesquisa Mundial de Valores (EVS/WVS, 2021), na sétima rodada aplicada entre 2017 e 2020. Por isso, no eixo x (horizontal) distribuem-se as médias nacionais dos países para uma pergunta em



vizinhos, como a Colômbia, o Peru e o Equador, além de outros países mais distantes geograficamente, como a Indonésia e a Sérvia.

Pelo visto, a institucionalização da democracia não tem produzido pessoas mais adeptas de democracia como sistema político. Numa escala decrescente, o Brasil tem um bom nível de democracia institucionalizada, um nível já mais baixo de democracia efetiva, e um baixo nível de valorização democrática, no âmbito da cultura política. Ou seja, a mensuração de democracia é algo bem real e possível; como pode ser visto nos dados, as condições brasileiras até são propícias, por uma democracia institucionalizada, mas os indicadores que medem mais do que a (mera) institucionalização não são tão positivos (quanto o de democracia formal).

Por quê? Ainda que a democracia possa ser alcançada de diferentes formas, o Brasil, por mais que possa estar bem do ponto de vista formal, precisa ampliar os atributos que reforçariam os outros elementos da democracia, como a participação, a deliberação, a dimensão liberal e social, além de uma melhoria na ação das elites nacionais (que prejudicam a democracia efetiva).

## **6.6 Considerações finais**

A discussão da democracia não é fácil, especialmente diante de um quadro de crise mundial pela pandemia COVID-19. A democracia virou norma, mas ainda não detém uma base sólida de cultura política em países como o Brasil e vizinhos da América Latina.

A democracia virou o regime político mais desejado em escala mundial, já estando presente na maioria dos países pelo mundo afora. Entretanto, ela precisa de mais apoio popular e das elites.

É bom que a democracia exista? Sim, especialmente pelo debate que aproxima a democracia do direito. Estados de direito tendem a diminuir as desigualdades materiais e formais, servindo de base para o aumento do desenvolvimento humano (desenvolvimento não apenas econômico, mas social).

## Referências

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORON, Atílio. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: Ed. da USP, 1997.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CHAMBERS, S. Deliberative democratic theory. **Annual Review of Political Science**, v. 6, p. 307-326, 2003.

COPPEDGE, Michael *et al.* **V-Dem Codebook v11.1**. Varieties of democracy (V-Dem) Project, 2021.

EVS/WVS. **European Values Study and World Values Survey**. JD Systems Institute e WWSA. Dataset Version 1.1.0, 2021. DOI 10.14281/18241.11.

FARIA, Claudia Feres. Democracia deliberativa e justiça. In: AVRITZER, Leonardo et al. **Dimensões políticas da democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

FERES Júnior, João; POGREBINSCHI, Thamy. **Teoria política contemporânea: uma introdução**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GURR, Ted Robert; MARSHALL, Monty. **POLITY5** (political regime characteristics and transitions, 1800-2018, dataset users' manual). Center for Systemic Peace, 2020.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 2. v.

HIRSCHMAN, Albert. **A retórica da intransigência**: perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

MILL, Stuart. **Governo representativo**. São Paulo: Ibrasa, 1983.

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

PRZEWORSKY, Adam. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Porto Alegre: Penso, 2013.

\_\_\_\_\_. **Justiça e democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**: princípios do direito político. São Paulo: Pilares, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2017.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SINGER, André; ARAÚJO, Cícero; BELINELLI, Leonardo. **Estado e democracia**. São Paulo: Zahar, 2021.

VIANNA, Luiz Werneck. A judicialização da política. *In*: AVRITZER, Leonardo *et al.* **Dimensões políticas da democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

WALZER, Michael. Welfare, membership and need. *In*: SANDEL, Michael (ed.). **Liberalism and its critics**. New York: New York University Press, 1984.

# Capítulo 7

## Sistema partidário e eleitoral

### 7.1 Objetivos:

- conceituar os sistemas partidário e eleitoral, verificando diferenças e semelhanças entre eles;
- identificar o sistema partidário e eleitoral no Brasil;
- verificar tendências formativas e explicativas do sistema partidário e eleitoral no Brasil.

### 7.2 Introdução

O sistema político contemporâneo é uma complexa estrutura funcional para a transformação de demandas e objetivos individuais e coletivos em decisões: na criação e aplicação de leis, na criação e aplicação de políticas públicas, e em outras situações e formas. A estrutura funcional forma, em cada país, um determinado “desenho institucional/legal”, ou ordenamento jurídico. Dependendo do ângulo, podem ser destacados os elementos jurídicos (jurisdicionais) dos desenhos institucionais, tais como: prazos, tipos de processos, competências e atribuições, etc. Ou, dependendo do ângulo, pode-se privilegiar a discussão das carreiras profissionais e técnicas, as normas operacionais e nos códigos de conduta. Também, por outro lado mais prático, pode-se focar na dimensão cultural, ou seja, do tipo de cultura que motiva e dá sentido às práticas, como no caso brasileiro do famoso “jeitinho” para que as coisas sejam feitas. De qualquer forma,

o sistema político é marcado por regras, prazos, jurisdições, carreiras, funções e instituições.

Outro aspecto do sistema político, e que dá o sentido “estrutural”, é a existência de vários subsistemas: como o sistema partidário e o sistema eleitoral. Como subsistemas intermediários, o sistema partidário e o sistema eleitoral servem para que as preferências políticas do sistema social sejam transformadas em agenda, leis/direitos e políticas públicas (HERRON; PEKKANEN; SCHUGART, 2018). Tais sistemas efetivam dois princípios e elementos do Estado: a soberania e a democracia, particularmente a base do conceito poliárquico de democracia. E, dependendo do país, também entra em cena a república. Ou seja, os princípios da soberania, democracia e república são materializados, ou não, a partir das regras institucionais e legais dos sistemas partidário e eleitoral (MAINWARING, 2001). De forma geral, o sistema eleitoral tem como principal função traduzir os votos dos eleitores em escolha de representantes (e de programas políticos). Não é fácil a transformação dos votos em escolhas eleitorais (representantes). Tavares (1994) fez o mais amplo levantamento lógico e histórico de opções quanto aos sistemas eleitorais: 35 opções entre um extremo de maioria, até uma proporcionalidade rigorosa.

O sistema eleitoral brasileiro é um dos mais complexos do mundo. Ele é formado pela articulação dos dois sistemas eleitorais mais frequentes no mundo: majoritário e proporcional (LIJPHART, 2003). Apesar de comungar outros problemas sistêmicos com os demais países da América Latina (BAQUERO, 2000), o sistema eleitoral e partidário no Brasil é relativamente consolidado, apresentando algumas tendências estruturais muito extremas para

algumas variáveis, como nos casos da fragmentação e do alto número de partidos políticos efetivos (GALLAGHER; MITCHELL, 2008).

O modelo representativo da democracia é a base dos demais aspectos democráticos, como os da deliberação e da participação popular (para além do voto), e os partidos políticos e as eleições são os elementos fundamentais para o bom funcionamento dos sistemas que buscam intermediar a relação entre o Estado e a sociedade.

Uma característica importante da relação entre as fases eleitorais e governamentais da democracia brasileira é o relativo descolamento entre as coligações eleitorais e as coalizões governamentais (KRAUSE; MACHADO; MIGUEL, 2017), o que produz uma fórmula específica de sistema presidencialista (o presidencialismo de coalizão), além de gerar certa confusão na cabeça do eleitorado, que tem extrema dificuldade de entender tal lógica comportamental dos partidos políticos.

### **7.3 Construção do problema/hipóteses**

Quais são e por que tanta diversidade dos sistemas eleitorais no Brasil? Além, é claro, de por que há tantos partidos políticos no sistema político brasileiro. Mas, não se pode esquecer da fragmentação e dispersão do voto, especialmente para as vagas no Legislativo. Ou seja, são muitas as perguntas sobre o sistema eleitoral, mas também sobre os efeitos eleitorais no sistema partidário.

Na verdade, a hipótese tradicional dos estudos eleitorais e partidários é de que as regras eleitorais, combinadas com certas previsões do eleitor, tendem a produzir uma determinada quantidade de partidos políticos com reais chances de vitória eleitoral (conquista

de representatividade). Mas, o caso do Brasil é um pouco “fora da curva”, pois ele detém os indicadores mais elevados de fragmentação e de quantidade efetiva de partidos políticos. Então, quais os desdobramentos e efeitos democráticos dessa condição fragmentada e dispersa?

#### **7.4 Método**

Para a testagem das hipóteses lançadas neste capítulo, além da revisão bibliográfica e documental (CF/88 e demais legislação sobre as eleições e partidos), úteis para a descrição dos sistemas eleitorais brasileiros e do sistema partidário, elas também revelam os modelos de sistemas que existem no mundo, bem como a relação desses com a consolidação da democracia (missão para a existência das eleições e dos partidos).

Para a testagem das tendências do sistema eleitoral e partidário no Brasil, são utilizadas pesquisas empíricas para a coleta e análise dos dados e informações pertinentes. No caso do Brasil, há uma tradição consolidada de pesquisas sobre os partidos e as eleições, o que permite uma análise robusta sobre as condições nacionais do processo político competitivo.

#### **7.5 Resultados**

Conforme as informações citadas no Quadro 4, os brasileiros têm sete eleições diferentes para o preenchimento dos cargos eletivos no Executivo e Legislativo das três esferas federativas. A indicação genérica dessas eleições está na CF/88, nos artigos sobre o perfil dos representantes eleitos desses poderes (Legislativo e Executivo). Por

exemplo, na CF/88 está prevista que a escolha dos deputados federais seja pelo modelo proporcional, assim como o modelo é o majoritário simples para os prefeitos e vices nos municípios com menos de duzentos mil eleitores.

Essas sete eleições acontecem ou na circunscrição nacional, no caso da eleição para a presidência, única eleição que tem a circunscrição nacional, ou nas circunscrições estaduais (e no Distrito Federal), ou, por fim, nas circunscrições municipais (para os cargos de prefeito/vice e dos vereadores). Mesmo as eleições para o Congresso Nacional, instituição do Poder Legislativo nacional, as eleições ficam restritas às circunscrições estaduais (ou do Distrito Federal). Isso ocorre por conta da estrutura federativa, pois os senadores e deputados federais são escolhidos nos estados (ou no Distrito Federal) respectivos dos domicílios eleitorais dos candidatos. Os eleitores do Rio Grande do Sul, ou de qualquer outro estado, somente podem votar nos candidatos concorrentes da mesma circunscrição eleitoral (estado). Isso faz com que um partido político, que apresente candidatos a deputado federal em todos os estados brasileiros (e mais no Distrito Federal), tenha que formar 27 listas de candidatos, uma para cada circunscrição (e com candidatos dos respectivos domicílios eleitorais).

Como é permitida a coligação eleitoral para os cargos do Executivo, pode ocorrer e tem acontecido de forma intensa que as coligações nacionais não correspondam às coligações estaduais. Hoje, desde a reforma eleitoral de 2017, quando foram vedadas as coligações para as eleições proporcionais, pode ocorrer de um partido político celebrar uma determinada coligação para disputar o governo

do Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, e outra coligação, com partidos políticos diferentes, para a eleição presidencial.

O sistema proporcional brasileiro é mais complexo do que o sistema majoritário. Ele é formado para um mecanismo “uninominal múltiplo” de apresentação das listas/candidaturas. Isto é, cada partido político pode formar uma lista (dimensão múltipla do mecanismo), que não estará estruturada, sendo permitido ao eleitor escolher um candidato da lista que ele quer que seja o eleito da lista (dimensão uninominal). Por isso, num modo mais popular, é dito que os eleitores podem votar num candidato para deputado federal, precisando “decorar” o número respectivo desse candidato. Porém, na verdade, tal voto, por mais que o eleitor pense que seja apenas num candidato, será sempre numa lista também representada pelos dois primeiros dígitos do número do candidato. Ainda que conte apenas como um voto, quando um eleitor escolhe um candidato e digita o número dele na urna eletrônica, estará votando também numa determinada lista, a qual seu candidato pessoal compõe. É um voto uninominal múltiplo ao mesmo tempo.

**Quadro 4 – Sistemas eleitorais no Brasil**

Nível	Cargos	Circunscrição nacional	Circunscrição estadual e do DF	Circunscrição municipal
Federal	Executivo federal	Presidente e vice: majoritário qualificado (maioria dos votos válidos)		

	Senado		Majoritário simples: dependendo do ciclo, uma ou duas vagas em disputa	
	Deputado federal		Proporcional (listas monopartidárias não estruturadas) e circunscricional (distrital) Divisão dos 513 DF pelos estados e pelo DF. Mínimo de 8, máximo de 70 DF por circunscrição	
Estadual e do DF	Executivo estadual		Governadores e vices: majoritário qualificado (maioria dos votos válidos)	
	Deputado estadual		Proporcional (listas não estruturadas)	
Municipal	Executivo municipal			Prefeitos e vices: majoritário qualificado (maioria dos votos válidos) para eleitoral igual ou superior a duzentos mil eleitores. Majoritário simples para os demais municípios
	Vereadores			Proporcional (listas não estruturadas)

Fonte: Elaboração do autor.

Para a verificação dos eleitos, candidatos e das listas, são importantes os quocientes partidário e eleitoral. O quociente eleitoral serve como parâmetro inicial para a verificação das listas que têm candidatos eleitos, desde que o quociente partidário ultrapasse 1, depois da divisão do quociente partidário pelo eleitoral. O quociente eleitoral é calculado a partir do somatório de todos os votos válidos para aquele cargo; estamos trabalhando com o exemplo do deputado federal, conquistados por todos os partidos políticos (listas), incluindo-se os votos nominais válidos (dados para candidatos) e os votos de legenda (quando é digitado apenas o número dos partidos políticos). Para o cálculo do quociente partidário, é preciso que o total de votos válido do partido (somatório dos votos nominais válidos dos candidatos + os votos sufragados na legenda) seja dividido pelo resultado do quociente eleitoral. Por exemplo, se um partido político obteve 10.000 votos válidos (entre nominais e na legenda), e o quociente eleitoral foi de 8.000 votos, o quociente partidário desse partido político será  $10.000 \div 8.000 = 1,25$ . Dessa forma, a lista já teria elegido um dos seus candidatos, e ainda esperaria o cálculo das sobras, para verificar se algum outro candidato estaria eleito (pelos 0,25 sobrantes). É claro, as regras atuais (em 2021) permitem que apenas candidatos com votos nominais iguais ou acima de 10% do quociente eleitoral possam ficar com a vaga. Se, nenhum dos candidatos da lista obteve 10% do quociente eleitoral com seus votos nominais, aquela lista fica sem nenhum candidato eleito.

Essas regras de proporcionalidade são válidas para eleição de deputados federais, deputados estaduais e vereadores. A diferença nas eleições desses parlamentares é que os 513 deputados federais são eleitos em 27 circunscrições diferentes, enquanto os deputados

estaduais e vereadores formam listas iguais em toda a circunscrição respectiva (estado ou município).

Quanto à cláusula de barreira, desde 2017 os partidos políticos precisam conquistar um determinado percentual de votos em, pelo menos, um terço dos estados (contando o Distrito Federal), para poder fazer uso dos recursos do Fundo Partidário e de outras vantagens na atuação parlamentar. Caso isso não ocorra, o partido político perde esses direitos, e o candidato eleito pelo partido pode trocá-lo sem sofrer as sanções por infidelidade partidária (troca de partido).

De forma geral, além dos partidos políticos, são cinco as possibilidades de cidadania política que os eleitores detêm: (i) voto nas eleições; (ii) voto em plebiscitos; (iii) voto em referendos; (iv) além de poder ajudar na elaboração de um projeto de iniciativa popular; e (v) concorrendo como candidato.

O tipo de sistema eleitoral: se majoritário ou proporcional, combinado com o tamanho da magnitude da escolha (quantas vagas em disputa), além de outras regras (como da possibilidade de segundo turno, ou do voto em lista fechada ou aberta), faz com que exista uma forte influência desses mecanismos na escolha do voto pelo eleitor. A decisão do voto tem vários tipos de influências (FIGUEIREDO, 2014), como as questões psicológicas, ideológicas e pragmáticas. Mas, segundo Duverger (1987), as regras eleitorais têm um efeito especial.

Os efeitos do sistema eleitoral são importantes para a mensuração real da representatividade e da governabilidade. Esses dois princípios servem de síntese dos motivos pela existência desses dois sistemas (o partidário e o eleitoral). Dois desses efeitos são a “proporcionalidade” ou “desproporcionalidade” do voto, em relação às preferências do eleitorado, e o outro efeito é o da quantidade efetiva

dos partidos políticos (e fragmentação). A desproporcionalidade é mensurada por um índice sugerido por Gallagher (1991), que “dimensiona o grau de distorção quando se compara a votação e a representação de todos os partidos políticos que concorreram em uma eleição” (*apud* NICOLAU, 2012, p. 95). Esse índice permite a verificação do grau de representatividade que existe com o processo eleitoral. Sistemas com muita desproporcionalidade são sistemas com baixa representatividade.

A quantidade de partidos e a fragmentação são índices que medem os efeitos das eleições no sistema partidário. Dependendo da quantidade de partidos, o sistema poderá ter mais (ou menos) estabilidade/governabilidade. É claro, outros motivos podem conspirar para uma baixa estabilidade, mas a quantidade de partidos pode contribuir para que o governo tenha mais dificuldades de obter maioria no Legislativo, particularmente em países com sistemas presidencialistas e multipartidarismo (como é o caso do Brasil).

#### **Índice de proporcionalidade/desproporcionalidade**

$$LSq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$$

Onde:  $V_i$  é o percentual de votos; e  $S_i$  é o percentual de vagas de cada partido.

Para cada partido, tome a diferença entre o percentual de votos e de cadeiras obtidas, eleve esses valores ao quadrado, some o resultado dos quadrados, dividido por dois, extraia a raiz quadrada do valor obtido.

Nos anos 2000, o índice de desproporcionalidade no Brasil tem girado em torno de 2,5, enquanto o índice do país com maior

desproporcionalidade foi Belize, com 22,7, e o menor, África do Sul, com 0,3. Quanto menor o índice, mais a proporcionalidade/representatividade estarão perfeitas. Países com muitas vagas disponíveis e muitos partidos tendem a ter maior proporcionalidade. O índice nos EUA, país majoritário (apenas uma vaga), é de 4, ou seja, um índice relativamente baixo em vista da quantidade pequena também de partidos políticos.

Esse índice não combina com os sistemas majoritários, como nas eleições presidenciais no Brasil. A proporcionalidade é um efeito desejado para as eleições legislativas da Câmara Federal, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores.

#### **Número efetivo de partidos políticos (NEP)**

$$NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

Onde: o  $p_i$  é o percentual de votos (para a mensuração da efetividade eleitoral dos partidos) ou cadeiras (para a mensuração da efetividade parlamentar dos partidos).

O NEP revela o número de partidos em uma situação hipotética, em que todas as legendas receberiam a mesma votação.

O Brasil é o país com maior número efetivo de partidos eleitorais e parlamentares do mundo. Nos anos 2000, por exemplo, o NEP de partidos na Câmara Federal foi de 10,4, enquanto o NEP do país segundo colocado (para a sua Câmara Legislativa nacional) foi de 8,4 (caso da Bélgica). Nesse sentido, a fragmentação parlamentar no Brasil pode ser um indicador de dificuldade governamental.

O sistema eleitoral no Brasil está num bom nível de representatividade, particularmente para as eleições parlamentares, mas o mesmo não pode ser dito para a questão da governabilidade.

A quantidade de partidos políticos e o relacionamento entre eles é a marca do sistema partidário. No caso do Brasil, a legislação pertinente, Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), é relativamente flexível para a criação e organização interna dos partidos políticos. Na verdade, a obrigatoriedade de organização nacional é um fator de diminuir a quantidade de partidos, pois eles precisam de organização (com comissões provisórias) em, pelo menos, 1/3 dos estados (e dentro desses, de comissões provisórias em, pelo menos, 1/3 dos municípios). Além disso, é necessário determinado percentual de assinaturas (num abaixo-assinado) para que o processo dê andamento na Justiça Eleitoral.

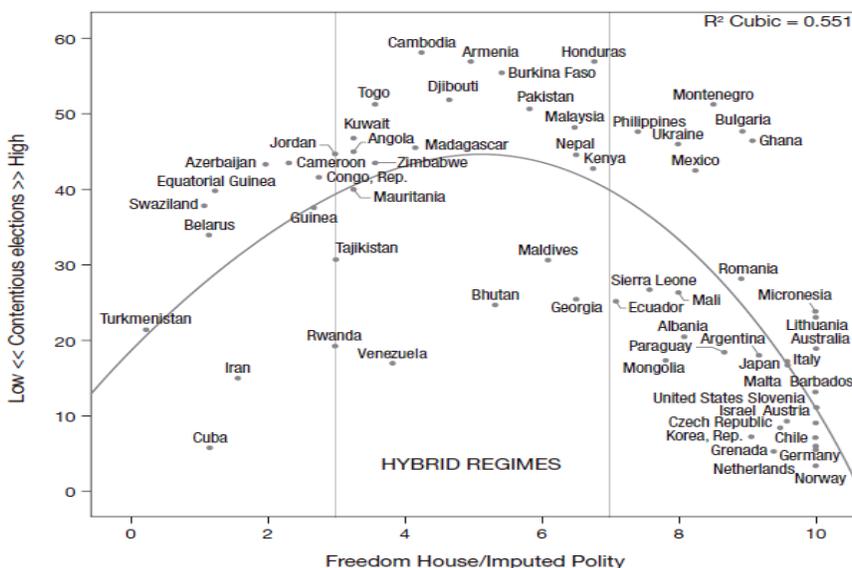
No contexto internacional, existem cinco modelos de sistemas partidários (MAINWARING, 2001): (i) países sem partidos políticos (autocracias); (ii) sistemas de partido único (China, Cuba, Vietnam. etc.); (iii) sistemas de partidos hegemônicos – mais de um, mas apenas um ganha as eleições (o México já foi assim ao longo do século XX); (iv) sistemas bipartidários (como no caso dos EUA); e (v) sistemas multipartidários (caso do Brasil).

Mais recentemente, as eleições têm sido cada vez mais marcadas pelo peso das mídias sociais (CERON; CURINI; IACUS, 2017), pela internet (CERVI; MASSUCHIN; CARVALHO, 2016).

Outro aspecto muito estudado é a dimensão dos conflitos nos processos eleitorais (NORRIS; FRANK; MARTINEZ I COMA, 2015), como pode ser visto na Figura 1. Os países foram divididos pelo eixo x (horizontal), em relação ao seu perfil democrático – coluna

da direita –, híbrido – coluna do centro, ou autocrático – coluna da esquerda. No eixo y (vertical), os países foram dispostos a partir do índice de eleição contenciosa (baixa, na parte de baixo, e alta, na parte de cima).

**Figura 1 – Eleições contenciosas e tipologia de regime político (Freedom House)**



Fonte: Norris, Frank, Martinez I Coma (2015).

A maior parte dos países rotulados como democráticos não tem eleições contenciosas. Também alguns países com perfis autocráticos, não. No topo da Figura, aparecem os países com eleições mais contenciosas, alguns não são democráticos (no máximo, híbridos), e alguns (poucos) são democráticos, do ponto de vista formal.

## 7.6 Considerações finais

A literatura especializada da Ciência Política trata mais dos efeitos reais do sistema eleitoral (e partidário) do que propõe algum tipo de modelo ideal. Os sistemas produzem efeitos na decisão do voto do eleitor, na quantidade de partidos políticos e na proporcionalidade (representatividade).

Nos próximos capítulos, analisaremos novamente os efeitos sistêmicos produzidos pelas eleições e pela ação dos partidos.

## Referências

BAQUERO, Marcello. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2000.

CERVI, Emerson Urizzi; MASSUCHIN, Michele Goulart; CARVALHO, Fernanda Cavassana (org.). **Internet e eleições no Brasil**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2016.

CERON, Andrew; CURINI, Luigi; IACUS, Stefano. **Politics and big data: nowcasting and forecasting elections with social media**. New York, Routledge, 2017.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FIGUEIREDO, Marcus. A decisão do voto. **Revista Compólitica**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 205-216, jan./jul. 2014.

GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul (org.). **The politics of electoral systems**. New York: Oxford University Press, 2008.

HERRON, Erik; PEKKANEN, Robert; SCHUGART, Matthew (org.). **The Oxford handbook of electoral systems**. New York: Oxford University Press, 2018.

KRAUSE, Silvana; MACHADO, Carlos; MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Coligações e disputas eleitorais na nova república: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2017.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. **Electoral systems and party systems**: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990. Oxford University Press, Comparative European Politics, 1998.

MAINWARING, Scott P. **Sistemas partidários em novas democracias**: o caso do Brasil. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2012.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas electorales y partidos políticos**. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

NORRIS, Pippa; FRANK, Richard; MARTINÉZ I COMA, Ferran (org.). **Contentious elections**: from ballot to barricades. New York: Routledge, 2015.

TAVARES, José Antônio G. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**. Rio de Janeiro: Relumê Dumará, 1994.

# Capítulo 8

## Sistemas estatais

### 8.1 Objetivos:

- identificar os conceitos de sistemas estatais: parlamentar, governamental e judicial;
- verificar as pesquisas sobre as relações entre os poderes e os efeitos produzidos para a governabilidade e representatividade.

### 8.2 Introdução

Os sistemas políticos nacionais contemporâneos têm diferentes arranjos jurídico-institucionais para os sistemas estatais. O Estado moderno, construído pelos processos revolucionários (como o francês) e pela independência das ex-colônias ocidentais (caso dos EUA), tem, no mínimo, três grandes funções legais e políticas que podem, ou não, estar instituídas como “poderes” de Estado.

Essa subdivisão interna não foi produzida ao acaso, mas fruto de intensos debates sobre dois tipos de efeitos que o exercício do Poder Político gerava para a sociedade. Em primeiro lugar, havia uma grande preocupação com a eventual centralização de poder (quase absoluta) que o Estado moderno poderia ter, ainda mais depois dos processos de unificação de vastos territórios sob uma única autoridade política que acontecera nos últimos séculos. Nesse sentido, a questão de uma eventual “divisão de poderes”, ou de funções políticas do (novo) Poder Político, entrou na agenda decisória para os revolucionários,

juristas e políticos ligados a essas novas experiências reais de Poder Político. Para tanto, como referência central, a obra de Montesquieu (1689-1755), sobre a divisão de poderes, serviu para a identificação de três principais funções: legislativa (criação das leis), executiva (execução das leis) e judiciária (aplicação das leis). Mas, do ponto de vista histórico, as duas principais referências políticas apresentaram soluções diferentes para esse arranjo de funções e de poder (EUA e França).

A outra preocupação dos planejadores do novo Poder Político modernos era com os efeitos sociais da ação do Estado, especialmente no quesito da liberdade derivada das obrigações civis, pois os princípios “emancipatórios”, sugeridos pelas revoluções burguesas modernas, eram baseados na possibilidade de liberdade individual contra o Poder Político. Dessa forma, o próprio Estado poderia se autoconter, para que as políticas públicas afetassem o mínimo possível a liberdade individual. Se a sociedade no final do século XVIII ainda era frágil, a precaução contra um Poder Político absolutista levava a propostas de mecanismos que produzissem autocontrole dentro do próprio Estado. Como solução, a questão dos *freios e contrapesos* foi a maneira como os norte-americanos responderam a esse dilema. Ou seja, não bastava que o novo Poder Político, em forma de Estado nacional, fosse estruturado em funções e poderes diferentes; era preciso que tais poderes pudessem conter uns aos outros, no sentido de que as políticas públicas, nome dado às ferramentas de ação do Estado, fossem bloqueadas nos excessos e arroubos absolutistas e autoritários.

Atualmente, já na fase da teoria política contemporânea, a noção dos freios e contrapesos tem sido atualizada para a questão dos “atores

com poder de veto”. Tal noção, na esteira da mais antiga, é uma forma de mensuração e avaliação das concatenações sistêmicas, dentro do Estado, quando da criação, execução e aplicação de um direito/política pública.

Mas, cada país tem um arranjo jurídico-institucional quanto aos mecanismos de exercício do Poder Político e da contenção desse exercício. E tais arranjos e mecanismos podem ser mensurados e avaliados, função da Ciência Política. Por isso, neste capítulo são analisadas formas de mensuração e avaliação dos arranjos institucionais e dos mecanismos de contenção para os sistemas estatais. É claro, a análise das avaliações não será feita sem que antes exista uma revisão sobre sistemas estatais, definições, conceitos, mas, também, sobre as diferenças nos modelos ocidentais desses arranjos e mecanismos.

### **8.3 Construção do problema/hipóteses**

A pergunta inicial de partida poderia estar voltada para a descrição dos sistemas estatais. O que são os sistemas estatais, e por que eles foram criados na época moderna? Porém, a Ciência Política pode ser mais útil, se apresentar outro tipo de indagação, uma que procure captar a funcionalidade do Estado. Como o sistema político consegue atender às demandas apresentadas pela sociedade?

Do ponto de vista do planejamento, a capacidade para uma organização ou serviço atender às demandas apresentadas depende, em linhas gerais, da utilização de ferramentas que permitam a recepção da demanda, seu processamento e agendamento (como pauta de solução), e a aplicação de instrumento e procedimentos

interventivos para a produção dos recursos necessários para a finalização de tal tarefa. Por fim, sob pena de não saber os motivos posteriores do sucesso ou fracasso de tal empreitada, é preciso que o sistema tenha uma boa capacidade avaliativa de todos os passos, inclusive do resultado alcançado, bem como de levantamentos posteriores para o acompanhamento do que se poderia chamar de “pós-atendimento”. Em vista da complexidade de todos esses momentos, a discussão mais pormenorizada do processo de tomada de decisão já permite uma boa amostra de todo o processo. Nesse sentido, a problemática de pesquisa pode ser sintetizada em três perguntas simples e diretas: (i) como os sistemas estatais tomam as principais decisões sobre a “agenda” (atendimento das medidas mais importantes apresentadas pela demanda social)? E qual a forma para ela (agenda) ser colocada em prática? E, por fim, como o povo faz a avaliação do processo, sendo o soberano do sistema político e, principal, interessado pela qualidade da prestação dos serviços e bens demandados?

Antes de se tornar realidade, a hipótese trazida pelos liberais contratualistas, como Montesquieu, era de que apenas um Estado de direito (sistema político baseado em leis) conseguiria legitimidade para cumprir tal missão, Estado dividido em funções diferentes e concorrentes para, de forma geral, poder não apenas atender melhor às demandas, mas também atender de um jeito que fosse coerente com as propostas “emancipatórias” (liberdade e igualdade), que vinham embutidas nas demandas por serviços específicos (como saúde, educação, propriedade, vida, justiça, etc.). A divisão de poderes era a hipótese para que o Estado respondesse às demandas de maneira a garantir a liberdade individual e a igualdade (perante a lei).

Hoje em dia, um Estado dividido em funções (ou poderes) implica a produção de sistemas estatais complexos, repletos de instituições e carreiras funcionais. Mas, pelo lado da avaliação popular, mais implicações emergem, especialmente no terreno da transparência e do controle social. Por isso, as hipóteses básicas que deverão ser testadas neste capítulo são: o Estado realmente se dividiu em vários sistemas. Hoje, no Brasil e no contexto internacional, os sistemas estatais decidem sobre agendas políticas baseadas em demandas sociais. Tais agendas e políticas que as materializam são, de alguma maneira, avaliadas pelo povo. Mas, diferentemente dos anseios liberais contratualistas, o funcionamento dos sistemas estatais, em países como o Brasil, atende melhor às demandas das elites do que da maioria do povo (soberano). Existem ferramentas de fiscalização e controle, mas o funcionamento dos sistemas estatais é algo distante e de entendimento muito complexo para a maioria do povo.

#### **8.4 Método**

Para a identificação dos sistemas estatais, das suas atribuições e dos efeitos produzidos na sociedade, três ações diferentes são necessárias para a coleta e análise de dados. Para a verificação das atribuições legais dos sistemas, o texto constitucional brasileiro é o primeiro caminho, assim como seriam os textos legais dos países em análise. Do ponto de vista complementar a essa primeira ação, materiais oriundos da Teoria Geral do Estado são úteis no sentido de explicações mais detalhadas, pois o texto legal não é um dicionário nem glossário de termos e conceitos. Mas, o texto legal, por mais importante que seja, é uma fonte limitada para a explicação completa

dos efeitos de funcionamento dos sistemas estatais. Por isso, outra ação de pesquisa é importante, justamente uma que traga visões científicas alternativas às dos membros e representantes do Estado (ou do próprio texto legal). Nesse sentido, a revisão bibliográfica e documental de textos e documentos sobre os sistemas estatais é fundamental, especialmente uma que consulte dicionários, glossários e pesquisas. Por fim, a funcionalidade empírica dos sistemas estatais deve ser pesquisada, a partir da coleta de dados primários e secundários pertinentes. De preferência, pesquisas que tragam indicadores e índices que permitam a avaliação da qualidade da prestação de serviços públicos pelo Estado, bem como sobre as avaliações sociais do exercício do Poder Político.

Consultas aos portais governamentais também é uma boa estratégia de levantamento, até para a verificação primária (coleta de dados primários) sobre o funcionamento dos sistemas estatais e de como o povo pode avaliá-los.

## **8.5 Resultados**

O Título IV da Constituição Federal no Brasil (CF/88) trata da “organização dos poderes”: do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário. Se fôssemos apenas ficar com o texto legal brasileiro, poderíamos parar por aqui. Mas, não é o caso. De qualquer forma, a sequência listada na CF/88 revela as influências liberais e contratualistas de como os poderes do estado no Brasil são encarados juridicamente. Além da leitura direta dos textos da teórica política moderna, coletâneas de trechos selecionados por especialistas nesses autores, como na obra organizada por Weffort (1989), permite o

entendimento de por que o Legislativo vem antes do Executivo, e esses dois aparecem citados antes do Judiciário. De acordo com a teoria da divisão de poderes de Montesquieu (1689-1755), e para dar concretude às recomendações dos contratualistas, como Locke (1632-1704) e Rousseau (1712-1778), o Poder Legislativo teria como função criar leis (e era importante que o poder que criasse as leis não fosse o mesmo a aplicá-las), o Poder Executivo teria como função a materialização das leis (em forma de políticas públicas e direitos/deveres) e, por fim, o Poder Judiciário teria a responsabilidade de aplicar a lei para os casos em disputa e conflito.

De maneira simples e direta, em breve análise da CF/88 e das revisões teóricas e bibliográficas, o Estado brasileiro (não diferentemente do Estado moderno) seria dividido em poderes de Estado, sendo que tais poderes deveriam ser independentes e interdependentes ao mesmo tempo. Independentes até pela forma de escolha popular, particularmente nas repúblicas, que como já previra Maquiavel (1469-1527), seria um “governo do povo, ou de boa parte dele”.

Para a realização da tarefa legislativa, o poder parlamentar seria constituído de representantes do povo, bem ao espírito contratualista, pois quem deveria celebrar o contrato social (lei) era o próprio povo. Mas, em vista das impossibilidades físicas e psicológicas, a solução democrática moderna foi pela afirmação da representatividade. Dessa maneira, deputados, senadores, vereadores, ou qualquer outro termo pertinente à identificação da representação parlamentar, seriam os representantes dos eleitores (povo) para a celebração do pacto social (contrato social), ou lei. Isso ocorreria num tipo de processo sistematizado, que, no caso do Brasil, recebe o nome de “processo

legislativo” (Seção VIII – do Processo Legislativo –, do Capítulo I – do Poder Legislativo –, do Título IV – Organização dos Poderes – da CF/88). Ou seja, as demandas sociais teriam uma porta de entrada no sistema estatal: o Legislativo.

Atualmente, mais do que um poder e uma função, o processo legislativo é um sistema complexo a envolver não apenas o Legislativo, mas o Executivo e o Judiciário. Pela própria legislação brasileira, o executivo federal goza do poder de editar Medidas Provisórias, que entram em vigor na data seguinte à sua edição. Logo, o Executivo no Brasil tem um poder de legislação que nem os parlamentares têm. Também não é segredo, nem novidade, as recorrentes iniciativas legiferantes do Judiciário, cada vez mais ativistas politicamente.

Criada e publicada a lei, entraria em cena o Poder Executivo para a materialização e efetividade. O Poder Executivo que também é chamado de “governo”, como no caso das esferas estaduais no Brasil, chamadas de “Governo do Estado”, e o título da chefia estadual do Executivo de “Governador de Estado”. O Poder Executivo seria uma espécie de sucedâneo do antigo Poder Político de função governamental. Mas, atualmente, o “governo” como Poder Executivo é apenas uma das funções do Estado moderno.

O Poder Executivo é responsável pela condução da máquina pública civil e militar, bem como pela gestão das políticas públicas. No caso do Brasil, o Poder Executivo tem representação direta do povo, com a escolha dos titulares e vices das chefias governamentais das três esferas da federação: governo federal, governos estaduais e do Distrito Federal e dos governos municipais.

Quanto ao Poder Judiciário, ele é voltado para duas funções principais. Do ponto de vista da aplicação da justiça, o Poder Judiciário lida com a resolução de conflitos e litígios do povo, e entre o povo e o próprio Estado. Porém, como “poder do Estado”, o Poder Judiciário também exerce controle constitucional, podendo interferir em medidas parlamentares e governamentais, caso elas sejam julgadas inconstitucionais.

No cenário internacional, a partir das experiências originais dos EUA e da França, dois modelos emergiram quanto às funções e aos poderes do Estado moderno. Nesse sentido, os EUA patrocinaram o chamado modelo constitucional, ou consensual, enquanto a França foi inovadora na criação do modelo majoritário (parlamentar).

#### PODER LEGISLATIVO

Souza (2018, p. 691): “As funções do Poder Legislativo estão definitivamente relacionadas à elaboração e à chancela das leis que devem conferir legalidade e legitimidade ao sistema político no qual elas estão inseridas.”

#### PODER EXECUTIVO

Draco e Pinto (2018, p. 686): “Deve ser entendido como a estrutura ou o sistema institucional capacitado para levar a efeito, tornar concretas e efetivas as leis, as normas e os regulamentos em um dado âmbito associativo, e especialmente no espaço de uma sociedade historicamente constituída.”

#### PODER JUDICIÁRIO

Sadek (2018, p. 687): “A cada um desses modelos corresponde um sistema de governo e um perfil de Judiciário. No primeiro caso [constitucional], o arranjo é presidencialista e o Judiciário é concebido como um poder de Estado. No outro caso [majoritário], o sistema é parlamentarista e a instituição judicial não é configurada com atributos de poder, mas como serviço público encarregado de funções primordiais: dirimir conflitos e garantir direitos.”

Isso refletiu particularmente na força política do Poder Judiciário e na construção de sistemas estatais, e não meramente de funções ou poderes (institucionais). Por exemplo, o sistema governamental não é apenas o Poder Executivo ou o governo, mas uma complexa rede de relações entre o Executivo, o Judiciário e o Legislativo. Da mesma maneira, o sistema parlamentar, ou legislativo, não é meramente a existência de um processo legislativo no parlamento, mas uma complexa articulação entre o executivo, muitas vezes com prerrogativas legislativas e o judiciário (com controle constitucional).

O modelo dos EUA criou uma divisão de poderes, na qual o Judiciário seria dotado de poder para tratar as medidas governamentais e legislativas, caso elas afetassem a Constituição. Esse modelo é seguido pelo Brasil.

Já na França, ao contrário, o Judiciário é apenas uma função do Estado, ficando mais restrito às decisões legislativas.

Para o Judiciário ser um poder do Estado, ele necessita, de alguma maneira, ter relação direta com a soberania popular, pois o povo é o soberano, ninguém poderia mandar mais do que ele.

O ponto central da pesquisa sobre os sistemas estatais, além da descrição necessária, destaca os efeitos dessas funcionalidades sistêmicas. Por isso, a discussão sobre os freios e contrapesos sempre esteve presente nos EUA, desde o final do século XVIII. Mais do que mera divisão de poderes, a ideia dos federalistas (LIMONGI, 1989) era de que a divisão trouxesse capacidade de autocontenção do poder do Estado e das suas decisões. Um Estado subdividido em funções e instituições permitiria que suas decisões fossem contidas nos exageros

e nas arbitrariedades, algo que poderia ocorrer dentro do próprio Estado, desde que um poder contivesse o outro.

Atualmente, tal discussão migrou para a avaliação dos “atores com poder de veto”. A preocupação com a liberdade individual e coletiva do povo é medida pela qualidade de veto que os atores legais detêm nos processos de tomada de decisão (MADEIRA, 2014). Quanto mais atores com poder de veto, mais democrático e republicano é o sistema político de um país. O poder de veto evita que eventuais maiorias possam destruir o direito das minorias, bem como os princípios e as garantias fundamentais.

#### ATORES COM PODER DE VETO

Tsebellis (2009, p. 16, 17): “Para mudar decisões programáticas [...] um certo número de atores individuais e coletivos deve concordar com a mudança proposta.” “Atores com poder de veto são especificados num país pela Constituição [...] ou pelo sistema político (os diferentes partidos que são membros de uma coalizão governamental [...]).”

Outra forma de mensuração dos efeitos da ação dos sistemas estatais é a qualidade da informação que os cidadãos têm sobre o exercício do poder. O “governo aberto”, os dados abertos e a transparência são medidas importantes, até para a afirmação de leis voltadas para o acesso popular às informações, como a Lei n. 12.527/2011 para o acesso das informações (DIAS; GARCIA; CAMILO, 2019). Para tanto, há o Índice Institucional de Governo Aberto Municipal (IIGAM – Brasil). Ele é composto de três dimensões: uma para medir o tipo e qualidade da divulgação dos dados governamentais, uma para a mensuração da participação cidadã nos processos de tomada de decisão e, por fim, uma dimensão para a

qualidade e o acesso das pessoas a plataformas e ouvidorias, para que os cidadãos possam trazer demandas e reclamações. Das 52 cidades investigadas no Brasil em 2018 (DIAS; GARCIA; CAMILO, 2019), Vitória, ES, ficou em primeiro lugar (com um Índice de 0,94), Porto Alegre, RS, ficou em segundo lugar (Índice de 0,92), Caxias do Sul, RS, ficou em 11º lugar (Índice de 0,83), e Ananindeia, PA, ficou em último lugar (Índice de 0,10).

Segundo Klein, Luciano e Macadar (2015), há também um indicador para a mensuração da qualidade dos bancos de dados abertos disponibilizados pelos entes públicos: o indicador básico do conjunto de dados (BSD). No caso de um levantamento sobre o BSD do Portal de Dados Abertos do RS, em 2015, o índice foi de 0,56 (entre zero e um), ou seja, um resultado mediano para o conjunto de dados disponibilizados. No mesmo período, o Portal Gov. dos EUA obteve resultado de 0,89, praticamente o dobro do portal gaúcho.

#### GOVERNO ABERTO

Segundo Dias; Garcia e Camilo (2019, p. 85): “No Brasil as ações públicas de fomento ao Governo Aberto incluem uma diversidade de mecanismos de transparência e controle social, desde os mais autônomos e dinâmicos até os mais institucionalizados, estes incluindo conselhos de políticas públicas, conferências, audiências públicas, ouvidorias e leis, entre elas as do Plano Plurianual – PPA, das Diretrizes Orçamentárias – LDO, do Orçamento Anual – LOA, da Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n. 101/2000), da Transparência (Lei Complementar n. 131/2009) e de Acesso à Informação – LAI (Lei n. 12.527/2011)”.

## 8.6 Considerações finais

Freios e contrapesos, atores com poder de veto, governo aberto, isto é, não faltam opções para que os sistemas estatais fiquem impunes

ou arbitrários. Na verdade, desde o processo legislativo, passando pela aplicação das políticas públicas, até a judicialização da vida, todos esses passos devem ser fiscalizados pela cidadania. Se o Estado é republicano, o povo é o soberano. E se o povo é o soberano, ninguém poderia mandar mais do que o soberano, por mais difícil que seja uma real avaliação do exercício do Poder Político, a partir de uma agenda de demandas sociais.

Os sistemas estatais são tentativas para que tal processo seja realizado conforme os cânones do Estado Democrático de Direito. Por isso, há um conjunto de instituições para a criação e materialização dos direitos e das políticas públicas, mas também outro conjunto de instituições e processos para a fiscalização dessa criação e materialização.

## Referências

BADIE, Bertrand *et al.* **Dicionário de ciência política e das instituições políticas**. Lisboa: Escolar Editora, 2008.

BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de política**. 8. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1995. 2. v.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 jun. 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

DRACO, Pedro Aníbal; PINTO, Sandra Souza. Poder executivo. *In*: NOGUEIRA, Marco Aurélio *et al.* **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Ed. da UNESP, 2018.

DIAS, Thiago Ferreira; GARCIA, Anna Beatriz Rodrigues; CAMILO, Nathália Lara Fagundes Sousa. Um olhar sobre o governo aberto no nível subnacional: o

índice institucional do governo municipal aberto nas principais cidades do Brasil. **GIGAPP Estudos Working Papers**, v. 6, n.115, p. 83-100, 2019.

KLEIN, Rodrigo Hickmann; LUCIANO, Edimara Mezzomo; MACADAR, Marie Anne. Grau de transparência de dados abertos governamentais do site *dados.rs.gov.br*. **E&G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 15, n. 41, out./dez. 2015.

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”, remédios republicanos para males republicanos. *In*: WEFFORT, Francisco (org.). **Clássicos da política**. São Paulo: Ática, 1989. v. 1.

MADEIRA, Lígia Moreira. STF como ator político no Brasil: o papel do tribunal no julgamento de ações de políticas sociais entre 2003 e 2013. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 57-95, set./dez. 2014.

NOGUEIRA, Marco Aurélio *et al.* **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Ed. da UNESP, 2018.

SADEK, Maria Teresa. Sistema jurídico. *In*: NOGUEIRA, Marco Aurélio *et al.* **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Ed. da UNESP, 2018.

SOUZA, Marcia Teixeira de. Poder legislativo. *In*: NOGUEIRA, Marco Aurélio *et al.* **Dicionário de políticas públicas**. 3 ed. São Paulo: Ed. da UNESP, 2018.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

WEFFORT, Francisco (org.). **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 1989. 2. v.

# Capítulo 9

## Sistemas de controle

### 9.1 Objetivos:

- identificar o conceito de sistemas de controle e dos tipos de controle presentes num Estado de Direito;
- relacionar os sistemas de controle à discussão sobre papel do direito no sistema político.

### 9.2 Introdução

Os primeiros passos do pensamento político moderno, ainda no longínquo século XII, já estavam sendo estruturados a partir de uma preocupação central. “[...] nenhum governante pode ser maior, em poder, do que a comunidade que governa” (SKINNER, 1996, p. 397, citando Gerson, pensador do fim do século XII). Isto é, se o governante “exerce o poder político”, muitas vezes, até em nome da sociedade, ou baseado no interesse geral (como dizia Aristóteles), chegou a hora de que tal “exercício” seja fiscalizado, controlado. Em linhas gerais, pode-se dizer que, desde o século XII, o controle do exercício do Poder Político é um desejo sincero de quem sofre os arroubos de tal exercício.

Alguns séculos depois, nos dez anos de elaboração da Constituição dos Estados Unidos da América, alguns norte-americanos publicaram artigos nos jornais da época, comentando sobre os profundos desafios do “novo” Poder Político que eles estavam construindo. E, mais uma vez, aparece a preocupação com o controle deste poder: “[...] é preciso primeiro capacitar o governo a

controlar os governados e em seguida obrigá-lo a controlar a si próprio” (arts. federalistas n. 1.787-1.788 – citados no texto básico).

E, não parou por aí, pois também na aurora da construção de mais uma tentativa de “novo poder político”, nas portas da Revolução Russa, bem no início do século XX, a ideia do controle do poder político é mais uma vez trazida à tona: “[...] [A Comuna de Paris tentou] substituir a máquina do Estado quebrada por uma democracia mais completa: supressão do exército permanente, elegibilidade e “removibilidade” de todos os funcionários” (LÊNIN, 1914, p. 56 [do Estado e a Revolução]). Ou seja, a proposta original para o Estado posterior à tomada de poder (pelos bolcheviques) deveria estar baseada num mecanismo de “removibilidade” de todos os funcionários, caso o povo (soberano) assim o desejasse. Assim, dessa forma, o controle sobre o exercício do Poder Político estaria numa dimensão quase automática, se realmente o povo tivesse a possibilidade de escolher e remover, a qualquer momento.

Dessa maneira, pode-se verificar a presença constante da preocupação com o controle do exercício do Poder Político nas reflexões teóricas de liberais (norte-americanas), nas socialistas e revolucionárias (russas). É claro, saber quais realmente conseguiram criar a aplicar mecanismos de controle e contenção do Poder Político é alvo deste capítulo, que não ficará restrito apenas à “briga” dos países que protagonizaram a Guerra Fria ambientada na segunda metade do século XX, mas seguirá até os dias contemporâneos.

O exercício do Poder Político na forma governamental nem sempre precisou prestar contas para ninguém, pois o próprio “soberano” era a elite política que governava, ou seja, não precisa prestar contas para ela mesma. Porém, como aparecem nas citações

acima, pelo menos desde o século XII, há uma preocupação teórica em relação ao controle do exercício do poder político na forma de governo e de Estado.

Skinner (1996), citando um religioso do Norte da Itália, de nome Gerson, apresenta uma das primeiras reflexões sobre a necessidade de limitação do poder governante e de como ele já se configurava diferente do poder soberano. Naquela época, em pleno período das cruzadas, as cidades do Norte da Itália estavam iniciando o chamado mercantilismo – primórdios do modo de produção capitalista –, mas tinham uma grande dificuldade de autocontrole por causa das influências de reis e imperadores, que viviam fora da Itália. As cidades estavam enriquecendo com o mercantilismo, mas tinham que se submeter politicamente ao controle externo, muitas vezes de impérios e monarquias falidas e de pouca força militar (dispendida nas cruzadas).

Essa distinção entre a soberania (de fora) e o governo (local) permitiu que os italianos pensassem em formas mais administrativas de governança, sem todo aquele debate envolvido em disputas políticas de bastidores. Especialmente, as preocupações econômicas (do enriquecimento pelo mercantilismo) estavam demandando uma nova tecnologia para a gestão pública, que conseguisse administrar melhor os recursos (em ritmo de acumulação), e (re)distribuí-los em forma de políticas públicas para a melhoria social, urbana, sanitária e cultural.

A independência norte-americana, alguns séculos depois, também representou um momento oportuno para repensar das estruturas (antigas) do Poder Político. Tanto assim que, nos EUA pós-

independência, será criada uma visão inovadora sobre o autocontrole do Poder Político: a dos freios e contrapesos (*check and balances*).

Atualmente, os sistemas de controle podem até já ter ultrapassado certo limite que faça do controle do exercício do Poder Político algo que impeça o próprio exercício, o que não é bom, se entendermos que, no exercício do Poder Político está, atualmente, a aplicação das políticas públicas e dos direitos.

### **9.3 Construção do problema/hipóteses**

Se a pergunta original era sobre a maneira como o Poder Político poderia ser controlado, pergunta que ainda é válida, atualmente, depois de muitas experiências de contenção e controle, outra indagação ganha terreno: se os controles já não estariam impedindo o exercício do Poder Político, a ponto de a sociedade ser a principal prejudicada, pela falta de políticas públicas e impedidas de serem realizadas, por causa do excesso de mecanismos de controle.

Como hipótese central, pode-se dizer que sim, há riscos de excesso de controle, por mais importante que eles sejam, mas, países como o Brasil, muito afetados pelo histórico patrimonialista e corrupto das elites, acabam “jogando fora a criança junto com a água suja do banho”.

A testagem dessa última hipótese não é fácil, pois depende de uma visão desapassionada e serena sobre os efeitos da ação política e jurídica das instituições que zelam pelos interesses públicos. Mas, se a hipótese não for efetivamente testada, pelo menos ela pode servir de reflexão sobre os caminhos contemporâneos dos controles políticos.

## 9.4 Método

É claro que a testagem da hipótese lançada na seção anterior depende de revisão bibliográfica da literatura especializada, bem como de coleta e análise de dados.

Para o caso da revisão, além da identificação e leitura de textos de referência, sempre é recomendável, especialmente para temas relativamente novos, a busca em bases de dados. Utilizaremos, dessa forma, o Portal de Periódicos da Capes.

Quanto à coleta e análise de dados, vamos nos servir de pesquisas já realizadas por cientistas políticos e demais pesquisadores, sobre os efeitos dos mecanismos de controle, mas também sobre as avaliações dos mecanismos de controle. Um desses indicadores internacionais é o *voice and accountability* do *Worldwide Governance Indicators* (WGI), do Banco Mundial. Ou seja, já estamos chegando numa terceira dimensão do controle. A primeira, e mais antiga, é caracterizada pelo controle que o Poder Político exerce sobre a sociedade. A segunda é sobre o controle que se tem sobre o exercício do Poder Político sobre a sociedade, o que já não deixa de representar, essa segunda dimensão, um controle sobre o controle. E, por fim, a terceira, esta que estamos propondo, é o controle sobre o controle do controle do controle, pois tenta avaliar os efeitos que os controles sobre o exercício do poder produzem para o próprio ritmo de exercício do poder, em forma de políticas públicas e garantia de direitos. Exemplo: As fiscalizações e os controles não atrasam a construção de um hospital voltado para o atendimento da população mais carente?

## 9.5 Resultados

### PORTAL DE PERIÓDICOS DA CAPES

A primeira busca do termo *accountability* redundou em 500 mil materiais. Desses, 32 mil eram de artigos da área de Ciência Política.

*Tópicos mais verificados:*

1. Governo (7.866)
2. Lei (5.504)
3. Democracia (5.094)
4. Relações internacionais (4.741)
5. Economia (4.643)

O'Donnell (1998) comenta sobre as duas formas de controles do exercício do Poder Político. Formas que produzem certo tipo de vínculo entre os governantes e governados, chamado de *accountability*, ou seja, “responsividade”. Nesse sentido, como um dos desdobramentos do contrato social, os governantes e demais agentes públicos, celebrariam uma espécie de pacto com os governados, especialmente a partir dos processos eleitorais, e dos compromissos programáticos estabelecidos (propostas de governo, propostas de legislações, propostas de ação do Poder Público). Os tipos de controles seriam os verticais e os horizontais.

### CONTROLES VERTICAIS

“Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos das autoridades públicas [...]” (O'Donnell, 1998)

### CONTROLES HORIZONTAIS

“A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais e até o impeachment contra ações ou emissão de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O'Donnell, 1998).

A *accountability* deveria ocorrer, dessa forma, em dois planos: no plano vertical, quando as vinculações são entre o povo “soberano” e os eleitos “governantes”. Além das eleições, os controles verticais podem ser feitos também através de fiscalizações cotidianas, materializadas na ação da imprensa e dos movimentos sociais. O indicador *voice and accountability* é baseado em “até que ponto num país os cidadãos podem participar na seleção de seu governo, bem como da liberdade de expressão, da liberdade de associação, e de uma mídia gratuita” (WGI, 2020). O indicador varia de aproximadamente - 2,5 (fraco) a 2,5 (forte). Na Tabela 2 são apresentados dados de Brasil, Argentina, Chile e Bolívia.

**Tabela 2 – *Voice and accountability*. Resultado de 2018**

	Índice	Desvio-padrão
Brasil	0,39	0,13
Argentina	0,57	0,13
Chile	1,05	0,13
Bolívia	-0,04	0,13

Fonte: WGI (2018).

O resultado do Brasil estaria muito abaixo do teto do indicador (2,5). Por exemplo, o resultado da Nova Zelândia (melhor resultado) foi de 1,62.

Os sistemas eleitorais e partidários têm passado por alterações nos últimos anos, à luz da chamada Reforma Política. Se os controles verticais são exercidos a partir das eleições, elas têm se transformado em momentos cada vez mais complexos de escolha dos representantes (var o capítulo sobre o sistema eleitoral e partidário).

O processo de representação no Brasil passa por profundas críticas e por seguidas alterações. Há uma dispersão nas escolhas dos eleitores, bem como os partidos políticos nem sempre assumem os compromissos celebrados no processo eleitoral. Não é incomum a mudança de posição entre partidos situacionistas e oposicionistas no meio de mandatos e legislaturas. Por isso, os controles verticais nem sempre cumprem seu papel: de fiscalização e aprovação das condutas governamentais.

Uma novidade tem sido dada pela emergência de novas formas de comunicação entre os partidos, candidatos e mandatários, por um lado, e dos eleitores, de outro lado. As redes sociais e os aplicativos de trocas de mensagens têm aproximado, no dia a dia, os políticos e eleitores, até mesmo de pessoas que ainda nem têm direito a voto (muitos jovens participam de intensos debates nas redes sociais, mesmo sem terem idade mínima para o direito de voto).

As redes sociais também têm impactado os meios tradicionais de comunicação. Esses detinham certo monopólio quanto à divulgação de informações sobre o dia a dia do sistema político. Agora, muitas vezes os próprios meios de comunicação comerciais são pautados pelas redes sociais. Ou seja, os meios tradicionais de comunicação têm sido suplantados e “reformatados” pelas novas redes sociais, especialmente na instantaneidade que elas permitem, além da possibilidade de manifestação de opiniões e interatividade, que não existiam antes nas formas mais tradicionais de imprensa. As empresas corporativas e comerciais do jornalismo, por exemplo, não conseguem mais dar conta sozinhas das informações alternativo-fundamentais para a consolidação da democracia, o que acarreta maior pluralidade de visões e opiniões.

Também tem crescido o uso profissional de pressões a órgãos públicos, na ação dos lobistas. Muitos movimentos sociais têm se utilizado de grupos de pressão para produzirem efeitos nas instituições políticas, bem como em grupos econômicos e sociais.

Por isso, os controles verticais passam por transformações muito significativas, depois do advento das novas tecnologias da informação e da comunicação. É inegável o aumento da possibilidade de participação direta dos eleitores em processos de tomada de decisão, se forem levados em consideração esses novos mecanismos virtuais de interação. Se transações bancárias e financeiras já são uma realidade instantânea e corriqueira no dia a dia, por que não é possível deliberar em plebiscitos e referendos sobre temas relevantes da cidadania?

Já os controles horizontais estariam previstos na ação dos tais freios e contrapesos, a partir de fiscalizações entre órgãos estatais. Menos democráticos e mais especializados, os controles horizontais buscariam a avaliação “meritocrática”, baseada na ciência e na tecnologia, bem como na justiça e nos princípios estatais e da administração pública.

Mas, ainda os controles horizontais têm um espaço relevante por causa das dificuldades avaliativas, a partir apenas dos controles verticais. Pelas fragilidades que o sistema eleitoral e partidário tem no exercício dos controles, cresce o poder e as alternativas de controle no plano horizontal. Cada órgão público tem seu próprio controle interno (controladorias, corregedorias, ouvidorias), bem como a fiscalização entre os órgãos têm aumentado. Na verdade, se os controles verticais são de característica *ex ante*, pois antecipam as avaliações (antes dos governantes assumirem), os controles

horizontais permitem um controle *ex post*, ou seja, o da prestação de contas.

Como novidade aplicada na Constituição Federal de 1988, por exemplo, foram ampliadas as funções do Ministério Público, órgão independente dos demais poderes. Hoje, o Ministério Público cumpre uma função muito presente para a fiscalização e o monitoramento do exercício do poder no plano governamental.

Outro órgão relativamente novo é o Tribunal de Contas, vinculado ao Poder Legislativo. Formado por especialistas e ex-integrantes do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas avalia as políticas públicas executadas pelo Poder Executivo.

#### CONTROLE SOCIAL

**Controle social** é aquele exercido tipicamente pelo terceiro setor, ou seja, a sociedade organizada, não se confundindo com a atuação das empresas (setor privado), mas desempenhando papel importante na garantia do interesse público ao lado do Estado, representado pelo governo (setor público). Dessa forma, **controle social** pode ser entendido como a participação da sociedade no controle da gestão pública, incluindo a avaliação de objetivos e resultados das políticas públicas e da qualidade e eficiência dos serviços prestados à população. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2021).

No âmbito das políticas públicas, há uma diretriz que é a do controle social, ou seja, um controle de baixo para cima, exercido pela população em geral e pelos movimentos sociais organizados. Tal controle social é exercido, entre outras possibilidades, pelos Conselhos de Políticas Públicas e Direitos. Eles assumem uma estrutura federalista, pois partem dos municípios, passam pelos estados e

terminam no plano federal. Nas últimas duas décadas, foram criados, mais ou menos, quarenta conselhos, sendo que os mais significativos são o de saúde, educação, assistência, no plano das políticas públicas, e os das crianças, dos adolescentes e idosos, no plano dos direitos.

Esses conselhos são constituídos por representantes da sociedade civil, alguns por usuários das políticas, outros por prestadores de serviços, profissionais que atendem nos serviços ou pela comunidade científica, de um lado, e por indicados pelos órgãos públicos, por outro.

Essas novas estruturas representam uma ampliação da esfera pública para além do Estado tradicional. Os conselhos discutem as políticas, bem como fazem um tipo de monitoramento que a sociedade civil não consegue sozinha. Eles também servem para a própria divulgação das políticas públicas, seus programas e projetos. A ampliação do público ocorre não apenas porque parte dos representantes não são do governo, mas porque permitem maior aproximação da sociedade civil das decisões e da compreensão do que são as políticas públicas.

Além dos conselhos, muitas prefeituras implementaram, nos anos 90 do século XX e nas primeiras décadas do século XXI, uma experiência de elaboração do orçamento que ficou conhecida como “Orçamento Participativo”. De forma geral, pois muitos municípios do Brasil formularam modelos próprios; a população era chamada a colaborar nas definições dos investimentos nos bairros, entre um conjunto de opções (asfaltamentos, escolas, postos de saúde, iluminação pública, ginásio de esportes, etc.). Como a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias é uma prerrogativa do Executivo, esse abria para a participação da sociedade. Num primeiro momento, eram

abertas para todos, depois, na parte final de elaboração do orçamento, participavam delegados e/ou conselheiros dos bairros, das categoriais profissionais e dos movimentos sociais. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) depois seguia a tramitação formal no legislativo, mas tal processo era pressionado pela população pelas definições anteriores que havia tomado. Isso gerava certo constrangimento aos legislativos, que se viam limitados às definições dos bairros e demais setores que haviam participado.

Também temos as Organizações Não Governamentais (ONGs) nacionais e internacionais que têm feito um monitoramento exaustivo. Hoje em dia, no plano da chamada Integridade Pública, organizações fiscalizadoras têm denunciado os paraísos fiscais de certos países, como do Panamá. Organizações de jornalistas investigativos relacionados a certos órgãos públicos nacionais, como os Ministérios Públicos, têm revelado documentos “sigilosos” das transações financeiras e bancárias pelo mundo, muito como fruto da corrupção e da sonegação de impostos.

## **9.6 Considerações finais**

Os controles do poder político estão numa fase de crescimento. Por isso, corre-se o risco de uma exacerbação desses controles, especialmente se eles impedem ou atrasam o exercício das políticas públicas e dos direitos. Dessa forma, é preciso um terceiro nível de controle marcado pelo controle social dos mecanismos de controle do Poder Político.

## Referências

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prestação de contas**: fundamento da democracia e exercício de cidadania. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2012.
- LÊNIN. O Estado e a revolução. *In*: LÊNIN. **Obras completas**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1987. v. 2.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, 1998.
- REIS, Bruno P. W.; ARANTES Rogério. Instituições políticas e controles democráticos: o paradoxal exercício simultâneo do poder e de sua contenção. *In*: MARTINS Carlos B. **Ciência política**. São Paulo: ANPOCS, 2010.
- SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- WORLD WIDE GOVERNANCE INDICATORS. **Methodology**. Disponível em: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents#wgiAggMethodology>. Acesso em: 25 set. 2021.

# Capítulo 10

## Presidencialismo de coalizão

### 10.1 Objetivos:

- identificar o conceito de presidencialismo de coalizão, no contexto das formas de governo;
- verificar os custos do presidencialismo de coalizão para a democracia brasileira.

### 10.2 Introdução

A expressão presidencialismo de coalizão remonta a 1988, quando Abranches (1988) escreveu um artigo sobre o modelo político brasileiro. Diferentemente do que estava sendo previsto na Assembleia Constituinte de 1988, o Brasil não tinha um presidencialismo tradicional, como os previstos na literatura especializada. O caso brasileiro já demonstrava uma variante parlamentar por causa da necessidade de coalizões partidárias no Congresso, para a sustentação e estabilidade governamental. Desde então, passados mais de 30 anos, ainda predomina no Brasil um sistema governamental híbrido, especialmente pela fragmentação partidária no Congresso Nacional.

Mas, qual o problema de o Brasil não ter um presidencialismo tradicional? Quais os efeitos para a representatividade e governabilidade que o presidencialismo de coalizão produz? Na verdade, estas têm sido indagações desde o final dos anos 80 no Brasil. Porém, por mais que tal sistema governamental seja criticado pelos estudiosos brasileiros e de outros países, ele tem se mostrado

resiliente nessas décadas todas. Desde estudos de Figueiredo e Limongi (1999), pode-se perceber que as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo, no plano nacional, podem ser muito funcionais, permitindo que o protagonismo legislativo do Poder Executivo possa ter complacência do Poder Legislativo, particularmente pela troca de favores. Se parte dos estudiosos apontou as mazelas do presidencialismo de coalizão, outros pesquisadores, como Figueiredo e Limongi (1999) trouxeram avaliações mais positivas para os efeitos de governabilidade, pois o Poder Executivo podia ter (e tem tido) altas taxas de aprovação de projetos no Congresso.

O Brasil não é o único país presidencialista que apresenta alterações do modelo tradicional baseado na experiência dos EUA. França e Rússia também têm presidencialismos híbridos. No caso da França, há a eleição presidencial direta, mas os ministros são indicados noutra eleição congressual, quando também é escolhido o primeiro-ministro. O caso da Rússia também é marcado pela existência de um primeiro-ministro numa eleição diferenciada daquela realizada para a presidência.

### **10.3 Construção do problema/hipóteses**

Moisés apresentou hipóteses muito consistentes num amplo estudo dos efeitos do presidencialismo de coalizão no Brasil.

- (i) A primazia do executivo implica em limites à capacidade de iniciativa do legislativo no Brasil; por outras palavras, a capacidade de iniciativa do legislativo, medida pelo volume de sua produção de leis e de políticas públicas ao longo do tempo, é baixa em comparação com a função legislativa do executivo, refletindo os limites derivados da supremacia desse último

poder na sua relação com o parlamento; (ii) as prerrogativas presidenciais e o processo de tomada de decisões nas duas casas do Congresso Nacional implicam em limitação da função de fiscalização e controle desse poder e, dessa forma, do seu papel de representação da sociedade; esse limite transparece no baixo volume de iniciativas relacionadas com os mecanismos de *accountability* horizontal; (iii) os mecanismos de funcionamento do presidencialismo de coalizão induzem a criação de uma dinâmica caracterizada menos pela disputa entre partidos e mais de contraposição entre a coalizão majoritária e a oposição; mas, ao mesmo tempo, eles induzem a uma diluição do papel da oposição (MOISÉS, 2011, p. 14).

Elas são muito diretas na explicação de um Poder Executivo “empoderado” quanto a prerrogativas legislativas, o que implica uma subestimação política do Congresso, em produzir suas funções precípuas, inclusive de fiscalização do Poder Executivo. Para tanto, o levantamento do processo legislativo é um forte indicador dos efeitos desse modelo governamental e parlamentar no Brasil.

Outro indicador importante para a verificação dos motivos sistêmicos para o presidencialismo de coalizão é a fragmentação partidária no Congresso Federal, especialmente na Câmara Federal. Dificilmente uma coligação partidária conseguirá maioria natural na Câmara Federal, apenas com os deputados eleitos pelos partidos originais da base governamental. O coeficiente do “número efetivo de partidos políticos” e o da “fragmentação partidária” pode revelar informações sobre um perfil do sistema partidário eleitoral propenso para um sistema parlamentarista.

## **10.4 Método**

A revisão do conceito de presidencialismo de coalizão é uma tarefa bibliográfica e documental (textos legais). Como uma base de

origem nacional, o Portal de Periódicos da Capes é sempre uma boa referência para a verificação da produção brasileira e estrangeira sobre o presidencialismo de coalizão, além de outras referências como o *Dicionário de Políticas Públicas* (NOGUEIRA, 2018).

Quanto aos dados e às informações do processo legislativo, do sistema partidário e eleitoral, as análises seguem no campo da estatística descritiva e da formação de indicadores e índices.

## 10.5 Resultados

A busca no Portal de Periódicos da Capes, em junho de 2021, da expressão “presidencialismo de coalizão”, obteve o resultado de 169 artigos publicados entre 1998 e 2021. Desses, alguns são revisões conceituais (COUTO; SOARES, 2021) ou da literatura (ALVES; PAIVA, 2017). Na essência, o conceito é o mesmo desde 1988.

### PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Abranches (1988, p. 21-22): “Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, presidencialismo de coalizão.”

Diferentemente dos EUA, o sistema partidário brasileiro é multipartidário, não apenas na quantidade registrada no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (no início de 2021 era 33 partidos com registro), mas com efetividade na Câmara Federal (23 partidos na legislatura de 2019-2022). Ou seja, é esta a combinação perigosa da qual Abranches (1988) se referia. No caso, as coalizões partidárias

para a sustentação de um governo são pertinentes aos governos parlamentares multipartidários, como na Alemanha e Itália. No Brasil, ao contrário, também são celebradas alianças partidárias nos moldes do parlamentarismo.

#### REGIME PRESIDENCIALISTA

Badie *et al.* (2008, p. 265): “A não divisão do poder executivo exercido e encarado por um chefe de Estado – o presidente – que é também chefe de governo, e sob a sua autoridade do qual os ministros não possuem autonomia política própria (as decisões pertencem apenas ao presidente); a eleição do presidente por sufrágio direto, que lhe confere a legitimidade maior que a das assembleias; a independência recíproca do presidente e do parlamento no quadro da uma divisão rígida dos poderes.”

O presidencialismo brasileiro é marcado por alguns elementos centrais: prerrogativas legislativas para o Poder Executivo. Isso pode ser visto pelos dados das pesquisas citadas abaixo:

#### HISTÓRIA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Santos e Almeida (2011, p. 21, 18): “[Num trabalho publicado em 2003, os autores] observaram que, em um universo de mais de duas mil leis aprovadas de 1985 a 1999, apenas 336 tiveram iniciativa de parlamentares.”

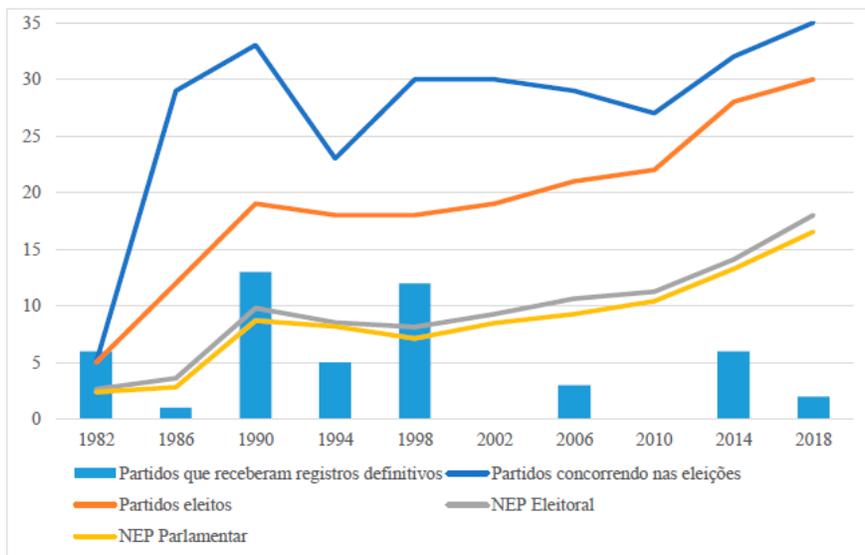
Moisés (2011) apresenta dados que apontam para números significativos. Os projetos de lei do Poder Executivo tramitam 271,4 média de dias, enquanto a média de dias dos projetos apresentados pelos próprios parlamentares foi de 964,8 dias. Os projetos do Poder Executivo, que foram aprovados durante o mesmo mandato, ficaram em 77%, enquanto nenhum projeto dos parlamentares foi aprovado na mesma legislatura: “Nenhuma lei de autoria do legislativo foi iniciada e aprovada no período de um mesmo governo, entre 1995 e 2006, contra 77,4% do executivo que sim conseguiram isso”.

A fragmentação partidária é um dos motivos para que os partidos políticos, no Congresso Nacional, não tenham força suficiente para impor uma maioria estável, nem os partidos da coalização governamental são fortes o suficiente para não precisarem de outros partidos de fora da coligação eleitoral que vendeu as eleições presidenciais. É importante o destaque da diferença entre coalizões e coligações. As coligações eleitorais são alianças entre partidos políticos para o período eleitoral, enquanto as coalizões são alianças para o período governamental.

No Brasil, depois das eleições de 1994, 21 partidos obtiveram representantes para deputado federal. Em 2018, nas eleições foram 30, mas no ano de 2021 eram “apenas” 23.

O Gráfico 4 revela que, nas eleições de 2018, o Brasil ultrapassou a faixa dos 15 partidos efetivos parlamentares, coeficiente que mede o grau de efetividade pelo peso proporcional de cada legenda. Entre os 35 partidos que concorreram, 30 obtiveram representantes na Câmara Federal, mas um pouco mais de 15 era o coeficiente de partidos parlamentares efetivos. Mesmo que a quantidade de partidos efetivos seja a metade dos eleitos, o que representa profunda fragmentação, demonstra ainda sim grande quantidade de partidos efetivos no parlamento. Nos outros países, sete partidos efetivos já é um coeficiente elevado (caso da Argentina e da Bélgica).

**Gráfico 4 – Número absoluto de partidos concorrendo nas eleições, número absoluto de partidos eleitos e número efetivo de partidos eleitoral e parlamentar (1982-2018)**



Fonte: Maglia (2020).

A fragmentação partidária é um elemento reforçador da necessidade de acordos entre os partidos com partidos que elegem o presidente e os demais partidos que elegem bancadas, relativamente, importantes.

#### CUSTOS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO

Couto (2018, p. 808): “A construção de coalizões se baseia principalmente na partilha de cargos públicos [...] Num contexto em que há um grande número de cargos na burocracia de Estado, disponíveis para negociações políticas, a construção da coalizão pode se mostrar contrária a critérios meritocráticos e republicanos de ocupação dos empregos públicos, comprometendo a eficiência do governo e a probidade administrativa.”

Abranches (2018, p. 341-342): “Já ficou claro, com três décadas de funcionamento ininterrupto e várias crises, que, no presidencialismo de coalizão no Brasil é governável, tem capacidades institucionais bastante robustas, porém tem défices que estão se aprofundando. Institucionais, na resolução de crises de impasse polarizado entre Executivo e Legislativo. De qualidade, coerência e persistência das políticas públicas que produz. De representatividade do sistema partidário e de qualidade da democracia.”

Vieira (2017, p. 134): “Prova disso são as chamadas bases institucionais do presidencialismo de coalizão, fundamentadas muito mais em excepcionalidades e interpretações de vinculação jurídica questionável. Boa parte das bases, em que se pretende desenvolver o presidencialismo de coalizão, são consideravelmente frágil – caso das regras regimentais e dos acordos políticos – e têm mesmo sido deliberadamente desconstruídas, por meio de decisões judiciais e alterações no arcabouço normativo, que rege a relação entre os Poderes – caso das MPs, que viabilizariam o poder de agenda do presidente da República. Tal cenário, com efeito, gera forte desestabilização institucional e fomenta a prática de formas ilícitas ou pouco republicanas de negociação.”

O presidencialismo de coalizão tem custos elevados para a democracia brasileira. A troca de favores entre os partidos políticos é prejudicial para a formação de verdadeiras coalizões programáticas que possam elaborar uma agenda pública mais representativa dos interesses da maioria.

## **10.6 Considerações finais**

As coalizões transformaram-se em imperativos da governabilidade (ABRANCHES, 2020, p. 157), mas elas cobram um preço muito alto para a frágil democracia brasileira, que ainda não tem apoio popular significativo.

O Brasil não demonstra que tais aspectos governamentais e parlamentares são modificados no curto prazo, mesmo com as

pequenas reformas eleitorais aprovadas no Congresso Federal em 2017 (como a cláusula de barreira).

## Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5- 4, 1988.

\_\_\_\_\_. **Presidencialismo de coalizão: raízes do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

\_\_\_\_\_. **O tempo dos governantes incidentais**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

ALVES, Vinícius; PAIVA, Denise. Presidencialismo de coalizão no Brasil: mapeamento do debate e apontamentos para uma nova agenda de pesquisa. **Revista de Estudos Brasileños (REB)**, v. 4, n. 6, p. 50-63, 1<sup>o</sup> sem. 2017.

BADIE, Bertrand *et al.* **Dicionário de ciência política e das instituições políticas**. Lisboa: Escolar Editora, 2008.

COUTO, Claudio. Presidencialismo de coalizão. *In*: NOGUEIRA, Marco Aurélio *et al.* **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Ed. da UNESP, 2018.

COUTO, Lucas; SOARES, Andéilton; LIVRAMENTO, Bernardo. Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, v. 34, 2021.

MAGLIA, Cristiana. **A permissividade da legislação e a criação de partidos políticos no Brasil (1979-2018)**. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 12., 19 a 23 out. 2020, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo, 2020. p.?

MOISÉS, José Álvaro (org.). **Papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio *et al.* **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Ed. da UNESP, 2018.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Alcir. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

VIEIRA, Gustavo Afonso Saboia. Bases e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão. **Revista de Informação Legislativa**, v. 54, n. 215, p. 117-137, jul./set. 2017.

# Capítulo 11

## Cultura política

### 11.1 Objetivos:

- conceituar cultura política, verificando as diferentes correntes de análise que estudam as culturas políticas nacionais;
- relacionar a cultura política à consolidação do Estado democrático de direito;
- relacionar os conceitos de cultura política e ideologia política.

### 11.2 Introdução

A onda internacional democratizante, posterior a Segunda Guerra Mundial, estimulou os estudiosos dos processos políticos em investigar até que ponto os eleitores realmente estavam aderindo aos princípios democráticos. De certa forma, desde que Rousseau (1712-1778) defendera o aumento da participação política para uma real transformação do contrato social, baseado na desigualdade para um contrato social efetivamente direcionado para a igualdade e emancipação humana, que a implementação da democracia moderna, no século XIX, tinha essa dúvida pairando sobre a cabeça das elites. Tocqueville (1805-1859) também teve papel importante na valorização da visão popular, desde seu famoso estudo etnográfico sobre a *Democracia na América*, lançado em 1835. Nele, o pensador francês destacou a democracia comunitária nos EUA, depois de ter passado um período perambulando pela ex-colônia britânica. Mas,

apenas na segunda metade do século XX, a preocupação com a visão política da maioria da população virou um tema de pesquisa.

Nesse sentido, o estudo de Almond e Verba foi fundamental para iniciar uma nova abordagem de estudo sobre a política, agora baseada na chamada cultura política de massa (ALMOND; VERBA, 1963). A dificuldade para a realização de pesquisas com amostras muito grandes, até de cunho internacional, era quase intransponível, se não fosse pela ajuda dos computadores e da estatística. Aos poucos, com os avanços tecnológicos, foram surgindo estudos sistemáticos sobre as culturas políticas nacionais, especialmente dos países mais desenvolvidos que ampliavam suas bases democráticas, a partir da metade do século XX.

Mas, a despeito do interesse nos resultados de pesquisas com muitas pessoas, havia desconfiança sobre os efeitos que a cultura política de massa poderia produzir na estabilidade e efetividade do sistema político. Para os adeptos das teorias institucionalistas, mais importante do que a cultura política era o bom funcionamento das instituições, como os integrantes da Teoria Geral do Estado.

Porém, a partir de estudos cada vez mais frequentes, e com a ajuda dos testes estatísticos (aprimorados), as pesquisas sobre as culturas políticas nacionais foi ganhando terreno e respeitabilidade, especialmente pela relação que a cultura política estabelecia com a manutenção e consolidação da democracia. Por isso, desde sempre os estudos no âmbito da cultura política tinham um foco principal em verificar a força da democracia, ainda em meio a contextos sociais adversos, como nos países subdesenvolvidos, local em que a democracia ocidental tinha dificuldades de consolidação. Nos anos 60 e 70 do século XX, mesmo depois dos episódios marcantes de

autoritarismo das experiências europeias entre as duas grandes guerras, países da periferia da Europa, do Cone Sul da América do Sul e de outras regiões da Ásia e África patinavam em experiências ditatoriais e/ou autocráticas. Nesse sentido, aumenta a força dos estudos de cultura política, pois havia uma grande interrogação sobre as relações entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento político.

Neste cenário internacional de preocupação com a consolidação da democracia emergiram três abordagens teóricas no seio da cultura política, todas elas tentando verificar quanto valores e atitudes culturais podiam impactar na consolidação da democracia, e no fortalecimento de sistemas políticos, baseados no Estado de Direito. Cada uma dessas abordagens tinha autores de referência, como David Easton (para a abordagem da legitimidade), Robert Putnam (para a abordagem comunitária) e Ronald Inglehart (para a abordagem da emancipação/desenvolvimento).

Atualmente, depois de décadas de pesquisas e testagens, já há comprovação empírica suficiente para consolidar a tese de que os valores (de cultura política) são fundamentais para a produção e consolidação de sistemas políticos democráticos e baseados em direitos racionais e igualitários. Ou seja, não é mais possível a concepção de um sistema político que não tenha forte impacto da cultura política de massa, mesmo que as elites sempre tenham um peso muito grande nos destinos das nações. Entretanto, a própria cultura das elites é impactada pela cultura popular. Mas, existe a ideologia política, e ela também exerce influência no destino democrático de uma nação.

As ideologias políticas também já se revelaram muito importantes para o sistema político. Alguns estudos tentaram comprovar o fim da importância da ideologia; eles obtiveram certo sucesso circunstancial nos anos 60 do século XX (BELL, 1980), mas não conseguiram explicar a dimensão subjetiva de funcionamento do sistema político de forma permanente e contemporânea. Os conceitos de ideologia e cultura política têm se mostrado resistentes com o passar dos anos.

Existe uma profunda diferença entre os conceitos de ideologia política e cultura política, apesar de ambos estarem interrelacionados, e presentes na subjetividade individual e coletiva.

### **11.3 Construção do problema/hipóteses**

“Como as evidências indicam que os valores de massa afetam a democracia, é importante saber precisamente quais valores de massa afetam mais a democracia” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 292). Essa pergunta traduz a indagação científica dos estudos de cultura política. Na verdade, a preocupação com a estabilidade e mudança do sistema político é algo indiretamente verificado nessa pergunta, pois o “casamento” entre as regras democráticas e os sistemas políticos ocidentais é uma constatação quase óbvia no século XXI, ainda que certos estudos revelem tendências antidemocráticas, pairando na cultura política atual (INGLEHART; NORRIS, 2019).

A hipótese para a indagação de Inglehart e Welzel (2009) afirma que são os valores de autoexpressão que conseguem mais impacto positivo na consolidação e efetividade da democracia, não os valores de legitimidade ou o capital social. Para tanto, são analisados dados de

cultura política internacionais, coletados na sétima rodada da Pesquisa Mundial de Valores (INGLEHART, 2020). Tal pesquisa foi aplicada entre 2017 e 2020, em 77 países de todos os continentes, inclusive no Brasil. É a maior pesquisa de cultura política do mundo. Também serão analisados dados da pesquisa do Latinobarômetro de 2018. O Latinobarômetro é um instituto chileno que aplica pesquisas de cultura política nos países latinos da América e da Europa (como a Espanha). Em ambos os casos, as pesquisas são estatisticamente representativas das populações mundial e latina, respectivamente.

Para a relação da cultura política e ideologia política, a questão é meramente tratada de forma revisional, pois a discussão da ideologia política é destacada para a verificação do tipo de relacionamento que ela estabelece com a cultura política. As formas de coleta e análise de dados para a questão da ideologia política são diferentes das estratégias utilizadas para a cultura política. Por isso, neste capítulo, apenas a relação conceitual entre elas é analisada (a partir de uma revisão da literatura).

#### **11.4 Método**

Os conceitos de cultura e ideologia política são revisados a partir de levantamentos bibliográficos na forma de narrativa textual conceitual.

A análise dos dados quantitativos das pesquisas de cultura política é realizada a partir das técnicas estatísticas descritivas e inferenciais multivariadas. A estatística descritiva é empregada para a análise dos dados do Latinobarômetro, enquanto a estatística

multivariada é empregada para a análise dos dados da Pesquisa Mundial de Valores.

O conhecimento de estatística é fundamental para a utilização efetiva dos recursos da Ciência Política, mas ele não é necessário, aqui, para a verificação da testagem da hipótese central. Existem bons livros sobre estatística voltados para os iniciantes, como Field (2009).

## **11.5 Resultados**

A revisão bibliográfica encontrou definições de cultura política em vários tipos de materiais. Como base consensual, a cultura política é a articulação de três dimensões subjetivas direcionadas à política, geralmente passíveis de serem transformadas em variáveis de análise: a dimensão sentimental e afetiva das pessoas com a política (as emoções e os sentimentos que as pessoas têm em relação às instituições e aos processos políticos, como eleições); a dimensão valorativa e normativa para a política (quais os princípios políticos que as pessoas valorizam e desejam para o sistema político); e a dimensão opinativa avaliativa que as pessoas têm em relação aos acontecimentos, às instituições e aos processos políticos (as opiniões baseadas em informações). A cultura política existe no plano individual de cada um, mas a que interessa para os estudos é a dimensão social, agregativa da cultura política de um grupo, de uma região ou de um país, ou até mesmo da população mundial.

### **CULTURA POLÍTICA E ESTABILIDADE SISTÊMICA**

Segundo Baquero e Prá (2007, p. 19): “[...] a difusão de determinados padrões de cultura política na sociedade constitui a base para o desenvolvimento de atitudes e comportamentos que dão sustentação aos regimes políticos. Se esta postulação está correta, então a estabilidade de

um sistema político é condicionada (não determinada), além de instituições sólidas e eficientes gestores públicos, pela presença de uma cultura política capaz de desenvolver uma base normativa de apoio aos princípios democráticos”.

A cultura política é uma dimensão atitudinal, isto é, existe de forma latente como uma pré-disposição comportamental (antes do comportamento efetivo). Como atitude, a cultura política existe subjetivamente de maneira latente, dificultando sua mensuração.

#### IDEOLOGIA POLÍTICA

Para Heywood (2010, p. 17): “As ideias e ideologias políticas podem funcionar como uma forma de cimento social, fornecendo a grupos sociais, ou mesmo a sociedades inteiras, um conjunto de crenças e valores unificadores. As ideologias políticas em geral têm sido associadas a determinadas classes sociais – por exemplo, o liberalismo à classe média, o conservadorismo à aristocracia agrária, o socialismo à classe operária e assim por diante”.

A ideologia política também tem um efeito “cimentador”, mas difere da cultura política porque tende a ser um fenômeno da elite para o restante da população, enquanto a cultura política é um fenômeno que parte de baixo para cima, ou seja, da população para as elites. Por isso, as ideologias políticas produzem efeitos na cultura política desde que consigam popularidade e consentimento. De outro lado, a cultura política produz efeitos nas ideologias políticas, na medida em que os padrões populares são decisivos nos momentos eleitorais e para a estabilidade/mudança do sistema político.

Diferentemente da ideologia não política (EAGLETON, 1997), as ideologias políticas são narrativas estruturadas de ideias, que partem das elites, de suas organizações e associações, em direção à

sociedade de massa, enquanto a cultura política é a resposta da cultura de massa às ideologias e demais influências.

Os estudiosos de cultura política sempre reconheceram os efeitos das ideologias políticas para a cultura política, mas nunca deram valor absoluto para tais efeitos, em vista de outras fontes mais importantes para a formação dos padrões de cultura política, como os níveis de desenvolvimento econômico e funcionamento das instituições.

Na verdade, os estudos de cultura política buscaram outras relações para os valores culturais do que com as ideologias políticas. De certa forma, o contrário era o foco de análise, não sobre os efeitos que a cultura política sofria, mas quais efeitos ela produzia. Nesse sentido, três abordagens se destacaram quanto à busca pelos efeitos dos valores na consolidação da democracia.

- Abordagem sobre legitimidade de apoio ao sistema político

Todos os sistemas políticos precisam de legitimidade (EASTON, 1965). Por isso, a verificação dos níveis de confiança no sistema político e na democracia tem sido tema de pesquisa entre estudiosos do Brasil e do mundo. No Brasil, por exemplo, Moises (2010) organizou uma coletânea de pesquisadores interessados nos graus de confiança nacional para as instituições democráticas e do sistema político. O apoio social concede legitimidade ao sistema, mesmo que a maior parte da população não se envolva nos processos políticos de forma cotidiana. Aliás, para esses pesquisadores, quanto menos envolvimento, mais estável será o sistema político e a democracia, ainda que a democracia não precise de regras voltadas ao estímulo de mais participação, ficando restritas a poucos mecanismos eleitorais de construção de consensos.

- Abordagem comunitária

Tal abordagem entende que a participação comunitária das pessoas e o associativismo em vários tipos de organização (política, esportiva, social, sindical, etc.) podem servir como uma espécie de “capital social” para o fortalecimento político. O capital social seria um tipo de recurso para o bom desenvolvimento comunitário do civismo, valor fundamental para que exista coesão social. Na verdade, esses autores defendem o fortalecimento da cultura cívica, importante do ponto de vista de formação de uma cultura republicana. Desde Tocqueville (1994) no século XIX, passando pelos estudos de Robert Putnam (PUTNAM, 1996, 2000, 2003) na época contemporânea, a cultura cívica é a base de sustentação da democracia e do Estado de Direito (PUTNAM, 2003).

- Abordagem sobre o desenvolvimento humano ou sobre a emancipação

Essa abordagem foi liderada pelo cientista político Ronald Inglehart, desde os anos 80 do século XX, período quando iniciou a maior investigação longitudinal de cultura política no mundo,, através da Pesquisa Mundial de Valores. Nessa abordagem, destacam-se os eixos valorativos que podem estar nas culturas políticas nacionais. Um dos eixos é polarizado pelos valores de sobrevivência (valores baseados numa sociedade da escassez, em que a população prefere segurança, emprego e renda, em detrimento da autonomia, e pelos valores de autoexpressão (no outro polo). Os valores de autoexpressão seriam o oposto dos valores de sobrevivência, pois afirmaria a autonomia em detrimento da autoridade, a liberdade em detrimento da segurança e a tolerância social em detrimento dos preconceitos (INGLEHART; WELZEL, 2009).

Assim, nem todos os valores comunais e formas de capital social são igualmente importantes para a democracia, mas, acima de tudo, aqueles motivados pelas aspirações de liberdade e escolha humana. Os valores de autoexpressão exploram essa dimensão. Esses valores são os que mais intrinsecamente se voltam para a essência emancipatória da democracia (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 294).

Para os culturalistas, a realidade política tem se deteriorado no plano político, o que pode colocar em risco a onda democratizante das últimas décadas (INGLEHART, 2018). Mas, no plano geral, os valores de autoexpressão são importantes fatores de proteção social à democracia. A Tabela 3 revela dados de um teste quanto à capacidade preditiva de três variáveis representativas das abordagens citadas.

Como representante da abordagem da legitimidade do sistema, a variável de confiança no governo foi respondida pelos entrevistados dos 77 países investigados na sétima rodada da Pesquisa Mundial de Valores. A variável foi estruturada num nível ordinal-escalar, com os entrevistados respondendo sobre seu grau de confiança entre 1 (nenhum) e 4 (muito). Nesse sentido, a variável *confiança no governo* é a representante da abordagem legitimidade.

A variável *associativismo* é a representante da abordagem comunitária do capital social. Nesse sentido, os entrevistados da Pesquisa Mundial de Valores responderam se participavam de diferentes entidades e associações. As respostas foram somadas para cada entidade/movimento da qual os entrevistados participavam, sendo que as respostas totais oscilaram entre zero (nenhuma participação) e 24 (total envolvimento social). Dessa forma, a variável associativismo representa a abordagem comunitária.

A variável de emancipação representa os valores de autoexpressão da abordagem do desenvolvimento/emancipação. Ela foi agregada, a partir das respostas dos entrevistados para um conjunto de questões, especialmente para que os entrevistados mostrassem sua valorização para questões de emancipação e autonomia, ou de defesa da autoridade e princípios tradicionais.

**Tabela 3 – Variáveis da democracia efetiva**

Preditores	Coeficientes padronizados <i>Beta</i>	<i>t</i>	Sig.	<i>R</i> <sup>2</sup> <i>ajustado</i>
(Constant)	-	-1,698	0,094	
Legitimidade	-0,563	-5,477	0,000	<b>0,324</b>
Capital social	-0,017	-0,164	0,870	
Emancipação	0,362	3,587	0,000	

Fonte: Elaboração do autor. Sig = significância.

O resultado do impacto das variáveis de cultura política na democracia efetiva foi de 0,324, o que pode ser interpretado como um resultado, em que 32% da variabilidade da democracia efetiva é explicada pelas três variáveis de cultura política. Mas, os resultados de *Beta* revelam os impactos individuais de cada variável. Nesse sentido, o resultado do impacto da legitimidade é negativo, isto é, vai no sentido oposto à consolidação da democracia efetiva. Ou seja, quanto mais cresce a confiança no governo, menos cresce a democracia efetiva. Isso significa que a confiança no governo não é uma garantia de que o sistema político será apoiado pelas pessoas, ao contrário, a

confiança no governo pode combinar com um governo não democrático.

A variável do capital social não produziu efeito significativo, como pode ser visto pelo valor de  $p$ , isto é, da coluna de sig. (significância estatística). Nesse sentido, maior ou menor nível de associativismo não produz efeitos para que haja democracia efetivada na realidade.

Na verdade, mesmo que o modelo com as três variáveis tenha produzido efeito na democracia efetiva em 32%, apenas a variável de autoexpressão produziu um efeito positivo, pois o valor de Beta revela que: quando mais valores de autoexpressão, maiores os valores da democracia efetiva (o que é a democracia efetiva pode ser visto no capítulo 6).

A Tabela 4, com os dados da pesquisa Latinobarômetro de 2018, mostra que, mesmo sem produzir muitos efeitos, há uma diferença importante entre os graus de confiança nos governos entre as pessoas nos países latinos. Pode-se verificar na Tabela 4 que os brasileiros estavam entre os cidadãos com menos confiança no governo central.

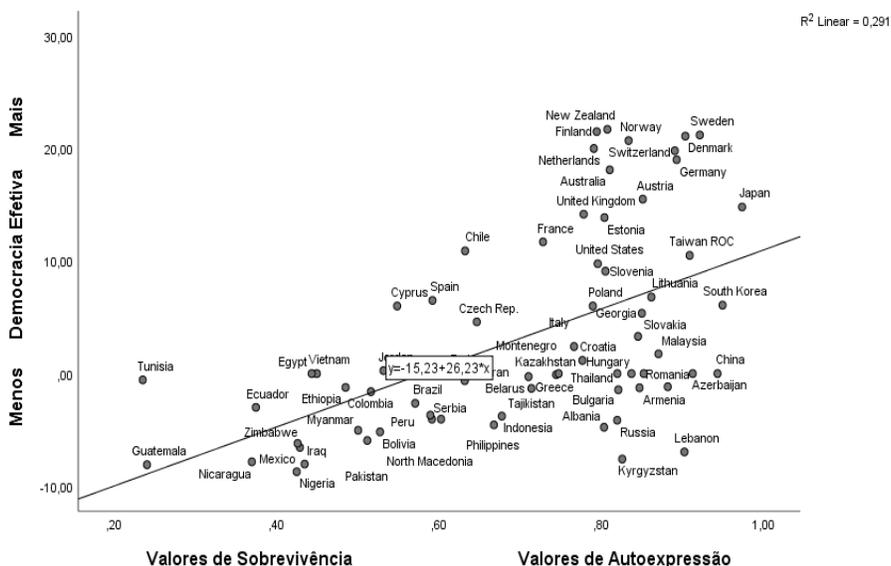
**Tabela 4 – Percentual de confiança no governo central**

País	Muita	Média	Pouca	Nenhuma	Total
Argentina	6,4	16,2	28,2	49,2	100
Bolívia	10,3	23,2	34,7	31,9	100
Brasil	1,8	5,4	32,9	59,9	100
Chile	4,6	35,1	35,3	25,0	100
Colômbia	6,0	16,4	37,2	40,4	100
Costa Rica	7,3	26,7	39,1	27,0	100
República Dominicana	7,3	15,0	27,4	50,4	100
Equador	5,1	21,1	43,6	30,2	100
El Salvador	3,1	7,3	31,3	58,3	100
Guatemala	6,4	9,9	35,1	48,6	100
Honduras	10,9	14,7	27,1	47,2	100
México	1,8	14,5	33,8	50,0	100
Nicarágua	11,2	9,7	16,6	62,5	100
Panamá	2,0	14,3	36,7	47,0	100
Paraguai	4,9	22,4	43,1	29,6	100
Peru	1,2	12,0	41,1	45,7	100
Uruguai	10,3	29,0	26,3	34,4	100
Venezuela	6,4	11,1	19,7	62,8	100

Fonte: Latinobarômetro (2018).

Voltando ao teste sobre o peso das variáveis de cultura política, o Gráfico 5 permite que sejam verificados os efeitos da cultura de emancipação para a consolidação da democracia efetiva.

**Gráfico 5 – Valores de autoexpressão/sobrevivência e democracia efetiva**



Fonte: Elaboração do autor.

O eixo x, horizontal, contém a variável de autoexpressão/sobrevivência, enquanto o eixo y contém a variável da democracia efetiva (menos democracia e mais democracia). A reta de regressão que expressa o valor de  $R^2$  (coeficiente de regressão, o mesmo da Tabela 3), mostra que sozinha a variável de autoexpressão impacta em 29% em y (democracia efetiva). Quanto aos países, no topo do Gráfico 1, aparecem os que são mais democráticos e com mais valores de autoexpressão: Nova Zelândia, Suécia, Dinamarca, Noruega, Alemanha, dentre outros. Já na parte inferior à esquerda, estão os países com menos democracia e valores de autoexpressão: Guatemala, Nicarágua, México, Tunísia, dentre outros.

## 11.6 Considerações finais

Os sistemas políticos nem sempre são democráticos, mas as democracias mais consolidadas tendem a trazer mais bem-estar social para os cidadãos. No caso, a cultura política mostra-se como um importante “preditor” de democracia e, por conseguinte, de desenvolvimento. Mas, o grande desafio político é dinamizar uma cultura política de autoexpressão em ambientes adversos socialmente. Se os países com índices mais elevados de desenvolvimento humano são os países mais democráticos, como é possível conseguir desenvolvimento sem uma democracia consolidada e um povo pouco adepto da autonomia?

### Referências

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The civic culture: political attitudes in five Western democracies**. Princeton: Princeton University Press, 1963.

BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara Reis. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2007.

BELL, Daniel. **O fim da ideologia**. Brasília: Ed. da UnB, 1980.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Informe 2018**. Disponível em: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org). Acesso em: 2018.

EAGLETON, Terry. **Ideologia**. São Paulo: Boitempo, 1997.

EASTON, David. **A systems analysis of political life**. New York: Wiley, 1965.

FIELD, Andy. **Descobrendo a estatística usando o SPSS**. Porto Alegre: Penso, 2009.

HEYWOOD, Andrew. **Ideologias políticas: do liberalismo ao fascismo**. São Paulo: Ática, 2010.

INGLEHART, Ronald *et al.* **World values survey**: round seven – Country-Pooled Datafile. Madrid, Spain & Vienna, Austria: JD Systems Institute e WVSA Secretariat. 2020. DOI org/10.14281/18241.1.

INGLEHART, Ronald. **Cultural evolution people's motivations are changing, and reshaping the world**. New York: Cambridge University Press, 2018.

INGLEHART, Ronald; NORRIS, Pippa. **Cultural backlash Trump, Brexit, and authoritarian populism**. New York: Cambridge University Press, 2019.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. **Modernização, mudança cultural e democracia**: a sequência do desenvolvimento humano. São Paulo: Francis, 2009.

MOISES, José Álvaro (org.). **Democracia e confiança**: por que os cidadãos desconfiam das instituições políticas. São Paulo: Edusp, 2010.

PUTNAM, Robert. **Better together**: restoring the American community. New York: Simon & Schuster, 2003.

\_\_\_\_\_. **Bowling alone**: the collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster, 2000.

\_\_\_\_\_. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

# Capítulo 12

## Políticas públicas

### 12.1 Objetivos:

- conceituar políticas públicas, verificando as conexões entre elas e o direito;
- verificar os ciclos de funcionamento das políticas públicas, e os métodos de análise.

### 12.2 Introdução

No *Dicionário de políticas públicas* (NOGUEIRA, 2018), 24 políticas possuem verbetes: de assistência, de ciência e tecnológica, de cultura, de emprego, de esporte, de infraestrutura, de salário-mínimo, de saúde, de segurança pública; além das políticas: econômica, externa, fiscal, habitacional, indigenista, social, agrícola, de comunicação, de inclusão social, de educação, de inclusão digital, para crianças e adolescentes, territorial. Talvez estas, e mais algumas outras, como de seguridade social (incluindo-se a política de previdência social), a política ambiental e a política de imigração, etc., sejam as mais conhecidas. Mas, dependendo da conceituação de política pública, também podem ser incluídas a democratização, ou a política pública de acesso aos direitos políticos, assim como existiria uma política de acesso à justiça. A democracia e o direito também são políticas públicas?

Como a política é uma palavra polissêmica, é preciso certa diferenciação para verificarmos o enquadramento do tipo de política que é a “política pública”. As políticas públicas são, em inglês,

denominadas de *policy*, como um tipo de política, por exemplo, uma política de saúde, ou uma política de educação (NOGUEIRA, 2018). A política também é *politics*, como processo político, relação entre amigo-inimigo (SCHMITT, 1992), eleição. E a política também é *polity*, ou seja, instituições políticas, espaço da política (VIANNA, 1999). As políticas públicas muitas vezes são confundidas com o processo político das disputas, o que acaba sempre atrapalhando a dimensão científica e técnica da política. Um exemplo sempre recorrente é com a política de saúde, pois ela tem uma relação forte com a ciência, ainda que muitas pessoas encarem a saúde como *politics*, processo de disputa.

A discussão sobre as políticas públicas tem uma história de descontinuidade quanto ao interesse de cientistas e estudiosos. Com a criação do Estado de Bem-Estar Social no pós-Segunda Guerra Mundial, as políticas públicas atingiram o centro das preocupações políticas e acadêmicas, justamente pela ampliação de atuação do Estado Social. Também as sucessivas ondas de cidadania produziram efeitos significativos para as políticas públicas em vista da grande quantidade de novos códigos e leis para a recepção, o reconhecimento, a efetivação e avaliação dos direitos legislados. De certa forma, a combinação do Estado Social com as ondas sucessivas de novos direitos fez com que fosse preciso um tratamento especial para os direitos fundamentais, no conjunto dos direitos civis, políticos e sociais (CANOTILHO; CORREIA; CORREIA, 2015).

As políticas públicas não são, necessariamente, ou exclusivamente, assunto do Estado ou do governo. Elas são mais amplas do que o Estado, podendo ser geridas, prestadas e avaliadas pela sociedade civil. É claro, tal implicação sempre causa temor, pois

há uma expectativa de que uma política pública controlada pelo Estado seja uma política que não dependa de preferências e privilégios, nem de lucratividade e ganhos (que não os previstos pelas atividades-fim).

Além do bem comum, as políticas públicas dialogam com conceitos abstratos e genéricos, no que concerne às suas finalidades. Há, por assim dizer, uma relação de causa e efeito entre a política pública e o interesse público, bem ao espírito da república e dos princípios democráticos. Por isso, nas últimas décadas vem crescendo a discussão das políticas públicas pela ótica do “comum”, que não é a mesma coisa de “bem comum”, ou de interesse público. Mas, qual é a diferença, então? Vejamos.

### **12.3 Construção do problema/hipóteses**

A tridimensionalidade das políticas públicas obriga uma visão interdisciplinar para a discussão conceitual e prática. Como as políticas públicas são “parcializadas” nas atividades que prestam, protegem e atendem, cada política pública possui uma relação estreita com os direitos em questão: educação, saúde, impostos, etc. Por isso, nem sempre é fácil a indicação e/ou aceitação de um ministro da Saúde, que não tenha tido formação na saúde, como se a condução de uma política pública fosse confundida com as atividades-fim “geridas”. A troca de posição não causa o mesmo espanto, pois, se um administrador fosse fazer uma cirurgia, a situação poderia até parar na “polícia”. Mas, o contrário, um profissional da saúde na chefia do Ministério da Saúde não seria visto como caso de “polícia”. Nesse sentido, uma primeira pergunta trata da política pública como área

específica de direito (saúde, educação, transporte), e a indagação é: Até que ponto uma política pública é saúde, mas também deve ser gestão, administração, planejamento, governança, etc.?

Como as políticas públicas também são direitos, elas são estruturadas de forma legal, na mesma situação da pergunta anterior: Até que ponto uma política pública é direito e, de forma inversa, até que ponto o direito é uma política pública?

Por fim, uma política pública é um compromisso político, ético e constitucional. Dessa maneira, deve ser avaliada e reformulada para atender a esses princípios e às diretrizes. Dessa forma, como avaliar as políticas públicas, no sentido de que elas respondam aos anseios democráticos, técnicos, científicos e administrativos?

As hipóteses provisórias são: (i) sim, a política pública também é gestão e, como tal, devem ser conduzidas a partir de regras administrativas, demandando profissionais qualificados nesse quesito; (ii) como direito, a política pública segue o fluxo do amplo processo de jurisdicionalização e de “judicialização”. Na verdade, como as políticas são “direitos”, a jurisdicionalização começa muito antes da “judicialização”; (iii) as políticas ainda não são avaliadas na sua completude, pois elas são a efetivação social da democracia, mas nem sempre elas são avaliadas, a partir de procedimentos democráticos. Mas, como ciência, as políticas públicas precisam ser também avaliadas de um ponto de vista que destaque a cientificidade das ações. E, como a política tem que cumprir missões e princípios, ela precisa ser avaliada pelo prisma dos objetivos, que busca incentivar, minimizar, erradicar, bonificar, etc.

## 12.4 Método

A busca conceitual e interdisciplinar das políticas públicas precisa passar pelas revisões de literatura. Mas, para que se possa verificar se as políticas estão sendo, e como estão sendo avaliadas, nada substitui uma estratégia de pesquisa, que se foque no trabalho de campo, especialmente de dados e informações sobre as tais avaliações e controles (sobre as políticas públicas).

Existem várias abordagens sobre políticas públicas, dependendo das formas de estudo, são muito diferentes. A uma discussão gerencial sobre as políticas públicas, assim como há todo um debate sobre a relação das políticas públicas e a cidadania. Por outro lado, se as políticas públicas estão sendo avaliadas, dificilmente isso não será com dados quantitativos, como na criação de índices e indicadores.

## 12.5 Resultados

As políticas públicas são conjuntos de ações, estratégias, projetos e programas administrados por autoridade pública e orientados por pela busca de determinados princípios e objetivos (LUCAS, 2021, p. 309).

As políticas públicas são ações. De certa forma, elas representam o Estado em movimento, ainda que possam mobilizar também a sociedade civil. Atualmente, do ponto de vista formal e legal, as políticas públicas são os meios de relação entre governantes e governados. No passado, quase exclusivamente, os meios de relacionamento eram através do uso da força e da violência.

Todas as políticas públicas no Brasil têm algum tipo de lei que serve de base para a operação e avaliação. Por exemplo, os portais ou

*sites* de ministérios, secretarias estaduais ou municipais, sempre têm uma aba para o acesso à legislação pertinente, aquela que diz respeito de forma direta à política pública em questão. Mas, a própria Constituição Federal é uma matriz de políticas públicas (CAVALCANTE FILHO, 2017). Nesse sentido, as políticas públicas têm um fundamento legal (BUCCI, 2013), seja em relação aos direitos fundamentais (FONTE, 2013), seja em relação aos direitos sociais (CANOTILHO; CORREIA; CORREIA, 2015). “A adoção de um critério material de fundamentalidade dos direitos é de inegável importância quando se discute a possibilidade de controle judicial de políticas públicas orientando aos direitos fundamentais” (FONTE, 2013, p. 82). A “fundamentalidade” passa pela estruturação da política pública como um direito, com procedimentos, prazos, fluxos e controle social.

Porém, não são apenas os operadores do direito que conduzem as políticas públicas, a despeito da grande “judicialização” presente atualmente. Dessa forma, as políticas públicas também são ações praticadas por gestores e representantes políticos, o que empresta certa “discrecionalidade” política de condução. As leis no Brasil são relativamente exaustivas nas prescrições do que é para ser feito, mas, de outro lado, num país democrático, a condução das políticas públicas pelo órgão governamental pressupõe que exista margem política para que os representantes incluam elementos ideológicos nas políticas públicas. As políticas públicas, como *policy*, acontecem dentro de instituições políticas públicas, *polity*, mas é quase impossível que a política pública não vire um caso de *politics* (disputa política). E isso é derivado da quantidade de poder decisório que o governante tem para a condução da política pública.

De qualquer maneira, as políticas públicas seguem o ciclo político, republicano e democrático, para serem criadas, aplicadas e avaliadas.

A primeira instância do ciclo é a da *agenda setting*, ou seja, da transformação das demandas sociais em tema relevante nas discussões políticas. Se não existe nada legislado sobre tal demanda, ela ainda precisará passar pelo processo legislativo, centralizador moderno das demandas que querem virar lei e política pública. É claro, a porta de entrada da política pode ser outra, especialmente as que são abertas pelo Poder Executivo. Na verdade, muitas pessoas recorrem diretamente ao Poder Executivo para a transformação de demandas em políticas públicas, mas somente o processo legislativo garante que aquela demanda vire uma política pública de Estado.

O segundo momento é marcado pelo processo legislativo, quase sempre mobilizador de intensos debates, até pelas ferramentas: das audiências públicas, da formação de comissões especiais e pelo assessoramento de notáveis. Alguns tratam essa fase como de *decision-making* entre os parlamentares, o governo, os partidos políticos e a sociedade civil (TSEBELIS; KÖNIG; DEBUS, 2011). Esse é um momento especial para a conquista da estabilidade parlamentar, governamental e social, pois a impossibilidade desses processos pode acarretar uma crise social pela falta de interação política.

A terceira fase é a da implementação da política pública. Para tanto, há uma mobilização de recursos, pessoas e instituições. Para um país, depois de muitas políticas públicas implementadas, forma-se uma espécie de arranjo jurídico e institucional das políticas públicas. Há, em linhas gerais, a formatação de um desenho das políticas

públicas. Pelo perfil federativo, as esferas acabam concorrendo na condução das políticas públicas, muitas vezes com sobreposições dos entes federativos. Também fazem parte da aplicação toda uma rede de entidades públicas, privadas, confessionais, filantrópicas, etc.

A quarta dimensão do ciclo é da avaliação da “responsividade” (*accountability*), operacionalidade e constitucionalidade (FONTAINE, 2020). A “responsividade” é marcada pelo vínculo eleitoral e democrático fundado nas propostas de campanha. Por isso, as políticas públicas não são apenas serviços prestados por especialistas que decidem, de forma discricionária, as decisões do que e como fazer. As políticas públicas também são instrumento de disputa política legítima entre as forças partidárias e sociais. Mas, também existem as avaliações operacionais (procedimentais) sobre o bom funcionamento técnico e científico das políticas. Como as políticas públicas são movidas a resultados, a constitucionalidade dialoga com os princípios que governam as políticas (LEVER; POAMA, 2019).

Os princípios relacionados à política pública estruturam-se, cada vez mais, pela discussão do “comum” (LAVAL; DARDOT, 2016; HARDAT; NEGRI, 2016).

#### O COMUM

Segundo Laval e Dardot (2015, p. 519): “O comum tal como o entendemos significa, sobretudo, o autogoverno dos seres humanos, das instituições e das regras criadas para ordenar suas relações mútuas. Está, portanto, enraizado na tradição política da democracia, em especial a experiência grega”.

O direito é uma política pública? Sim e não. Sim, porque existe a política de acesso à justiça, às garantias e aos princípios

fundamentais. Tal política é conduzida pelos órgãos do Poder Executivo, mas também pelo Poder Judiciário (gestor da política de acesso à justiça). Porém, o direito também é a estrutura das políticas públicas, talvez a principal estrutura juntamente com os elementos administrativos. Ambas as dimensões jurídicas e administrativas são básicas para todas as políticas públicas: saúde, educação, transporte, segurança, etc. Todas as políticas públicas são saúde, (+) direito, (+) gestão; educação, (+) direito, (+) gestão, e assim por diante.

Mas, as políticas públicas também são democracia, ainda que em menor escala, justamente pela necessidade de controle social.

#### CONTROLE SOCIAL

O **controle social** é a participação da sociedade na administração pública, com o objetivo de acompanhar e fiscalizar as ações de governo, a fim de solucionar os problemas e assegurar a manutenção dos serviços de atendimento ao cidadão. O desenvolvimento do controle social é uma das diretrizes da Lei de Acesso à Informação.

Assim como é fundamental o desenvolvimento da cultura da transparência, dentro da Administração Pública, também é necessário que a sociedade tome conhecimento do seu direito de acesso à informação, e saiba como usá-lo, para acompanhar as ações governamentais.

Utilizando as informações públicas de maneira eficiente, o cidadão amplia suas possibilidades de participar do debate público e da gestão do Estado. Dentre outras coisas, o cidadão pode verificar onde e como está sendo aplicado o dinheiro dos seus impostos, podendo ajudar a decidir os gastos futuros, colaborando com o orçamento participativo, e até detectando má aplicação e desvios.

Na prática, isso significa o fortalecimento do controle social que também é uma importante ferramenta para o combate à corrupção e à má gestão (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO).

Disponível em: <https://acessoainformacao.es.gov.br/o-que-e-controle-social>. Acesso em: 25 set. 2021.

Sobre a avaliação das políticas públicas, existem três tipos mais frequentes de avaliações atualmente: os graus de satisfação e de avaliação do público-alvo (cidadania); a avaliação técnica e jurídica realizada por órgãos como o Ministério Público e Tribunais de Contas, e as avaliações que os próprios gestores fazem para medir desempenho e resultado.

No caso do governo federal, a Casa Civil da Presidência da República publicou, em 2018, um extenso guia sobre as avaliações internas que eram feitas sobre as políticas públicas.

Qualquer tipo de dados produzido no exercício da política pública pode servir de indicador de desempenho. Mas, o “privilegiamento” de um tipo de dado, em detrimento de outro, sinaliza mais para os modelos políticos dos governantes do que para critérios técnicos e científicos. Como no caso da saúde, especialmente num contexto de pandemia, a seleção de indicadores que revelem os efeitos das políticas empregadas para a minimização, erradicação da pandemia, mostram as visões de mundo de quem fez a seleção. É a antiga forma de interpretar sobre a quantidade de água num copo (50% preenchido): ele está meio cheio, ou meio vazio? Dessa forma, as avaliações técnicas podem dificultar ou facilitar o entendimento popular sobre a política em questão.

## **12.6 Considerações finais**

Ninguém pode ter um poder discricionário no âmbito das políticas públicas, pois é preciso que o povo fiscalize as ações, até mesmo as ações do Poder Judiciário. Por isso, é como se uma das

principais políticas públicas fosse a do controle social, casada com a política de participação social e transparência das informações.

O sistema político de um país é desenhado de forma complexa, pois precisa prever o fluxo de todas as relações entre todos esses tipos de políticas e direitos.

## Referências

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Direitos fundamentais sociais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA *et al.* **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post***. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. v. 2.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A constituição de 1988 como matriz de políticas públicas: direitos, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais. *In*: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (org.) **Políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2017.

FONTAINE, Guillaume (org.). **The politics of public accountability: policy design in latin american oil exporting countries**, Switzerland: Palgrave, MacMillan, 2020.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Bem-estar comum**. São Paulo: Record, 2016.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **Común: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI**. Barcelona: Gedisa, 2016.

LEVER, Annabelle; POAMA, Andrei (org.). **The routledge handbook of ethics and public policy**. New York: Routledge, 2019.

LUCAS, João Ignacio Pires. Políticas públicas. *In*: SÍVERES, Luiz; NODARI, Paulo César (org.). **Dicionário de cultura de paz**. Curitiba: CRV, 2021. v. 2.

NOGUEIRA, Marco Aurélio *et al.* **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2018.

SCHMITT, Carl. **O conceito do político**. Petrópolis: Vozes, 1992.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.

TSEBELIS, George; KÖNIG, Thomas; DEBUS, Marc (org.). **Reform processes and policy change**: veto players and decision-making in modern democracies. New York: Springer, 2011.

