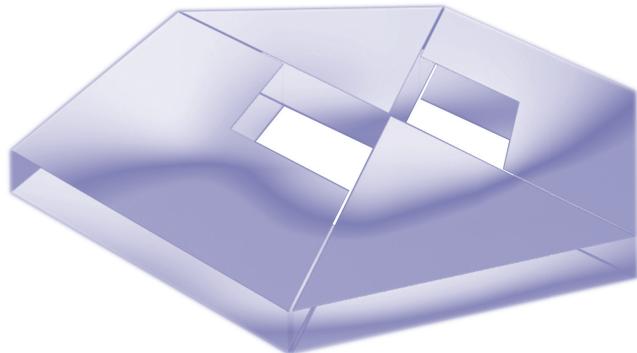


Bacharelado em

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Ciência Política

*Ricardo Corrêa Coelho
Helena da Motta Salles*



© 2015 Universidade Federal de Santa Catarina



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhamento 3.0 Brasil, podendo a OBRA ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

1^a edição – 2009

2^a edição – 2012

C672c

Coelho, Ricardo Corrêa

Ciência política / Ricardo Corrêa Coelho, Helena da Motta Salles. – 3. ed. rev.
amp. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC ; [Brasília]
: CAPES : UAB, 2015.
190p. : il.

Bacharelado em Administração Pública
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-7988-260-9

1. Ciência política – Estudo e ensino. 2. Ciência política – Filosofia. 3. Administração Pública. 4. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 32

Catalogação na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Bacharelado em Administração Pública

CIÊNCIA POLÍTICA

Ricardo Corrêa Coelho
Helena da Motta Salles



2015

3^a Edição Revisada e Ampliada

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS

Universidade Federal de Santa Catarina

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

AUTORES DO CONTEÚDO

Ricardo Corrêa Coelho

Helena da Motta Salles

EQUIPE TÉCNICA – UFSC

Coordenação do Projeto

Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos

Denise Aparecida Bunn

Projeto Gráfico

Adriano Schmidt Reibnitz

Annye Cristiny Tessaro

Editoração e Ilustração

Adriano Schmidt Reibnitz

Revisão Textual

Claudia Leal Estevão

Capa

Alexandre Noronha

Créditos da imagem da capa: extraída do banco de imagens Stock.xchng sob direitos livres para uso de imagem.

SUMÁRIO

Apresentação.....	7
-------------------	---

Unidade 1 – Conceitos Básicos da Ciência Política

Conceitos Básicos da Ciência Política	11
Poder.....	11
Características do Poder do Estado	24
Organização do Estado.....	26
A Preponderância do Executivo e o Papel da Administração Pública	34

Unidade 2 – Fundamentos Teóricos da Ciência Política

Fundamentos Teóricos da Ciência Política	41
O Pensamento Liberal	43
O Pensamento Marxista	53

Unidade 3 – Formas de Governo e Regimes Políticos

Formas de Governo e Regimes Políticos	73
Democracia e Autocracia.....	74
Tipos de Autocracias.....	77
Tipos de Democracias.....	98

Unidade 4 – Representação e Sistemas Partidários

Representação Política.....	115
Eleições Majoritárias e Eleições Proporcionais	118

Unidade 5 – A Construção da Democracia no Brasil

A Construção da Democracia no Brasil	143
Revisão Histórica	143
A Redemocratização	154
A Federação Brasileira	158
A Descentralização.....	159
A Dimensão Participativa da Democracia	166
A Reforma do Estado de 1995.....	169
 Considerações finais.....	181
 Referências.....	183
 Minicurículo	190

APRESENTAÇÃO

Caro estudante,

Neste curso, você está estudando disciplinas de diferentes áreas do conhecimento, e *Ciência Política* é uma delas.

E por que estudar *Ciência Política* em um curso de Bacharelado em Administração Pública? Que contribuição esta disciplina poderá trazer para a sua formação? Essas perguntas são extremamente relevantes e devem ser respondidas desde já para que você possa melhor aproveitar os conteúdos desta disciplina.

A *Ciência Política* é parte necessária dos currículos de formação em Administração Pública e tem importante contribuição a oferecer ao administrador público, em todos os níveis, porque o seu objeto é precisamente o poder do Estado, e o Estado é o campo de trabalho do administrador público. Na condição de agente do Estado, o administrador público sempre exerce algum poder sobre a sociedade, que será maior ou menor de acordo com o grau hierárquico do cargo que ele ocupa na Administração.

O campo de estudo da *Ciência Política* é muito vasto, não só porque as relações entre Estado e sociedade têm múltiplos aspectos, mas porque as relações de poder permeiam todas as interações dos indivíduos e grupos na sociedade. Como ciência social, vai estudar o exercício, a distribuição e a organização do poder na sociedade. Por essa razão, focaremos o nosso estudo nos temas de reflexão da *Ciência Política* mais diretamente relacionados à ação do administrador público.

Esta disciplina está dividida em cinco Unidades. As quatro primeiras são de autoria do Professor Ricardo Corrêa Coelho; e a quinta, da Professora Helena da Motta Salles, foi acrescentada na reedição deste material para o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP).

Na Unidade 1, você estudará alguns conceitos básicos da *Ciência Política* que serão utilizados durante toda esta disciplina no estudo das relações entre o Estado e a sociedade.

Na Unidade 2, você estudará algumas das teorias fundamentais da *Ciência Política*. Essas teorias não apenas são importantes para uma compreensão mais apurada das relações entre Estado e sociedade e das funções da Administração Pública como são fundamento das ideologias, das visões de mundo e dos projetos políticos que se encontram em disputa nas democracias contemporâneas.

Na Unidade 3, você estudará as principais formas de governo e os regimes políticos existentes nas sociedades contemporâneas. As diferentes formas de organização do governo e dos regimes políticos impactam diretamente o funcionamento da Administração Pública, as políticas públicas implementadas e as relações entre o Estado e os agentes privados no mercado que afetam diretamente o dia a dia do administrador público.

Na Unidade 4, você estudará as formas de representação política e de organização dos sistemas partidários, que são mecanismos essenciais de funcionamento das democracias contemporâneas e têm influência direta na dinâmica política das nossas sociedades.

Por fim, na Unidade 5, você terá a oportunidade de rever, em grandes linhas, os períodos da história do Brasil republicano e compreender algumas das principais características da democracia instaurada no País desde a Constituição de 1988.

Ao final desta disciplina, você deverá ter desenvolvido um conhecimento mais amplo e integrado do funcionamento do sistema político e sua relação com a vida das pessoas na sociedade, em geral, e com a Administração Pública, em particular.

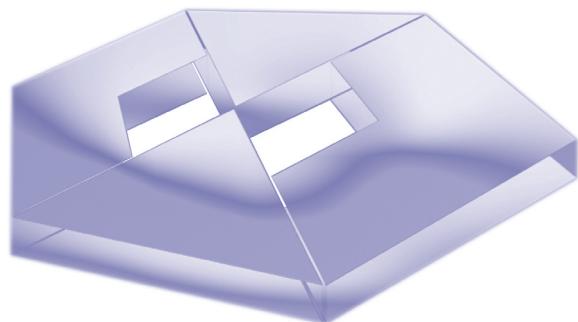
Bons estudos!

Professores

Ricardo Corrêa Coelho e Helena da Motta Salles

UNIDADE 1

CONCEITOS BÁSICOS DA CIÊNCIA POLÍTICA



OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Discutir o conceito de poder e utilizá-lo com adequação e precisão;
- ▶ Identificar como o poder político é exercido pelo Estado;
- ▶ Diferenciar Poderes do Estado de funções do Estado;
- ▶ Diferenciar Estado de governo; e
- ▶ Compreender o papel da Administração Pública no seio do Estado.

CONCEITOS BÁSICOS DA CIÊNCIA POLÍTICA

Caro estudante,

Em nosso dia a dia usamos indistintamente alguns termos sem atentarmos para o seu conteúdo específico. Por exemplo, frequentemente empregamos “governo” e “Estado” como palavras sinônimas. Em geral, confundimos “governo” com “Administração Pública”. E colocamos em pé de igualdade o “poder econômico” e o “poder político”. Além disso, grande parte das pessoas não tem ideia clara do conteúdo das palavras “poder” e “política”, embora as utilizem com assiduidade em seu cotidiano.

Se você nunca estudou *Ciência Política*, deve, provavelmente, se encontrar entre essa maioria – o que é absolutamente natural. No entanto, para que possamos desenvolver um conhecimento mais sólido e sistemático sobre política, temos de empregar essas palavras com rigor, isto é, utilizá-las como conceitos que têm aplicação e conteúdo específicos.

Tratemos, então, de precisar os termos que iremos utilizar nesta disciplina, a começar pelo conceito fundamental de “poder”.

Bons estudos!

Poder

O poder supõe quatro elementos, a saber:

- ▶ **sujeito:** pode ser um indivíduo, um grupo ou uma organização que exerce o poder;
- ▶ **objeto:** pode ser um indivíduo, um grupo ou uma organização sobre o qual o poder é exercido;

Uma organização não é outra coisa senão um grupo de pessoas agindo de forma articulada em torno de um objetivo comum.



- ▶ **meio**: pode ser um bem ou um recurso que o sujeito utiliza para exercer poder sobre o objeto; e
- ▶ **fim**: é o objetivo, ou a finalidade, com que o poder é exercido pelo sujeito sobre o objeto.

Ao longo da história, os tipos de poder foram definidos e classificados basicamente de duas formas: de acordo com os meios pelos quais ele é exercido; e de acordo com os fins do seu exercício. A tipologia clássica define as formas de poder de acordo com os fins, enquanto a tipologia moderna o define conforme os meios.

A Tipologia Clássica das Formas de Poder



Saiba mais

Aristóteles

Filósofo grego, nasceu em Estagira, na Macedônia, em 384 a.C., e morreu em Eubeia, na Grécia, em 322 a.C. Aristóteles foi preceptor do filho do Rei Felipe, da Macedônia, que se tornou conhecido como Alexandre, o Grande. Fez de sua escola um centro de estudos, cujos mestres se distribuíam por especialidade, até mesmo em ciências positivas. Aristóteles frequentou a academia de Platão e é considerado o seu discípulo mais ilustre. Foi, ainda, autor de diversas obras, entre as quais *A Política*. Fonte: Moura (2004).



Aristóteles formulou a tipologia clássica das formas de poder com base no interesse em favor do qual o poder é exercido:

- ▶ **poder paterno**: exercido pelo pai sobre o filho no interesse do filho;
- ▶ **poder despótico**: exercido pelo senhor sobre o escravo no interesse do senhor; e
- ▶ **poder político**: exercido pelos governantes sobre os governados no interesse de ambos.

Para que você entenda a dimensão da contribuição da tipologia clássica, ou aristotélica, para a *Ciência Política* e a sua importância para a compreensão da política nos dias de hoje, vamos examiná-la à luz dos elementos, já referidos, que compõem as relações de poder.

Aristóteles considera apenas três dos quatro elementos do poder – sujeito, objeto e fim –, deixando de lado o meio, que somente será considerado na tipologia moderna. Como você pode observar na definição das três formas de poder sintetizadas no Quadro 1, o poder paterno é exercido no interesse do objeto de seu exercício – o filho –;

o poder despótico é exercido no interesse do sujeito que o exerce – o senhor –; e o poder político é exercido no interesse do sujeito e do objeto – governantes e governados.

TIPOS DE PODER	SUJEITO	OBJETO	FIM
Paterno	Pai	Filho	Interesse do objeto
Despótico	Senhor	Escravo	Interesse do sujeito
Político	Governantes	Governados	Interesse do sujeito e do objeto

Quadro 1: Tipologia aristotélica das formas de poder

Fonte: Coelho (2010, p. 15)

Das três formas de poder da tipologia clássica, o poder político é, sem dúvida, o mais complexo, pois é exercido no interesse dos dois agentes envolvidos na relação – sujeito e objeto –, e não do lado de um só deles – sujeito ou objeto.

Diante da definição aristotélica de poder político, você certamente irá se perguntar: será que Aristóteles acreditava que o poder político seria, sempre, exercido no interesse de governantes e governados?

A resposta é não. Para Aristóteles, o poder político deve ser exercido no interesse de ambos, mas nem todos os governos o exercem dessa forma. Aristóteles era bem consciente de que alguns – ou muitos – governantes exercem o poder em seu próprio interesse, tal como o senhor exerce o poder sobre os seus escravos, isto é, despoticamente, e não no interesse de ambos, como deveria ser. Para dar conta desse problema, Aristóteles criou outra tipologia – a das formas de governo – cujo critério de classificação seria o mesmo da tipologia das formas de poder: a finalidade – interesse – do exercício do poder dos governantes sobre os governados.

A tipologia aristotélica das formas de governo agrupa uma variável a mais à tipologia das formas de poder – o número de governantes – e segue dividida em três categorias:

- ▶ governo de um só;
- ▶ governo de poucos; e
- ▶ governo de muitos.

Para compreender melhor essa classificação, observe o Quadro 2.

QUANTIDADE DE GOVERNANTES	BOA FORMA DE GOVERNO – EXERCIDA NO INTERESSE DE GOVERNANTES E GOVERNADOS	FORMA DEGENERADA DE GOVERNO – EXERCIDA APENAS NO INTERESSE DO GOVERNANTE
Um	Monarquia	Tirania
Poucos	Aristocracia	Oligarquia
Muitos	Politeia	Democracia

Quadro 2: Tipologia aristotélica das formas de governo

Fonte: Coelho (2010, p. 16)

Para Aristóteles, o **bom governo** é sempre orientado para satisfazer o interesse de todos – governantes e governados –, podendo ser exercido:

- ▶ por um só indivíduo, o rei, no caso da monarquia;
- ▶ por uma minoria, os melhores, no caso da aristocracia; ou
- ▶ pela maioria, no caso da politeia, que significa o governo da *pólis* – cidade-Estado.

Já o **mau governo**, ou as formas de governo degeneradas, é sempre orientado para satisfazer o interesse do(s) governante(s) e também pode ser exercido:

- ▶ por um só indivíduo, isto é, pelo tirano, que exerce o poder em seu próprio interesse em detrimento dos interesses dos governados (tirania);
- ▶ por uma minoria, isto é, pelos mais ricos, que exerce o poder em seu próprio interesse em detrimento dos interesses da maioria mais pobre (oligarquia); e
- ▶ pela maioria, que exerce o poder em seu próprio interesse em detrimento dos interesses da minoria (democracia).

Ao analisar a tipologia das formas de governo de Aristóteles, precisamos ter bem claro que o termo democracia tinha, na Antiguidade, um significado muito diferente do que tem hoje. Naquele tempo, democracia significava tirania da maioria sobre a minoria, mas, a partir do século XX, passou a ser entendida como o governo da maioria que respeita os direitos da minoria. Portanto, neste ponto do nosso estudo, importa saber que, para Aristóteles, assim como para vários pensadores da Antiguidade, a democracia tinha uma conotação negativa, enquanto hoje tem uma conotação positiva.



Essa diferença é bastante complexa e será devidamente tratada na Unidade 3 desta disciplina.

Agora que você já conhece a tipologia clássica das formas de poder, podemos avançar em nosso estudo. Mas antes de examinarmos a tipologia moderna das formas de poder, que é baseada nos meios, convém fazermos algumas considerações.

Na sua formulação mais geral e abstrata, o poder faz referência à capacidade que um indivíduo, ou grupo de indivíduos, tem de influenciar o comportamento de outras pessoas. O poder não é algo material – como o ouro, as terras, o trigo ou a água – ou seja, não é um bem ou um recurso do qual os indivíduos possam se apropriar. Recursos e bens são meios que podem e frequentemente são utilizados pelos seus detentores para influenciar o comportamento de outras pessoas, todavia não se confundem com o poder em si.

Precisamos ter em mente que o poder não pode ser detido, mas exercido.

Assim, quando dizemos que uma pessoa é poderosa, estamos nos referindo à influência que ela exerce sobre o comportamento de outros indivíduos, e não aos instrumentos e bens de que ela dispõe.

Uma pessoa pode deter muita riqueza e dinheiro sem exercer, por esses meios, influência sobre o comportamento de outrem. Essa pessoa pode certamente ser considerada rica, mas não poderosa.

Um indivíduo dotado de grande força física ou munido de muitas armas, mas que não as utiliza para influenciar o comportamento dos outros, deve ser considerado forte, mas não poderoso. Da mesma forma, uma pessoa que tenha amplos conhecimentos culturais e excelente capacidade para compreender e resolver problemas, mas não os utiliza para influenciar o comportamento de outras, certamente pode ser considerada culta e inteligente, mas não poderosa.

Portanto, o que define o poder é o seu exercício e a sua influência sobre o comportamento das pessoas. E como todo poder é sempre exercido por determinados meios, esses meios tornam-se fundamentais na definição moderna dos tipos de poder.

A Tipologia Moderna das Formas de Poder



Saiba mais Maximilian Carl Emil Weber (1864–1920)

Sociólogo, historiador e político alemão é considerado um dos fundadores da sociologia e dos estudos comparados sobre cultura e religião. Para Weber, o núcleo da análise social consistia na interdependência entre religião, economia e sociedade. Fonte: Netsaber (2014c).



Norberto Bobbio (1909–2004)

Pensador italiano formado em filosofia e em direito, foi professor universitário e jornalista. Fez parte do movimento da Resistência: ligou-se a grupos liberais e socialistas que combatiam a ditadura do fascismo. Seus estudos recaem sobre a filosofia do direito, a ética, a filosofia política e a história das ideias. Neles são discutidas as ligações entre razões de Estado e democracia, além de temas fundamentais, como a tolerância relacionada ao preconceito, ao racismo e à questão da imigração na Europa atual, obrigada a conviver com diferentes crenças religiosas e políticas. Fonte: Instituto Norberto Bobbio (2009).



Baseado em [Weber, Bobbio \(1984\)](#) formulou a tipologia moderna das formas de poder, construída a partir dos meios pelos quais o poder é exercido:

► **o poder econômico** é exercido por todo aquele que “[...] se vale da posse de certos bens, necessários ou considerados necessários, numa situação de escassez, para induzir aqueles que não os possuem a certo comportamento, que pode ser, principalmente, certo tipo de trabalho.” (BOBBIO, 1984, p. 7);

► **o poder ideológico** funda-se na “[...] influência que as ideias formuladas de certa maneira, ou emitidas em certas circunstâncias, por uma pessoa revestida de autoridade, e difundidas por certos meios, têm sobre o comportamento dos comandados.” (BOBBIO, 1984, p. 7); e

► **o poder político** fundamenta-se na “[...] posse dos instrumentos através dos quais se exerce a força física, isto é, através das armas de qualquer espécie e grau.” (BOBBIO, 1984, p. 8).

Você pode perceber que o poder ideológico é também exercido pelos quadros de administradores públicos, sobretudo os de altos escalões, que repassam as ideias e diretrizes dos governantes.

A partir dessas definições sumárias de poder econômico, poder ideológico e poder político, podemos, agora, desenvolvê-las por meio de exemplos. Acompanhe.

Poder Econômico

São exemplos de poder econômico:

- um proprietário de terras exerce poder econômico sobre os trabalhadores rurais sem terra ao induzi-los a trabalhar de uma determinada forma em suas terras (cortando cana ou colhendo café), por um determinado período de tempo (uma jornada de oito horas), em troca de um pagamento;
- uma empresa industrial exerce poder econômico sobre os seus operários ao condicioná-los à determinada rotina e jornada de trabalho (40 horas de trabalho semanal) nas suas fábricas em troca do pagamento de um salário mensal; e
- um banco exerce poder econômico sobre empresas agrícolas, industriais, comerciais ou de prestação de serviços quando lhes empresta o dinheiro de que necessitam para desenvolverem suas atividades em troca do pagamento periódico do empréstimo a uma determinada taxa de juros.

Como destaca Bobbio (1984, p. 7), “[...] na posse dos meios de produção reside uma enorme fonte de poder por parte daqueles que os possuem em relação aos que não os possuem [...]”, sejam esses meios de produção terras, máquinas ou dinheiro.

Tomemos, mais uma vez, o exemplo do proprietário de terras que exerce poder econômico sobre o trabalhador agrícola sem terra, para deixar bem claro um ponto relevante. O poder que o primeiro exerce sobre o segundo funda-se essencialmente na posse de um bem necessário e escasso – a terra –, e não na coerção física – como era o caso do poder exercido pelo senhor sobre o trabalhador escravo nos Períodos Colonial e Imperial, no Brasil – nem em qualquer obrigação de ordem moral ou baseada nos costumes – como era o caso do servo da gleba que, durante a Idade Média, na Europa, trabalhava nas terras do seu senhor sem receber qualquer remuneração.

Poder Ideológico

São exemplos de poder ideológico:

- ▶ As religiões e seus sacerdotes exercem poder ideológico sobre seus fiéis por meio de valores expressos em palavras que condicionam o seu comportamento.
- ▶ Testemunhas de Jeová recusam-se a receber transfusão de sangue porque sua religião proíbe essa prática ainda que ela seja recomendada pelos médicos.
- ▶ Seguidores de diversas denominações evangélicas pagam voluntariamente o dízimo às suas igrejas porque isso lhes é requerido pelos pastores, e alguns deixam de cortar os cabelos e só usam roupas de mangas compridas porque assim lhes determina a religião.
- ▶ Católicos mantêm-se castos, praticam a caridade e assistem ao culto dominical porque assim a religião lhes determina.
- ▶ Muçulmanos abstêm-se de alimento durante o dia no período do Ramadã em obediência às orientações do profeta Maomé.

- ▶ Líderes políticos, sindicais e intelectuais também exercem poder ideológico ao influenciar o comportamento das pessoas por meio de ideias e palavras, levando-as a votar em um determinado candidato ou partido, a aderir a uma greve, a integrar um movimento, ou a participar de uma manifestação pública.
- ▶ Os meios de comunicação de massa, como jornais, revistas, redes de rádio e de televisão, exercem igualmente poder ideológico sobre os seus leitores, ouvintes e espectadores quando esses incorporam os argumentos e raciocínios veiculados por aqueles meios e agem de acordo com eles. Esse comportamento pode ser o ato de sustentar um determinado candidato e nele votar em uma eleição, contribuir com seu dinheiro ou seu trabalho para alguma campanha, consumir ou se negar a consumir um determinado produto.
- ▶ Os membros da Administração Pública, principalmente de escalões mais altos, ajudam a divulgar valores e ideias sustentados pelos ocupantes do Poder Executivo, isto é, do governo. Isso é verdadeiro, sobretudo em relação aos cargos de confiança, pois os servidores do quadro permanente do Estado, que tiveram acesso aos seus cargos por meio de concurso público, não necessariamente partilham as diretrizes governamentais. A forma de realizar essa divulgação varia de acordo com a função ocupada e pode se dar pelo convencimento dos subalternos, pela redação de textos sobre as medidas do governo, no contato com a imprensa ou com representantes de governos estrangeiros, na atuação em conferências nacionais ou internacionais etc.

Esses exemplos mostram duas coisas muito importantes. A primeira é que o poder ideológico influencia o comportamento dos indivíduos independentemente do uso de coerção física sobre eles, ou da sua necessidade material. E a segunda é que o exercício do poder ideológico sobre os indivíduos também influencia o seu comportamento político e econômico, sem, contudo, se confundir com o poder político e econômico que é exercido sobre eles.

É fundamental que você tenha essa diferença em mente para poder compreender o significado e a amplitude do exercício do poder político, que é o objeto central da nossa matéria: a Ciência Política.

Poder Político

O Estado exerce poder político sobre o indivíduo quando o força a:

- ▶ **pagar impostos:** caso um indivíduo deixe de cumprir essa obrigação, pode ter os seus bens arrestados ou ser preso;
- ▶ **cumprir as leis:** o indivíduo pode ser multado, privado de determinados direitos, encarcerado ou mesmo executado, dependendo da legislação de cada país, caso deixe de cumprir essa obrigação; e
- ▶ **matar ou morrer:** em caso de guerra, o indivíduo é forçado a conquistar ou defender territórios, arriscando a sua própria vida e exterminando a dos seus adversários. Na guerra, insubordinações são severamente punidas e traições ou crimes de guerra não são prescritíveis, como os crimes comuns.

O uso ou a ameaça do uso da força é, portanto, o meio pelo qual o poder político é exercido. Mas se essa é a condição **necessária** para o seu exercício, ela não é, contudo, condição **suficiente** para qualificar o poder exercido pela força como poder político. Senão, teríamos que qualificar como exercício do poder político o uso da força por criminosos que sequestram, torturam e matam – o que seria um absurdo para qualquer pessoa de bom senso, independentemente de seus conhecimentos de Ciência Política.

Para diferenciar o poder político, exercido pelo Estado, do poder exercido por outros grupos, que controlam territórios e indivíduos unicamente com base no uso da força física, precisamos introduzir as noções fundamentais de **legitimidade** e de **monopólio**.

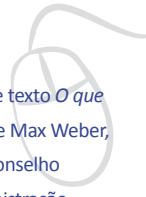
De acordo com Weber, o que caracteriza o Estado e o poder político, que é por ele exercido, é o monopólio do uso legítimo da força física sobre os indivíduos que integram uma sociedade. Enquanto máfias, quadrilhas e outras organizações armadas disputam entre si o controle sobre territórios e indivíduos pelo simples uso da força, o Estado se diferencia destas pela legitimidade com que se encontra investido para exercer, exclusivamente e em última instância, a força física sobre todos os indivíduos de uma sociedade. É importante observar que os servidores públicos que atuam nas atividades relacionadas ao uso da coerção o fazem como representantes do Estado e, portanto, com legitimidade. É por isso que o cidadão comum não questiona, por exemplo, o fato de os policiais andarem armados nas ruas.

Em sociedades nas quais não exista uma instância que exerce com exclusividade a força física sobre os seus membros, não se pode rigorosamente falar da existência de um Estado, configurando, antes, uma situação de anarquia. E em sociedades nas quais, hipoteticamente, haja uma instância que monopolize o uso da força, mas não tenha a legitimidade do seu poder reconhecida pelo conjunto da população que a ele se encontra submetida, tampouco se poderia rigorosamente falar da existência de um Estado, pois o poder exercido equivaleria ao de um despota sobre uma população escrava.

Portanto, para que possamos falar de Estado e de exercício de poder político, certa dose de consentimento do uso da força pelos dominantes (governantes) sobre os dominados (governados) se faz sempre necessária.

Como você já deve ter percebido, Estado e poder político são termos indissociáveis, e o que diferencia o exercício do poder político do simples uso da força bruta são a exclusividade e a legitimidade do Estado para fazer uso da força física sobre as pessoas nas sociedades civilizadas.

Em suas reflexões sobre o Estado, Weber introduziu um aspecto sobre a forma de governo muito importante para você,



Leia o importante texto *O que é a Burocracia*, de Max Weber, reeditado pelo Conselho Federal de Administração.

Disponível em: <http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf>.

Acesso em: 13 nov. 2015.

estudante de Administração Pública: a conceituação de **Burocracia**. No mundo ocidental moderno ocorreu um processo de racionalização da conduta em todas as esferas da vida social. Sob o capitalismo, a forma de vida em sociedade é organizada em moldes racionais, distinguindo-se das formas anteriores pelo predomínio da dominação racional-legal. Tanto nas organizações privadas como nas públicas a busca pela racionalidade, ou a boa adequação dos meios aos fins almejados, fez aumentar o aparato burocrático. Assim, a dominação do Estado, que é aceita como legítima, apoia-se na atuação de um corpo de funcionários cujo comportamento é pautado na competência técnica, no cumprimento de tarefas previstas em normas escritas e na atuação segundo regras hierárquicas e códigos disciplinares. Na Unidade 5, você verá que esse modelo de burocracia, descrito por Weber como o mais adequado aos códigos racionais do capitalismo, foi implantado no Brasil apenas em parte.

Ao considerar essa definição de poder político – aparentemente tão restritiva, pois centrada no Estado –, você provavelmente se colocará as seguintes questões:

- a) Será que é apenas o Estado que exerce poder político na sociedade?*
- b) Os partidos, sindicatos, associações, grandes empresas e jornais também exercem poder político?*

Com base no que você já estudou até aqui, responda às questões nas linhas, a seguir, antes de avançar em seu estudo.

Se você teve dificuldade em elaborar respostas claras e definitivas a essas perguntas, não se preocupe, pois essas respostas são mesmo complexas. Por isso, vamos tentar, a partir de agora, esclarecê-las.

De acordo com a tipologia moderna das formas de poder – segundo a qual o poder político se baseia na **força física** e é exercido de forma **legítima e exclusiva** – a resposta para a primeira pergunta será:

- ▶ Sim, apenas o Estado exerce o poder político nas sociedades contemporâneas e civilizadas, pois nenhuma outra organização nessas sociedades tem a exclusividade e a legitimidade para empregar a força sobre os indivíduos.

Em relação à segunda pergunta, a resposta inequivocamente será:

- ▶ Não! Partidos, sindicatos, associações, grandes empresas industriais, comerciais, de serviços e de comunicação agem, sim, politicamente; mas suas ações têm por objetivo influenciar o Estado, e não exercer o poder político – utilizando a força de forma legítima e exclusiva – no lugar do Estado.

Vamos esclarecer esse ponto? Acompanhe.

Partidos políticos são organizações que, por definição, procuram exercer o poder político, mas só o exercem, de fato, quando têm o controle do Estado. Nos períodos em que se encontram fora do Estado, os partidos políticos procuram influenciar o comportamento dos indivíduos a partir de suas ideias, propostas e propaganda política. Nesses casos, os partidos influenciam o sistema político exercendo poder ideológico, mas não poder político. Weber (1994, p. 35) qualifica a ação dos partidos como “ação politicamente orientada”, diferenciando-a da “ação política propriamente dita”.

Sindicatos e grandes empresas, em qualquer ramo, organizam-se em torno de suas atividades e interesses econômicos. Consequentemente, o poder que exercem na sociedade é, também, fundamentalmente econômico. Mas isso não quer dizer que seu poder e influência estejam restritos ao campo da economia. Sindicatos e empresas também procuram intervir no plano das ideias e, de fato, exercem poder ideológico.

Os sindicatos procuram associar à defesa dos interesses econômicos das categorias profissionais que representam interesses e valores mais amplos, como a igualdade, a cidadania etc. E as empresas procuram associar à sua imagem a defesa de interesses coletivos, e não apenas corporativos, como a responsabilidade social, ambiental etc. Mas nem sindicatos, nem empresas, nem quaisquer associações civis procuram exercer as funções do Estado – o poder político. O que todos buscam é influenciar a ação do Estado, e não agir em substituição a ele.

A definição de poder político ficou clara para você? Se ainda restam dúvidas a esse respeito, retome a leitura dos pontos não compreendidos ou conte com seu professor ou tutor. Mas se você já tem essas questões bem claras, podemos, então, seguir adiante examinando detalhadamente o poder exercido pelo Estado nas sociedades contemporâneas.

Características do Poder do Estado

Esclarecida a relação indissociável entre o exercício do poder político e a ação do Estado, vamos examinar o que caracteriza o poder estatal.

De acordo com Bobbio (1984), as características fundamentais do poder estatal são a exclusividade, a universalidade e a inclusividade.

A **exclusividade** refere-se à:

[...] tendência que os detentores do poder político manifestam em não permitir, em seu âmbito de domínio,

a formação de grupos armados independentes, e em subjugar ou desbaratar aqueles que venham a se formar, e também atentar para as infiltrações, as ingerências ou agressões de grupos políticos externos. (BOBBIO, 1984, p. 10).

Essa definição refere-se, em outros termos, ao caráter monopolista do Estado descrito por Weber.

A **universalidade** diz respeito à:

[...] capacidade que têm os detentores do poder político, e só eles, de tomar decisões apropriadas e efetivas para toda a comunidade no que toca à distribuição e destino dos recursos não apenas econômicos. (BOBBIO, 1984, p. 10).

Isso quer dizer que o Estado, apoiado técnica e burocraticamente nos integrantes da Administração Pública, toma decisões em nome de toda a coletividade que ele representa, e não apenas da parte que exerce o poder.

E a **inclusividade** refere-se à:

[...] possibilidade de intervir imperativamente em toda a possível esfera de ação dos membros do grupo, direcionando-os para um fim desejado ou dissuadindo-os de um fim não desejado através do ordenamento jurídico, ou seja, através de um conjunto de normas primárias dirigidas aos membros do grupo e de normas secundárias dirigidas a funcionários especializados, autorizados a intervir no caso de violação das primeiras. (BOBBIO, 1984, p. 10).

Isso quer dizer que nenhuma esfera da vida social se encontra isenta da interferência estatal. E, embora não signifique que o Estado tenha de regular tudo, significa que é prerrogativa do Estado definir as áreas em que ele irá ou não intervir, conforme o tempo, as circunstâncias e o interesse público.

Organização do Estado



Saiba mais Charles-Louis de Secondat (1689–1755)

Grande filósofo político do Iluminismo, conhecido como barão de Montesquieu, notabilizou-se como o formulador da teoria da separação dos poderes. Escreveu um relatório sobre as várias formas de poder explicando como os governos podem ser preservados da corrupção. Definiu, ainda, três tipos de governo: republicano, monárquico e despótico; e organizou um sistema de governo que evitaria o absolutismo, ou a autoridade tirânica de um só governante. Fonte: Uol Educação (2014f).



O caráter universal, exclusivo e inclusivo do poder do Estado não o impede de exercer suas diferentes funções por meio de diferentes instituições. De acordo com [Montesquieu](#), o Estado possui três funções fundamentais, das quais decorrem todas as suas ações. São elas:

- ▶ **função legislativa:** refere-se à prerrogativa de instituir as normas e o ordenamento jurídico que regem as relações dos cidadãos entre si e com o Estado;
- ▶ **função executiva:** exercida por meio de um conjunto de instrumentos administrativos e coercitivos, tendo em vista assegurar o cumprimento das normas; e
- ▶ **função judiciária:** diz respeito à prerrogativa de julgar a adequação ou inadequação dos casos e atos particulares às normas gerais.

Ao recomendar que as diferentes funções do Estado fossem exercidas por diferentes corpos, Montesquieu se contrapôs ao poder absoluto que os monarcas europeus exerciam em seu tempo. Sua preocupação era a de evitar a excessiva concentração de incumbências nas mãos de um único indivíduo (o rei), ou em um único organismo (a assembleia), pois isso lhe parecia perigoso por tender ao abuso de poder por parte dos governantes e atentar contra a liberdade dos governados.

Ao propor a divisão funcional do poder, Montesquieu não pretendia dividir o poder do Estado – o que seria contraditório com o caráter monopolista do poder estatal –, mas apenas **separar funções diferentes em corpos distintos dentro do mesmo Estado**. Portanto, quando falamos em separação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário – e essa é a terminologia usualmente empregada pelos constitucionalistas e pelos políticos – estamos cometendo uma

imprecisão conceitual, pois o poder é uno e indivisível. O que seguramente pode – e deve ser dividido – são as funções do poder por diferentes instituições do Estado. Em todas elas é imprescindível a presença de pessoal qualificado para o exercício dessas distintas funções, isto é, os servidores públicos, sem os quais o Estado não teria como atuar.

A ideia de distribuir o exercício do poder do Estado em diferentes órgãos independentes e especializados no desempenho de funções específicas acabou sendo adotada em todos os Estados do Ocidente e em todas as democracias. No Brasil, assim como nas demais democracias, as funções do Estado encontram-se constitucionalmente distribuídas entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e as competências e atribuições de cada Poder definidas e delimitadas pela Constituição Federal.

Neste ponto, você pode estar se perguntando:

- ▶ As competências que a Constituição atribui a cada um dos três Poderes correspondem exatamente a cada uma das três funções do poder descritas por Montesquieu?
- ▶ Há casos em que o Poder Executivo exerce função legislativa, o Poder Legislativo função judiciária e o Poder Judiciário função legislativa?

Responda às questões nas linhas a seguir:

Como veremos, a seguir, o Poder Executivo encontra-se, certamente, incumbido de funções executivas, mas também lhe compete exercer outras funções. Da mesma forma, o Poder Legislativo está fundamentalmente incumbido da função legislativa, mas pode

constitucionalmente exercer outras funções; e o Poder Judiciário, ao qual cabe a função judiciária, pode também exercer outra função em determinadas circunstâncias.

Portanto, a resposta à primeira pergunta deve ser “não”, e à segunda deve ser necessariamente “sim”. Vamos considerar essas situações nos exemplos a seguir:

- ▶ Quando o Presidente da República – que exerce o Poder Executivo auxiliado pelos ministros de Estado – faz um decreto regulamentando uma lei, está editando normas complementares e, portanto, exercendo função legislativa. Da mesma forma, quando a Receita Federal – órgão do Poder Executivo – aplica uma multa a um contribuinte, está exercendo função judiciária, pois está julgando inadequado um ato particular a uma lei geral, ou seja, o contribuinte x é punido por não ter recolhido os seus impostos conforme determina a legislação tributária vigente.
- ▶ Quando o Senado Federal – órgão do Poder Legislativo – julga o Presidente da República em um processo de *impeachment*, está exercendo função tipicamente judiciária, e não legislativa. Isso ocorreu no Brasil em 1992, quando o Senado brasileiro assumiu funções de uma corte judicial ao apreciar o processo movido pelo Procurador-Geral da República contra o então Presidente Fernando Collor de Mello por crime de responsabilidade, manifestando-se, finalmente, pela cassação do seu mandato.
- ▶ Quando o Supremo Tribunal Federal – órgão superior do Poder Judiciário – julgou a constitucionalidade do decreto que determinou a demarcação contínua das terras da reserva indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima, exerceu função legislativa ao fixar condições de acesso do Poder Público àquelas áreas, que não estavam previstas no decreto em julgamento.

Portanto, Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e funções executiva, legislativa e judiciária são termos estreitamente relacionados, mas não são sinônimos. Os Poderes, grafados sempre com iniciais maiúsculas, referem-se às estruturas hierárquicas do Estado, que são constitucionalmente dotadas de autonomia uma em relação à outra. As funções referem-se à distinta natureza dos diferentes atos do Estado, independentemente do Poder constituído de onde emanam.

Uma vez entendidas a diferença e as relações entre os Poderes do Estado e as funções do Estado, podemos seguir em nosso estudo. Em caso de dúvida, não hesite em consultar seu tutor.

Da mesma forma que o poder do Estado pode ser funcionalmente distribuído entre diferentes instâncias sem perder as suas características monopolistas, o Estado também pode se organizar em mais de uma esfera legislativa, executiva e judiciária. No mundo contemporâneo, existem dois tipos de Estado quanto a sua organização interna: Estados unitários e Estados federativos.

Os Estados unitários, como o próprio nome indica, possuem apenas uma esfera de organização político-administrativa. Essa unicidade é expressa na existência de:

- ▶ única ordem política;
- ▶ única ordem jurídica; e
- ▶ única ordem administrativa.

A França, o Chile e Israel, entre tantos outros, são exemplos de Estados unitários, cujo poder encontra-se centralizado nas instâncias político-jurídico-administrativas nacionais. Nesses Estados podem existir autoridades locais, ou até mesmo regionais, mas elas não gozam de autonomia política, isto é, não têm a prerrogativa de governarem-se de acordo com as suas próprias normas e de formularem as suas próprias políticas. Em Estados unitários, as autoridades regionais exercem o poder de forma desconcentrada, mas não descentralizada, pois o centro do poder é um só.

Somente nos Estados federativos existem diferentes centros de poder e efetiva autonomia entre diferentes esferas de governo – como a nacional, as estaduais e as municipais, no caso do Brasil. E a separação entre Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário existente na esfera federal também se reproduz nas esferas subnacionais.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, inovou em relação às demais constituições federativas ao incluir os municípios e o Distrito Federal como membros da federação brasileira. O perfil *sui generis* da federação encontra-se, resumidamente, apresentado no Quadro 3.

ESFERAS	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
Ordenamento Jurídico	Constituição Federal	Constituições estaduais	Leis orgânicas municipais
Poder Executivo	Presidente da República	Governadores de Estado	Prefeitos municipais
Poder Legislativo	Congresso Nacional: – Senado Federal – Câmara dos Deputados	Assembleias Legislativas e Câmara Distrital, no caso do Distrito Federal	Câmaras municipais
Poder Judiciário	Tribunais federais	Tribunais estaduais	(inexistente)

Quadro 3: Distribuição dos Poderes entre as diferentes esferas da federação brasileira

Fonte: Coelho (2010, p. 34)

Como você pode perceber no Quadro 3, embora a Constituição Federal brasileira assegure aos municípios autonomia em relação aos Estados, essa autonomia é parcial, restrita aos Poderes Executivo e Legislativo. Na esfera municipal não existe Poder Judiciário próprio, o que torna os municípios dependentes dos tribunais estaduais.

Deixemos de lado o caso brasileiro, ao qual voltaremos na Unidade 5, para retornarmos ao estudo da organização do Estado em termos gerais. Retomemos o último ponto: a federação.

A organização federativa de Estado foi inventada nos Estados Unidos após a sua guerra de independência contra a Inglaterra, no último quartel do século XVIII. Até o surgimento da federação americana, o mundo conhecia apenas duas formas básicas de organização do Estado – a república e a monarquia – às quais se acrescentava uma terceira forma em casos especiais – o império. Examinemos cada uma delas antes de analisarmos a originalidade advinda da invenção da federação:

- ▶ **República:** é a forma de organização cuja mais alta função da estrutura hierárquica de poder – seja ela ocupada por uma pessoa ou um grupo de pessoas (no caso da Suíça) – resulta da escolha do povo por meio de eleições diretas ou indiretas (neste caso, de uma assembleia composta de seus representantes). Na Antiguidade, e durante toda a Idade Média, a forma republicana de Estado foi adotada apenas pelos Estados pequenos – em território e em população – devido, entre outras coisas, à dificuldade ou à impossibilidade de reunir um povo espalhado em um grande território para deliberar sobre a “coisa pública” (em latim, *res publica*, donde a origem do termo república). Na Antiguidade, Roma e Atenas organizaram-se como repúblicas durante certo período, assim como Veneza e Genebra durante a Idade Média e a Renascença.
- ▶ **Monarquia:** nessa forma de organização, o acesso ao topo da hierarquia do Estado se dá por direito hereditário, sem a intervenção da escolha popular. Essa forma de organização do poder era comum tanto aos pequenos Estados (como o Principado de Mônaco) quanto aos Estados de maior extensão territorial (como era a França durante o Antigo Regime).
- ▶ **Império:** essa forma de organização emergiu em resposta aos problemas com a expansão do poder de um Estado sobre amplos territórios, abrangendo culturas e realidades políticas muito diversas. Por exemplo, na Antiguidade, o Império Romano sucedeu à república;

e, na Rússia, a partir do século XVI, o Império Russo sucedeu à monarquia. Essa forma de organização dos grandes Estados perdurou até a Primeira Guerra Mundial, quando os Impérios Otomano e Austro-Húngaro se dissolveram em Estados republicanos menores; e o Império Russo se transformou na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Se compararmos essas três formas de Estado com a federação, inventada pelos americanos, veremos que, entre as grandes novidades trazidas pela federação, destacam-se:

- ▶ a compatibilização da república com um Estado que estende seu domínio por um amplo território;
- ▶ a invenção do presidencialismo, que significa, *grosso modo*, a constituição de um monarca temporário por escolha popular, ou o exercício por tempo determinado da mais alta magistratura por uma pessoa escolhida por meio de eleições; e
- ▶ a criação de um ordenamento estatal composto de duas esferas de governo autônomas, regido por uma constituição que determina a distribuição das competências entre a União e os Estados-membros.

Aqui, cabe ainda destacar que, logo no início da sua independência, os Estados Unidos se constituíram não como federação, mas confederação, a exemplo do que ocorria com os pequenos Estados na Antiguidade.

Na antiga Grécia, as diferentes cidades-estados, como Atenas, Esparta, Tebas e Corinto, costumavam se unir temporariamente em uma confederação a fim de enfrentarem juntas um inimigo poderoso, como foi o caso da guerra contra os persas.

Seguindo o exemplo dos antigos gregos, em 1777, 13 colônias americanas assinaram os Artigos da Confederação a fim de se fortalecerem na Guerra da Independência que travavam contra a sua antiga metrópole, a Grã-Bretanha.

Essa forma de união sob **confederação** se mostrou um instrumento muito frágil para manter as colônias unidas, e uma união mais duradoura lhes pareceu necessária para assegurar a independência conquistada. Por essa razão, os delegados da Convenção de Filadélfia, realizada em 1787, assinaram a Constituição dos Estados Unidos da América, instituindo a **federação** tal como a conhecemos hoje em dia.

As principais diferenças entre a federação e a confederação são:

- ▶ na federação, a união dos Estados-membros é permanente e indissolúvel, enquanto na confederação é temporária, havendo direito à secessão ou ao desligamento de um Estado da confederação;
- ▶ a federação possui personalidade jurídica nos planos interno e externo, enquanto a confederação tem personalidade jurídica externa, ou seja, no plano internacional;
- ▶ na federação, a União, ou os Poderes federais, tem presença ativa dentro dos Estados-membros, enquanto na confederação não tem presença nem ação direta dentro dos Estados; e
- ▶ a federação é um Estado composto, enquanto a confederação é uma composição de Estados.

Depois dos Estados Unidos, a forma federativa de organização do Estado foi adotada por diversos países de grande extensão territorial como Canadá, Brasil, Austrália, Rússia e Índia.

Outros países nem tão grandes assim acabaram também por adotar a forma federativa para acomodar as diferentes tradições políticas das regiões que os compõem, como Alemanha e Itália após a Segunda Guerra Mundial.

E outros, apesar de pequenos, tornaram-se federações para acomodar sua diversidade cultural sob única organização estatal, como Bélgica e Suíça (esta, embora mantenha o nome original de Confederação Helvética, é, de fato, uma federação).

A Preponderância do Executivo e o Papel da Administração Pública

Seja qual for a forma assumida pelo Estado – unitária ou federativa –, o Poder Executivo, ou, mais precisamente, o governo e o conjunto de instituições subordinadas ou vinculadas ao chefe de governo que exercem as funções executivas, têm papel preponderante.

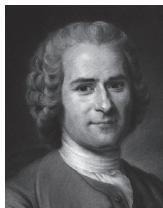
Esse destaque ao Poder Executivo não significa que suas funções sejam mais importantes do que as exercidas pelos demais

Poderes do Estado. Alguns pensadores da política consideravam que os outros Poderes exerciam funções mais nobres que as do Executivo. Para Rousseau, por exemplo, o Poder Legislativo é o poder central e fundamental de todo Estado, uma vez que lhe cabe a função de elaborar e aprovar as leis que serão seguidas por toda a coletividade. Para Montesquieu, por outro lado, o papel fundamental cabia ao Poder Judiciário, devido a sua função de mediar a relação entre aquele que manda (o governante) e aquele que legisla (a assembleia).

Saiba mais

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)

Filósofo, nasceu em Genebra, na Suíça. Na obra *Discurso sobre as ciências e as artes*, discutiu a maioria dos temas importantes em sua filosofia. Em 1755, publicou *Discurso sobre a origem da desigualdade entre os homens*, e, em 1761, veio à luz *A Nova Heloísa*, romance epistolar de grande sucesso. No ano seguinte, foram publicadas duas de suas obras mais importantes: o ensaio *O contrato social* e o tratado pedagógico *Emílio*, ou da *Educação*. Em 1762, foi perseguido e obrigado a exilar-se em Neuchâtel (Suíça) por conta de suas obras, consideradas ofensivas à moral e à religião. Fonte: Uol Educação (2014b).



Como então explicar a preponderância do Executivo sobre os demais Poderes do Estado?

Uma resposta simples a essa questão pode ser extraída da definição de poder político, já estudada. Se, como vimos, a força física é o meio sobre o qual repousa o exercício do poder político, em uma estrutura estatal terá papel preponderante aquele corpo que tiver o controle dos instrumentos de coerção. E é esse precisamente o caso do Poder Executivo – que a partir de agora passaremos a chamar de **governo**.

Embora o governo não tenha as prerrogativas de:

- ▶ criar as regras gerais que balizam a vida dos cidadãos (função legislativa e atribuição do Poder Legislativo); e
- ▶ decidir sobre a adequação dessas regras aos casos particulares (função judiciária, a cargo do Poder Judiciário).

É o Poder Executivo que tem sob seu controle o aparato coercitivo do Estado, garantindo assim:

- ▶ o cumprimento das determinações dos outros Poderes; e
- ▶ a execução das políticas do Estado.

Assim, o governo e os órgãos que lhe são subordinados devem:

- ▶ recolher os impostos que sustentam o funcionamento de todos os Poderes do Estado – recolhimento compulsório e respaldado pelo uso da força, sempre que esta se fizer necessária;
- ▶ garantir a segurança interna dos cidadãos – entendida como a proteção da sua integridade física, da sua liberdade individual e do gozo dos seus bens, garantia essa que repousa sempre, em última instância, na possibilidade do recurso à força física e à utilização de armas; e
- ▶ proteger os cidadãos das agressões externas – função que cabe às forças armadas, que também estão sempre subordinadas ao Poder Executivo.

A primazia do Executivo sobre os demais Poderes funda-se, portanto, no controle que ele tem sobre os instrumentos de coerção física.

Seria a coerção física o único meio de exercício do poder do governo sobre os governados? Certamente não, nem o único, nem o mais frequente.

A coerção física – como já explicitamos – é o recurso extremo utilizado pelo Estado para fazer valer a ordem e o cumprimento das decisões que foram tomadas em nome de toda a coletividade e que devem ser seguidas por cada um de seus membros.

O meio mais frequente pelo qual o Estado, em geral, e o governo, em particular, exercem o seu poder sobre a sociedade não é a coerção direta, mas a administração respaldada coercitivamente. Isso quer dizer que o poder do Estado é exercido **administrativamente** por meio de um corpo funcional encarregado da execução continuada de uma série de atividades que intervêm diretamente no funcionamento da sociedade.

Doutrinariamente, a Administração Pública é concebida como o conjunto de atividades executadas pelo Estado com vistas à realização do interesse público. Da perspectiva da *Ciência Política*, a Administração Pública é o meio pelo qual o Estado exerce regularmente o seu poder sobre a sociedade. Entre uma concepção e outra não há contradição; o que há são abordagens distintas sobre o mesmo objeto.

O Direito Administrativo concebe e define a Administração Pública teleologicamente, isto é, considerando a sua finalidade. E a *Ciência Política* a concebe instrumentalmente, como meio pelo qual o Estado exerce o seu poder. A abordagem do Direito Administrativo é prescritiva (o dever ser), enquanto a da *Ciência Política* é descriptiva (o que é). A primeira entende a Administração Pública como prestação de serviço; e a segunda entende como dominação.

Para que você compreenda que não existe contradição entre uma e outra perspectiva, mas complementaridade, vamos considerar alguns exemplos:

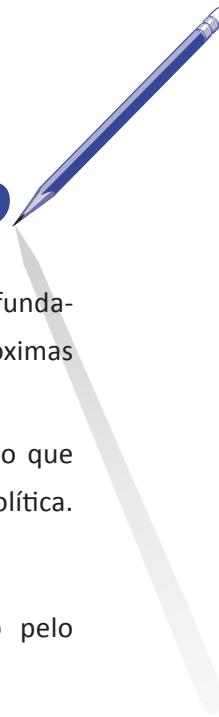
- ▶ o policiamento ostensivo de praças e vias públicas é um serviço que o Estado presta ao cidadão para protegê-lo, pela dissuasão, das agressões potenciais de outros indivíduos contra a sua integridade física, seus bens ou

sua liberdade, e também é exercício de poder do Estado sobre todos os indivíduos da sociedade, na medida em que condiciona o seu comportamento conforme às regras estabelecidas, como não roubar uma maçã de um mercado quando se tem fome e não se tem dinheiro no bolso;

- ▶ a oferta de educação gratuita nas escolas públicas é obviamente um serviço público e também um meio de exercício de poder do Estado sobre os indivíduos, uma vez que as crianças são obrigadas a entrar na escola em determinado horário, lá ficar durante determinado tempo, ter certo comportamento, demonstrar certo desempenho; e
- ▶ o controle do tráfego aéreo é um serviço oferecido pelo poder público às companhias aéreas e à população em geral, tanto à que viaja de avião quanto à que vive em região próxima aos aeroportos, com o objetivo de prevenir acidentes que causariam graves danos a todos. No entanto, ele também implica o exercício de poder do Estado sobre todos os envolvidos ao estabelecer regras rígidas para a operação das empresas aéreas, para o acesso dos passageiros aos aviões e para as construções no entorno dos aeroportos.

Portanto, a Administração Pública sempre exerce poder ao prestar serviços à sociedade. E é por essa razão que o estudo da *Ciência Política* é essencial ao administrador público.

Resumindo



Nesta Unidade, você estudou alguns conceitos fundamentais da Ciência Política que serão utilizados nas próximas Unidades desta disciplina.

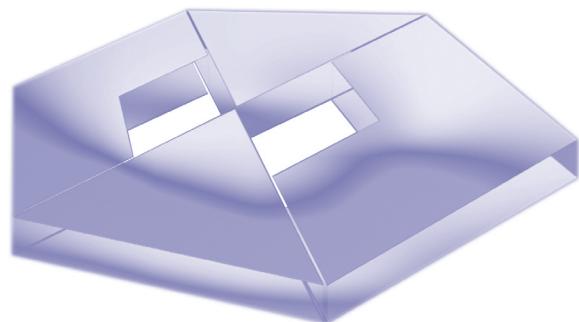
Você, agora, já deve ter uma noção mais clara do que significa poder e de como o poder se relaciona com a política. Você também já deve ser capaz de:

- ▶ identificar como o poder político é exercido pelo Estado;
- ▶ diferenciar Poderes de Estado de funções do Estado;
- ▶ diferenciar Estado de governo; e
- ▶ compreender o papel da Administração Pública no seio do Estado.

Se isso está claro para você, nós o convidamos a começar o estudo da Unidade 2. Mas, se você tem dúvidas a respeito, deve retornar aos pontos deste texto que tratam dos temas sobre os quais você ainda precisa de esclarecimentos e, se necessário, converse com o seu tutor.

UNIDADE 2

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA CIÊNCIA POLÍTICA



OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Identificar os princípios do pensamento liberal e suas principais características;
- ▶ Identificar os princípios do marxismo e suas principais características; e
- ▶ Compreender que ambas as correntes teórico-filosóficas emergiram como críticas e propostas alternativas à organização social vigente no seu tempo.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA CIÊNCIA POLÍTICA

Caro estudante,

Toda ciência baseia-se na Filosofia, e a *Ciência Política* não é diferente. Como campo de investigação relativamente recente, tem seus fundamentos teóricos na Filosofia Política, que remonta à Antiguidade.

Na Unidade 1 desta disciplina, recorremos à Filosofia Política ao examinarmos a tipologia clássica das formas de poder de Aristóteles. Nesta Unidade, não iremos revisitar os filósofos da Antiguidade, mas concentrar nosso estudo nas duas principais correntes filosóficas que orientam o debate político no mundo contemporâneo: a liberal e a marxista.

Você certamente já ouviu falar de liberalismo e marxismo e deve ter alguma ideia do que sejam um e outro. Por isso, antes de reiniciarmos nosso estudo, elabore uma definição sintética para cada corrente e destaque duas características que lhe pareçam essenciais.

Ao final desta Unidade, você deverá voltar a esta parte e conferir o que você já sabia e o que aprendeu sobre esses temas tão importantes da *Ciência Política*.

Liberalismo

Definição:

Marxismo

Definição:

Característica 1:

Característica 2:

Leia com atenção esta Unidade, interaja no Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA) e contate o seu tutor sempre que julgar necessário.

Bons estudos!

Como correntes filosóficas, o liberalismo e o marxismo se estruturaram combatendo as ideias dominantes e a ordem vigente em sua época, propondo novas e mais justas formas de organização da sociedade.

Na base do pensamento liberal, encontram-se as reflexões e proposições desenvolvidas pelos filósofos ingleses e franceses dos séculos XVII e XVIII que se opunham ao

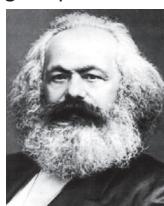
poder absoluto exercido pelas monarquias hereditárias da Europa, propondo bases alternativas ao direito divino para legitimar o exercício do poder político.

O marxismo, entretanto, estruturou-se como crítica e alternativa à sociedade burguesa e à ordem liberal vigente no século XIX, tendo por base o pensamento dos filósofos alemães [Karl Marx](#) e [Friedrich Engels](#).

Saiba mais

Karl Heinrich Marx (1818–1883)

Teórico do socialismo. Em 1848, Marx e Engels publicaram o *Manifesto Comunista*, primeiro esboço da teoria revolucionária que, anos mais tarde, seria denominada marxista. Embora tenha sido praticamente ignorado pelos estudiosos acadêmicos de sua época, Karl Marx é um dos pensadores que mais influenciaram a história da humanidade. Fonte: Uol Educação (2014d).



Friedrich Engels (1820–1895)

Importante filósofo alemão, com Karl Marx, publicou a obra *O Manifesto Comunista* (1848). Neste mesmo ano, Engels participou de revoluções na Alemanha, Bélgica e França, retornando para a Inglaterra em 1850. Naquela década, Engels forneceu apoio financeiro a Marx para que ele pudesse escrever o primeiro volume da principal obra socialista: *O Capital*. Após a morte de Marx (1883), Engels foi o responsável por concluir o segundo volume e redigir por completo o terceiro volume desta obra. Fonte: Suapesquisa.com (2014).



Ao longo do século XIX, o liberalismo se impôs completamente ao pensamento conservador, varrendo-o do cenário político e reorganizando as sociedades europeias conforme os seus princípios. Por sua vez, o marxismo não conseguiu se impor ao liberalismo e à ordem burguesa durante o século XX, tornando-se forte concorrente, mas não seu substituto.

Liberalismo e marxismo constituem-se fundamentos teóricos que explicam a realidade política contemporânea e orientam a ação da maior parte dos grupos políticos que se encontram em disputa nas sociedades ocidentais.

Para que você possa compreender a importância que essas duas correntes teóricas tiveram e ainda têm para nossas sociedades, devemos estudá-las considerando seu contexto de surgimento, ou seja, situando-as historicamente.

O Pensamento Liberal

O pensamento liberal funda-se em uma corrente filosófica que foi predominante na Europa durante os séculos XVII e XVIII: o **jusnaturalismo***. Contrariamente a toda tradição filosófica, anterior e posterior a ele, o jusnaturalismo busca no indivíduo – e não no grupo – a origem do Direito e da ordem política legítima.

Entre os diversos filósofos jusnaturalistas, quatro tiveram influência decisiva na formação do pensamento liberal: Thomas Hobbes (1588–1679), John Locke (1632–1704), Montesquieu (1689–1755) e Jean-Jacques Rousseau (1712–1778).

Tomado separadamente, o pensamento de cada um desses autores é bastante singular e, em muitos pontos, até um oposto ao outro, como você terá a oportunidade de constatar ao longo deste estudo. Em conjunto, eles formam o alicerce sobre o qual se fundou o liberalismo, cuja influência tem sido decisiva na dinâmica política das sociedades ocidentais do final do século XVIII até os dias atuais.

***Jusnaturalismo** – doutrina segundo a qual existe e pode ser conhecido um Direito Natural – *ius naturale* –, um sistema de normas de conduta intersubjetiva diverso do sistema constituído pelas normas fixadas pelo Estado – direito positivo. Esse Direito Natural tem validade em si, é anterior e superior ao direito positivo e, em caso de conflito, é ele que deve prevalecer. Fonte: Bobbio (1986).

Nesta seção, você não irá estudar o pensamento de cada um desses autores pormenorizadamente, e sim as suas principais contribuições para a formação do substrato comum do liberalismo. Se desejar conhecer mais o pensamento de cada um deles, encontrará algumas indicações de leitura ao longo do texto.

A igualdade e a liberdade são os valores centrais e fundamentais do liberalismo. Para sustentá-los como valores universais, a teoria do Direito Natural partiu das seguintes premissas:

- ▶ a vida em sociedade não é o ambiente natural do homem, mas um artifício fundado em um contrato;
- ▶ antes de viver em sociedade, o homem vivia em meio ao estado de natureza;
- ▶ no estado de natureza, as relações humanas eram regidas pelo Direito Natural;
- ▶ a razão é o único meio de se conhecer os direitos naturais; e
- ▶ o Direito Natural constitui a única base legítima do Direito Civil.

Baseados nesses pressupostos e utilizando o método racional, Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau trataram extensamente, em suas obras, do Direito Público e dos fundamentos e da natureza do poder do Estado, estabelecendo, pela primeira vez na história, uma clara separação entre:

- ▶ Estado e sociedade civil; e
- ▶ esfera pública e esfera privada.

Essas são as referências básicas do Estado de Direito no mundo contemporâneo. E para que possamos compreender a contribuição desses autores e suas teorias para a formação do Estado de Direito, devemos começar o nosso estudo pelo princípio: examinando o estado de natureza.

No estado de natureza, ou estágio em que a humanidade ainda não vivia organizada em sociedade, e muito menos submetida ao poder do Estado, os indivíduos gozavam da mais plena liberdade e usufruíam de tudo aquilo que pudessem possuir. Naquelas condições, não havia nem “bem”, nem “mal”, nem a noção de justo ou injusto, pois nenhuma convenção havia ainda sido estabelecida entre os homens, determinando e diferenciando o certo do errado. Tampouco havia qualquer lei a regular as suas relações que não fossem as leis da própria natureza.

No estado de natureza, todos os indivíduos eram naturalmente iguais e igualmente portadores de determinados direitos naturais aos quais não podiam, em hipótese alguma, renunciar, como:

- ▶ o direito à liberdade; e
- ▶ o direito à propriedade.

Se a condição humana no estado de natureza era a de plena liberdade e independência, por que, então, a humanidade resolveu, em um determinado momento do seu percurso, viver em sociedade e sob o domínio do Estado? Para essa pergunta, os nossos quatro autores jusnaturalistas deram a seguinte resposta: por segurança e para proteção dos bens e da vida de cada um.

Para Hobbes, o estado de natureza seria também o estado de guerra generalizada de todos contra todos, em que o homem seria o lobo do próprio homem. Na sua obra, *O Leviatã*, Hobbes (1979, p. 76) faz uma descrição bastante sombria da condição humana no estado de natureza:

[...] tudo aquilo que é válido para um tempo de guerra, em que todo homem é inimigo de todo homem, o mesmo é válido para o tempo durante o qual os homens vivem sem outra segurança senão a que lhes pode ser oferecida por sua própria força e sua própria invenção. Numa tal situação, não há lugar para a indústria, pois o seu fruto é incerto; consequentemente,

Saiba mais

O título da obra de Hobbes sobre a natureza e as funções do Estado moderno foi inspirado em um monstro bíblico. A diferença entre o monstro da Bíblia e o Leviatã moderno é que este seria criado e composto da união e força de todos os homens que pactuaram formar o Estado para lhes proteger. Na ilustração de capa da primeira edição da obra de Hobbes, publicada em 1651, o Leviatã moderno é representado pela figura de um rei gigantesco portando uma coroa sobre a cabeça e empunhando uma espada na mão direita com a qual protege as pessoas dos campos e das cidades. Seu corpo é formado pelos corpos dos seus súditos, de quem recebe sua força. Acima da figura do Leviatã, encontra-se a seguinte frase escrita em latim: *Non est potestas Super Terram quae comparetur ei* (Não há poder sobre a Terra que a ele se compare). Fonte: Coelho (2010).



O Leviatã

não há cultivo da terra, nem navegação, nem uso das mercadorias que podem ser importadas pelo mar; não há construções confortáveis, nem instrumentos para mover e remover as coisas que precisam de grande força; não há conhecimento da face da Terra, nem cômputo do tempo, nem artes, nem letras; não há sociedade; e o que é pior de tudo, um constante temor e perigo de morte violenta. E a vida do homem é solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta.

Para Hobbes, a condição miserável da humanidade no estado de natureza teria levado os homens a celebrar um pacto entre si, dando origem ao Estado. Por meio desse pacto, cada indivíduo teria se comprometido com os demais em transferir o seu direito natural de utilizar a própria força para se defender do outro e satisfazer seus próprios desejos para um ser artificial e coletivo – o Leviatã –, que não é outra coisa senão o Estado. Ao fazer isso, os homens teriam trocado a sua liberdade natural pela liberdade civil, e a sua independência pela segurança.

A concepção hobbesiana de estado de natureza como estado de guerra não foi compartilhada por Montesquieu, por Rousseau e muito menos por Locke. Contrapondo-se frontalmente a Hobbes, Montesquieu (1979, p. 26-27) escreveu:

Hobbes indaga: ‘por que os homens, mesmo quando não estão naturalmente em guerra, estão sempre armados? E por que utilizam chaves para cerrar as suas casas?’ Mas não percebe que atribuímos aos homens, antes do estabelecimento das sociedades, o que só poderia acontecer-lhes após esse estabelecimento, que os leva a descobrir motivos para atacar e defender-se mutuamente.

E, em seguida, concluiu:

Logo que os homens estão em sociedade, perdem o sentimento de suas fraquezas; a igualdade que existia [no estado de natureza] desaparece e o estado de guerra começa. (MONTESQUIEU, 1979, p. 27).

Como podemos perceber nesses trechos extraídos da obra *O Espírito das Leis*, não foi a natureza humana, mas a vida em sociedade que tornou os homens desiguais e os colocou em estado de guerra.

No pensamento de Rousseau (1987) encontra-se uma dissociação ainda mais radical entre estado de natureza e estado de guerra.

O homem no estado natural seria o bom selvagem, incapaz de fazer mal ao seu semelhante porque estaria imbuído do sentimento de compaixão. Para Rousseau (1987), os conflitos começaram a surgir quando os homens passaram a se diferenciar entre si, sobretudo com o advento e o desejo da propriedade, que vai do amor entre os sexos (e consequentemente do ciúme) à posse de bens materiais.

Em *O Contrato Social*, Rousseau (1987, p. 28) associou claramente a guerra ao estado civil, e não ao estado de natureza:

...] a guerra não representa, de modo algum, uma relação de homem para homem, mas uma relação de Estado para Estado, na qual os particulares só acidentalmente se tornam inimigos, não o sendo como homens, nem como cidadãos, mas como soldados.

Locke (1983, p. 41), por sua vez, diferenciou estado de natureza do estado de guerra da seguinte forma:

Quando os homens vivem juntos conforme a razão, sem um superior comum na Terra que possua autoridade para julgar entre eles, verifica-se propriamente o estado de natureza. Todavia, a força, ou um desígnio declarado de força, contra a pessoa de outrem, quando não existe qualquer superior comum sobre a Terra para a qual apelar, constitui o estado de guerra.

Segundo Locke (1983, p. 71), a vida no estado de natureza era boa e não teria se degenerado em estado de guerra. Os homens teriam trocado o estado de natureza pelo estado civil porque sua vida sob este estado seria mais segura:

A maneira única em virtude da qual uma pessoa qualquer renuncia à liberdade natural e se reveste dos laços da sociedade civil consiste em concordar com as outras pessoas em juntar-se e unir-se em comunidade para viverem com segurança, conforto e paz umas com as outras, gozando garantidamente das propriedades que tiverem e desfrutando da maior proteção contra quem quer que não faça parte dela. Qualquer número de homens pode fazê-lo, porque não prejudica a liberdade dos demais; ficam como estavam na liberdade do estado de natureza.

Independentemente das divergências entre os autores sobre as motivações que levaram a humanidade a deixar o estado de natureza para ingressar no estado civil, todos concordam que, sob a ordem civil, os direitos naturais dos indivíduos têm necessariamente de ser preservados: direito à liberdade e à propriedade. A renúncia a qualquer desses direitos – ainda que voluntária – seria sempre ilegítima, pois equivaleria à abdicação da própria condição humana, o que seria um absurdo.

Com base nessa teoria e gênese presunvidas do estado civil, o liberalismo considera a liberdade e a propriedade individuais como direitos humanos inalienáveis que têm de ser mantidos como cláusulas pétreas, ou cláusulas imutáveis, em qualquer contrato social, celebrado em qualquer tempo e sob quaisquer circunstâncias.

Toda ameaça ou tentativa de usurpação desses direitos são vistas como espúria, pois contrariam a própria motivação que levou a humanidade a criar o Estado e a ele se submeter.

Afinal – argumentariam todos os filósofos jusnaturalistas – os homens pactuaram abdicar do uso da sua força física individual em favor do Estado justamente para que este garantisse a sua liberdade e propriedade, e não para que contra elas atentasse. Assim, a ação do Estado que se opuser a esses direitos básicos será sempre ilegítima, e a um poder ilegítimo nenhum indivíduo se encontra moralmente obrigado a se submeter.

Locke (1983, p. 95) chegou a justificar o direito de rebelião em caso de abuso do poder do Estado contra os direitos dos cidadãos da seguinte forma:

Em todos os estados e condições, o verdadeiro remédio contra a força sem autoridade é opor-lhe a força. O emprego da força sem autoridade coloca sempre quem dela faz uso num estado de guerra, como agressor, e sujeita-o a ser tratado da mesma forma.

Essa gênese do Estado, assim descrita e concebida, não encontra qualquer comprovação histórica. A arqueologia e a antropologia nunca apresentaram qualquer indício de que o homem tenha, em algum momento, vivido isolado, e não em grupos. Tampouco há prova da existência de um estado de guerra generalizado anterior à formação do Estado, nem de pacto fundador da união política.

No entanto, a ausência de uma base factual para essa teoria não apresenta qualquer constrangimento para os filósofos jusnaturalistas, pois o seu método de trabalho era inteiramente racional e dedutivo, dispensando comprovações empíricas.

Hobbes (1979, p. 76) rejeitou a objeção que poderiam formular os adeptos do método histórico:

Poderá porventura pensar-se que nunca existiu um tal tempo, nem uma condição de guerra como esta [de todos contra todos], e acredito que jamais tenha sido assim, no mundo inteiro. [...] Seja como for, é fácil conceber qual seria o gênero de vida quando não havia poder comum a reinar, através do gênero de vida em que os homens que anteriormente viveram sob um governo pacífico costumam deixar-se cair, numa guerra civil.

Para Hobbes, a comprovação histórica da existência do estado de natureza é absolutamente irrelevante, pois o que de fato importa é a natureza do homem em qualquer tempo. Hobbes descreveu a condição humana no estado de natureza considerando o homem tal como ele é e age na sociedade, movido por suas paixões

e interesses. E, a partir desses traços comportamentais tipicamente humanos, presumiu como seria a vida do homem caso não houvesse um Estado a limitar suas ações.

Rousseau (1987, p. 22) desdenhou da comprovação histórica para sustentar sua teoria com as palavras iniciais do primeiro capítulo do livro *O Contrato Social*:

O homem nasce livre, e por toda a parte encontra-se a ferros. O que se crê senhor dos demais, não deixa de ser mais escravo do que eles. Como adveio tal mudança? Ignoro-a. Quem poderá legitimá-la? Creio poder resolver esta questão.

Ao rejeitarem a história como fonte do conhecimento da natureza e dos fundamentos de uma ordem política legítima e aterrem-se estritamente à razão, os pensadores liberais romperam frontalmente com a tradição como fonte de legitimação do poder, até então a base que justificava a dominação dos reis e príncipes da Europa até o século XVIII.

Ao imaginar como seriam, viveriam e agiriam os homens fora do convívio social e cultural, a teoria jusnaturalista procura encontrar a fonte original do poder político aplicável à toda humanidade, independentemente das circunstâncias temporais e dos costumes dos diferentes povos.

Foi essa pretensão universalista e atemporal que animou os revolucionários franceses de 1879 a elaborarem a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*.

Esses mesmos princípios e ideais encontram-se inscritos na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948.

Além de afirmar a igualdade absoluta entre todos os homens, independentemente das suas condições sociais, econômicas ou culturais específicas, o liberalismo caracteriza-se por um radical humanismo ao contestar o princípio do fundamento divino da lei e do poder dos governantes vigentes até o século XVIII.

Leia a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* no sítio das Nações Unidas – Brasil.
Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/declaracao-universal-dos-direitos-humanos/>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

A hipótese de que a união política surge de um pacto de submissão, por meio do qual cada indivíduo abre mão do uso legítimo da sua força física, transferindo-o ao Estado, repousa sobre a noção, até então desconhecida, de **representação popular** como fundamento do exercício do poder político. E a hipótese de que a vontade e a força do povo se encontram por detrás do poder do Estado – mesmo no caso das monarquias hereditárias – e não a vontade e a força de Deus, está representada na capa da primeira edição de *O Leviatã*, já apresentada e analisada anteriormente.

Retorne àquela figura e observe que a armadura do rei, que ergue a espada em proteção do povo, é composta do próprio povo que a ele se encontra submetido. Portanto, a força do Estado, a qual nada há sobre a Terra que a ela se compare, é a força do próprio povo.

Ao romper com o Direito divino e introduzir as noções de representação e soberania popular como bases de qualquer regime político legítimo, a teoria jusnaturalista abriu caminho para o surgimento da democracia dois séculos mais tarde. Na virada do século XIX para o XX, os países em que o liberalismo havia se tornado referência de organização do poder do Estado tornaram-se democracias, consagrando, definitivamente, o princípio da soberania popular. Mas até que a democracia fosse admitida pelos liberais, um longo percurso teria de ser percorrido.

Durante muito tempo, liberalismo e democracia foram vistos como princípios inconciliáveis. De acordo com o liberalismo, todo indivíduo é portador de direitos irrevogáveis que devem ser respeitados por qualquer governo: seja o governo de um só, de poucos ou de muitos. Na concepção aristotélica de democracia, que foi a concepção dominante de democracia desde a Antiguidade até o século XIX, a maioria governa em seu próprio interesse em detrimento dos interesses da minoria e sem reconhecer qualquer limite ao seu poder.



Sobre as restrições dos liberais à democracia, leia os excertos de *Democracia na América*, de Tocqueville, em Weffort (1996, p. 172–173).

Como na concepção liberal o poder do Estado deve ser sempre limitado pelos direitos naturais, e a democracia dos antigos desconhecia limites ao poder da maioria, uma e outra forma de organização da sociedade e de exercício do poder pareciam ser irremediavelmente excludentes. Haveria, portanto, uma incompatibilidade fundamental entre os princípios liberais e a prática democrática.

Mesmo Rousseau (1987), que é considerado por muitos estudiosos da sua obra como o pensador que assentou as bases teóricas da democracia moderna, tinha uma visão muito crítica em relação à democracia (dos antigos), como demonstram as seguintes passagens:

Um povo que jamais abusasse do governo, também não abusaria da independência; um povo que sempre governasse bem, não teria necessidade de ser governado. [...] É contra a ordem natural governar o grande número e ser o menor número governado. [...] Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito não convém aos homens. (ROUSSEAU, 1987, p. 84–86).

Diante dessa visão tão negativa da democracia, você certamente está se perguntando:

- ▶ *Como explicar que os liberais de hoje se digam democratas e defensores dos sistemas democráticos no mundo quando todos os seus teóricos foram ferrenhos críticos da democracia?*
- ▶ *O que fez com que liberalismo e democracia fossem incompatíveis até o século XIX e se tornassem mãe e filha nos séculos XX e XXI?*

As respostas a essas perguntas fundamentais você encontrará na terceira e próxima Unidade desta disciplina, dedicada ao estudo das formas de governos e regimes políticos. Nesta Unidade, é importante que você compreenda que:

- ▶ o liberalismo funda-se no jusnaturalismo, que tem o indivíduo por ponto de partida;
- ▶ todos os indivíduos são iguais e dotados de direitos universais e irrevogáveis;
- ▶ todos os indivíduos têm direito à liberdade e à propriedade;
- ▶ todo poder legítimo, independentemente da sua forma, tem de respeitar o direito à liberdade e à propriedade;
- ▶ a função do Estado é a de garantir a segurança, a liberdade e a propriedade dos indivíduos; e
- ▶ o poder do Estado funda-se em uma relação de representação entre governantes e governados.

Se você compreendeu esses pontos e como eles se articulam no interior do pensamento liberal, já pode passar para o estudo da seção seguinte, que trata do pensamento marxista. Mas, se você tiver alguma dúvida, retorne aos pontos do texto que não ficaram suficientemente claros ou peça esclarecimentos ao seu tutor.

O Pensamento Marxista

O pensamento marxista parte de um universo filosófico e conceitual inteiramente distinto do utilizado pelo pensamento liberal. Contrariamente ao liberalismo, que parte do indivíduo para explicar as relações de poder na sociedade e a função do Estado, o marxismo toma por ponto de partida o grupo social, retomando uma longa tradição filosófica posta de lado durante os duzentos anos de domínio do jusnaturalismo no pensamento europeu.

A dinâmica das sociedades humanas volta a ser compreendida e analisada a partir das relações estabelecidas entre os seus grupos sociais – no caso do marxismo, as classes sociais – e não mais entre indivíduos abstratos e atemporais.

A história – que foi colocada em um plano secundário pelos jusnaturalistas – volta a ser o objeto central da reflexão dos filósofos e economistas alemães do século XIX, entre os quais se encontrava Marx.

O pensamento de Marx se contrapôs inteiramente ao pensamento político liberal sem, contudo, se referir diretamente a ele. Sua teoria dialogou e se opôs a outras teorias e correntes filosóficas vigentes no século XIX, como a filosofia alemã e a economia política inglesa – e não ao jusnaturalismo. Por um lado, Marx inspirou-se na dialética hegeliana,

embora tenha criticado o idealismo do pensamento de [Hegel](#). Por outro, Marx desenvolveu toda uma teoria econômica em contraposição à economia política inglesa. E, ao se contrapor, ao mesmo tempo, a dois universos teórico-filosóficos distintos e independentes, Marx criou uma nova teoria social.

A história como material de trabalho, a dialética como método e o materialismo como perspectiva de análise da história constituem a

base sobre a qual se fundou o pensamento de Marx.

Examinemos, a seguir, como história, dialética e materialismo se inter-relacionaram no seu pensamento, dando origem a uma teoria inteiramente original.

A história não é mera sucessão temporal e aleatória de fatos nem de diferentes formas de organização da produção econômica, de dominação política e de representação do mundo.

A história possui um motor – que é a luta de classes – que a conduz a certo fim e que independe da consciência dos homens.

Apesar de dotada de um motor e de uma finalidade, a história não é um movimento linear em direção ao seu fim, mas se desenvolve por meio de contradições, isto é, dialeticamente. Na teoria de Marx, o movimento dialético da história se dá no plano concreto das relações humanas de produção da riqueza social, ou seja, no plano material, e não no plano das ideias, como na filosofia de Hegel.

Por articular de forma indissociável história, dialética e materialismo na sua filosofia e teoria, Marx denominava o seu método de trabalho de:

- ▶ materialismo dialético: quando se contrapunha à dialética hegeliana, qualificada por ele como idealista; e
- ▶ materialismo histórico: quando se contrapunha ao que ele chamava de “materialismo vulgar”, corrente filosófica alternativa ao idealismo na Alemanha do seu tempo.

As classes sociais são um conceito-chave do pensamento marxista e seriam identificadas e definidas por sua inserção no processo produtivo, resultante da divisão social trabalho. Em cada período da história, as classes fundamentais de uma sociedade seriam aquelas diretamente ligadas ao modo de produção dominante.

O conceito de **modo de produção** é central na periodização marxista da história da humanidade e resulta da combinação de dois fatores:

- ▶ **as forças produtivas** são o trabalho humano e os meios de produção, como a terra, as máquinas e os equipamentos, além das tecnologias empregadas na produção; e

- **as relações de produção** que se estabelecem entre as diferentes classes sociais e que envolvem a propriedade sobre os fatores de produção e sobre o produto do trabalho e o mando e o controle sobre o processo de produção.

O interesse principal de Marx ao escrever *O Capital* era dissecar e compreender a lógica e o funcionamento do modo de produção capitalista, que emergiu das sociedades europeias ao longo de séculos e que era, então, o modo de produção dominante no continente. Mas a sua obra não se resume à análise do capitalismo, oferecendo também uma teoria geral da história da humanidade, o que o levou a examinar os modos de produção anteriores ou estranhos à civilização ocidental.

Segundo Marx, antes do surgimento das primeiras civilizações, o modo de produção vigente era o “comunismo primitivo”. Nesse, a humanidade vivia organizada em tribos, não havia Estado, nem divisão social do trabalho; não havia classes sociais, nem tampouco propriedade. A produção e o consumo eram coletivos. Tudo o que os homens produziam era imediatamente consumido, não havendo excedente de riqueza a ser acumulado. Portanto, no comunismo primitivo, os homens viviam em meio a mais absoluta igualdade, mas também premidos pela escassez e na miséria.

A produção de um excedente econômico só se tornou possível com a invenção da agricultura e da divisão social do trabalho, que trouxe consigo a divisão do grupo social em diferentes classes, as quais se apropriaram de forma desigual da riqueza produzida. Assim, segundo Marx, surgiram nas sociedades civilizadas uma classe dominante e uma, ou mais de uma, classe(s) dominada(s). Para assegurar a dominação de uma classe sobre a outra, surgiu, então, o Estado.

De acordo com a teoria marxista, a garantia da dominação da classe dominante sobre a classe dominada foi a principal razão para o surgimento e a existência do Estado.

Ao sair do comunismo primitivo, característico da Pré-História, a humanidade entrou na era das lutas de classe. É por essa razão que Marx definiu a história da humanidade como a história das lutas de classe.

A história conheceu quatro modos de produção dominantes: o asiático, o antigo, o feudal e o capitalista.

Sob a denominação de **modo de produção asiático**, Marx englobou todos os modos de produção estranhos à civilização ocidental. Esse modo de produção teria predominado entre as civilizações surgidas nos vales do Rio Nilo, no Egito; dos Rios Tigre e Eufrates, na Mesopotâmia; e do Rio Amarelo, na China.

Naquelas civilizações, as relações de escravidão e servidão não eram predominantes, como foram no Ocidente antes do surgimento do capitalismo. Nelas, uma classe dominante, que normalmente também exercia funções religiosas, dominava e explorava tribos e comunidades rurais extraíndo destas a sua riqueza, com a qual promovia a construção de grandes obras, como as pirâmides do Egito; os grandes templos da Mesopotâmia, Pérsia e Índia; e a Muralha da China.

No Ocidente, mais precisamente em torno do mar Egeu e na bacia do Mediterrâneo, predominou o modo de produção antigo, vigente na Antiguidade. Esse modo de produção foi fundado na escravidão e caracterizado por uma divisão de classes cuja classe dominante era proprietária de todos os fatores de produção, até mesmo dos homens, das mulheres e das crianças, que eram seus escravos e destituídos de propriedades e de direitos.

Nas sociedades organizadas sob esse modo de produção, as classes sociais fundamentais eram: a dos senhores e proprietários dos meios de produção (os patrícios, na Roma republicana e imperial); e a dos escravos. Entre essas duas classes havia, sem dúvida, outras compostas de homens livres, mas não proprietários de terras e de escravos. A oposição fundamental nessas sociedades residia na relação entre senhores e escravos, sendo frequente a ocorrência de revoltas dos cativos.

A mais célebre dessas revoltas, que muito bem exemplifica a luta de classes na Antiguidade, foi comandada por Espártaco (109 a.C.–71 a.C.), cuja história é narrada no filme homônimo dirigido por Stanley Kubrick, em 1960; e por Grady Hall, em versão de 2010.

Após o modo de produção antigo, tornou-se predominante o **modo de produção feudal**, vigente durante a Idade Média, na Europa. Nas sociedades europeias medievais, as classes fundamentais foram: a da nobreza, senhora das terras; e a dos servos da gleba.

A dominação de nobres sobre servos foi exercida por meio de um sistema complexo de obrigações e direitos mútuos e desiguais fundamentado no uso da terra, que era um bem comum e não propriedade da nobreza. Os servos eram considerados uma emanação da terra onde nasciam e dela inseparáveis – por isso, eram denominados servos da gleba, ou servos daquele pedaço de terra – e os senhores controlavam a terra e exerciam poder sobre os servos que se encontravam sobre ela, apropriando-se da produção agrícola.

Após o declínio do modo de produção feudal e o desenvolvimento de uma economia mercantil, tornou-se predominante na Europa o **modo de produção capitalista**. As classes fundamentais desse modo de produção passaram a ser a burguesia, proprietária de todos os meios de produção; e o proletariado, destituído de toda propriedade, exceto a da sua força de trabalho.

Diferentemente dos modos de produção anteriores, em que a classe dominante dispunha de meios legais para coagir a classe dominada a trabalhar em seu benefício, sob o modo de produção capitalista, os trabalhadores são formalmente livres e vendem de maneira voluntária sua força de trabalho para os burgueses em troca de um salário livremente contratado entre as partes.

Marx nos mostra de forma muito contundente que a igualdade formal entre burgueses e proletários perante o Estado e o mercado mascarava, de fato, a dominação e exploração dos primeiros sobre os segundos. Aos proletários, destituídos de todas as posses, só restava vender a sua força de trabalho à burguesia para sobreviver, não havendo, verdadeiramente, liberdade de escolha para aqueles que nada possuíam. Portanto, sob a ordem liberal dominante na sociedade capitalista – livre, igualitária e pretensamente fundada nas leis da natureza – predominava a ordem burguesa, que impunha a toda a sociedade os interesses econômicos da burguesia, assegurando a sua condição de classe dominante.

Marx chamou de ‘fetichismo’ da mercadoria essa aparente naturalidade das relações sociais estabelecidas no mercado. E por que “fetichismo”?

Porque ao transformar todos os fatores de produção em mercadorias – a terra, o capital (dinheiro, fábricas, máquinas e equipamentos) e até mesmo a força de trabalho – que passaram a ser livremente trocados no mercado, o capitalismo transforma as relações sociais subjacentes a essas trocas – as relações de produção, que são relações essencialmente humanas, em relações entre coisas (mercadorias).

Portanto, o fetichismo da mercadoria significa que relações de dominação entre classes sociais adquirem a aparência de troca entre coisas no mercado, segundo dinâmica e lógica regidas pela lei impessoal da oferta e da demanda, independentemente da vontade e da ação das pessoas.

Essa visão de mundo, dominada pelo fetichismo da mercadoria e vigente nas sociedades liberais do século XIX, Marx chamaria de **ideologia**.

Segundo Marx, a ideologia dominante em uma determinada sociedade é, também, a ideologia da sua classe dominante. Assim, nada mais natural que a ideologia dominante nas sociedades capitalistas seja a ideologia burguesa, a qual corresponde à visão que os burgueses têm da sociedade e foi formada a partir do ponto de vista de sua inserção econômica e de seu interesse de classe.

Para Marx, existe uma relação direta entre a representação que os homens têm da realidade e a sua inserção econômica na sociedade. A primeira, chamou de superestrutura, e, a segunda, de infraestrutura ou, simplesmente, estrutura. De acordo com a teoria marxista, a estrutura determina a superestrutura, isto é, a inserção concreta dos homens no processo econômico é determinante da sua forma de ver e de conceber o mundo. A determinação da superestrutura pela estrutura deriva, logicamente, do materialismo dialético, utilizado por Marx em seu trabalho.

Ao examinar as relações materiais estabelecidas entre os homens na sociedade capitalista, ou as relações estabelecidas entre eles no processo de produção industrial, Marx formulou a sua **teoria do valor**, identificando uma série de leis que regem o capitalismo.

A teoria do valor de Marx e as leis do capitalismo por ele identificadas são complexas e demonstradas por meio de fórmulas e de longa argumentação. O seu estudo extrapola em muito os objetivos desta disciplina. No entanto, compreender em linhas gerais a concepção de Marx sobre o funcionamento do capitalismo é fundamental para que você entenda como e por que ele chegou às conclusões que fundamentam a sua teoria política, quais sejam:

- ▶ o sistema capitalista é baseado na exploração do proletariado pela burguesia; e
- ▶ a revolução proletária e a passagem do capitalismo para o socialismo, primeiramente, e, finalmente, do socialismo para o comunismo, não apenas são desejáveis como também necessárias para o progresso da humanidade.

Antes de Marx, [Adam Smith](#) já havia identificado, na sua obra *A riqueza das nações*, publicada em 1776, que o trabalho humano é a fonte geradora da riqueza de uma sociedade, e não os recursos naturais

disponíveis no seu território. Marx, no entanto, foi além de Adam Smith ao identificar na força de trabalho a origem da criação do valor. Para Marx, o capital não é outra coisa senão trabalho morto, isto é, a parte do valor produzida pela força de trabalho – pelos trabalhadores – que não lhe foi paga sob a forma de salário, mas acumulada pelo capitalista e reinvestida na produção.

Saiba mais

Adam Smith (1723–1790)

Filósofo e economista escocês. É considerado o pai da Economia Moderna e o mais importante teórico do liberalismo econômico. Conhecido como fundador da Economia Liberal Clássica, pregava a não intervenção do Estado na economia e um Estado limitado às funções de guardião da segurança pública – mantenedor da ordem e garantia da propriedade privada. Fonte: Adam (2014).



Essa parte do valor criado pelo trabalho humano e não apropriado pelos trabalhadores, Marx chamou de mais-valia.

Vamos esclarecer esse conceito por meio de um exemplo.

Suponhamos que um empresário capitalista que possui uma fábrica de calçados gaste, mensalmente, R\$ 500 mil na compra de matérias-primas (couro, cola etc.), no aluguel de máquinas e equipamentos, no pagamento de energia elétrica e nos demais insumos envolvidos na produção de 50 mil pares de sapatos; e R\$ 200 mil no pagamento de salários ao conjunto de operários que produziram os calçados. Logo, esse capitalista tem um gasto mensal de R\$ 700 mil reais para produzir 50 mil pares de sapatos, sendo o custo de produção de cada par R\$ 14,00.

No mercado, esse empresário vende cada par de calçados por R\$ 20,00, ganhando R\$ 6,00 em cada mercadoria vendida e totalizando um ganho de R\$ 300 mil reais por mês. Esses R\$ 300 mil que resultam da diferença entre o que o capitalista gastou em insumos (R\$ 500 mil) e salários (R\$ 200 mil) e o valor de venda dos calçados constituem o valor a mais produzido pelos trabalhadores e não apropriado por eles, mas pelo capitalista. Por isso, Marx denominou essa diferença como mais-valia, que quer dizer, precisamente, o valor produzido a mais e não apropriado por quem o produziu.

A lógica dos capitalistas é a do aumento constante da extração de mais-valia dos seus trabalhadores para poder acumular capital e reinvesti-lo na produção, aumentando constantemente a sua riqueza.

O objetivo do capitalista não é o de acumular dinheiro para usufruir dos bens que a sua riqueza lhe proporciona. O gozo de conforto e de luxo é, para ele, apenas um benefício marginal do seu sucesso como empresário. O que diferencia o capitalista de um marajá é, precisamente, o destino que cada um dá a sua riqueza. O marajá a utiliza fundamentalmente para o seu deleite, e o capitalista para reinvestir no seu negócio, produzir e acumular cada vez mais.

Essa lógica de acumulação incessante de capital independe da vontade dos capitalistas, individualmente. Ela é inerente à sua condição de classe e à sua sobrevivência como capitalista no mercado. A concorrência entre capitalistas os leva a procurar aumentar constantemente a produtividade de suas empresas, investindo cada vez mais em máquinas, equipamentos, tecnologia e, proporcionalmente, cada vez menos em trabalho humano.

Essa lógica implacável do capital tem, segundo Marx, diversas consequências, entre as quais destacamos duas:

- ▶ **a tendência à concentração do capital** – por meio da concorrência, os capitalistas cujas empresas são mais produtivas acabam por eliminar do mercado os capitalistas e as empresas menos produtivas. Essa tendência leva, a longo prazo, a uma situação de oligopólio e, finalmente, de monopólio, exterminando a concorrência; e
- ▶ **a redução proporcional do número de trabalhadores e o aumento de desempregados** – chamados por Marx de exército industrial de reserva.

A combinação dessas duas tendências, levada às últimas consequências, conduziria ao fim do próprio capitalismo, já que:

- ▶ o meio para a sobrevivência do modo de produção capitalista é o mercado, que desapareceria sob uma situação de monopólio; e
- ▶ a condição para a constante acumulação e valorização do capital é a mais-valia extraída da força de trabalho, cujo contingente seria cada vez mais reduzido devido à tendência dos capitalistas a investir cada vez mais em máquinas e tecnologia, para poder sobreviver no mercado, e cada vez menos em trabalho humano, que é a fonte da criação do valor.

Essas e outras contradições inerentes e insuperáveis ao capitalismo levariam a humanidade – sempre segundo Marx – a defrontar-se com duas alternativas: socialismo ou barbárie.

A barbárie seria o resultado natural da crescente acumulação da riqueza nas mãos de uns poucos e da extensão da miséria, já que o desenvolvimento do capitalismo tende a dissolver as demais classes sociais existentes na sociedade em apenas duas: a dos proprietários capitalistas, cada vez menos numerosos e mais ricos; e a dos proletários, cada vez mais numerosos e sempre miseráveis.

O socialismo como alternativa à barbárie, dependeria, entretanto, da ação deliberada do proletariado. A classe operária teria de se organizar em um partido político com o objetivo de tomar o poder e, a partir do Estado, implantar uma ordem social conforme os seus interesses de classe, os quais seriam também os interesses da maioria, uma vez que o proletariado seria a classe majoritária na sociedade.

A mudança da ordem social por meio de uma revolução de classe – tal como proposta por Marx – não seria uma novidade na história. Foi por meio de uma revolução que a burguesia emergente derrubou a monarquia francesa, no final do século XVIII, pondo fim ao Antigo Regime e instituindo a ordem liberal e burguesa, primeiro na França e depois em toda Europa. Essa revolução burguesa não se fez sem um novo projeto de mundo e de organização social, construído pelos pensadores liberais como alternativa à velha ordem e às velhas ideias dominantes. Segundo Marx, esse mesmo percurso deveria ser seguido pelo proletariado industrial.

Da mesma forma que a burguesia construiu uma visão de mundo conforme os seus interesses de classe, a qual foi posteriormente assimilada pelas demais classes da sociedade, tornando-se ideologia dominante, o proletariado deveria desenvolver a sua própria visão de mundo a fim de tornar-se classe dominante. Mas para isso, ele deveria, antes, desenvolver a consciência dos seus próprios interesses de classe para poder transformá-los em interesses coletivos. Para Marx, a tomada de consciência é um processo essencialmente político, não derivado da inserção econômica de uma classe social no processo produtivo. Para explicar essa diferença, Marx subdivide o conceito de classe social em **classe em si e classe para si**.

Constitui **classe em si** um grupo de homens e de mulheres que se encontram sob condições econômicas idênticas, mas que não têm consciência dos seus próprios interesses. Segundo Marx, essa é

a condição dos camponeses em todos os tempos; dos escravos, na Antiguidade; dos servos da gleba, durante a Idade Média; e, também, do proletariado industrial no século XIX.

A diferença entre essa e as demais classes é que nem servos nem escravos dispunham, no seu tempo, das condições que o proletariado, no século XIX, tinha de desenvolver a consciência dos seus próprios interesses, o que lhe permitiria passar da condição de classe em si para a de classe para si.

Antes da sociedade industrial, os indivíduos das classes exploradas encontravam-se espalhados pelo território sem contato uns com os outros, o que não favorecia o desenvolvimento de uma consciência comum (de classe) que lhes permitisse formular um projeto alternativo de organização da sociedade.

Segundo Marx, as condições para o proletariado industrial desenvolver a sua consciência de classe já existiam no século XIX, pois o desenvolvimento da grande indústria os havia concentrado num mesmo local, sob condições idênticas de vida e de trabalho. O papel do partido comunista seria, então, o de organizar politicamente a classe operária, desenvolvendo a sua consciência de classe e conduzindo-a na tomada do poder.

Para Marx, a construção do socialismo rumo ao comunismo passaria por algumas etapas necessárias. Ao tomar o poder do Estado, o proletariado deveria:

- ▶ acabar com a propriedade privada dos meios de produção, que é a base material – a infraestrutura sobre a qual a burguesia exerce o seu poder sobre o proletariado –; e
- ▶ instituir a ditadura do proletariado, pondo fim ao ordenamento político vigente – a ordem liberal, ou a superestrutura da sociedade burguesa.

Ao empregar o termo ‘ditadura’, Marx não estava propondo uma forma de governo mais dura ou autoritária que a dos governos liberais e monarquias parlamentares do seu tempo. Estava, simplesmente, deixando claro que aquele seria um governo de classe, e não um governo de todos.

Em uma sociedade de classes, segundo Marx, todo governo é sempre uma ditadura da classe dominante sobre a classe dominada.

Portanto, da mesma forma que vivia-se a ‘ditadura da burguesia’ sob a ordem capitalista do século XIX – assumindo-se a forma de um Estado liberal, como na Inglaterra, ou de uma monarquia absoluta, como na Rússia –, no socialismo iria se viver, necessariamente, sob a ‘ditadura do proletariado’. A diferença é que, com o capitalismo, a sociedade viveria sob a ditadura da minoria – a da burguesia –, enquanto no socialismo, a sociedade iria viver sob a ditadura da maioria – o proletariado.

O socialismo seria apenas uma fase transitória do capitalismo ao comunismo, durante a qual o proletariado utilizaria toda a força do Estado para acabar com a sociedade de classes. A missão histórica e libertadora do proletariado seria precisamente essa: acabar com as classes sociais, restabelecendo a igualdade inicial entre os homens.

No entanto, diferentemente do comunismo primitivo, situação em que todos eram iguais na pobreza e em meio à escassez, na sociedade comunista pós-capitalista e pós-socialista, os homens iriam ser iguais na abundância, podendo, finalmente, desenvolver plenamente o seu potencial.

O trecho, a seguir, extraído da *Ideologia alemã*, de Marx e Engels, é exemplar da condição quase idílica em que o homem iria se encontrar sob o comunismo:

[...] desde o momento em que o trabalho começa a ser repartido, cada indivíduo tem uma esfera de atividade exclusiva que lhe é imposta e da qual não pode sair; é caçador, pescador, pastor ou crítico e não pode deixar de o ser se não quiser perder os seus meios de subsistência. Na sociedade comunista, porém, onde cada indivíduo pode aperfeiçoar-se no campo que lhe aprovou, não tendo por isso uma esfera de atividade exclusiva, é a sociedade que regula a produção geral e me possibilita

fazer hoje uma coisa, amanhã outra, caçar de manhã, pescar à tarde, pastorear à noite, fazer crítica depois da refeição, e tudo isto a meu bel-prazer, sem por isso me tornar exclusivamente caçador, pescador ou crítico. (MARX; ENGELS, 1974, p. 40-41).

Quando as classes tivessem sido finalmente abolidas, o próprio Estado deixaria de existir, pois teria perdido completamente a sua função, que seria a de garantir a dominação de uma classe sobre as demais. Assim, o comunismo seria o estágio superior da condição humana, no qual o homem viveria em uma sociedade civilizada e sem Estado.

Segundo Marx, a sua teoria da revolução e da tomada do poder pelo proletariado nada tem de utópica, pois se encontra científicamente embasada. Por isso, Marx chama o socialismo por ele propugnado de **socialismo científico**, diferenciando-o do **socialismo utópico**, proposto por outros filósofos do seu tempo. Sua avaliação da história é rigorosamente conduzida pelo método do materialismo dialético – por isso, científica. Por ser científico, o socialismo vislumbrado por Marx não poderia ser instituído em qualquer sociedade, nem sob quaisquer circunstâncias, mas dependeria de determinadas condições objetivas. Essas condições seriam precisamente as do capitalismo industrial plenamente desenvolvido.

Para Marx, o capitalismo desempenhou o papel progressista na história da humanidade de libertar o homem das condições de dominação existentes nas sociedades tradicionais e de soltar as amarras que até então impediam o pleno desenvolvimento das forças produtivas nas sociedades humanas. Somente sob o capitalismo foram criadas as condições para o aumento crescente da riqueza social e consequente superação do quadro de escassez a que a humanidade vivia submetida à época. Por isso, a perspectiva de Marx não pode jamais ser tomada por anticapitalista, como a de alguns socialistas utópicos, mas sim pós-capitalista.

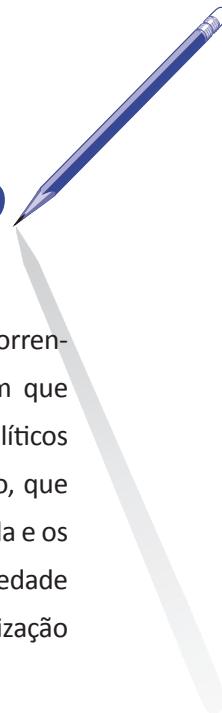
Para Marx, a burguesia foi revolucionária e cumpriu o seu papel histórico de promover o desenvolvimento do capitalismo e subverter completamente a ordem das sociedades tradicionais. E, a partir do momento em que o capitalismo e a ordem burguesa não estivessem

mais trazendo qualquer progresso à humanidade, eles deixariam de ser revolucionários para tornarem-se reacionários. Essa era, segundo Marx, a situação das sociedades capitalistas industrialmente desenvolvidas da Europa, como a Inglaterra e a Bélgica, no século XIX.

Naquelas circunstâncias e nas sociedades capitalistas desenvolvidas, o proletariado, organizado em um partido revolucionário, tinha por missão histórica tomar o poder e conduzir o homem à sua libertação.

Foi com essa convicção que Marx participou da fundação da Associação Internacional dos Trabalhadores, em Londres, em 1864, posteriormente mais conhecida por Primeira Internacional Socialista. No entanto, o desenrolar dos acontecimentos políticos e econômicos, na Europa, e nas sociedades capitalistas, em geral, iriam tomar uma direção diferente da imaginada por Marx.

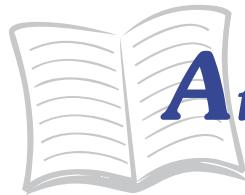
Resumindo



Nesta Unidade, você estudou as duas principais correntes filosófico-teóricas que procuram explicar o mundo em que vivemos e orientam a ação dos indivíduos e dos grupos políticos nas sociedades contemporâneas do Ocidente: o liberalismo, que se fundou no jusnaturalismo e defende a propriedade privada e os direitos individuais; e o marxismo, que faz a crítica da sociedade capitalista propondo o socialismo como alternativa de organização da sociedade.

É importante perceber que ambas as correntes, que se encontram em disputa desde o século XIX até os dias de hoje, pretendem-se libertárias – têm a liberdade e a igualdade entre os seres humanos como valores máximos e finalidade da ação política. Suas divergências dizem respeito aos meios de promover a liberdade e a igualdade e ao método de análise que leva à seleção desses meios.

A teoria liberal toma o indivíduo por ponto de partida, enquanto a teoria marxista parte do grupo – as classes sociais. Para o liberalismo, o interesse individual é o fundamento da ordem política legítima, e, para o marxismo, é o interesse de classe que explica todo e qualquer ordenamento político. Portanto, não é a finalidade que diferencia um do outro – a liberdade e a igualdade –, mas os princípios filosóficos, os métodos de análise e os meios para se atingir o mesmo fim.



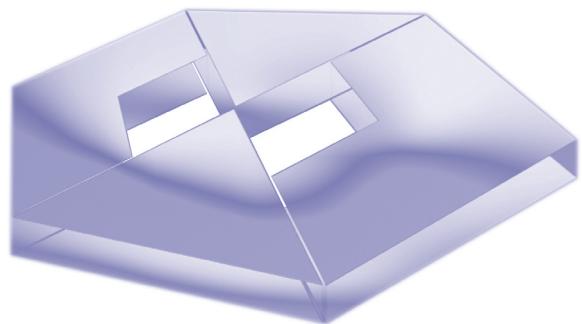
Atividades de aprendizagem

Se você compreendeu os princípios e as características de cada corrente filosófico-teórica apresentada nesta Unidade, responda às questões propostas a seguir. Caso ainda restem dúvidas, releia o texto e busque o auxílio do seu tutor.

1. Identifique os princípios básicos de cada corrente de pensamento – liberal e marxista.
2. Ressalte as diferenças entre o pensamento liberal e o marxista.
3. Retorne, agora, à introdução desta Unidade, precisamente na parte em que você definiu e caracterizou liberalismo e marxismo. Compare aquilo que você sabia e escreveu antes de iniciar o estudo desta Unidade com o que você acabou de escrever em resposta às questões 1 e 2. Isso lhe dará uma boa dimensão sobre o seu aprendizado desta Unidade.
4. No Brasil há um debate intenso desde a década de 1990 a respeito do processo de privatização das empresas estatais. Com base nos conhecimentos recém-adquiridos, responda:
 - a) Tomando como base os princípios liberais clássicos, como um liberal se posicionaria a respeito da polêmica privatização × estatização?
 - b) Embora o Estado brasileiro tenha se tornado, desde o governo Vargas, proprietário de muitas empresas – de meios de produção –, isso não nos permite afirmar que o Estado brasileiro tenha se tornado socialista. Por quê?
 - c) O que distingue esse processo de estatização do que Marx imaginou que ocorreria após a revolução socialista?

UNIDADE 3

FORMAS DE GOVERNO E REGIMES POLÍTICOS



OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Diferenciar democracia de autocracia e explicar as principais características de uma e outra;
- ▶ Distinguir parlamentarismo de presidencialismo e explicar as principais características de um e outro;
- ▶ Diferenciar autoritarismo de totalitarismo e explicar as principais características de um e outro; e
- ▶ Distinguir as democracias liberais das não liberais e explicar as principais características de umas e outras.

FORMAS DE GOVERNO E REGIMES POLÍTICOS

Caro estudante,

Nesta Unidade, você irá estudar os regimes políticos instituídos a partir do final do século XIX, e vigentes em nossas sociedades até hoje, e suas principais formas de governos. Começaremos nosso estudo examinando a clivagem contemporânea que discrimina os diferentes regimes políticos em democracias e autocracias e as variações no interior de cada um desses tipos conforme o grau de liberdade civil garantida aos governados.

Depois de compreendidas as variáveis com as quais podemos classificar todos os regimes políticos, partiremos para o estudo dos diferentes tipos de autocracias e de democracias, procurando identificar os traços distintivos de cada regime por meio de exemplos.

Bons estudos!

As formas de governo e os regimes políticos existentes nas sociedades contemporâneas se relacionam de forma estreita com as duas principais correntes teórico-filosóficas estudadas na Unidade 2, mas não decorrem delas automaticamente. Os regimes democráticos-liberais da atualidade têm seu fundamento no pensamento liberal, embora nenhum teórico do liberalismo tenha defendido a democracia, como vimos na Unidade 2.

Da mesma forma, os regimes socialistas, que surgiram em diversas partes do mundo a partir do século XX, têm seus fundamentos no marxismo, embora Marx tivesse a convicção de que o socialismo fosse emergir nas sociedades capitalistas altamente industrializadas e desenvolvidas, e não em países como Rússia, China e Cuba, cujo capitalismo era ainda muito pouco desenvolvido.

É importante que você tenha isso em mente, pois, se, por um lado, as teorias influenciam a ação dos indivíduos na sociedade, por outro, o resultado da ação humana diverge bastante das perspectivas teóricas que a animaram.

É por isso que você deve conhecer tanto as teorias políticas quanto os regimes políticos que concretamente resultaram da ação humana.

Democracia e Autocracia

Existem duas dimensões fundamentais para a classificação e análise dos diferentes regimes políticos, em geral, e dos existentes no mundo atual, em particular:

- ▶ o grau de participação dos governados no processo de escolha dos governantes; e
- ▶ o grau de independência, ou de liberdade, dos governados em relação aos governantes.

O primeiro diz respeito à abertura dos regimes políticos à participação popular na seleção dos governantes. De acordo com esse critério, podemos classificar todos os regimes políticos em abertos ou fechados; democráticos ou não democráticos, ou democráticos ou autocráticos.

O segundo diz respeito à esfera de liberdade assegurada aos governados nos diferentes regimes. Essa liberdade depende, sobretudo, da existência de limites constitucionais e institucionais ao exercício de poder dos governantes sobre os governados. De acordo com esse critério, os diferentes regimes políticos podem ser classificados em regimes livres e não livres, ou regimes liberais e não liberais.

Ao combinarmos os dois critérios, chegaremos a quatro diferentes tipos de regimes políticos, apresentados na Figura 1:

Autocracias liberais	Democracias liberais
Autocracias não liberais	Democracias não liberais

Figura 1: Tipos de regimes políticos

Fonte: Coelho (2010, p. 84)

Essa é, claramente, uma forma simplificada de classificar todos os regimes políticos existentes, pois ignora os diferentes graus de participação e de liberdade em cada um deles. Para levarmos devidamente em consideração os graus variáveis de participação e liberdade, que são extremamente relevantes, e assim podermos melhor qualificar e entender os diferentes regimes políticos existentes no mundo, devemos distribuí-los em um gráfico conforme os graus de participação e de liberdade dos governados.

A Figura 2, a seguir, apresenta a distribuição dos diferentes regimes conforme o grau de liberdade civil dos governados em relação aos governantes, e o grau de participação dos governados na escolha dos governantes. E a Figura 3 apresenta alguns exemplos de países cujos regimes políticos encontram-se distribuídos de acordo com os mesmos critérios.

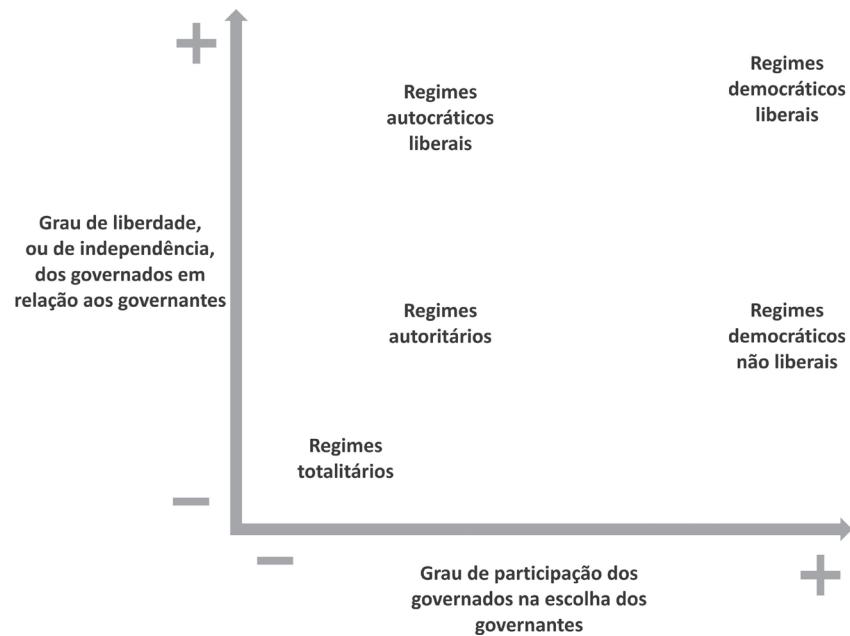


Figura 2: Tipos de regimes políticos conforme os graus de liberdade civil e de participação dos governados na escolha dos governantes

Fonte: Coelho (2010, p. 85)

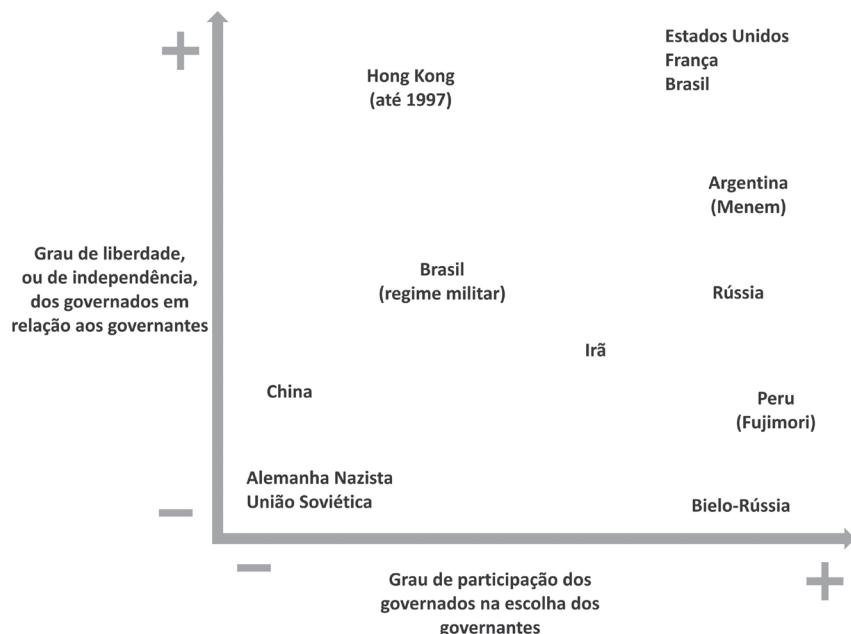


Figura 3: Distribuição dos regimes políticos conforme os graus de liberdade civil e de participação dos governados na escolha dos governantes

Fonte: Coelho (2010, p. 85)

Apesar das definições apresentadas e dos exemplos contidos nos gráficos, você deve estar achando essa classificação ainda um tanto abstrata. Por isso, primeiro estudaremos os regimes autocráticos, analisando os seus diferentes tipos, para, em seguida, estudarmos os tipos de democracia.

Tipos de Autocracias

Reunimos sob a denominação de autocracia todos os regimes políticos fechados à influência popular na escolha dos governantes. Etimologicamente, esse termo indica que o governo deriva de si mesmo, isto é, dos governantes (em grego, *auto* = referido a si próprio; e *cratos* = poder), e não dos governados, como no caso da democracia (em grego, *demos* = povo; e *cratos* = poder).

Embora a denominação corrente para designar esse tipo de regime seja ‘autoritarismo’, optamos pela utilização do termo ‘autocracia’ por duas razões: a primeira é porque autocracia é um termo tecnicamente mais preciso, pois designa todos os regimes autorreferenciados, em que o grupo no poder monopoliza o acesso ao exercício do governo; e a segunda é que o termo autoritarismo descreve tecnicamente com mais precisão um tipo de regime autocrático, e não todos, como você estudará nesta Unidade.

Durante a maior parte da história, a humanidade viveu sob regimes autocráticos, e, ainda hoje, uma grande parcela da população mundial vive sob autocracias, sobretudo em países da África e Ásia.

Essa é mais uma razão para começarmos nosso estudo dos diferentes regimes políticos pelas autocracias.

As autocracias assumiram formas muito variadas ao longo da história:

- ▶ **do despotismo oriental** – termo que designa os diversos regimes asiáticos pré-contemporâneos, como os dos impérios chinês e japonês, dos sultanatos árabes e da Índia – **às monarquias absolutas** europeias dos séculos XVI ao XVIII;
- ▶ **das repúblicas aristocráticas da Europa** – como a dos Doges de Veneza, durante a Renascença – **às monarquias constitucionais** europeias – como da Inglaterra do século XVII;
- ▶ **dos regimes nazista**, na Alemanha de Hitler, e **comunista**, na União Soviética, **às ditaduras militares** na América Latina e em diversas partes do mundo, durante o século XX.

As diferenças entre esses regimes não são nada pequenas e o que nos permite classificar a todos como autocracias é precisamente o fato de serem regimes em que **a escolha dos governantes independe dos governados**.

Nós vamos estudar nesta Unidade apenas aqueles tipos de regimes autocráticos que marcaram profundamente o século XX e/ou que ainda existem no mundo atual. Comecemos, então, examinando os regimes mais fechados, passando progressivamente para os mais abertos. Vamos lá.

Regimes Autocráticos Totalitários

Saiba mais

Hannah Arendt (1906–1975)

Cientista política germânica de origem judia, nascida em Linden, Hanôver, consagrada como um dos grandes nomes do pensamento político contemporâneo por seus estudos sobre os regimes totalitários e sua visão crítica da questão judaica. Fonte: Netsaber (2014b).



Os regimes totalitários – ou totalitarismo – surgiram na Europa durante a primeira metade do século XX. O termo ‘totalitarismo’ surge com a publicação da obra *As origens do totalitarismo* em 1951, da pensadora alemã [Hannah](#)

[Arendt](#). Para Arendt (2007), a Alemanha hitlerista e a União Soviética stalinista constituem os exemplos genuínos de governos totalitários, caracterizados pelo constante recurso ao terror e pela pretensão de controlar totalmente os indivíduos e a sociedade – daí a origem do termo totalitarismo.

Uma década e meia mais tarde, [Raymond Aron](#) retomou a utilização do termo expandindo a sua aplicação à descrição de outros regimes na obra *Democracia e totalitarismo*, publicada em 1965.

Por ser uma concepção mais abrangente, recobrindo não apenas os regimes nazistas e stalinistas, mas também regimes existentes no mundo atual, como os casos da Coreia do Norte e de Cuba, optaremos pelos critérios estabelecidos por Aron para qualificar esse tipo de regime:

 **Saiba mais**

[Raymond-Claude-Ferdinand Aron](#)

Sociólogo, filósofo e jornalista francês nascido em Paris, notabilizou-se sobretudo por sua posição crítica quanto às ortodoxias políticas, notadamente o comunismo soviético. Fonte: Brasil Escola (2014).



Regimes totalitários são aqueles em que o grupo governante não só detém o monopólio do acesso ao exercício do governo como também pretende exercer o controle total sobre a sociedade.

Diferentemente dos regimes autoritários, que podem ser mais ou menos liberais, de acordo com o grau de liberdade civil que concedem aos governados, os regimes totalitários são essencialmente antiliberais ao não reconhecerem qualquer esfera da vida social livre da intervenção do Estado. É claro que essa pretensão totalitária nunca se realizou inteiramente; caso contrário, uma vez implantando o totalitarismo em uma sociedade, esta nunca mais conseguiria se ver livre dele, pois se encontraria totalmente controlada pelo Estado.

Em alguns regimes totalitários, a liberdade privada é parcialmente permitida aos indivíduos, como decidir com quem se deseja casar ou

a profissão a exercer. Em outros, como o nazista, a restrição ocorria inclusive nessa esfera limitada da vida privada, com a proibição de casamentos entre alemães e judeus e o envio dos prisioneiros para trabalho forçado nos campos de concentração.

Além de antiliberal e de pretender controlar todas as instâncias da vida social – a ponto de diluir as fronteiras entre o Estado e a sociedade civil –, o totalitarismo possui características – postas em destaque por Aron – que o distingue de outras autocracias:

- ▶ regime de partido único;
- ▶ ideologia revolucionária; e
- ▶ combinação entre ideologia e terror.

Entre essas três características distintivas do totalitarismo, talvez seja o sistema de partido único que mais claramente revela a natureza totalitária do regime. Ao instituir um único partido como meio de acesso ao poder e ao controle do Estado, os regimes totalitários excluem qualquer meio de chegada ao poder e barram o caminho alternativo para o surgimento e a expressão de qualquer forma de pluralismo.

O partido único representa, portanto, tudo e todos – daí a origem do termo “totalitarismo”.

Sob o sistema de partido único organizaram-se regimes políticos em muitos sentidos diferentes, e até opostos, como o fascismo, na Itália de [Mussolini](#) (1922–1945); o nazismo, na Alemanha hitlerista (1933–1945); e os regimes comunistas

da União Soviética (1917–1991), China (1949–), Coreia do Norte (1954–), Cuba (1959–) e dos demais países do mundo cujos regimes se autodenominavam comunistas.

Os partidos únicos que monopolizam o poder sob regimes totalitários se caracterizam também



Saiba mais

Benito Mussolini (1883–1945)

Líder do fascismo na Itália, iniciou sua carreira política no Partido Socialista Italiano (PSI) em 1900. Durante alguns anos, foi professor na Suíça e funcionário do partido em Trento, na época território austríaco. Fonte: UOL Educação (2014a).



por serem portadores de uma **ideologia revolucionária*** que orienta a ação do Estado e com a qual pretendem conquistar o apoio das massas. Para os nazistas e os fascistas, o racismo era um ingrediente fundamental da sua ideologia, enquanto para o comunismo era a luta de classes.

Segundo a ideologia nazista, a revolução da sociedade alemã se faria com a extirpação das raças inferiores do seu interior – sobretudo judeus e ciganos – e com a purificação da raça superior – a ariana. Por isso, primeiro os judeus foram privados dos seus direitos civis, proibidos de se casar com alemães e, depois, confinados em guetos. Por fim, foram recolhidos dos guetos e levados aos campos de concentração, nos quais iriam, inicialmente, trabalhar como escravos, ser cobaias de experiências científicas e, finalmente, mortos. Junto com os judeus foram enviados aos campos de concentração ciganos, comunistas, liberais, enfim, todos aqueles que representavam empecilho à revolução pretendida.

Diferentemente da ideologia revolucionária nazista, a ideologia comunista não tem, nem nunca teve, qualquer viés racista ou genocida, embora também fosse orientada para a modificação radical da sociedade existente, o que certamente passava pela sua depuração. No início da revolução comunista russa, o objetivo era depurar a nascente União das Repúblicas Socialistas Soviéticas da sua burguesia. Essa depuração não passava, contudo, pela eliminação física dos burgueses, mas pela expropriação dos seus bens.

Em todos os países que conheceram revoluções comunistas, o objetivo primeiro nunca foi exterminar indivíduos pertencentes a determinados grupos étnicos, mas acabar com a propriedade privada e, por meio disso, com as classes sociais exploradoras da maioria trabalhadora. Entretanto, o objetivo de criar uma nova sociedade e um novo homem estava tão presente na ideologia comunista quanto na nazifascista. Por essa razão, e ainda que as diferenças entre uns e outros sejam muito grandes, pode-se afirmar que uma ideologia revolucionária é um ingrediente distintivo dos regimes totalitários.

***Ideologia revolucionária**

- uma vontade deliberada de modificar radicalmente a sociedade existente.

Fonte: Aron (1965, p. 238).

Como está seu entendimento dos regimes autocráticos totalitários até este momento? Se houver alguma dúvida, antes de prosseguir, retome a leitura desta seção e contate o seu tutor. Agora, vamos examinar a combinação entre ideologia e terror indicada por Aron.

Como nos regimes totalitários nenhuma divergência da linha ideológica adotada pelo partido único é admitida, todo crítico ou opositor ao regime é considerado inimigo. Segundo Aron (1965, p. 238), “[...] todos (os regimes totalitários) consideram o inimigo ideológico como mais culpado que o criminoso do direito comum.” A intimidação e a ameaça a quem esboçar a menor divergência contra a ideologia do partido constituem a terceira característica distintiva do totalitarismo.

Antes da tomada do poder, grupos fascistas e nazistas usavam milícias organizadas dentro do partido para intimidar e usar a força física contra os seus opositores. Na Itália, os fascistas organizaram uma milícia paramilitar chamada ‘camisas negras’ (*camicie nere*); na Alemanha, o Partido Nazista formou a *Sturmabteilung* (SA), que significa tropa de assalto. A América Latina também teve organizações paramilitares semelhantes e inspiradas nos mesmos princípios e ideologias, como os camisas verdes, no Brasil, ligados ao Partido Integralista de Plínio Salgado, no início dos anos de 1930.

Após os fascistas e nazistas tomarem o poder na Itália e na Alemanha, os métodos de intimidação por milícias paramilitares – até então bastante úteis para os seus respectivos partidos, que pretendiam chegar ao poder a todo custo – foram substituídos pelo controle direto das polícias. A *Schutzstaffel* (SS) – Tropa de Proteção – e a *Geheime Staatspolizei* (GESTAPO) – Polícia Secreta do Estado –, na Alemanha, acabaram com a SA e substituíram integralmente suas funções de intimidação.

Na Rússia, o Partido Comunista não formou milícias paramilitares para intimidar os opositores antes da tomada do poder. Ao contrário da Itália e da Alemanha, que no momento da ascensão do nazifascismo já

eram sociedades democráticas, a Rússia era ainda um país onde o czar governava como monarca absoluto. E derrubar a monarquia czarista era o objetivo do Partido Bolchevique (comunista). No entanto, após a tomada do poder, o Estado soviético criou a Tcheka em 1917, com a finalidade de reprimir toda e qualquer atividade antirrevolucionária.

De 1954 até o fim da União Soviética, em 1991, as atividades de controle, segurança e intimidação passaram a ser exercidas pelo Komitet Gosudarstvennoi Bezopasnosti (KGB) – Comitê de Segurança do Estado. Assim como na Alemanha nazista o terror de Estado foi exercido pela Gestapo, na União Soviética esse papel coube a KGB, que podia chamar qualquer cidadão soviético para prestar esclarecimentos sem que nenhuma garantia houvesse de que ele iria voltar para casa, podendo dali ser enviado para os campos de trabalho na Sibéria.



Figura 4: Sede da antiga KGB – Moscou

Fonte: Coelho (2008)

Se por um lado, partido único, ideologia revolucionária e recurso à intimidação e ao terror de Estado são elementos comuns a todas as formas de totalitarismo, por outro, entre os regimes nazifascistas e os regimes comunistas há diferenças bastante relevantes. Aron (1965) apontou três divergências principais quanto:

- ▶ ao recrutamento dos quadros e militantes do partido;
- ▶ à relação das classes dirigentes em relação ao partido; e
- ▶ aos objetivos, às ideologias e às práticas.

Nos partidos comunistas, a militância era recrutada principalmente, mas não exclusivamente, na classe operária, enquanto nos regimes nazifascistas, o partido mobilizava as massas populares, mas, em geral, não recrutava seus quadros entre os operários.

Na Itália e na Alemanha, antes que Mussolini e Hitler tomassem o poder, parte das classes dirigentes, composta de grandes industriais e banqueiros, era francamente favorável aos partidos fascista e nazista. No entanto, em nenhum país, os partidos comunistas tiveram o apoio ou contaram com a simpatia das classes dirigentes, uma vez que se opunham frontalmente à ordem burguesa e pregavam o combate e a extinção das classes proprietárias dos meios de produção.

Os regimes comunistas pretendiam-se, e ainda se pretendem, governos da classe operária sob a forma da ditadura do proletariado. Esse foi claramente o caso da União Soviética. Nos países em que a classe operária era reduzida, os governos comunistas passaram a reivindicar a representação da maioria trabalhadora ou, simplesmente, a do povo, como na China e em Cuba. Uma vez expropriada as classes proprietárias e extinta a burguesia, esses regimes passaram a justificar a manutenção da ditadura pela constante ameaça representada pelo imperialismo das nações capitalistas e pela existência de inimigos internos contrarrevolucionários.

Os regimes nazifascistas, por sua vez, nunca se pretendiam governos de classe, mas governos que defendiam o interesse nacional de todo o povo contra os inimigos externos – as demais nações capitalistas – e os traidores internos – os judeus, no caso da Alemanha. Apesar do constante apelo às massas populares, esses regimes, de fato, favoreceram claramente às suas burguesias nacionais, mesmo sua retórica sendo anticapitalista.

É importante lembrarmos que o regime nazista autodenominava-se nacional-socialista, isto é, diferente tanto do capitalismo, existente na Alemanha antes de sua chegada ao poder e em outros países da Europa, quanto do comunismo, vigente na União Soviética.

Como você acabou de estudar, as diferenças entre os regimes nazifascistas e comunistas são enormes, o que nos impede de confundir um com o outro. No entanto, em ambos encontramos o mesmo traço marcante: a pretensão do Estado em controlar totalmente a sociedade. Por isso, e apesar de todas as diferenças, ambos são classificados como totalitários.

Antes de passar ao estudo dos regimes autoritários, indique as principais características dos regimes totalitários nas linhas a seguir.

Regimes Autocráticos Autoritários

Muito mais comuns do que os regimes totalitários, foram, e ainda são, os regimes autoritários no mundo.

Como toda autocracia, os regimes autoritários mantêm estrito controle sobre o governo, mas diferentemente do totalitarismo, o autoritarismo não pretende exercer controle total sobre a sociedade.

nem faz uso do terror de modo tão constante e brutal, reservando aos indivíduos algumas esferas de liberdade e independência. Por exemplo, sob regimes autoritários, a propriedade privada é um direito garantido a todos; sob o nazismo, esse direito era restrito aos não judeus – que tiveram os seus bens expropriados pelo Estado –; e sob o comunismo era, e continua sendo, praticamente, inexistente.

O regime chinês é um bom exemplo de regime totalitário que foi progressivamente se transformando em autoritário. Sob o comando de

Saiba mais

Mao Tsé-tung (1893–1976)

Mao Tsé-Tung, ou Mao Zedong, é um dos mais proeminentes teóricos do comunismo do século XX, desenvolveu ideias sobre revolução e guerrilha que influenciaram marxistas no mundo inteiro, até mesmo no Brasil, onde o Partido Comunista do Brasil (PC do B) – então na clandestinidade e ligado à China – desenvolveu ações guerrilheiras durante a década de 1970. Fonte: Uol Educação (2014e).



Alexander Soljenítsin (1918–2008)

Escritor russo, vencedor do Prêmio Nobel de Literatura de 1970 e conhecido por suas ferozes críticas ao regime soviético, em especial às prisões e aos campos de trabalhos forçados em que eram confinados os dissidentes, denunciados em sua célebre obra *Arquipélago Gulag*. Fonte: Azevedo (2008).



Deng Xiaoping – Teng Hsiao-ping (1904–1997)

Político e líder comunista chinês, foi o principal inspirador da reação contra o maoísmo e da introdução das últimas grandes reformas políticas e econômicas na China. Ligado ao Partido Comunista desde a juventude, participou da Longa Marcha comandada por Mao Tsé-tung. Fonte: Deng... (2014).



Mao Tsé-tung, a China viveu um regime totalitário comunista típico e, em alguns aspectos, até mais rigoroso do que o da União Soviética. Se nos campos de deportados da Sibéria os detentos eram deixados em paz – segundo Alexander Soljenítsin, no Gulag podia-se pensar livremente – nos campos de prisioneiros da China, durante a Revolução Cultural, iniciada em 1966, objetivava-se não apenas punir os dissidentes mas recuperá-los ideologicamente.

Após a morte de Mao e com a ascensão de Deng Xiaoping ao poder, pôs-se fim à Revolução Cultural e começaram lentas reformas no sistema econômico chinês em direção ao capitalismo.

Na China, atualmente convivem uma economia de mercado – na qual o direito à propriedade privada é garantido pelo Estado, e o investimento privado e o enriquecimento individual não só são permitidos como estimulados – e um controle estrito do sistema político e de acesso ao governo pelo partido

único comunista. A brutal repressão das manifestações estudantis na Praça da Paz Celestial, em Pequim, em 1989, mostrou claramente que a abertura econômica da China para o capitalismo, estimulada pelo Partido Comunista Chinês, não iria ser acompanhada de qualquer tipo de abertura do sistema político.

Se o regime chinês é um caso raro e híbrido de elementos totalitários – como o partido único – e autoritários – como o monopólio do acesso ao controle do governo associado a alguma liberdade de mercado –, as ditaduras pessoais e as ditaduras militares, sobretudo, são os casos mais típicos de regimes autoritários durante o século XX.

Antonio Salazar (1889–1970) foi ditador de Portugal por 37 anos, e o regime autoritário por ele instituído – salazarismo – se estendeu até 1974, quando a Revolução dos Cravos pôs fim a mais longa ditadura da Europa Ocidental. Francisco Franco (1892–1975) foi ditador da Espanha durante 34 anos, e o regime igualmente autoritário por ele criado e que levou o seu nome – franquismo – apenas iria terminar após a sua morte.

Na América Latina, diversos regimes autoritários foram implantados nas décadas de 1960 e de 1970 por meio de golpes militares. Esses regimes foram também chamadas à época de ‘regimes de exceção’, isto é, de exceção às regras democráticas e ao Estado de Direito. Na Argentina, no Uruguai e no Chile, as ditaduras militares suspenderam de imediato a vigência das constituições nacionais e fecharam os parlamentos e os partidos políticos. Em nome do combate à subversão comunista promovida por grupos guerrilheiros revolucionários, como os Tupamaros, no Uruguai, e os Montoneros, na Argentina, esses regimes autoritários não hesitaram em sequestrar, prender, torturar e matar aqueles que julgavam ser subversivos. Estima-se que, entre 1976, ano do golpe militar na Argentina, e 1982, quando caiu a junta militar que governava o país, em decorrência da derrota na Guerra das Malvinas, as forças repressivas militares e paramilitares tenham deixado um saldo de até 30 mil mortos e desaparecidos.

Apesar da brutalidade da repressão nesses países, os regimes neles implantados devem ser considerados autoritários, e não totalitários. Você saberia explicar por quê?

Se você procurou encontrar nos regimes militares latino-americanos as três características básicas dos regimes totalitários, estudadas anteriormente – partido único, ideologia revolucionária e combinação entre ideologia e terror de Estado – encontrou a resposta.

Nos regimes autoritários dos países do Cone Sul não foi implantado um sistema de partido único como via exclusiva de acesso ao governo. A atividade dos diferentes partidos anteriormente em funcionamento foi, simplesmente, suspensa, e a escolha dos governantes passou-se a dar exclusivamente dentro das forças armadas. Esses regimes não agiam movidos por qualquer ideologia revolucionária, ao contrário, eles se pretendiam contrarrevolucionários – queriam impedir a promoção de qualquer mudança na ordem social capitalista instituída.

Em vez de pretender mobilizar as massas populares por meio de uma ideologia revolucionária, como faziam os regimes totalitários, os regimes autoritários latino-americanos pretendiam desmobilizá-las, reprimindo qualquer tentativa de manifestação popular. Se, por um lado, é inegável que as ditaduras militares mais violentas do continente tenham instituído um regime de terror de Estado, por outro, esse regime não se encontrava combinado com qualquer ideologia revolucionária. Por fim, nenhum regime autoritário pretendeu controlar totalmente a sociedade, e é isso que o difere fundamentalmente do totalitarismo.

Neste ponto do nosso estudo, você já consegue diferenciar claramente os regimes totalitários de regimes autoritários. Talvez você ainda tenha certa dificuldade em identificar o que define um regime autoritário. Seria a inexistência de partidos políticos? Seria a violência com que reprime os seus opositores? Seria a ausência de uma constituição ou de um Poder Legislativo em funcionamento? Acompanhe o texto e encontre a resposta correta.

Embora essas características sejam bastante comuns a muitos regimes autoritários, não são elas que o definem. Para explicar esse ponto relevante, vamos examinar o funcionamento do regime militar no Brasil, de 1964 a 1985, que também pode e deve ser classificado como um regime autoritário.

No Brasil, ao contrário dos outros regimes autoritários da América Latina, a atividade dos partidos políticos não chegou a ser suspensa: de 1964 a 1966, os mesmos partidos que haviam sido criados em 1945 encontravam-se em atividade.

Em 1966 o sistema de partidos vigente foi dissolvido para dar origem a um sistema bipartidário, composto da Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido de sustentação do governo, e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição. Em 1979 o sistema bipartidário foi extinto para dar lugar ao sistema multipartidário. Nesse período, surgiram alguns dos partidos em atividade atualmente, como o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Portanto, se a ausência de um sistema de partidos fosse uma característica distintiva dos regimes autoritários, o regime militar brasileiro não poderia ser assim classificado.

No regime autoritário brasileiro coexistiram uma ordem constitucional e um parlamento em funcionamento, o que não ocorreu nos países vizinhos. A Constituição de 1946 foi substituída por uma nova constituição em 1967 que, dois anos mais tarde, seria reformada,

Assista ao documentário *O Regime Militar no Brasil (1964: 40 anos depois)*, produzido pela TV Senado, que revela os bastidores desse importante momento de nossa história política recente. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=U2j-pquVWiM>>. Acesso em: 13 nov. 2015.



Para saber mais sobre o AI-5, acesse o *link* disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/AI5>>.

Acesso em: 13 nov. 2015.

tendo em vista adequar a ordem constitucional ao endurecimento do sistema político promovido pelo Ato Institucional n. 5 (AI-5) instituído em 13 de dezembro de 1968.

Os sucessivos governos militares iriam governar o Brasil sob a égide dessa constituição até a transmissão do poder para um presidente civil em 1985. Além disso, o Congresso Nacional foi mantido aberto e em funcionamento durante praticamente todo o período do regime militar, e eleições para deputados federais e senadores ocorreram regularmente a cada quatro anos. As exceções, nesse período, foram o fechamento do Congresso em 1968, com a edição do AI-5, e, em 1977, para a promoção de reformas constitucionais – conhecidas como ‘pacote de abril’ que introduziram mudanças nos processos eleitorais, instituindo a eleição de um dos três senadores por Estado pelas assembleias legislativas, e não por votação popular – então chamados de ‘senadores biônicos’.

E por que devemos considerar que o regime militar brasileiro foi um regime autoritário como o da Argentina, no qual não havia eleições, partidos, constituição e a repressão política foi muito mais violenta?

Porque independentemente do grau de violência e de repressão política empregados, em ambos os regimes:

- ▶ a escolha dos governantes era autocrática, isto é, independente da expressão da vontade popular e era decidida exclusivamente pelo alto escalão das forças armadas; e
- ▶ em maior ou menor medida, as regras básicas do Estado de Direito eram desrespeitadas.

A primeira das regras básicas do Estado de Direito é a do império da lei: em uma sociedade, todos – do mais simples cidadão ao mais alto magistrado – se encontram submetidos ao ordenamento legal. Todo Estado de Direito caracteriza-se ainda: por uma hierarquia

legal, no topo da qual se encontra a Constituição; pela divisão e pelo equilíbrio dos Poderes do Estado; e pela garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos.

Ora, nenhum desses requisitos foi respeitado pelo regime militar brasileiro!

O AI-5 conferiu poderes excepcionais ao Presidente da República não previstos pela Constituição de 1967, subvertendo, assim, a hierarquia das leis. O Executivo preponderava de fato sobre os demais Poderes constituídos, comprometendo o equilíbrio entre eles. E o próprio Estado violava os direitos fundamentais dos indivíduos impondo censura aos meios de comunicação, prendendo indivíduos sem ordem judicial e praticando a tortura.

Portanto, independentemente do grau de violência utilizado pelo Estado, as ditaduras militares do Brasil, da Argentina, do Uruguai e do Chile devem ser classificadas como regimes autoritários, ao lado de tantos outros espalhados por toda a Terra.

Regimes Autocráticos Liberais

Para concluirmos o nosso estudo sobre os diferentes tipos de autocracias, é absolutamente necessário analisarmos os regimes autocráticos liberais. E isso por uma razão muito simples: as primeiras democracias do mundo contemporâneo surgiram, na passagem do século XIX para o século XX, nos países em que autocracias liberais se encontravam estabelecidas. Portanto, sem que você conheça os princípios e o funcionamento dos regimes liberais, será difícil compreender o debate atual sobre a democracia no mundo.

Durante o estudo da primeira Unidade desta disciplina, você viu que os pensadores liberais eram bastante críticos em relação à democracia e a julgavam incompatível com os princípios de uma sociedade liberal. A experiência histórica, no entanto, acabou provando o contrário. Mas antes de estudarmos como democracia e liberalismo se tornaram compatíveis, no início do século XX – tema que será

objeto do próximo tópico desta Unidade – vamos examinar como funcionavam os regimes autocráticos liberais que, a partir de agora, chamaremos apenas de regimes liberais.

Os regimes liberais tornaram-se predominantes na Europa Ocidental durante o século XIX e suas instituições e práticas foram diretamente inspiradas nas ideias e teorias dos pensadores iluministas dos séculos XVII e XVIII. A implantação dos regimes liberais na Europa resultou de um longo e tortuoso período de lutas contra o poder absoluto dos monarcas.

As características distintivas dos regimes liberais são várias e podem ser reunidas em três grupos:

- ▶ regras básicas de organização do Estado;
- ▶ direitos civis; e
- ▶ direitos políticos.

Quanto ao ordenamento geral do Estado, destacam-se:

- ▶ império da lei; e
- ▶ divisão de poderes.

Quanto aos direitos civis:

- ▶ liberdade de expressão;
- ▶ liberdade de reunião;
- ▶ liberdade de religião;
- ▶ liberdade de ir e vir; e
- ▶ direito à propriedade.

Quanto aos direitos políticos:

- ▶ direito à representação política;
- ▶ direito a voto limitado aos homens instruídos e proprietários de bens; e
- ▶ direito das minorias.

Examinemos cada uma dessas características a fim de compreendermos a lógica e o funcionamento dos regimes liberais.

Império da Lei

Como já referido na seção anterior, o império da lei (em inglês, rule of law) significa que ninguém – nem o rei, nem o primeiro-ministro, nem tampouco os mais ricos e poderosos – encontra-se acima dela. Esse princípio significa que, na sociedade, todos se encontram submetidos à constituição e às leis que dela decorrem. Portanto, a célebre frase atribuída a Getúlio Vargas – Aos amigos, tudo! Aos inimigos, a lei! – representa o pensamento oposto ao princípio primeiro do liberalismo. Nos regimes liberais do século XIX, vivia-se sob o império da lei.

Divisão de Poderes

Trata-se de uma decorrência lógica do império da lei. Se, de acordo com esse princípio, a lei é soberana, então o poder do governo deve ser necessariamente submetido a ela e, portanto, limitado. Isso implica também que o poder do Estado esteja distribuído de forma equilibrada entre as esferas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme a prescrição de Montesquieu.

Assim, quando um dos Poderes constituídos usurpa as funções de outro – por exemplo, quando o Executivo passa a legislar –, acaba o equilíbrio e a independência entre os Poderes e o governo extrapola os seus limites. Nos regimes liberais, a separação e o equilíbrio entre os Poderes do Estado são regras fundamentais.

Liberdade de Culto

Hoje, o direito dos indivíduos de participar de qualquer culto e de professar livremente a sua fé pode parecer algo banal em sociedades ocidentais, como a brasileira. Mas durante muito tempo – a exemplo da Reforma Protestante, do século XVI até o século XIX –, as grandes disputas no Ocidente se deram em torno de questões religiosas. Em países católicos, como a França, o culto protestante chegou a ser proibido em determinados períodos do Antigo Regime. No Oriente, sobretudo em alguns países muçulmanos e na Índia, as religiões seguem sendo a principal causa de conflitos entre grupos de uma mesma sociedade.

A tolerância religiosa e a separação entre Estado e religião acabaram emergindo no Ocidente como solução após séculos de conflitos entre católicos e protestantes, e entre as diversas denominações do protestantismo.

Nos regimes liberais do século XIX, a liberdade de religião passou a ser garantida a todos os indivíduos, até mesmo naqueles países em que Estado e religião não chegaram a se separar. Na Grã-Bretanha, o anglicanismo segue sendo a religião oficial do Estado, e a rainha, ou o rei, a autoridade suprema dessa religião.

Liberdade de Expressão

O direito de todo indivíduo de exprimir livremente as suas ideias políticas, filosóficas e morais é filho do direito de professar qualquer fé. Historicamente, a tolerância religiosa precedeu à tolerância política nas sociedades ocidentais, abrindo posteriormente caminho para as demais formas de tolerância, que são características dos regimes liberais.

A ideia básica que sustenta a liberdade de expressão nos regimes liberais é a seguinte: todo indivíduo está obrigado a obedecer às leis, ou seja, encontra-se submetido ao império da lei; mas nenhum indivíduo se encontra obrigado a concordar com elas, podendo manifestar livremente o seu pensamento e a sua discordância em relação a tudo o que não lhe parecer justo ou adequado.

O respeito ao direito de os indivíduos exprimirem livremente a sua opinião diferencia claramente o regime liberal dos regimes autoritários, pois nestes há frequentemente censura sobre os meios de comunicação e a imprensa e, por vezes, até a figura criminal do delito de opinião.

Liberdade de Reunião

O direito dos indivíduos de reunirem-se livremente nos regimes liberais é uma condição lógica para o exercício da liberdade de culto. Afinal, como poderia haver liberdade de religião sem que houvesse também liberdade de reunião?

Da mesma forma que a liberdade de culto precedeu à liberdade de expressão nos regimes liberais, o direito assegurado aos indivíduos de associarem-se em clubes e igrejas levou ao reconhecimento do direito

de promover manifestações públicas, participar de comícios, organizar sindicatos e, por fim, formar partidos políticos. Esse ordenamento tipicamente liberal é severamente restringido em regimes autoritários.

Liberdade de Ir e Vir

O direito dos indivíduos de circular livremente pelo território é uma das grandes inovações dos regimes liberais, embora isso hoje possa parecer banal nos países democráticos. Por exemplo, durante a Idade Média, na Europa, aos servos da gleba não era permitido ir além dos limites da gleba de terra da qual eles eram servos.

Na China atual, apesar de todas as liberdades de mercado introduzidas no país nas últimas décadas, o direito de circulação dos indivíduos é bastante restrito. Deixar o campo para ir trabalhar na cidade, ainda que temporariamente, requer uma licença especial; e trocar o campo pela cidade como habitante permanente, requer outra licença mais difícil ainda. A mobilidade dos indivíduos no território é um direito eminentemente liberal e só foi assegurado a todos a partir do surgimento dos regimes liberais.

Direito à Propriedade

Nos regimes liberais, todo indivíduo tem direito ilimitado à propriedade, e nenhum tipo de propriedade pode ser vetado a qualquer indivíduo. Exceto pela propriedade de um ser humano sobre outro, que constitui a relação de escravidão e fere os princípios básicos de liberdade e igualdade que constituem o liberalismo, todos os demais bens existentes sobre a terra ou a serem produzidos pela ação humana são passíveis de apropriação individual na forma da lei. Durante a Idade Média, na Europa, a terra era um bem coletivo e não passível de apropriação privada.

E, nos regimes comunistas, como já estudado, tanto a terra quanto os demais meios de produção não poderiam ser apropriados privadamente.

Na União Soviética havia dois tipos de regime de propriedade da terra: o coletivo (os kolkozes) e o estatal; e sobre os demais meios de produção só havia a propriedade estatal.

Nos regimes liberais, o direito à propriedade é ainda imprescritível e perpétuo. Dependendo do delito cometido por um indivíduo, ele pode ser punido com a perda da sua liberdade e, em determinadas circunstâncias, conforme a lei de alguns países de regime liberal, perder a própria vida. Nesse caso, os seus bens passariam por herança aos seus descendentes. Mas sob nenhuma hipótese alguém pode ser punido com a proibição de adquirir bens ou com a sua expropriação.

A perda do direito de propriedade sobre algum bem só é admissível nos regimes liberais em dois casos: quando a riqueza foi adquirida de forma ilícita, tornando a propriedade ilegal; ou quando um bem privado passa a ser de interesse público, como um pedaço de terra sobre o qual se pretende construir uma estrada para uso coletivo. Nesse caso, o Estado pode desapropriar um indivíduo, mas mediante o pagamento de uma indenização equivalente ao valor do bem desapropriado. Fora dessas situações extremas, a propriedade é um direito intocável dos indivíduos nos regimes liberais.

Direito à Representação Política

Na arquitetura político-institucional dos regimes liberais foram criados mecanismos de participação indireta dos governados nos negócios do governo. Não apenas o governo governa como representante do povo – independentemente de ter sido escolhido por este ou não, como no caso das monarquias hereditárias – como também governa prestando contas a uma assembleia de representantes eleitos pelo povo. A representação popular pela via eleitoral é uma criação dos regimes liberais. Nas democracias da Grécia Antiga, os cidadãos participavam dos negócios do governo diretamente, e não por intermédio de representantes eleitos.

Nas cidades-Estado gregas, os cidadãos reuniam-se em praça pública e decidiam questões de interesse coletivo (democracia direta). Durante o Antigo Regime, na França, o rei podia convocar a reunião dos Estados gerais, nos quais tinham representação a nobreza, o clero e a burguesia (ou o terceiro Estado). Mas a reunião dos Estados gerais não era periódica, nem tinha atribuições definidas por uma Constituição, como os parlamentos dos regimes liberais.

No entanto, nos regimes liberais, apenas uma pequena parcela da população – constituída por indivíduos do sexo masculino, educados ou proprietários de bens – podia participar das eleições. A grande maioria da população, inculta ou pouco escolarizada e não proprietária, encontrava-se excluída da vida política, não podendo votar e, muito menos, ser votada como representante do povo no parlamento. Por essa razão é que os regimes liberais têm, necessariamente, de ser considerados autocracias, uma vez que a maioria dos governados não tinha qualquer influência sobre a indicação do governo, nem dispunha de qualquer instrumento de controle dos governantes.

De acordo com John Stuart Mill (1980, p. 92), era absolutamente necessário para o bom governo que o sufrágio fosse “[...] o mais largamente distribuído”. Contudo, sendo a grande maioria dos eleitores constituída de “[...] trabalhadores manuais [...] o duplo perigo de um baixo nível de inteligência política e de uma legislação de classe continuaria a existir em um grau considerável.” Para evitar esse risco, que aterrorizava a todos os liberais, os regimes liberais impuseram restrições ao acesso das classes populares à participação eleitoral por meio de mecanismos, como o voto censitário – que estabelecia patamares mínimos de renda para que os cidadãos pudessem votar, e renda ainda mais elevada para poderem se candidatar aos cargos eletivos – e o voto plural – que conferia peso maior ao voto dos eleitores mais educados.

Direito das Minorias

A garantia de liberdade para as minorias reunirem-se e manifestarem-se livremente é um direito central e distintivo dos regimes liberais.

Essa garantia impede que uma eventual maioria tiranize a minoria ou a extermine, perpetuando-se no poder. Também é a defesa dos direitos das minorias que mantém o pluralismo em uma sociedade, permitindo, em um momento futuro, a depender da vontade do eleitor, que a minoria de hoje venha a se tornar maioria, e vice-versa. A maior resistência dos pensadores liberais, como estudado na Unidade anterior, residia precisamente no temor de que se a maioria inculta tivesse acesso à disputa eleitoral, e por esse meio chegasse ao poder, viesse a governar sem respeitar os direitos da minoria.

No entanto, com a consolidação dos regimes liberais ao longo do século XIX e o enraizamento do princípio do respeito ao direito das minorias na cultura política de algumas sociedades europeias, abriu-se caminho para a democratização dos regimes liberais.

Na virada do século XIX para o século XX, após uma longa luta dos trabalhadores pelo direito ao voto, diversas sociedades liberais europeias tornaram-se democráticas ao adotar o sufrágio universal masculino. Outras, ainda, iriam permanecer governadas por regimes claramente autocráticos, mas francamente liberais, como o Império Austro-Húngaro até a sua dissolução ao final da Primeira Guerra Mundial. Depois disso, praticamente todas as sociedades liberais se tornaram democráticas, dando origem ao termo ‘sociedades liberais democráticas’.

No entanto, restaram algumas exceções. Como muito bem destacou Zakaria (1997), até recentemente, Hong Kong – território chinês que só foi restituído pelos britânicos ao controle da China em 1997 – foi o mais claro exemplo de uma autocracia liberal. Durante os quase 156 anos de domínio britânico, Hong Kong foi governado autocraticamente – por governadores indicados pelo governo britânico, e não pela sua população. Apesar disso, o governo local assegurava aos governados o exercício dos direitos civis básicos e típicos dos regimes liberais e o funcionamento de um Poder Judiciário independente.

Tipos de Democracias

A democracia moderna, surgida no Ocidente há pouco mais de um século, difere da democracia dos antigos fundamentalmente pela forma como o povo participa da vida política. Hoje, o povo participa das decisões do governo indiretamente, isto é, por meio de seus representantes eleitos. Por essa razão, chamamos os regimes democráticos contemporâneos de **democracias representativas**. Na Antiguidade, o povo exercia o seu poder diretamente e sem intermediários ou representantes, votando em praça pública as

questões do Estado que estavam em discussão e sobre as quais cabia a ele deliberar. Por isso, chamamos a democracia dos antigos de **democracia direta**.

Para os antigos, a eleição de representantes era o método aristocrático, já que implicava a seleção de uns poucos – os melhores – dentre o grande número. Na Antiguidade, o método tipicamente democrático de extrair, do grande número, uns poucos para exercerem temporariamente algumas funções administrativas do Estado e que não exigiam conhecimentos ou habilidades específicas era o sorteio.

Você saberia o porquê de ser sorteio e não eleição?

Porque, pelo sorteio, todos os cidadãos tinham chances iguais de virem a exercer alguma função a serviço do Estado, enquanto pelo método da eleição a igualdade entre os cidadãos ficaria comprometida, pois no processo eletivo, os cidadãos acabariam discriminando os melhores do restante do povo.

Na democracia moderna, o método típico de seleção dos governantes passou a ser o eleitoral, adotando-se, assim, o método considerado aristocrático pelos antigos, e deixando-se completamente de lado o sorteio.

O economista e pensador da política, o austríaco [Joseph Schumpeter](#), ao analisar a dinâmica dos regimes democráticos contemporâneos, pôs em destaque esse caráter aristocrático e seletivo da democracia dos modernos, qualificando-a como um sistema de competição entre elites. Ao invés de conceber a democracia como um sistema por meio do qual o povo delibera sobre questões de interesse coletivo – que corresponde à versão popular de que a democracia é o governo do povo, pelo

Saiba mais

Joseph Schumpeter (1883–1950)
 Uma das figuras mais destacadas da Teoria Econômica Moderna. Ficou famoso em 1912 com a sua *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. Schumpeter considerava que as crises conjunturais não obedeciam apenas a fatores externos (guerras, más colheitas), mas estavam igualmente relacionadas com a atividade empresarial, com o sistema de créditos e com a tecnologia que, em sua opinião, eram causas diretas do desenvolvimento econômico. Fonte: Uol Educação (2014c).



povo e para o povo – Schumpeter a entende como um procedimento por meio do qual as diversas elites de uma sociedade disputam o voto popular, com o objetivo de exercer as funções de governo.

Sobre a teoria da democracia de Schumpeter, leia *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, versão online da edição da Editora Fundo de Cultura. Disponível em: <<http://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-3.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2015.



Schumpeter emprega o termo 'elite' em sentido amplo, referindo-se não apenas aos mais ricos, mas a todos aqueles que têm uma posição de destaque na sociedade, liderando e representando os seus mais diversos segmentos. Segundo essa concepção, pode-se falar de uma elite empresarial, agrária, eclesiástica, intelectual, sindical, operária etc. Por essa razão, a concepção de democracia de Schumpeter é também conhecida como **teoria elitista da democracia**.

Porém, não basta haver eleições para que se possa considerar um regime democrático. É necessário que as eleições por meio das quais os governantes são selecionados ocorram em um ambiente de liberdade, e que o seu resultado seja apurado de forma justa. Sem liberdade e sem lisura nos processos eleitorais, os resultados das eleições não podem ser considerados representativos da vontade da maioria. Por essa razão, o regime da Primeira República no Brasil (1891–1930) não pode ser considerado um regime democrático, pois embora houvesse eleições para todos os cargos executivos e legislativos, essas eleições não eram livres nem justas.

Voltaremos a esse ponto no próximo tópico desta Unidade.

Saiba mais

Samuel Huntington (1927–2008)

Cientista político, nasceu em 18 de abril de 1927. Sua obra mais conhecida é *Choque de Civilizações*, na qual ele tenta mostrar que o mundo do pós-Guerra Fria deixaria de lado as tensões ideológicas e assumiria o perfil de conflitos entre culturas – mormente entre o Ocidente e o Oriente, aí incluídos os muçulmanos e os chineses.



Huntington tinha interesse no Brasil, e um de seus trabalhos mais importantes a respeito foi *Approaches to Political Decompression*, escrito durante o governo Médici. Fonte: Guterman (2008).

Por ora, basta reter a ideia de que o regime democrático é aquele por meio do qual todos os cidadãos participam em igualdade de condições de eleições periódicas livres e justas para a escolha de seus governantes.

O cientista político americano Samuel Huntington descreveu o surgimento da democracia moderna no mundo como um movimento de ondas.

A **primeira onda** democrática ocorreu na virada do século XIX para o século XX, quando os regimes liberais existentes na Europa e nos Estados Unidos tornaram-se democráticos, dando origem aos regimes liberais democráticos. Depois dessa onda de expansão do regime democrático, houve um refluxo da democracia no mundo. Algumas democracias deram lugar a regimes autoritários, como em Portugal e na Espanha; e outras ainda foram substituídas por regimes totalitários, como na Alemanha e na Itália.

A **segunda onda** ocorreu após a Segunda Guerra Mundial. Não apenas os regimes totalitários da Alemanha e da Itália sucumbiram, abrindo espaço novamente para a implantação de regimes democráticos naqueles países, como também a democracia floresceu em outras partes do mundo, especialmente na América Latina. Foi nessa segunda onda que o Brasil teve a sua primeira experiência democrática (1946–1964). No entanto, depois da segunda onda, veio novamente um refluxo, e várias das novas democracias deram lugar a regimes autoritários. Isso ocorreu em praticamente toda a América Latina.

A **terceira onda** teve início nos anos de 1970, quando os últimos regimes autoritários da Europa Ocidental – em Portugal, na Espanha e na Grécia – foram substituídos por democracias. Na década seguinte, as ditaduras militares na América Latina foram paulatinamente dando lugar a regimes democráticos. Já nos anos 1990, após a queda do muro de Berlim e a dissolução da União Soviética, os regimes totalitários da Europa Central e Oriental foram substituídos por regimes democráticos. O regime racista da África do Sul cedeu lugar a um regime democrático, e a terceira onda democrática continuou se espalhando por diversos países da África e da Ásia.

Embora a terceira onda não tenha sido sucedida por um refluxo – ao contrário, manteve-se constante por três décadas – os jovens regimes democráticos que surgiram mundo afora não combinaram necessariamente democracia com liberalismo, como havia ocorrido nas duas ondas anteriores.

Portanto, se até a segunda onda democrática o mundo só havia conhecido regimes democráticos liberais, a partir da terceira onda, o mundo passaria a conhecer um novo tipo de regime democrático: **as democracias não liberais**.

Observando esse novo fenômeno político, o cientista político americano de origem indiana Fareed Zakaria escreveu, em 1997, um artigo sob o instigante título *O surgimento da democracia iliberal*.

Como você já estudou nesta Unidade o que são democracia e autocracia e quais são as características do regime liberal, certamente você não terá dificuldade em compreender os regimes democráticos liberais e em diferenciá-los dos regimes democráticos não liberais.

Comecemos pelo tipo de democracia mais antigo e consolidado – o liberal democrático – para, depois, considerarmos, ainda que brevemente, o novo tipo de democracia – o não liberal.

Regimes Democráticos Liberais

Uma definição simples do regime democrático liberal – ou liberal democrático (a ordem dos termos é indiferente) – é a que segue:

No regime democrático liberal, o governo resulta da escolha da maioria por meio de eleições periódicas, livres e justas e que, ao mesmo tempo, conservam todas as características dos regimes liberais quanto às regras básicas de organização do Estado e aos direitos civis e políticos dos seus cidadãos.

Em geral, as diferentes teorias da democracia basearam-se na observação dos regimes liberais democráticos. Ao longo do século XX, a teoria da democracia abandonou o conteúdo substantivo clássico de ‘governo do povo, para o povo e pelo povo’, ganhando contornos mais estritamente processuais e compatíveis com os princípios liberais.

Por isso, Schumpeter definiu democracia como o sistema político em que, além da livre competição entre elites pelo voto dos eleitores, prevalecem também o império da lei, as liberdades individuais de manifestação e as de imprensa, possibilitando que a minoria venha a se tornar maioria e a ocupar o governo. Segundo Schumpeter, sua concepção de democracia é mais realista do que aquela que a define como ‘governo do povo’ e apresenta a vantagem de pôr em destaque a importância vital da liderança na vida política, negligenciada pela concepção tradicional de democracia.

O cientista político americano Robert Dahl trouxe outras contribuições relevantes para a teoria contemporânea da democracia. Segundo Sartori (1994) salientou na obra em que revisita a teoria da democracia, Dahl reservou a palavra democracia para designar o sistema político **ideal**, e criou o termo **poliarquia** para designar os sistemas políticos abertos à influência popular existentes no mundo real.

Entre as **concepções de Dahl e Schumpeter** há muitas semelhanças, mas também há algumas diferenças relevantes. Ambos concordam que uma série de procedimentos adotados nos regimes liberais democráticos são centrais e essenciais para considerá-los democracia (para Schumpeter), ou poliarquia (para Dahl). Por exemplo, como Shumpeter, Dahl também enumera uma série de condições e características para que se possa considerar um regime poliárquico:

- ▶ que a maioria dos adultos em uma sociedade tenha direito a voto e o exerça livre de coerção;
- ▶ que o voto de cada membro da comunidade eleitora possua o mesmo peso, e não pesos diferentes conforme sua renda e sua educação, como acontecia nas sociedades liberais do século XIX;
- ▶ que as autoridades não eleitas do Estado encontrem-se subordinadas aos líderes eleitos, e que estes, por sua vez, estejam subordinados aos não líderes, isto é, à votação popular;
- ▶ que existam fontes alternativas de informação disponíveis para a população e livres de constrangimento; e
- ▶ que seja garantido o direito de oposição àqueles que aceitarem e respeitarem todas essas regras.

A diferença entre os autores é que Schumpeter põe em destaque o caráter elitista da competição eleitoral, enquanto Dahl põe em relevo o caráter pluralista do exercício do poder. O termo ‘poliarquia’ designa que o poder encontra-se distribuído nas mãos de várias pessoas e não concentrado nas mãos de um só, como na monarquia, ou igualmente distribuído pelo povo, como na definição clássica de democracia. Segundo Dahl, o que de fato se observa nas modernas

Leia mais sobre as contribuições de Schumpeter, Dahl e Sartori para a teoria da democracia acessando o link disponível em: <http://www.urutagua.uem.br/015/15silva_pedro.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

sociedades capitalistas consideradas democráticas é que, apesar da extrema desigualdade na distribuição do exercício e do controle do poder, nenhuma liderança exerce alto grau de controle sobre as demais, donde se retira a definição desse sistema como uma poliarquia (*poli* = vários, *arquia* = poder).

Antes de considerarmos as características das democracias não liberais da atualidade, convém examinarmos, ainda que brevemente, as duas principais formas de organização do governo nos regimes liberais democráticos: o presidencialismo e o parlamentarismo.

Presidencialismo e Parlamentarismo

Presidencialismo e parlamentarismo são as duas principais formas de organização dos governos nos regimes democráticos liberais. Suas diferenças principais dizem respeito às relações entre Executivo e Legislativo e à duração dos mandatos dos parlamentares e governantes.

No presidencialismo, os papéis de chefe de Estado e chefe de governo são exercidos pelo presidente, enquanto no parlamentarismo esses papéis cabem a indivíduos diferentes. Nas monarquias parlamentares como Espanha, Grã-Bretanha, Holanda e Suécia, o papel de chefe de Estado – que é fundamentalmente protocolar – é exercido pelo rei ou pela rainha, enquanto nas repúblicas parlamentares como Portugal, Itália, Alemanha e Áustria as atribuições de chefe de Estado cabem ao presidente.

No entanto, independentemente da forma monárquica ou republicana do Estado, no parlamentarismo a chefia do governo é sempre exercida pelo primeiro-ministro, que é, sempre, um parlamentar.

Antes de avançarmos na definição do que constitui, de fato, o parlamentarismo e o presidencialismo, vamos esclarecer o que eles não são.

Em primeiro lugar, seria errôneo imaginarmos que no presidencialismo o governo é mais forte do que no parlamentarismo. O simples fato de o governo presidencial ser eleito diretamente pelo povo, e o governo parlamentar ser eleito pelo parlamento, nada diz a respeito da força de um governo. Por exemplo, pode haver governos parlamentares fortes, como foi o de Margaret Thatcher (1979–1990), na Grã-Bretanha, que teve a força necessária para implementar suas políticas; e governos presidenciais fracos, como o de Raúl Alfonsín (1983–1989), na Argentina, que acabou transferindo o governo ao seu sucessor eleito Carlos Menem antes do fim do seu mandato. Portanto, a força ou a fraqueza de um governo não derivam da sua forma.

Não confunda governo forte com governo de força; governos fortes são aqueles que têm capacidade governativa, e governo de força são os que utilizam a força física para governar.

Em segundo lugar, seria um erro considerarmos que no parlamentarismo os Poderes Executivo e Legislativo encontram-se integrados. Se no presidencialismo a separação entre Poder Executivo e Poder Legislativo é mais clara, ela não é, contudo, menor no parlamentarismo. Nessa forma de governo, é a maioria dos parlamentares que indica entre os seus pares o chefe de governo, ou o primeiro-ministro. Uma vez constituído o governo, este exerce suas funções completamente separado do parlamento, tal como um governo presidencial. Portanto, você não deve confundir governo parlamentar com governo de assembleia.

No governo parlamentar, as funções executivas e legislativas encontram-se claramente separadas, enquanto no governo de assembleia encontram-se integradas. O exemplo mais trágico de governo de assembleia é o da Convenção Nacional (1792–1795), também conhecido como período de terror da Revolução Francesa. Uma vez que a assembleia detinha tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo – não havia uma instituição separada incumbida de governar e prestar contas à assembleia – instaurou-se a ditadura

Assista ao documentário *Revolução Francesa* e compreenda os fatos históricos que marcaram esse período. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jV1klgZHHwk>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

revolucionária. Os diferentes líderes revolucionários, como Danton, Robespierre, Saint-Just – todos posteriormente levados à guilhotina –, tomavam as decisões e agiam ditatorialmente pela assembleia, e a esta somente cabia referendar os atos executados em seu nome.

Neste ponto, você deve estar se perguntando: qual é, então, a diferença entre presidencialismo e parlamentarismo?

A chave para a resposta nós vimos anteriormente – suas diferenças dizem respeito às relações entre Executivo e Legislativo e à duração dos mandatos dos parlamentares e dos governantes.

No presidencialismo, os mandatos do presidente e dos parlamentares são fixos e não há a possibilidade de um Poder intervir na duração do mandato do outro. Por isso, podemos dizer que no presidencialismo existe uma separação rígida entre Executivo e Legislativo. No presidencialismo, nem o presidente tem o poder de dissolver o parlamento e convocar novas eleições; nem o parlamento pode destituir o presidente do seu cargo, exceto no caso extremo de **impeachment** por crime de responsabilidade.

No parlamentarismo, nem o governo, nem os parlamentares têm mandatos rigidamente definidos. A duração do governo do primeiro-ministro não se encontra previamente definida, durando o seu governo o tempo que a maioria do parlamento lhe der sustentação. Assim, não há limite temporal para um primeiro-ministro exercer o governo, como costuma haver nos regimes presidenciais. Quanto aos parlamentares, estes têm um mandato com duração máxima estipulada, mas não rigidamente estabelecida como há no presidencialismo, pois é facultado ao governo dissolver o parlamento e convocar novas eleições quando o plenário não for capaz de formar uma maioria e dar sustentação ao seu governo. Por isso, podemos dizer que no parlamentarismo a separação entre os Poderes Executivo e Legislativo é flexível.

No filme *Todos os homens do Presidente*, de Alan J. Pakula, sem ter a menor noção da gravidade dos fatos, um repórter do Washington Post inicia, em 1972, uma investigação sobre a invasão de cinco homens na sede do Partido Democrata, o que dá origem ao escândalo Watergate e teve como consequência a queda do presidente Richard Nixon.

Diante da rigidez entre as relações Executivo e Legislativo no presidencialismo e da flexibilidade do regime parlamentar, você poderia se perguntar: não seria a forma parlamentar de governo superior à presidencial?

A resposta a essa pergunta, infelizmente, não pode ser conclusiva. Em tese, um sistema de governo mais flexível é sempre melhor do que um mais rígido. Nesse sentido, o parlamentarismo seria uma forma melhor do que a do presidencialismo. Mas, no mundo real, não existe um modelo melhor do que o outro e tudo depende, fundamentalmente, da cultura e da experiência política de cada sociedade.

Nos Estados Unidos, seria impensável trocar a forma presidencial de governo pelo parlamentarismo, assim como na Inglaterra ninguém cogita trocar o parlamentarismo pelo presidencialismo. No Brasil, onde já tivemos as duas experiências, de tempos em tempos a questão vem à tona. Durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987–1988, a polarização entre parlamentarismo e presidencialismo foi tão forte que os constituintes resolveram convocar um plebiscito, realizado cinco anos após a promulgação da nova Constituição, em 1993, para que os brasileiros decidessem diretamente se queriam um governo presidencial ou parlamentar. Na época, o eleitorado decidiu por ampla maioria pela manutenção do presidencialismo.

Além das formas parlamentar e presidencial de governo, dominantes nas democracias, há ainda outras que não precisam ser estudadas, mas que devem ser mencionadas: o semipresidencialismo da França, no qual há um presidente eleito diretamente pelo povo, que tem um mandato fixo e desempenha as funções de governo relativas à política internacional; e um primeiro-ministro nomeado pelo presidente entre a maioria dos parlamentares, que exerce as demais funções de governo; e o governo colegiado da Suíça, que não é parlamentar, nem presidencial, mas integrado por sete membros que compõem o Conselho Federal – Poder Executivo. Mas esses são casos particulares.

Antes de passarmos para uma rápida abordagem dos regimes democráticos não liberais, com a qual concluirímos o estudo desta Unidade, vamos analisar a seguinte questão: por que estamos estudando as diferentes formas de governo no tópico dos regimes democráticos liberais? Por acaso elas não existem também sob outros regimes?

A resposta a essa pergunta é simples e direta: porque as diferenças entre uma e outra forma de governo são relevantes apenas nos regimes liberais e democráticos. Nas autocracias que não são monarquias hereditárias, como no Marrocos e na Arábia Saudita, os autocratas denominam-se, em geral, presidentes, mas essa é uma denominação que nada tem a ver com a forma pela qual um indivíduo chega ao poder nas democracias contemporâneas. Portanto, fora das democracias, não faz qualquer sentido estudar as diferenças entre parlamentarismo e presidencialismo.

Regimes Democráticos Não Liberais

Cabe mencionarmos, nesta parte do nosso estudo, a emergência de uma nova forma de democracia que não se encontra associada aos princípios liberais: os regimes democráticos não liberais – *illiberal democracy* –, como Zakaria (1997) os denominou.

Embora a democracia moderna tenha, historicamente, surgido nas sociedades liberais, não existe entre liberalismo e democracia qualquer relação necessária. Como muito bem observou Zakaria (1997), “[...] a democracia encontra-se em desenvolvimento no mundo, mas o liberalismo não”.

Entre os 193 países independentes no mundo, em 1997, Zakaria (1997) identificou 118 democracias, as quais reuniam exatamente 54,8% da população mundial. Cerca de metade dessas democracias não eram liberais e variavam dentro de um espectro que ia desde pequenos atentados aos princípios liberais, como na Argentina governada pelo Presidente Menem – que legislava por decretos, usurpando as atribuições legislativas do Congresso –, até as democracias quase tirânicas, como

na Bielo-Rússia, sob o governo de Aleksandr Lukashenko – no qual os Poderes Legislativo e Judiciário são fracos e as liberdades civis e econômicas extremamente limitadas. No Peru, sob o governo de Alberto Fujimori, eleito e reeleito pelo voto popular, o parlamento foi dissolvido e a vigência da constituição suspensa.

Esse novo fenômeno das democracias não liberais é observado em todo o mundo: na Europa Oriental, Ásia, África e América Latina.

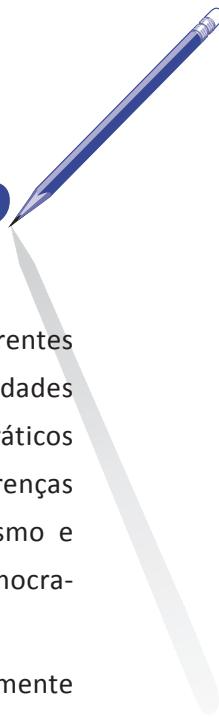
O que caracteriza as democracias não liberais e as diferencia das democracias liberais?

A resposta a essa pergunta é bastante simples: o que as caracteriza como democracias é a forma de constituição dos governos, isto é, pelo voto popular, em eleições periódicas, livres e justas. E o que as diferencia das democracias liberais democráticas é a ausência de uma, ou de várias, das características dos regimes liberais, estudadas anteriormente, especialmente a separação entre os poderes.

O cientista político argentino Guillermo O'Donnell criou o termo ‘democracia delegativa’ para dar conta dessa nova forma de regime democrático, surgida nos anos 1990, em que todo o poder é delegado aos presidentes. Argentina e Peru – e mais recentemente, Venezuela, Equador e Bolívia – são casos típicos de democracias delegativas, nas quais o governante é inquestionavelmente eleito por procedimentos democráticos, mas exerce o poder sem limites claramente definidos. Brasil e Chile, contrariamente, são exemplos de democracias liberais bem consolidadas na América Latina.

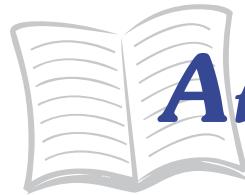
Ainda é cedo para fazermos prognósticos sobre o futuro dessas novas democracias não liberais. No entanto, é inquestionável que, nesse início de século XXI, democracia e liberalismo voltaram a ser termos claramente separáveis.

Resumindo



Nesta Unidade, você estudou os diferentes tipos de regimes políticos existentes nas sociedades contemporâneas, classificados em dois grupos: autocráticos e democráticos. Compreendeu as características e diferenças básicas entre democracia e autocracia; parlamentarismo e presidencialismo; autoritarismo e totalitarismo; e democracias liberais e não liberais.

Se você se dedicou à leitura desta Unidade, certamente desenvolveu clara noção sobre esses diferentes regimes políticos e já pode empregar esses conhecimentos na análise dos regimes políticos atualmente existentes no mundo. Mas se lhe restaram dúvidas, retorne aos pontos do texto que não lhe parecem claros e, se preciso for, solicite esclarecimentos ao seu tutor antes de iniciar a quarta Unidade desta disciplina.



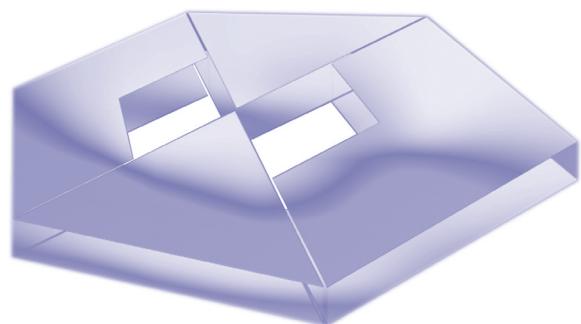
Atividades de aprendizagem

Agora que você conhece as principais teorias que animam a vida política no mundo contemporâneo, estudadas na Unidade anterior, e as características fundamentais dos diferentes regimes políticos existentes na atualidade, objetos desta Unidade, você terá condições de responder às seguintes perguntas:

1. Quais são as características das democracias liberais que se relacionam diretamente com a teoria liberal? E quais lhe são estranhas?
2. Quais características dos regimes comunistas encontram-se relacionadas com a teoria marxista? E quais não?
3. Por que a democracia atual (pós 1988) no Brasil pode ser classificada como democracia liberal? Explique o porquê, dando exemplos.

UNIDADE 4

REPRESENTAÇÃO E SISTEMAS PARTIDÁRIOS



OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender o conceito de representação política e suas regras;
- ▶ Diferenciar o sistema majoritário de representação do sistema proporcional de representação; e
- ▶ Compreender os diferentes sistemas de organização partidária dos partidos políticos.

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Caro estudante,

As formas de representação política, os sistemas eleitorais e de partidos encontram-se entre os objetos clássicos de estudo da *Ciência Política*. Temas tão amplos e centrais como esses não podem ser devidamente estudados em apenas uma Unidade de uma disciplina. No entanto, uma disciplina de *Ciência Política* em um curso de Administração Pública não pode deixar de abordar essas questões.

Para você, na condição de futuro administrador público, é essencial entender as relações entre o sistema eleitoral de um país e o seu sistema de partidos e como ambos influenciam a ação do Estado, que será o seu campo de ação profissional. Vamos lá.

Vamos iniciar o estudo desta Unidade com a análise do caso brasileiro e, a partir dessa análise, dialogar com as teorias e os estudos que tratam dos sistemas eleitorais e partidários. Dessa forma, manteremos o foco naquilo que é, para nós, mais relevante de ser estudado nesta disciplina. Para que você compreenda as características e especificidades do sistema brasileiro, faremos algumas comparações com o sistema de outros países, sempre que isso se mostrar adequado e necessário. Porém, restringiremos as nossas comparações apenas aos sistemas eleitorais e partidários dos regimes democráticos, deixando de lado os regimes totalitários e autoritários, nos quais também há partidos e processos eleitorais, mas que não podem ser comparados com os existentes nas democracias.

Comecemos analisando a questão da representação para depois examinarmos como o nosso sistema eleitoral processa a representação política e influencia o sistema partidário do País.

Como estudamos na Unidade anterior, as democracias contemporâneas são também baseadas em mecanismos de representação popular por meio dos quais os votos individuais dos cidadãos – dados a um determinado candidato ou partido – resultam em representantes eleitos para exercer as funções e os Poderes Executivo e Legislativo do Estado.

No Brasil, assim como em todas as democracias representativas do mundo, a representação é baseada nas seguintes regras:

- ▶ sufrágio universal;
- ▶ sufrágio igual; e
- ▶ sufrágio secreto.

No **sufrágio universal**, todo cidadão tem direito de eleger e ser eleito, independentemente do sexo, da raça, da língua, da renda, da propriedade, da classe social, da religião ou da convicção política. Em princípio, essa regra não é incompatível com outras exigências, como a de idade mínima para votar e ser eleito; estar em pleno gozo das suas faculdades mentais; e não ter limitações jurídicas ou criminais ao exercício dos seus direitos civis e políticos (NOHLEN, 1995). Nas sociedades liberais do século XIX, como estudado na Unidade anterior, vigorava a regra do voto censitário – condicionado à renda e à propriedade do indivíduo. Essa limitação não existe mais nas democracias atuais.

O **sufrágio igual** impõe peso igual para o voto de todo eleitor, e cada eleitor tem direito a apenas um voto, independentemente da sua condição social, educação, sexo, raça ou qualquer outra diferença natural ou social. Antes do advento da democracia representativa, em muitos sistemas eleitorais do mundo vigorava o voto plural, que atribuía aos eleitores um número de votos diferente conforme a sua educação, riqueza, propriedade etc.

O **sufrágio secreto** garante o sigilo da escolha do eleitor, protegendo-o de pressões externas e permitindo que o seu voto expresse apenas a sua vontade.

No Brasil, essas três regras básicas só passaram a existir a partir da legislação eleitoral estabelecida em 1932. Durante a Primeira República, o voto era aberto – e não secreto –, o que coibia a livre expressão da vontade dos eleitores. Antes disso, durante o Império, o voto era censitário e, portanto, dependente da renda do eleitor. Em relação ao sufrágio universal, esse foi progressivamente se ampliando ao longo do tempo, no Brasil e no mundo, mas o seu marco inicial é a concessão do direito de voto a todos os homens, independentemente da sua renda ou classe social.

O sufrágio universal foi se ampliando ao longo do tempo, no Brasil e no mundo, mas o seu marco inicial é a concessão do direito de voto a todos os homens, independentemente da sua renda ou classe social.

No Brasil, o sufrágio universal masculino foi introduzido com a Primeira República, mas era reservado aos indivíduos alfabetizados, em uma sociedade com alta proporção de analfabetos. Essa exclusão dos analfabetos do sistema eleitoral manteve-se até recentemente no País, mais precisamente até 1988. A extensão do sufrágio às mulheres ocorreu mais cedo no Brasil, em 1932, e foi anterior à adoção do sufrágio universal feminino em muitos países desenvolvidos. Na França e na Itália, por exemplo, as mulheres só adquiriram o direito de votar após a Segunda Guerra Mundial, em 1946, e, na Suíça, apenas em 1971.

No entanto, apesar da observância dessas três regras democráticas pela legislação eleitoral no Brasil, o sistema eleitoral brasileiro apresenta certas distorções na representação dos seus cidadãos na Câmara dos Deputados, dependendo dos Estados da federação onde moram e votam, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1: Representação na Câmara dos Deputados

Estado	Eleitorado em 2008	Número de representantes na câmara de deputados	Número de eleitores por representantes na câmara de deputados
Roraima	214.659	8	26.832
Amapá	328.577	8	41.072
Acre	387.657	8	48.457
Tocantins	843.229	8	105.404
Rondônia	951.813	8	118.977
Sergipe	1.243.591	8	155.449
Mato Grosso do Sul	1.492.702	8	186.588
Distrito Federal	1.510.720	8	188.840
Alagoas	1.769.250	9	196.583
Piauí	1.987.040	10	198.704
Paraíba	2.468.429	12	205.702
Amazonas	1.660.217	8	207.527
Maranhão	3.745.493	18	208.083
Goiás	3.610.635	17	212.390
Espírito Santo	2.236.176	10	223.618
Pernambuco	5.651.120	25	226.045
Rio de Janeiro	10.515.216	46	228.592
Mato Grosso	1.836.140	8	229.518
Bahia	8.954.998	39	229.615
Paraná	6.907.327	30	230.244
Ceará	5.137.253	22	233.512
Pará	3.979.643	17	234.097
Rio Grande do Sul	7.543.188	31	243.329
Santa Catarina	3.996.827	16	249.802
Minas Gerais	13.281.087	53	250.587
Rio Grande do Norte	2.024.288	8	253.036
São Paulo	27.055.014	70	386.500
Brasil	121.332.289	513	236.515

Fonte: Coelho (2010, p. 130)

Essas distorções resultam de dois fatores: da adoção de um número mínimo de 8 e máximo de 70 deputados por Estado; e da adoção de um quantitativo fixo para as bancadas estaduais, independentemente da variação do seu eleitorado ao longo do tempo. O caso mais gritante de sub-representação é o dos habitantes de São Paulo, e o de sobre-representação é o dos Estados do Norte, sobretudo dos habitantes de Roraima. Na prática, é como se o voto de um habitante de Roraima pesasse 14 vezes mais do que o de um habitante de São Paulo, e a regra do sufrágio igual não estivesse em vigência.

A expressiva sub-representação de São Paulo na Câmara dos Deputados tem razões históricas, que remetem ao predomínio de São Paulo sobre os demais Estados da federação durante a Primeira República, quando a representação na Câmara era estritamente proporcional e a bancada paulista, normalmente aliada a de Minas Gerais, se sobreponha a todas as demais. Apesar das enormes diferenças entre o Brasil da Primeira República, quando não havia democracia e as oligarquias de São Paulo governavam autocraticamente o País, e o Brasil e São Paulo de hoje, que é verdadeiramente uma democracia e onde vivem e votam brasileiros de todas as classes sociais e originários de todos os Estados da federação – essas distorções foram mantidas no seu sistema eleitoral.

Apesar disso, o que importa reter aqui é que nas democracias representativas, os sistemas eleitorais procuram manter a igualdade entre os cidadãos, embora isso não seja sempre garantido.

Eleições Majoritárias e Eleições Proporcionais

No Brasil, existe uma combinação de pleitos regidos pelo princípio majoritário e pleitos regidos pelo sistema proporcional. Para os cargos executivos – presidente, governadores de Estado e prefeitos – e para o Senado Federal, utiliza-se o **sistema majoritário de representação**; e para os cargos legislativos da Câmara dos Deputados, Assembleia

Legislativa, Câmara Distrital e Câmara de Vereadores, utiliza-se o **sistema de representação proporcional**.

Comecemos por analisar o sistema majoritário, que é o mais simples, para depois estudarmos o proporcional.

O Sistema de Representação Majoritário

Nas eleições para Presidente da República, o Brasil constitui uma única circunscrição eleitoral, isto é, os candidatos a presidente se submetem ao sufrágio de todos os brasileiros, de Norte a Sul e de Leste a Oeste. Nesse sistema, o peso do voto de todos os brasileiros é rigorosamente igual: o voto de um habitante de Roraima vale tanto quanto o de um habitante de São Paulo, e o voto de cada eleitor brasileiro é computado junto, independentemente do Estado onde ele se encontre. Esse é o sistema de sufrágio majoritário direto.

Já nos Estados Unidos, as eleições presidenciais, que também são majoritárias e da qual podem participar todos os cidadãos, são indiretas, pois os eleitores não elegem diretamente o presidente, mas representantes que irão votar em um determinado candidato no colégio eleitoral. Diferentemente do Brasil, a circunscrição eleitoral em que os eleitores americanos votam não é a do país, mas a do Estado onde habitam. Cada Estado americano elege um número de representantes para o colégio eleitoral proporcional à sua população, mas a eleição dos representantes de cada Estado no colégio eleitoral não obedece à regra proporcional, mas à majoritária.

Vamos analisar um exemplo hipotético para tornar esse sistema mais claro e compreensível.

Imaginemos que os Estados Unidos fossem compostos de apenas quatro Estados, e não 50, como são de fato. No Estado A, o mais populoso, vivem 40 por cento dos habitantes do país; no Estado

B, 30 por cento; no Estado C, 20 por cento; e no Estado D, 10 por cento. Cada Estado teria a sua população rigorosamente representada no seu colégio eleitoral conforme a Tabela 2.

Tabela 2: Número de representantes no Colégio Eleitoral por Estado

<i>Estado</i>	<i>População</i>	<i>Número de representantes no colégio eleitoral</i>
A	40.000	40
B	30.000	30
C	20.000	20
D	10.000	10
	100.000	100

Fonte: Coelho (2010, p. 133)

Imaginemos agora que houvesse apenas dois candidatos disputando a eleição – o candidato x e o candidato y – e que o resultado da votação nos Estados tenha sido o apresentado na Tabela 3.

Tabela 3: Votação nominal nos candidatos por Estado

<i>Estado</i>	<i>Candidato X</i>	<i>Candidato Y</i>
A	21.000	19.000
B	16.000	14.000
C	8.000	12.000
D	4.000	6.000
	49.000	51.000

Fonte: Coelho (2010, p. 134)

Como a regra de eleição para o colégio eleitoral é majoritária – isto é, quem recebe a maior parte dos votos leva tudo, e quem recebe a menor não leva nada, independentemente de qualquer proporcionalidade dos votos efetivamente recebidos – a composição do colégio eleitoral ficaria como demonstrada na Tabela 4.

Tabela 4: Representantes dos eleitos por Estado no Colégio Eleitoral

<i>Estado</i>	<i>Candidato X</i>	<i>Candidato Y</i>
A	40	0
B	30	0
C	0	20
D	0	10
TOTAL	70	30

Fonte: Coelho (2010, p. 134)

Portanto, de acordo com o sistema de votação majoritário indireto, como o empregado nas eleições para presidente dos Estados Unidos, é possível ocorrer que a vontade da maioria dos eleitores acabe não sendo expressa no número de representantes eleitos, como, de fato, já ocorreu algumas vezes naquele país.

Mas voltemos ao caso brasileiro. Aqui o presidente é eleito se tiver recebido a maioria dos votos dos brasileiros, senão já no primeiro turno, em um segundo turno de votações, no qual concorrem apenas os dois candidatos mais votados. O mesmo ocorre nas eleições para governadores de Estado – nas quais a circunscrição eleitoral é o Estado – e para prefeitos municipais, na qual a circunscrição eleitoral é todo o território municipal.

No Brasil ainda são realizadas eleições pelo princípio majoritário para o cargo de senador. Mesmo quando são eleitos dois senadores por Estado, o que ocorre a cada oito anos, a forma de eleição de cada um é nominal e majoritária. Isso quer dizer que são eleitos os dois candidatos mais votados, independentemente dos partidos ou das coligações partidárias pelas quais eles tenham se candidatado, o que é diferente do que ocorre nas eleições proporcionais para a Câmara de Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Distrital e Câmaras Municipais.

Vamos recorrer a mais um exemplo simples para esclarecer esse ponto.

Suponhamos que, em um Estado brasileiro, apenas dois partidos apresentem dois candidatos para as duas vagas no Senado, em disputa em um determinado ano: o Partido Azul apresenta os candidatos A e B; e o Partido Amarelo apresenta os candidatos C e D. Os resultados dessas eleições para o senado encontram-se sintetizados na Tabela 5.

Tabela 5: Votação imaginária para o Senado

Partidos	AZUL		AMARELO		
	Candidatos	A	B	C	D
Votação nominal	130.000	70.000	80.000	10.000	
Eleito	X		X		
Votação do partido	200.000		90.000		

Fonte: Coelho (2010, p. 135)

De acordo com a regra da votação nominal e majoritária, nessa eleição foram eleitos os candidatos A, do Partido Azul, e o candidato C, do Partido Amarelo, porque ambos receberam o maior número de votos individualmente. O fato de os dois candidatos do Partido Azul terem recebido mais votos do que o dobro dos votos dados pelos eleitores aos dois candidatos do Partido Amarelo, não influi na determinação dos eleitos devido à regra majoritária.

No Brasil, as eleições para a Câmara de Deputados, as Assembleias Legislativas, a Câmara Distrital e as Câmaras Municipais obedecem aos princípios e às regras do sistema de representação proporcional. E isso modifica completamente as chances de um candidato vir a ser eleito. Por isso, examinemos o sistema de representação proporcional brasileiro antes de o compararmos com outros sistemas de representação proporcional no mundo. Após isso, poderemos, ainda, compará-lo aos sistemas de representação majoritária vigentes na maior parte dos parlamentos do mundo.

O Sistema de Representação Proporcional

Existem, basicamente, dois tipos de sistemas de representação proporcional: o de **lista aberta** e o de **lista fechada**. O primeiro é empregado no Brasil, e o segundo, na Argentina.

No Brasil, cada partido pode apresentar ao eleitorado uma lista de candidatos a serem livremente escolhidos pelo eleitor, em número equivalente a até uma vez e meia o número de cadeiras a serem ocupadas no parlamento. No caso de coligações entre partidos, o número possível de candidatos por coligação passa a ser o dobro do de cadeiras em disputa no parlamento. E, quando houver no máximo 20 cadeiras em disputa, os partidos podem apresentar uma lista com o dobro de candidatos para as cadeiras em disputa, e as coligações são autorizadas a apresentar um número de candidatos duas vezes e meia superior ao de cadeiras em disputa.

Por exemplo, em São Paulo, em que são eleitos 70 deputados para a Câmara dos Deputados, um partido sozinho pode apresentar uma lista de até 105 candidatos; e uma coligação de partidos, uma lista de até 140. Em Roraima, que detém oito cadeiras na Câmara dos Deputados, um partido pode, isoladamente, apresentar uma lista de 16 candidatos e, coligado a um ou mais partidos, uma lista com 20 nomes.

Nesse sistema há, portanto, um número muito superior de candidatos ao de cadeiras a serem ocupadas no parlamento, o que – à primeira vista – faz parecer que os eleitores têm maior margem de escolha. E de fato têm. Mas nada garante que um candidato do partido x, que tenha tido uma votação nominal maior do que o candidato do partido y, será eleito. Conforme a regra adotada no Brasil, é frequente um candidato com uma votação nominal menor do que a recebida por um candidato de outro partido ser eleito.

Você sabe como e por que isso acontece?

Isso ocorre porque as cadeiras no parlamento são distribuídas entre os partidos e as coligações de acordo com a **proporção de votos recebida** por cada lista. A votação nominal serve apenas para classificar os candidatos de uma lista. Por isso, chama-se esse sistema eleitoral de **proporcional de lista aberta**, ou seja, a lista de candidatos não é pré-ordenada pelo partido, mas ordenada na eleição de acordo com os votos nominais recebidos por cada partido ou coligação partidária.

Vamos exemplificar o funcionamento desse sistema para tornar mais clara a sua compreensão.

Imaginemos um Estado pequeno e pouco populoso que tenha oito cadeiras na Câmara dos Deputados e que três partidos tenham apresentado lista de candidatos à eleição. Nesse Estado, compareceram às urnas 100 mil eleitores. Destes, 72 mil escolheram seus candidatos nominalmente, e 28 mil votaram apenas na legenda. Para facilitar o cálculo do coeficiente eleitoral, que é o que determina o número de cadeiras que cabe a cada partido, [(votos nominais + votos em legenda + votos em branco)/n. de cadeiras], vamos considerar que não houve votos nulos, nem votos em branco. O resultado dessa eleição hipotética encontra-se na Tabela 6, com os candidatos eleitos marcados com um ‘x’.

Tabela 6: Votação nominal e eleitos pelo sistema de lista aberta

Ordem de classificação dos candidatos	Partido A		Partido B		Partido C	
	Votação	eleito	Votação	eleito	Votação	eleito
1°	7.000	X	28.200	X	4.000	X
2°	5.000	X	800	X	3.500	
3°	2.100	X	600	X	1.500	
4°	900	X	400		1.000	
Demais candidatos	10.000		5.000		2.000	
Voto em legenda	25.000		2.500		500	
Total	50.000		37.500		12.500	

Fonte: Coelho (2010, p. 138)

Nessa eleição, observamos que apenas um dos candidatos recebeu votação individual superior ao coeficiente eleitoral ($100.000/8 = 12.500$), e nenhum dos outros sete eleitos receberam votos em número suficiente para atingir o coeficiente de 12.500. Exetuando o candidato mais votado da eleição, o primeiro colocado do Partido B, todos os demais somente conseguiram se eleger com os votos dados à legenda e aos outros candidatos do seu partido. Três dos oito candidatos eleitos (o quarto colocado do Partido A e o segundo

e terceiro colocados do Partido B) tiveram votação nominal inferior à recebida pelo segundo, terceiro e quarto colocados do Partido C, e somente foram eleitos em razão do desempenho global do seu partido.

Os quatro eleitos do Partido A devem a sua eleição, sobretudo, aos votos de legenda, o que indica que, para os eleitores, o apelo do partido é mais forte do que o dos seus candidatos individualmente. Já o desempenho eleitoral do Partido B aponta outro perfil completamente diferente. O seu candidato mais votado, aliás, de longe o mais bem votado de toda eleição, recebeu mais de dois terços dos votos dados ao seu partido. Trata-se do líder popularmente chamado de ‘puxador de voto’ que, com a sua votação nominal, consegue eleger outros candidatos inscritos na sua lista com reduzido apelo pessoal junto ao eleitorado e com pequena votação nominal. O terceiro partido difere dos anteriores por não ter inscrito na sua lista um grande puxador de votos, nem ter um grande apelo junto ao eleitorado, expresso pelo voto na legenda. O desempenho dos seus candidatos é razoavelmente equilibrado, mas é apenas com a soma dos votos de todos os candidatos inscritos na sua lista que o primeiro colocado dela consegue se eleger.

O sistema proporcional de lista aberta é muito criticado porque não deixa claro ao eleitor quem ele está, de fato, elegendo. No caso do candidato eleito pelo Partido C, apenas 4 mil eleitores tiveram o seu candidato eleito, e os votos de outros 8 mil eleitores ajudaram a eleger um candidato diferente da sua escolha.

No caso da eleição do primeiro colocado do Partido B, a confusão do eleitor se dá em sentido oposto. Os eleitores sabem que elegeram o seu candidato, mas provavelmente não sabem que ajudaram a eleger dois outros candidatos que não escolheram com o seu voto. Além disso, dado o grande número de candidatos em disputa, é muito comum que, passados alguns meses da disputa, os eleitores não mais se lembrem do candidato a deputado no qual votaram, como mostram reiteradamente as pesquisas.

Ademais, o sistema de lista aberta favorece o individualismo e incentiva a disputa interna entre os candidatos de um mesmo partido, porque para se elegerem precisam disputar entre si o voto dos eleitores. Por essa razão, muitos criticam o sistema de voto em lista aberta e propõem a adoção do sistema de lista fechada no Brasil.

O sistema de lista fechada é, sem dúvida, bem mais simples do que o de lista aberta. Sua diferença está em quem define a ordem dos candidatos a serem eleitos com os votos dados ao partido: a direção partidária, e não o eleitor. Esse sistema tem a grande virtude de ser mais compreensível para o eleitor, mas tem o defeito de não lhe permitir interferir na composição da bancada do partido que escolheu para votar. Esse sistema fortalece os partidos como instâncias decisórias e torna previsível a composição da bancada a ser eleita. Examinemos o exemplo apresentado na Tabela 7.

Tabela 7: Exemplo de votação proporcional em lista fechada em um Estado com oito cadeiras no parlamento e três partidos em disputa (candidatos eleitos assinalados com x)

<i>Lista de candidatos ordenada pelo partido</i>	<i>Partido A</i>	<i>Partido B</i>	<i>Partido C</i>
1°	x	x	x
2°	x	x	
3°	x	x	
4°	x		
5°			
6°			
7°			
8°			
Total de votos	50.000	35.000	15.000

Fonte: Coelho (2010, p. 140)

Como indicado na Tabela 7, o Partido A, que obteve 50 por cento dos votos, conquistou o direito de ocupar metade das cadeiras reservadas ao Estado no parlamento, sendo seus representantes eleitos os quatro primeiros indicados na lista partidária; o Partido B, segundo colocado na votação, conseguiu eleger os seus três primeiros candidatos; e o Partido C elegeu o primeiro candidato da sua lista.

Esse sistema, no entanto, impede a renovação dos quadros parlamentares do partido, dando um poder enorme às suas lideranças e facilitando a sua permanência no controle da organização. Se, de

acordo com o sociólogo alemão [Robert Michels](#), os partidos políticos são regidos pela ‘lei de ferro das oligarquias’; sob o sistema proporcional de lista fechada, o controle das oligarquias – da burocracia partidária sobre os partidos – torna-se ainda maior.

Como argumentado, tanto o sistema de lista aberta quanto o de lista fechada têm os seus defeitos intrínsecos; e ambos têm o defeito comum a todos os sistemas eleitorais proporcionais: custam caro. Fazer uma campanha eleitoral em uma circunscrição eleitoral que abarca o território de todo um Estado exige muito dinheiro. E, no caso do sistema de lista aberta, essa exigência acaba dando maiores chances aos mais ricos ou àqueles que têm maior capacidade de arrecadar recursos para as suas campanhas com empresas e doadores ricos. Por essa razão, no Brasil, muitos propõem uma radical substituição do sistema de representação proporcional pelo de representação majoritária.

Saiba mais

Robert Michels (1876–1936)

Sociólogo alemão nascido em 1876, marcou a história da sociologia com a publicação em 1911 do trabalho intitulado *Sociologia dos Partidos Políticos*, no qual procurava relacionar a crescente burocracia das instituições com as tendências oligárquicas nas sociedades modernas. Fonte: [Knoow.net \(2007\)](#).



O Sistema de Representação Majoritária na Composição dos Parlamentos

Esse sistema, também conhecido como sistema distrital, é o sistema mais antigo e mais amplamente utilizado no mundo contemporâneo. Seu funcionamento obedece à mesma lógica e às mesmas regras aplicáveis às eleições majoritárias para os cargos executivos.

A diferença básica entre o sistema proporcional e o sistema majoritário aplicados às eleições para os parlamentos consiste em:

- ▶ sob o sistema proporcional vigente no Brasil, os cerca de 27 milhões de eleitores do Estado de São Paulo têm de escolher os seus candidatos a deputado federal entre as centenas de nomes das listas apresentadas pelos diferentes partidos, ou coligações de partidos, para ocupar as 70 cadeiras reservadas ao Estado na Câmara dos Deputados; e

- sob o sistema majoritário, o Estado de São Paulo seria divido em 70 circunscrições eleitorais com número de eleitores equivalente (cerca de 380 mil eleitores por circunscrição) e, em cada uma delas, os partidos, ou coligações de partidos, apresentariam aos eleitores apenas um candidato. Assim, se houvesse oito partidos e coligações em disputa, haveria apenas oito candidatos disputando os votos dos eleitores de uma determinada circunscrição eleitoral.

No sistema de escrutínio em turno único adotado, geralmente, em países nos quais apenas dois grandes partidos disputam as eleições, será eleito o candidato que receber o maior número de votos. E no sistema de escrutínio em dois turnos, adotado em sistemas pluripartidários – e que seria o mais aplicável ao nosso exemplo –, no caso de nenhum candidato conseguir a maioria dos votos na primeira votação, haveria um segundo turno de eleição para escolher um entre os dois mais votados.

A seguir, nas Tabelas 8 e 9, confira dois exemplos de resultados eleitorais pelo sistema majoritário. O primeiro contém o resultado da eleição em uma hipotética circunscrição eleitoral, na qual disputam oito candidatos em eleição em dois turnos; e o segundo mostra o resultado da composição da bancada de um Estado com oito cadeiras no parlamento e cem mil eleitores em uma única votação.

Tabela 8: Exemplo de votação majoritária em dois turnos em uma circunscrição eleitoral

Candidatos por partido/coligação	Primeiro turno		Segundo turno	
	Votação	2º turno	Votação	eleito
A	7.000			
B	80.000	X	180.000	
C	50.000			
D	170.000	X	200.000	X
E	30.000			
F	20.000			
G	13.000			
H	10.000			
Total de votos	380.000		380.000	

Fonte: Coelho (2010, p. 142)

Tabela 9: Exemplo de votação majoritária em turno único em um Estado com oito cadeiras no parlamento e três partidos em disputa

Circunscrições eleitorais	Partido A		Partido B		Partido C		Total de votos
	Votação	eleito	Votação	eleito	Votação	eleito	
1º	4.000		6.000	X	2.500		12.500
2º	7.600	X	3.000		1.900		12.500
3º	5.200	X	4.700		2.600		12.500
4º	4.500		5.000	X	3.000		12.500
5º	6.600	X	3.000		2.900		12.500
6º	5.300	X	4.500		2.700		12.500
7º	7.700	X	2.000		2.800		12.500
8º	9.100	X	1.800		1.600		12.500
Total de votos	50.000		30.000		20.000		100.000

Fonte: Coelho (2010, p. 143)

Nas duas tabelas, podemos observar que uma expressiva parte dos eleitores fica sem representação no parlamento, seja no sistema majoritário de turno único, seja no de escrutínio em dois turnos. A exclusão da representação de algumas minorias e a sobrerepresentação da maioria ficam claras quando se observa os resultados globais das eleições para as oito cadeiras do Estado imaginário representados na Tabela 9. Embora o Partido C tenha recebido 20% dos votos dos eleitores do Estado, ele não conseguiu fazer nenhum representante no parlamento por ser minoritário em todas as circunscrições eleitorais. E embora o Partido A tenha recebido 50% dos votos, conquistou 75% das cadeiras no parlamento.

A grande vantagem desse sistema é, sem dúvida, a governabilidade. Ao ampliar a representação da maioria eleitoral no parlamento, o sistema majoritário garante ao governo amplo apoio parlamentar para governar, contrariamente ao sistema proporcional, no qual o governo escolhido nas urnas raramente dispõe de maioria parlamentar. Esse é, precisamente, o caso do Brasil, no qual o Presidente da República é eleito por maioria absoluta dos votos, mas seu partido e coalizões partidárias não conseguem conquistar a maioria das cadeiras nas duas casas do parlamento – o Senado Federal e a Câmara dos Deputados –, obrigando o governo a fazer ampla negociação pós-eleitoral com as lideranças dos diversos partidos representados no Legislativo, para formar uma maioria que dê sustentação às ações do governo.

A esse sistema de articulação pós-eleitoral entre Executivo e Legislativo, o cientista político brasileiro Sérgio Abranches deu o nome de ‘presidencialismo de coalizão’, indicando que o governo é, de fato, exercido pelo Presidente da República, mas a sua governabilidade está ancorada em ampla coalizão de partidos formada após as eleições.

A dificuldade de formar maioria para dar sustentação ao governo não é exclusiva de regimes presidenciais baseados em eleições proporcionais para o parlamento, mas também atinge os regimes parlamentaristas baseados em eleições por representação proporcional. O caso mais típico é o de Israel; neste país, todo partido que tenha conquistado dois por cento dos votos tem garantida a sua representação no parlamento, e a formação dos governos se dá, sempre, após as eleições e longas e complicadas negociações entre os partidos.

O contrário disso ocorre na Grã-Bretanha, cujo sistema eleitoral é majoritário de turno único. Uma vez apurados os votos, os britânicos sabem exatamente qual será o seu governo e quem será o seu primeiro-ministro. Se o vencedor for o partido conservador, então todo o governo será composto de conservadores, e o chefe do governo, ou o primeiro-ministro, será o líder do partido majoritário que também foi eleito parlamentar pela sua circunscrição. Se o vencedor for o partido trabalhista, sabe-se que o governo será inteiramente composto de trabalhistas, e o primeiro-ministro será também o líder do partido no parlamento. Os resultados eleitorais na Grã-Bretanha correspondem, em geral, ao exemplo apresentado na Tabela 9. A maioria eleita tem sempre ampla representação em relação à minoria; e a terceira força eleitoral – há algumas décadas exercida pelo Partido Liberal-Democrata – raramente consegue representação no parlamento. E é esse, precisamente, o problema dos sistemas de representação majoritária: a exclusão das minorias; na mesma medida em que a grande virtude dos sistemas de representação proporcional é a representação parlamentar das minorias.

O sistema de representação proporcional vigente no Brasil, que é o de lista aberta, permite a representação das minorias no parlamento desde que elas estejam organizadas dentro de um partido, financiem o seu candidato e trabalhem pela sua eleição.

Em um Estado como São Paulo, por exemplo, que dispõe de 70 cadeiras na Câmara dos Deputados, uma minoria equivalente a dois por cento do eleitorado tem condições de eleger um deputado desde que se organize e trabalhe para isso.

Por todos esses prós e contras que apresentam os diferentes sistemas eleitorais – proporcional de lista aberta e de lista fechada; e majoritário de um turno único e de dois turnos – é que tanto se discute (e nunca se faz) uma reforma política no Brasil, isto é, uma reforma do sistema eleitoral.

Além das duas formas básicas de representação – a majoritária e a proporcional –, existe, ainda, a forma mista, adotada pela Alemanha, na qual 50 por cento das cadeiras do parlamento são preenchidas conforme as regras do sistema majoritário, e as outras 50 por cento pelo sistema proporcional. Essa forma híbrida é frequentemente invocada como alternativa a ser adotada no Brasil, mas tampouco ela tem encontrado respaldo na opinião pública e entre os parlamentares, a quem cabe aprovar mudanças dessa envergadura.

Neste ponto do nosso estudo é importante que você tenha claro que existem dois sistemas básicos de representação parlamentar utilizados nos diversos países democráticos do mundo: o proporcional e o majoritário – ou distrital –; que cada um desses sistemas se subdivide em dois – sistema proporcional de lista aberta e de lista fechada e sistema majoritário de eleição em um único turno, e de eleição em dois turnos –; e que existe, ainda, um sistema misto, como o da Alemanha.

A partir de agora, você compreenderá que os sistemas eleitorais guardam relações diretas com o sistema de partidos em cada sociedade e que ambos exercem influência um sobre o outro: o sistema eleitoral sobre o sistema de partidos; e o sistema de partidos sobre o sistema eleitoral.

Os Sistemas de Partidos

Nos regimes democráticos existem basicamente dois sistemas de partidos: bipartidário e pluripartidário. Nos países anglo-saxões é o sistema bipartidário que impera: democratas e republicanos, nos Estados Unidos; conservadores e trabalhistas, na Grã-Bretanha e Austrália. No restante dos países democráticos, vige o sistema multipartidário, no qual três ou mais partidos encontram-se em disputa.

Nos anos de 1950, um cientista político francês, Maurice Duverger, ao fazer um grande e detalhado estudo sobre os partidos políticos no mundo, chegou a estabelecer algumas relações de causa e efeito entre os sistemas eleitorais e os sistemas partidários, que acabaram se tornando conhecidas como as três leis sociológicas de Duverger (1980, p. 241):

1º) a representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos, independentes e estáveis (salvo o caso de movimentos passionais); 2º) o escrutínio majoritário de dois turnos tende a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis, dependentes e relativamente estáveis (em todos os casos); 3) o escrutínio majoritário de turno único tende a um sistema dualista, com alternância de grandes partidos independentes.

Antes de analisarmos as três fórmulas propostas por Duverger, veremos por que as três regras formuladas pelo autor foram consideradas pelos comentadores da sua obra como ‘leis sociológicas’, e não simplesmente regras jurídicas que determinam a formação dos sistemas partidários.

A resposta a essa questão é complexa, mas tentaremos facilitar seu entendimento: porque não existe uma arquitetura política que seja a mais desejável em qualquer circunstância e aplicável a todas as sociedades. Cada sociedade, de acordo com a sua experiência, costumes e valores, acaba desenvolvendo um conjunto de instituições

políticas, que englobam o sistema de governo e o sistema eleitoral, mais adequado à sua dinâmica. Por exemplo, os americanos criaram o presidencialismo há dois séculos e hoje não conseguem se imaginar vivendo sob outra forma de governo. Da mesma forma, o parlamentarismo foi-se desenvolvendo ao longo de muitas décadas em um processo de transferência gradativa do poder do rei para o parlamento. Atualmente, entre os britânicos até se cogita acabar com a monarquia, mas não com o regime parlamentar. As diferenças institucionais originam-se da dinâmica histórica e política das sociedades. Por isso, as três fórmulas elaboradas por Duverger para explicar as relações entre sistemas eleitorais e sistemas políticos foram ‘batizadas’ de ‘leis sociológicas’.

Voltemos às fórmulas de Duverger, começando pela terceira e última, antes de chegarmos à primeira, que é a que se aplica ao Brasil.

- ▶ **Escrutínio majoritário de turno único tende a um sistema dualista, com alternância de grandes partidos independentes:** esse é precisamente o caso dos países anglo-saxões, sejam eles presidencialistas, como os Estados Unidos, ou parlamentaristas, como a Grã-Bretanha, Austrália e Nova Zelândia. As forças políticas nesses países organizaram-se e consolidaram-se fundamentalmente em torno de duas agremiações independentes que se alternam no poder: republicanos e democratas, nos Estados Unidos; e conservadores e trabalhistas nos demais países. Por isso, o sistema majoritário de turno único impôs-se como o mais adequado à dinâmica política daqueles países.
- ▶ **Escrutínio majoritário de dois turnos tende a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis, dependentes e relativamente estáveis (em todos os casos):** esse é o caso da França contemporânea, e não da França do tempo de Duverger, que então adotava o sistema proporcional, no qual existem vários partidos de esquerda, de centro e de direita que disputam entre si os votos no primeiro turno, mas que, invariavelmente,

acabam se associando em um grupo mais à esquerda e outro mais à direita para disputar o segundo turno nas eleições legislativas.

- ▶ **Representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos, independentes e estáveis (salvo o caso de movimentos passionais):** esse é tipicamente o caso do Brasil. Na Câmara dos Deputados havia 21 legendas partidárias representadas em dezembro de 2013. Dessas, cinco encontravam-se unidas em dois blocos partidários. Se considerarmos que esses dois blocos atuam unidos no parlamento como se cada bloco fosse único partido, podemos dizer que, naquele momento, havia 18 partidos atuando na Câmara, conforme Tabela 10.

Tabela 10: Partidos e blocos partidários representados na Câmara dos Deputados em dezembro de 2013

PARTIDOS	Nº DEPUTADOS
1. Partido dos Trabalhadores (PT)	89
2. Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	76
3. Bloco PP / PROS 3.1 Partido Progressista (PP), ex- Partido Democrático Social (PDS): 40 3.2 Partido Republicano da Ordem Social (PROS): 18	58
4. Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB)	45
5. Partido Social Democrático (PSD)	41
6. Bloco PR / PtdoB / PRP 6.1 Partido da República (PR) , ex- Partido Liberal (PL): 31 6.2 Partido Trabalhista do Brasil (PtdoB): 3 6.3 Partido Republicano Progressista (PRP): 2	36
7. Partido Socialista Brasileiro (PSB)	26
8. Democratas (DEM), ex-Partido da Frente Liberal (PFL)	24
9. Solidariedade (SDD)	22
10. Partido Democrático Trabalhista (PDT)	18
11. Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	18
12. Partido Comunista do Brasil (PCdoB)	14
13. Partido Social Cristão (PSC)	13
14. Partido Republicano Brasileiro (PRB)	10
15. Partido Verde (PV)	9
16. Partido Popular Socialista (PPS), ex-Partido Comunista Brasileiro (PCB)	8
17. Partido da Mobilização Nacional (PMN)	3
18. Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	3
TOTAL	513

Fonte: Coelho (2010, p. 149)

Contrariamente ao senso comum, que costuma desprezar os partidos políticos brasileiros como organizações inorgânicas e indiferenciadas e enaltecer a coesão, disciplina e coerência dos partidos dos chamados países desenvolvidos, os partidos brasileiros são agremiações bastante consolidadas e estáveis. Nos últimos 25 anos – desde que a atual Constituição brasileira foi promulgada, em outubro de 1988 –, os

partidos que organizavam a vida política nacional e se encontram representados no parlamento, dando sustentação e fazendo oposição aos diferentes governos, mudaram pouco. Ao final da Assembleia Nacional Constituinte, havia 13 partidos representados na Câmara dos Deputados, 12 dos quais ainda continuam atuantes no parlamento. Dos cinco grandes partidos de hoje – com 40 ou mais deputados –, quatro já existiam e eram importantes há 25 anos – PMDB, PT, PSDB e PP (então PDS). Este, ao atuar em bloco com o PROS, partido de porte médio criado em 2013, controla uma bancada de 58 deputados.

Entre os sete partidos médios de hoje –, os que possuem mais de 15 e menos de 40 deputados –, cinco já tinham atuação na Câmara dos Deputados no final dos anos de 1980: DEM (ex PFL), PR (ex-PL), PSB, PDT e PTB. Para fortalecer a sua força parlamentar, o PR uniu-se em bloco com dois partidos nanicos – que têm bancadas inferiores a cinco deputados. Quanto ao PDT, PTB e PSB, estes tiveram suas bancadas reduzidas nos últimos anos – em 2009, os três tinham, respectivamente, 25, 23 e 29 deputados. O partido novo entre os medianos é o SDD, aprovado pelo TSE em setembro de 2013; sua criação explica em parte a diminuição da bancada dos demais, sobretudo do PDT.

Há ainda entre os cinco pequenos partidos, que possuem mais de cinco e menos de 15 deputados, três que já existiam ao tempo da Constituinte: PPS (ex-PCB), PCdoB e PSC. O PV e o PRB foram criados posteriormente à Constituinte, em diferentes momentos.

Entre os quatro partidos nanicos, apenas o PMN e o PSOL atuam isoladamente, integrando os outros dois o bloco liderado pelo PR – partido de porte médio.

A existência de 18 forças parlamentares em exercício na Câmara dos Deputados reflete a pluralidade econômica, social e política do Brasil contemporâneo e não tem comprometido a governabilidade no País. Excetuando o governo Collor, que não se esforçou para montar uma maioria parlamentar que lhe desse sustentação no Congresso Nacional, todos os demais governos conseguiram costurar acordos partidários de forma a lhes assegurar uma base parlamentar capaz de aprovar os projetos do seu interesse.

Você pode pensar que, mesmo excluindo os quatro partidos nanicos, que ocupam menos de 2% das cadeiras da Câmara dos

Deputados, 17 partidos sejam demais, sobretudo se você comparar a vida partidária brasileira com a americana, dominada há dois séculos por apenas dois partidos que se alternam no poder. Mas se você considerar que a sociedade americana é bem mais homogênea do que a brasileira, não havendo grandes disparidades econômicas, sociais e culturais entre os Estados do Norte, Sul, Centro, Leste e Oeste do país; e que o Brasil, ao contrário, é marcado por importantes diferenças econômicas entre o Sul/Sudeste e o Norte/Nordeste e diferenças marcantes na cultura política entre as Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul; e que a vida e a dinâmica partidária varia muito de um Estado para outro – mesmo que localizados na mesma região –; então, somos levados a concluir que essa quantidade de partidos nacionais não é tão exagerada assim. Além disso, quando consideramos que as cinco grandes forças parlamentares – PT, PSD, PMDB, PSDB e bloco PP/PROS – reúnem 60 por cento dos deputados da Câmara dos Deputados; que as seis bancadas médias – DEM, PSB, PDT, PTB, SDD e bloco PR/PtdoB/PRP) detêm 28% por cento das cadeiras da casa; e que os seis partidos pequenos reúnem dez por cento dos deputados; somos forçados a concluir que a dispersão partidária no Brasil é mais aparente do que real.

Assim, quando 11 partidos e blocos partidários conseguem reunir 88 por cento dos deputados federais; representar a diversidade de 5.565 municípios, distribuídos por 27 Estados em um território de 5,5 milhões de quilômetros quadrados; e garantir o apoio parlamentar necessário aos governos nacionais; então não se pode, verdadeiramente, falar em dispersão eleitoral, atomização partidária e problemas de governabilidade no Brasil.

Essa forma de abordar e interpretar o sistema político-partidário brasileiro pode lhe parecer estranha e um tanto otimista em relação àquilo que se fala nas redes de televisão e se escreve nos jornais. No entanto, estudos recentes da Ciência Política no Brasil têm mostrado que a vida e a dinâmica partidárias no Brasil são bem mais consistentes e estáveis do que se imagina.

Para você, futuro bacharel em Administração Pública, é fundamental conhecer o funcionamento do sistema político

brasileiro atual, independentemente das diversas propostas de reforma política em discussão no País e das eventuais modificações que possam ser feitas nos próximos anos.

Antes de concluirmos o estudo desta Unidade, você precisa compreender muito bem que, no Brasil, assim como em todos os regimes democráticos, a vida política se organiza e gravita em torno de dois polos que aglutinam os diferentes partidos e expressam posições políticas opostas. Esse caráter dual das democracias foi expresso por Duverger (1980, p. 450–451) nos seguintes termos:

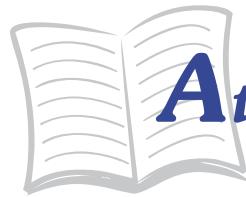
[...] as opções políticas se apresentam, comumente, sob a forma dualista. Nem sempre há dualismo dos partidos, mas quase sempre há dualismo das tendências. Toda política implica escolha entre dois tipos de soluções: as soluções intermediárias se relacionam umas com as outras; o que equivale a dizer que o centro não existe em política: pode existir partido de centro, mas não tendência de centro, doutrina de centro. Chama-se “centro” o lugar geométrico em que se juntam os moderados das tendências opostas, moderados da direita e moderados da esquerda. Todo centro está dividido contra si mesmo, todo ele se separa em duas metades: centro-esquerda e centro-direita, pois o centro não é mais que o agrupamento artificial da parte direita da esquerda e da parte esquerda da direita.

A polarização e a oposição entre direita e esquerda é inerente aos regimes democráticos, que têm nos partidos políticos os veículos de acesso dos diferentes grupos em disputa na sociedade ao exercício do poder do Estado, e nos diferentes sistemas eleitorais os métodos de seleção daqueles que exercerão, temporariamente, o poder político. Ainda que no mundo contemporâneo as noções de esquerda e direita possam ter perdido o significado e a clareza que tinham décadas atrás – tanto no Brasil como no restante do mundo –, a polarização política permanece.

Resumindo

Na Unidade 4 desta disciplina você estudou os sistemas eleitorais e de representação popular nos parlamentos e os sistemas de partidos existentes nos regimes democráticos. Com esse conhecimento, tornou-se capaz de identificar e compreender as características e diferenças entre os sistemas de representação proporcional e majoritária; e os sistemas de representação proporcional de lista aberta e de lista fechada.

Além disso, você também passou a compreender as relações entre os sistemas eleitorais e os sistemas de partidos; e a dinâmica político-partidária do Brasil contemporâneo.



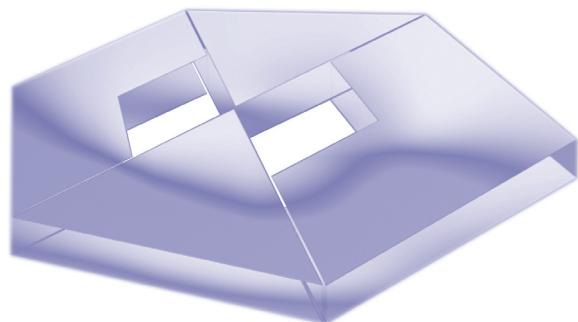
Atividades de aprendizagem

Se os temas desta Unidade estão claros para você, não haverá dificuldade para responder às questões elaboradas com o propósito de reforçar seu aprendizado. Mas se você ainda tem dúvidas sobre as características de cada sistema eleitoral e as suas relações com os sistemas de partidos, procure, antes, esclarecer-las relendo o texto e/ou contatando o seu tutor.

1. Identifique as principais características, vantagens e desvantagens existentes nos sistemas:
 - a) majoritário e proporcional;
 - b) proporcional de lista aberta e de lista fechada; e
 - c) de representação parlamentar vigente no Brasil.

UNIDADE 5

A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL



OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender por que no Brasil só podemos falar em democracia liberal, de fato, depois de 1988;
- ▶ Compreender como a democracia participativa complementa a democracia representativa no Brasil contemporâneo;
- ▶ Compreender como as características de nosso passado político convivem com as conquistas democráticas; e
- ▶ Compreender o processo de consolidação dos direitos de cidadania no país.

A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Caro estudante,

Nesta última Unidade, vamos relacionar os conceitos aprendidos nas Unidades anteriores com o caso brasileiro para tornar mais efetivos os conhecimentos adquiridos nesta disciplina. Após uma breve revisão histórica, nosso foco será o Brasil contemporâneo, tomando como marco a Constituição de 1988.

Esperamos que você aproveite bem o conteúdo desta Unidade, por isso conte com o apoio do seu tutor para sanar eventuais dúvidas e discutir algum ponto que tenha despertado o seu interesse.

Lembre-se que discussões com os colegas no AVEA podem enriquecer ainda mais o seu aprendizado.

Bom estudo!

Revisão Histórica

Esta não é uma disciplina de História, por isso não temos aqui a preocupação de mencionar todos os eventos relevantes presentes na historiografia. A história será evocada na medida em que ilustra os aspectos políticos que queremos sublinhar.

Nesse sentido, a linha do tempo representada na Figura 5 permite entrever o que pretendemos demonstrar: na maior parte do século XX, o País experimentou um sistema político autocrático, com mais de um quarto de século de indiscutível autoritarismo.

Observe, na Figura 5, alguns fatos marcantes de nossa história republicana:

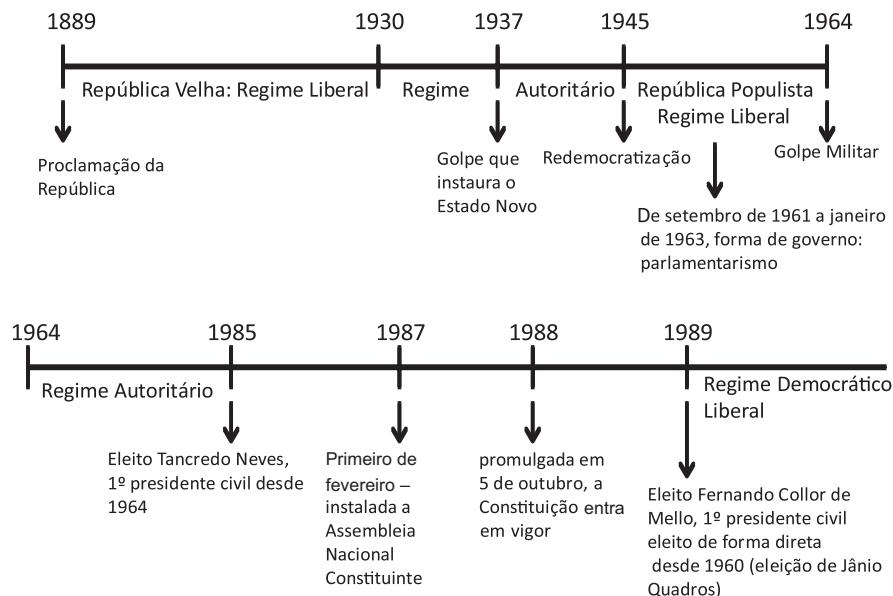


Figura 5: Linha do tempo da história republicana no Brasil

Fonte: Elaborada pela autora desta Unidade

Da proclamação da República em 1889 até 1930 na chamada ‘República Velha’, a maior parte da população não votava, e a cena política era dominada pelos governadores, nos Estados, e pelos chamados coronéis, nos municípios; de 1930 a 1945, sobretudo a partir de 1937, durante o ‘Estado Novo’, o País vive uma situação claramente autoritária, com eleições suspensas e governadores dos Estados sendo nomeados pelo Presidente da República – os interventores –; os 19 anos entre 1945 e 1964 aproximam-se um pouco mais da ideia que fazemos de democracia, uma vez que os partidos e as eleições voltaram a existir, mesmo com enormes vícios e ainda com um número restrito de eleitores. Em 1964 voltamos a uma ditadura, da qual só nos livramos em 1985, ainda de forma precária, já que a eleição do primeiro presidente civil, depois de 21 anos de governos autoritários, se deu por meio de um colégio eleitoral.



Figura 6: Tancredo Neves, presidente eleito pelo Colégio Eleitoral, e seu vice-presidente, José Sarney

Fonte: Brito (2011)

A democracia brasileira começa, de fato, em 1988. Isso significa que alcançamos uma situação verdadeiramente democrática apenas nos 12 últimos anos do século XX, aos quais se somam os primeiros 14 anos do século XXI. Essa ‘conta’ tem apenas o propósito de revelar que os passos dados até aqui pela sociedade brasileira foram muito grandes, tendo em vista nossa curta experiência histórica com a democracia.

Acreditamos que as transformações que ocorreram e ocorrem no País não encerram completamente as características do período anterior, restando sempre uma mescla entre traços do passado e do presente. Isso se aplica às práticas políticas e às características da Administração Pública no País.

Decorre dessa mescla a necessidade de voltarmos às nossas origens, ainda que rapidamente, para entendermos o Brasil contemporâneo. Vamos lá.

Nunes (2003) utiliza o conceito ‘gramática política’ para compreender como se dão as relações entre Estado e sociedade no

A obra *A Gramática Política do Brasil*, de Edson Nunes, está disponível em: <<http://tinyurl.com/nv3bny>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

Brasil contemporâneo. Em sua obra, *A Gramática Política do Brasil*, o autor propõe quatro padrões institucionalizados de relações, ou ‘gramáticas’, que estruturam os laços entre Estado e sociedade no Brasil: **clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos**. Das quatro gramáticas, apenas a última reflete claramente a lógica do moderno mercado capitalista. O corporativismo, o insulamento burocrático e mesmo o universalismo de procedimentos incorporaram-se ao clientelismo, existente desde as origens da nação brasileira.

Para Nunes (2003), o Brasil teve de criar muitas instituições em um período de tempo relativamente curto no processo de adoção do capitalismo moderno. Nem todas as instituições incorporaram a lógica impessoal, própria das modernas relações de mercado, do que resultou uma combinação das mencionadas gramáticas.

O **clientelismo**, presente na

história do País desde os primórdios, segue o autor, é um conceito que foi originalmente associado às sociedades rurais, nas quais imperavam um tipo de relação social de subordinação dos camponeses aos patrões. Estes tinham os contatos para além das fronteiras do modo doméstico de produção e consumo e os recursos dos quais dependiam os seus clientes.

No Brasil, o clientelismo sobreviveu e permanece vivo nos mais modernos centros urbanos do País, combinando-se com as outras gramáticas. Em outras palavras, o **sistema de troca generalizada** do clientelismo – que supõe hierarquia, subordinação e favores – se introduziu no **sistema de troca específica do capitalismo moderno** – que não inclui a expectativa de relações pessoais futuras, nem depende de relações pessoais do passado. As origens do clientelismo confundem-se com as origens da própria nação.

O Brasil colônia foi inserido na história da expansão europeia por Portugal. Meio século após seu descobrimento, Portugal ainda não havia se interessado pelas novas terras anexadas à coroa portuguesa que ficavam do outro lado do Atlântico. Quando finalmente voltou

seus interesses ao Brasil, foi para torná-lo uma colônia de exploração e não de povoamento.

Em Portugal reinava uma monarquia absoluta que se sustentava por meio do monopólio sobre o comércio; uma antiga nobreza de espada em Portugal fez da pilhagem dos novos territórios descobertos a principal fonte de receitas para a coroa portuguesa.

A estrutura de poder, a mentalidade e a burocracia de Portugal foram transplantadas para o Brasil. A ocupação extensiva das terras e as primeiras atividades econômicas – madeira, ouro e pedras preciosas – dependiam da concessão do Estado e eram acessíveis apenas a uma pequena clientela. Mais tarde, os engenhos de açúcar dependiam de licença do Estado e a comercialização do seu produto na Europa foi mantida como privilégio da coroa. Tudo isso gerava a necessidade de uma extensa burocracia com a qual era necessário negociar.

Ao se separar de Portugal em 1822, o País inaugurou sua própria experiência de monarquia, ou seja, de um regime autocrático autoritário, com uma população formada majoritariamente por analfabetos e por escravos, sem conhecimento dos deveres e direitos de cidadania, mas apenas das obrigações de súditos. Não obstante, a burocracia centralizada da coroa portuguesa, ao ser mantida intacta no Brasil independente com a pacífica passagem do poder de pai para filho, tornou possível a manutenção da unidade territorial do Brasil, apesar de todos os movimentos secessionistas ocorridos durante o período de Regência.

A continuidade administrativa diferenciou o Brasil dos demais países da América Espanhola, cuja administração colonial já era descentralizada por diferentes vice-reinos, e a independência foi conquistada em guerras contra a Espanha. Além disso, apesar de centralizador e autoritário – à época não havia democracia em nenhuma parte do mundo –, o sistema político instituído sob o Império era mais avançado que o de Portugal, no qual vigia ainda a monarquia absoluta, e que o dos demais países latino-americanos, nos quais predominava o caudilhismo. Mal ou bem, no Brasil havia uma monarquia constitucional e um sistema de partidos políticos nacionais que se alternavam no governo à sombra do Poder Moderador exercido pelo rei.

Após 67 anos de centralismo monárquico, inauguramos nossa experiência republicana e, desde a primeira Constituição desse

No site da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), você encontra os Cadernos ENAP, com vários temas relacionados à sua área como futuro administrador público. Entre eles, há um dedicado à história da Administração Pública no Brasil, intitulado *Reforma da Administração Pública e cultura Política no Brasil: uma visão geral*, de Luciano Martins. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/239/Caderno%20ENAP%2008.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 nov. 2015.

Os movimentos secessionistas são rebeliões que ocorreram em diferentes Estados brasileiros à época, como a Cabanagem, no Pará; a Balaiada, no Maranhão; a Sabinada, na Bahia; e a Guerra dos Farrapos, no Rio Grande do Sul. Foram movimentos que desafiaram o poder da Regência e desejavam a autonomia desses Estados.

período – 1891 –, o Brasil se define como uma federação. A chamada **República Velha**, de 1889 a 1930, foi um período marcado pela forte presença no cenário político das oligarquias regionais e dos **coronéis**, que detinham o controle político sobre a população.

Para Carvalho (1997),

[...] o coronelismo é, então, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado. O coronelismo é fase de processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo. O coronelismo não existiu antes dessa fase e não existe depois dela. Ele morreu simbolicamente quando se deu a prisão dos grandes coronéis baianos em 1930. Foi definitivamente enterrado em 1937, em seguida à implantação do Estado Novo e à derrubada de Flores da Cunha, o último dos grandes caudilhos gaúchos.

***Voto de cabresto** – refere-se ao controle exercido pelos coronéis sobre os votos de seus dependentes, por analogia com o controle do cavaleiro sobre a montaria por meio do cabresto. Fonte: Elaborado pela autora desta Unidade.

***Eleição a bico de pena** – na República Velha (1889–1930), como o voto não era secreto, os mesários podiam, a mando dos coronéis, controlar o resultado das eleições. Fonte: Elaborado pelos autores deste livro.

O controle dos coronéis se dava através de mecanismos como o **voto de cabresto*** e a **eleição a bico de pena***, possibilitados pela falta de formação política da população e pela dependência econômica. Os analfabetos eram excluídos do sistema eleitoral e só voltaram a ser eleitores em 1985.

Não podemos esquecer que o País era rural, com a maioria maciça da população vivendo dentro dos limites dos domínios senhoriais das grandes propriedades. E embora o autoritarismo típico do regime monárquico já não existisse, não podemos falar em democracia, pois a maioria da população era submetida ao poder privado dos grandes proprietários, o voto não era realmente livre, o nível de informação da população para efetuar escolhas era muito baixo e, sobretudo, os resultados eleitorais eram manipulados pelos governantes, impedindo que houvesse alternância no poder.

Nesse contexto de domínio senhorial é fácil compreendermos que a Administração Pública então existente era patrimonialista, isto é, não havia clara distinção entre interesses privados e a ‘coisa pública’. A seleção dos quadros técnicos de governo até 1930 era inteiramente submetida à dinâmica da luta partidária pelo controle das agências governamentais e dos recursos de poder que tal controle viabilizava. O favoritismo político era o critério fundamental de constituição das burocracias (ARRETCHE, 1996). Logo, havia uma disputa pelos favores dos funcionários públicos, que dispunham das benesses do Estado, segundo seus interesses e suas ligações pessoais.

Pelo exposto, podemos dizer que o patrimonialismo deriva da herança colonial, e o clientelismo da herança da República Velha.

Você pode observar que no contexto da República Velha, também conhecida como República Oligárquica, não há propriamente democracia no País, há apenas um simulacro de liberalismo ou o que já foi chamado de *falso laissez faire** ou *laissez faire* repressivo (SANTOS, 1979). A prevalência ideológica do *laissez faire* é restrita à área urbana da sociedade, e a resposta à crescente organização dos trabalhadores por influência dos imigrantes é a repressão, o que contraria os princípios liberais.

O ano de 1930 representa um ponto de inflexão na história política e econômica do País; foi quando Getúlio Vargas tomou o poder e chegou à Presidência, com o apoio do seu próprio estado, o Rio Grande do Sul, e de Minas Gerais.

De 1930 a 1945, o País assiste a uma centralização do poder, principalmente após 1937, ano do início do Estado Novo. Para poder se industrializar e se desenvolver, o País deveria estar sob o comando firme de uma burocracia federal, organizada em novos moldes, mais profissional e preparada, o que foi uma das metas do governo de Getúlio Vargas. Combina-se então a estrutura patrimonialista e o clientelismo existentes no País com uma burocracia cuja admissão na carreira da Administração Pública se dava por concurso, segundo

Sobre esses interesses e ligações, lembre-se da explicação a respeito do poder, exposta na seção *A Tipologia Clássica das Formas de Poder*, da Unidade 1 deste livro: “Precisamos ter em mente que o poder não pode ser detido, mas exercido [...] o que define o poder é o seu exercício e a sua influência sobre o comportamento das pessoas”.

**Laissez Faire* – expressão que designa o princípio liberal da não intervenção estatal sobre as atividades econômicas dos indivíduos, aos quais deve ser permitida a máxima liberdade. “*Laissez-faire, laissez-passar*”, literalmente: “deixai fazer, deixai passar”. Fonte: Elaborado pela autora desta Unidade.

critérios profissionais e na qual as promoções eram baseadas no mérito. Dentro desse espírito é criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Ou seja, no período Vargas houve um esforço de formação de uma burocracia nos moldes descritos por Weber. Esse esforço obteve êxito em alguns setores do Estado, por exemplo, no Itamaraty, no Banco do Brasil e, mais tarde, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

Como afirma Martins (1997), a Administração Pública no País foi se constituindo em ‘camadas geológicas’, com níveis diferenciados de desempenho. Para os altos escalões, as exigências burocráticas – concurso, carreira, promoção baseada no mérito, salários adequados – foram se consolidando; e para os níveis médio e inferior, a norma era a indicação clientelista – as ‘carreiras’ eram estabelecidas de forma imprecisa, o critério de promoção baseava-se no tempo de serviço e não no mérito, e os salários foram sendo erodidos.

Nesse período, consolida-se no País a segunda gramática, conforme a terminologia de Nunes (2003): o **corporativismo** – sem a superação do clientelismo, como vimos. Por outro lado, criou-se também o **insulamento burocrático** – isolamento da burocracia em relação à influência da sociedade – no processo de criação de novas agências e empresas estatais. A profissionalização da burocracia foi uma tentativa de criar o universalismo de procedimentos – igualdade de todos perante a lei, do que decorre o tratamento impessoal dos cidadãos, sem favoritismos.

O corporativismo foi uma busca por organizar os interesses existentes na sociedade sem os vícios do clientelismo e, ao mesmo tempo, sem o conflito de classes. Como é sabido, Vargas inspirou-se na *Carta del lavoro*, documento da Itália fascista de Mussolini, para elaborar nossa Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A legislação corporativa busca organizar os interesses de patrões e empregados ‘do alto’, ou seja, pelo Estado, normatizando as relações entre ambos. O contrato de trabalho insere o trabalhador imediatamente no universo do controle político exercido pelo Estado, a quem competia a intermediação de interesses entre trabalhadores e patrões.

A hegemonia do corporativismo no País demonstra a dificuldade para o liberalismo ganhar força e avançar, já que as premissas de ambos são antagônicas. O liberalismo, como vimos na Unidade 2,

Leia a íntegra da *Carta del Lavoro* disponível em:
<http://www.tie-brasil.org/Documentos/Carta%20del%20Lavoro.html>. Acesso em: 13 nov. 2015.

tem como referência o indivíduo, seus interesses, necessidades e direitos, enquanto o corporativismo tem como referência as categorias ocupacionais organizadas sob a égide do Estado. No Brasil desse período, o todo vem antes das partes, o Estado precede a sociedade e a organiza, e os interesses individuais são subsumidos dentro dos interesses maiores da **Nação** – não por acaso esse é o período do auge do nacionalismo no País.

A forma como a cidadania é moldada relaciona-se intimamente com as características anteriormente apontadas. Assim, um traço marcante da sociedade brasileira oriundo do período varguista foi o que ficou conhecido como a **cidadania regulada***, isto é, eram cidadãos, de fato, os indivíduos incluídos no mercado formal de trabalho, portadores da carteira de trabalho e sindicalizados – havia, e ainda há, apenas um sindicato por categoria numa base territorial –, o que lhes dava acesso a certos direitos, como os serviços da previdência. Ficavam fora desse ‘guarda-chuva’ da cidadania os trabalhadores rurais – a ampla maioria – e os do mercado informal. Ao priorizar o desenvolvimento do País através da industrialização, Vargas também diferenciou os trabalhadores urbanos, atribuindo-lhes os **direitos de cidadania**. Esse conceito relaciona-se também com o papel da Administração Pública no período, uma vez que envolve a atuação do Ministério do Trabalho, emissor das carteiras de trabalho e da carta sindical – permissão de atuação aos sindicatos – e da burocracia dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), responsáveis pelos serviços e benefícios estabelecidos pela política social do governo. A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público são os três parâmetros dentro dos quais é definida a cidadania naquele período.

Durante o curto período democrático pós-ditadura de Vargas, os 19 anos compreendidos entre 1945 e o golpe militar de 1964, o populismo se intensifica no País. Embora houvesse maior responsabilidade da Administração Pública perante o congresso, a indicação para cargos no serviço público continuava a ser amplamente utilizada como moeda de troca, o que resultou em inchamento do funcionalismo e baixa qualificação dos servidores. Mas esse é, sem dúvida, desde o início da República, o período mais democrático, pois as eleições são realizadas regularmente, com o voto secreto – embora ainda não

***Cidadania Regulada** – é o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas em lei*. Fonte: Santos (1979).

 Assista ao discurso de Vargas para o Dia do Trabalhador de 1951. Ele tinha por hábito iniciar seus discursos com o vocativo ‘Trabalhadores do Brasil’. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=LQCV1iFegZg>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

universal –, aumentando a competição entre partidos. Estes, que ficaram suspensos durante a ditadura do Estado Novo, ressurgem e se organizam nacionalmente – na República Velha eram organizados no âmbito dos Estados.

Você, com certeza, já ouviu falar de ‘populismo’, termo completamente incorporado ao nosso jargão político. Por causa de sua ampla e indiscriminada utilização, é um termo bastante impreciso; o que permite que diferentes conotações lhe sejam atribuídas, dependendo do momento e do discurso ou texto em que aparece. Acompanhe.

O populismo também foi tema abordado no meio acadêmico como uma categoria central na análise do País, sobretudo do período 1945–1964, embora aí também tenha provocado controvérsias em razão de sua imprecisão. Weffort (1980), um estudioso do assunto, assim explica as origens do populismo: depois de 1930, com o fim da dominação oligárquica, cria-se uma situação no País em que nenhum dos grupos sociais detêm com exclusividade o poder político, o que gera um compromisso entre todos. O Estado já não é controlado diretamente pelas oligarquias regionais e, assim, afasta-se de seus interesses imediatos e sobrepõe-se ao conjunto da sociedade. Weffort (1980) chamou esse arranjo de ‘Estado de Compromisso’. O recurso que esse Estado usa para se manter é apoiar-se fortemente nas massas populares urbanas, sua única fonte de legitimidade possível naquele novo contexto. Essas massas foram sendo encorpadas com o processo de urbanização; o êxodo rural foi criando nas cidades uma ampla parcela da população em situação de vulnerabilidade política, ou seja, disponível para a manipulação. O Estado se apresenta de modo direto aos cidadãos nessa **democracia de massas**, termo utilizado pelo autor. Através dos líderes populistas, ele se põe em contato direto com as massas e, nesse ambiente político, não há espaço para ideologias, pois se trata de uma luta entre personalidades.

O populismo é a relação direta estabelecida entre o governo e as massas, com os contornos de classe sendo diluídos, e na qual o presidente e demais líderes dirigem-se e apelam ao apoio de cada cidadão como pessoa e não como membro de uma classe social.

O período populista é interrompido pelo golpe militar de 1964. O período que se segue ao golpe de 1964 foi abordado na Unidade 3, quando distinguimos regimes totalitários de regimes autoritários, e por isso ele será aqui mencionado apenas sob o ângulo das mudanças na burocracia pública.

No período militar houve uma tentativa de reforma da Administração Pública através do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, adotado sem a necessidade de aprovação pelo congresso, como era próprio do regime, e que tinha como objetivo a descentralização funcional do aparelho do Estado – aumento da administração indireta para a realização das metas do regime, mas com forte subordinação às diretrizes emanadas do governo federal.

O governo perdeu o controle sobre a expansão dos órgãos criados a partir dessa reforma, incluindo as empresas públicas, cujo número aumentou de forma expressiva no período. Como muitas se organizaram segundo padrões típicos das empresas privadas, afirma-se que este foi o primeiro esboço de constituição de uma administração gerencial no País, o que seria retomado depois, na reforma de 1995, que será explicada mais adiante.

No período autoritário, destacamos ainda a formação dos **‘anéis burocráticos’**; com a vigência do insulamento burocrático, gramática típica do autoritarismo, novas formas de articulações personalistas foram criadas. Dado que no regime militar os canais de representação de interesses, como os partidos, estavam cerceados, os elos entre os interesses privados e o setor público reaparecem sob nova forma.

Os anéis burocráticos, cuja sede é o aparelho de Estado, são uma nova forma de elo espúrio entre público e privado, por não

Leia a íntegra desse decreto no Portal do Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

***Anéis burocráticos** – são círculos de informação e pressão – portanto, de poder – que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado – inclusive das forças armadas – e setores das classes sociais. Noutros termos, [...] é a forma que o regime adotou para permitir a inclusão dos interesses privados em seu seio, e para criar instrumentos de luta político-burocrática no aparelho de Estado. Fonte: Cardoso (1975).

se submeterem a nenhum escrutínio da sociedade e ocorrerem nos recantos dos gabinetes.

No período autoritário, alguns nichos de excelência dentro do serviço público foram criados ou conseguiram sobreviver tanto na Administração Direta como nas empresas públicas, nas autarquias e nas fundações, afirma Martins (1997).

A Redemocratização

O ano de 1985 passou para a história como o marco da redemocratização – quando a presidência do País retornou às mãos de um civil após cinco generais no comando da nação. O falecimento do presidente Tancredo Neves, eleito em 15 de janeiro de 1985, levou seu vice, José Sarney, à Presidência.

A transição democrática no País se deu de forma lenta e gradual, haja vista a eleição da chapa Tancredo Neves–José Sarney de forma indireta, isto é, por um colégio eleitoral e não por sufrágio universal, depois de 21 anos de governos autoritários e apesar da intensa campanha em todo o País por eleições diretas em 1984 – as **Diretas Já**.

A nova ordem democrática é delimitada pela Constituição de 1988, que expressa os anseios da sociedade manifestos desde meados da década de 1970, através de um associativismo inédito, por um lado; e, por outro, cria novos parâmetros, tanto em relação ao período militar quanto ao período anterior a este, marcado pelo populismo. O que se busca nesse momento é a adoção do **universalismo de procedimentos** (NUNES, 2003).

Assista à reportagem sobre os 30 anos das Diretas Já, comemorados em 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ok9_Ks9Dn34>. Acesso em: 13 nov. 2015.



Figura 7: Campanha Diretas Já
Fonte: Fagundes (2014)

A Constituição de 1988

A Constituição em vigor no Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, é considerada muito extensa, muito detalhada; por outro lado, passou para a história como a **Constituição Cidadã**, nas palavras de Ulysses Guimarães.

O detalhamento se deve ao fato de a Constituição ter resultado de amplas negociações na **Assembleia Nacional Constituinte**, em que a representação partidária ficou muito fragmentada, não havendo nenhuma força política realmente hegemônica. A ausência dessa hegemonia ideológica ou partidária levou as negociações às minúcias e à manutenção de dispositivos que exigiam regulamentação posterior. Além disso, com o País marcado pela dura experiência do autoritarismo militar, os constituintes queriam que todos os artigos que

Saiba mais

Ulysses Guimarães (1916-1992)

Advogado e deputado estadual em 1947, foi nomeado ministro da Indústria e do Comércio em 1961, durante o regime parlamentarista. No começo dos anos 1980 foi um dos principais líderes da campanha pelas 'Diretas Já', sendo apelidado de 'Senhor Diretas'. E em 1988 presidiu a Assembleia Nacional Constituinte e anunciou a promulgação da chamada 'Constituição Cidadã'. Apesar de seu papel destacado na política nacional, entre o final dos anos 1970 e a década de 1980, viu o PMDB se transformar num partido dividido e ambíguo que perdeu a bandeira do oposicionismo para o PT e o PDT. Fonte: Uol Educação (2014g).


Assista ao vídeo da promulgação da Constituição de 1988 proferida pelo deputado Ulysses Guimarães.
Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=0pGa7hdxVrk>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

assegurassem as instituições democráticas e os direitos de cidadania fossem mantidos.

Outra explicação para o detalhamento, que não exclui a afirmação anterior, é dada por Coelho (1999), para quem a opção por uma constituinte congressual àquela altura fortaleceu os partidos, por um lado – já que excluiu sindicatos, associações de classe, organizações não governamentais (ONGs), e manteve apenas os partidos como canais de representação –; e, por outro, colocou-os diante de problemas para os quais não tinham respostas. Os partidos, afirma o autor, são voltados para o exercício do governo e a ação legislativa, e apenas excepcionalmente para questões constitucionais. Naquele momento, havia itens do ordenamento constitucional a serem equacionados, como o sistema de governo – parlamentarismo ou presidencialismo? – e a duração do mandato presidencial, que, além do mais, envolviam diretamente os interesses do então Presidente da República José Sarney. Dessa forma, tornou-se difícil tratá-los abstratamente, e o próprio governo passou a se empenhar na sua definição.

O despreparo dos partidos em relação às questões constitucionais – nenhum deles tinha uma posição muito clara em relação ao sistema de governo – e a pressão das circunstâncias políticas explicariam a constitucionalização de matérias não constitucionais.

Antes mesmo que a Constituição fosse totalmente aprovada, Sérgio Abranches (1988) criou um conceito que resume as principais características de nossa tradição política e da nova ordem institucional, que já se desenhava nos trabalhos da Assembleia Constituinte. Trata-se do conceito **presidencialismo de coalizão**. Esse conceito foi mencionado na Unidade 4 deste livro: designa a singularidade do caso brasileiro quando comparado às 17 democracias mais estáveis e relevantes do pós-guerra. O Brasil, afirma Abranches (1988), é o único país a reunir **simultaneamente** os seguintes traços:

- ▶ eleições proporcionais;
- ▶ multipartidarismo;
- ▶ presidencialismo; e
- ▶ organização do poder Executivo com base em grandes coalizões.

Assista à palestra de Sérgio Abranches na qual ele aborda o conceito presidencialismo de coalizão. Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=gdbncLe10Rk>.

Acesso em: 13 nov. 2015.

As coalizões são tanto partidárias quanto regionais. As coalizões regionais explicam-se pelo fato de os Estados da federação não estarem representados no Executivo da União, apenas no Senado Federal. Desde a República Velha, criou-se a tradição de o governo federal contemplar as forças políticas regionais por meio de cargos no Poder Executivo. Quanto às coalizões entre partidos, a maior parte dos governos apresenta alto grau de fragmentação partidária – o presidente se elege por maioria absoluta, mas o seu partido dificilmente consegue uma bancada com mais de 20% das cadeiras na Câmara dos Deputados. Quando o partido do presidente não detém **maioria parlamentar**, ele se torna refém de compromissos múltiplos, sejam partidários ou regionais:

O raciocínio acima aponta para o nó górdio do presidencialismo de coalizão. É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão. (ABRANCHES, 1988, p. 27).

Relembre porque é difícil os governos alcançarem maioria parlamentar voltando à explicação sobre as eleições proporcionais na Unidade 4 – p. 122.

O autor distingue três momentos das coalizões: o da constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretrizes programáticas mínimas; o da constituição do governo, quando predomina a disputa por cargos e compromissos em relação a um programa mínimo de governo; e o da transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge com força a questão da formulação da agenda e das condições de sua implementação. No presidencialismo, diversamente do parlamentarismo, a instabilidade da coalizão pode atingir diretamente à Presidência, que se torna vulnerável às crises.

Várias características do nosso sistema político, como o presidencialismo de coalizão, estão relacionadas ao fato de sermos uma **nação continental**, com grandes disparidades socioeconômicas e culturais entre as regiões. Entre essas características, está o formato de nossa federação, um dos aspectos que singularizam a constituição de 1988.

A Federação Brasileira

Como dissemos na seção anterior, desde a nossa primeira Constituição, ainda no período republicano, o Brasil foi definido como uma federação. O Quadro 3 da Unidade I vai ser muito útil para a compreensão do que vamos agora apresentar, e você deve voltar a ele. Volte também às características da federação, invenção dos americanos, descritas na página 33 da mesma Unidade.

Para Souza (1996), o federalismo no Brasil sempre teve e continua a ter como motivação a acomodação de demandas de elites com objetivos conflitantes, sendo também um meio de amortecer as enormes disparidades regionais.

Nesse aspecto, o que distingue a Constituição de 1988 é que nela os municípios também foram inscritos como entes da federação, constituindo no Brasil um **triplo federalismo**, tal qual o modelo belga, e diferente de muitas federações. Essa é uma característica que se insere numa tendência maior observada ao longo da década de 1980: a ênfase na descentralização e a valorização dos municípios, tornando-os autônomos em relação à intervenção dos Estados. Segundo Souza (2005), a importância assumida pelos municípios não é propriamente matéria da teoria do federalismo, construída com base nas relações entre governo central e Estados, mas guarda relação com as ideias de descentralização e de relações intergovernamentais, conceitos que podem ajudar a compreender a distribuição territorial de poder em nosso país.

No Brasil a força do tema da descentralização deve-se à luta da sociedade pela conquista da democracia, sendo a descentralização do poder político considerada precondição para tanto. Numa escala global, essa ênfase na descentralização também estava ocorrendo como um dos efeitos da crise que se abateu sobre o mundo capitalista a partir da segunda metade dos anos 1970. A descentralização é, paradoxalmente,

defendida tanto pela direita quanto pela esquerda. Para a direita, o argumento foi a falência do Estado de Bem-Estar Social, ou Welfare State, em suas várias versões. O diagnóstico da crise do capitalismo confundiu-se com o diagnóstico da crise do Estado intervencionista, e seus gastos excessivos explicariam a crise fiscal. Em consequência, havia um ambiente ideológico propício à diminuição dos poderes dos governos centrais. Para a esquerda, muito embora os governos socialistas tenham sido todos centralizadores e autoritários, havia a ideia de que o poder, quando é exercido em uma escala mais próxima do cidadão, torna-se mais facilmente controlável por ele, havendo mais possibilidade de **accountability***.

A Descentralização

A década de 1980, no Brasil, assistiu a um claro movimento de descentralização, mais especificamente de municipalização. Embora a tendência tenha sido no sentido de responsabilização dos entes subnacionais, o município assume um protagonismo inédito, e muito maior do que o dos Estados. Os **fundos de participação**, tanto o Fundo de Participação dos Estados (FPE) quanto o Fundo de Participação dos municípios (FPM), já haviam sido criados muito antes, mas agora os recursos destinados aos municípios foram muito ampliados.

Na verdade, nunca antes os municípios tinham contado com tantos recursos e com tanta autonomia. Do ponto de vista tributário, eles foram os mais beneficiados. Mas também aumentaram significativamente suas atribuições constitucionais, o que penalizou os municípios com menor capacidade administrativa para gerir os novos serviços pelos quais passaram a ser responsáveis. Portanto, como bem alerta Souza (1996), os benefícios da descentralização não se distribuem uniformemente. Em um País com a vastidão territorial e as desigualdades sociais e regionais, a implementação de medidas descentralizadoras pode variar substancialmente e vai depender, em muitos casos, das forças políticas locais. A qualidade do gasto público após a descentralização não melhora necessariamente se as condições políticas locais não forem

***Accountability** – termo com origem na Ciência Política norte-americana que comporta distintos significados e ênfases. Um de seus significados está relacionado à determinação de que as decisões tomadas pelo Poder Executivo devam ser compreendidas pela população; ou seja, trata-se de uma prestação de contas à população. De acordo com Schedler (1999), existem pelo menos duas conotações básicas para o termo: uma é a capacidade de resposta dos governos – a obrigação dos funcionários públicos de informarem e explicarem seus atos; a outra é a capacidade de impor sanções e perda de poder aos que infringiram os deveres públicos. Fonte: Elaborado pela autora desta Unidade.

Entenda como funciona essa modalidade de transferência constitucional de recursos financeiros da União no Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/Conteudo/termos/termo.asp?letra=f>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

alteradas. A título de exemplo: se em determinado município persistir o clientelismo e houver uma baixa renovação da elite política, com o controle de umas poucas famílias sobre a dinâmica política local, de nada adiantará a descentralização.

Além de mais recursos para as esferas subnacionais, houve ainda a expansão dos controles institucionais e sociais sobre os três níveis de governo. Por um lado, as competências dos Poderes Legislativo e Judiciário foram aumentadas; por outro, houve o reconhecimento dos movimentos sociais como legítimos controladores dos governos. Esse último aspecto é uma resposta à grande movimentação da sociedade brasileira desde meados dos anos 1970, no sentido da maior participação e controle sociais.

Algumas noções ganham força no contexto da redemocratização: o controle da sociedade sobre os que exercem funções públicas é legítimo e desejável, e esse controle é facilitado quando há maior proximidade entre os dois polos. Esta é uma assertiva que será depois questionada, como veremos. Além de buscar o aprimoramento da democracia representativa, que, diga-se de passagem, enfrenta uma severa crise, não apenas no Brasil, mas em escala global, o País estava lançando as bases da democracia participativa, tema ao qual voltaremos adiante.

A Descentralização e as Políticas Públicas

O cenário era este: de um lado, cabia ao governo a implementação de políticas públicas que concretizassem os direitos sociais consolidados na Constituição; e, de outro, cabia à sociedade ‘cobrar’ o resgate da dívida social, controlando os governos quanto à implementação dos dispositivos constitucionais.

Um dos expedientes utilizados pela Constituição para assegurar a implementação das políticas públicas foi estabelecer competências complementares, ou seja, em relação a algumas delas as responsabilidades seriam repartidas pelos entes da federação.

ESFERA DE GOVERNO	SERVIÇO/ATIVIDADE
Federal, Estadual e Local (competências partilhadas)	Saúde e assistência pública. Assistência aos portadores de deficiência. Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural; das paisagens naturais notáveis e dos sítios arqueológicos. Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais. Cultura, educação e ciência. Preservação das florestas, da fauna e da flora. Agropecuária e abastecimento alimentar. Habitação e saneamento. Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social. Exploração das atividades hídricas e minerais. Segurança do trânsito. Políticas para pequenas empresas. Turismo e lazer.

Quadro 4: Competências Partilhadas

Fonte: Adaptado de Souza (2005)

A consequência negativa foi a diluição de responsabilidades; o cidadão passou a não saber a quem dirigir suas reivindicações no caso do não cumprimento da lei. Além disso, as dificuldades apareceram: havia claras diferenças de capacidade dos governos locais para a implementação das políticas públicas, pelas desigualdades financeiras, técnicas e de gestão. Ademais, não há mecanismos institucionais que estimulem, de fato, a cooperação, o que provocou uma situação bastante competitiva entre os entes federativos, pois a distribuição de competências relaciona-se à distribuição de recursos financeiros.

Na década de 1990 houve mudanças nos dispositivos relativos à descentralização através de emendas constitucionais, dadas as consequências advindas desse processo e também a reorientação da política macroeconômica: foi limitada a liberdade de aplicação de recursos próprios pelos Estados e municípios em consequência do ajuste fiscal; as receitas de Estados e municípios foram parcialmente vinculadas às áreas de saúde e educação básica – os recursos passaram a chegar ao nível local como ‘recursos carimbados’; além disso, os recursos não vinculados foram reduzidos. As emendas dos anos 1990 adaptaram o País à opção do governo pela adequação à globalização e pelo ajuste fiscal.

Para Abrúcio (1997), particularmente nas áreas sociais, o intuito era melhorar a coordenação federativa, e os casos mais interessantes ocorreram nos setores de saúde e educação. Apesar das grandes diferenças de contexto e coalizões que envolvem as duas áreas, o processo de coordenação se deu basicamente por meio da vinculação do repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas esferas de governo subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas.

Assim, enquanto na década de 1980 a descentralização era vista como algo intrinsecamente positivo; na década de 1990, alguns efeitos, como a guerra fiscal, levaram a uma maior cautela na sua avaliação. Além disso, as mudanças requeridas pela orientação da política econômica – ajuste fiscal – são fatores que levaram até mesmo a um movimento no sentido da reconcentração de recursos e de competências por parte do governo central.

A partir de 2004, houve uma mudança específica na política de Assistência Social, no que diz respeito à coordenação federativa. Com a criação do Programa Bolsa Família, o maior programa social do governo federal, houve uma opção do governo pela ampliação dos mecanismos de **transferência direta** de renda às famílias em situação de extrema pobreza.

O Programa Bolsa Família, criado pela Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 12 de setembro de 2004, surgiu da unificação de outros programas sociais até então existentes: o Programa Nacional de Renda Mínima; o Bolsa Escola (PBE); o Bolsa Alimentação (PBA); o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa Auxílio Gás (PAG).

Esse procedimento segue critérios do próprio governo com base na renda *per capita* familiar e mediante o cumprimento de condicionalidades por parte dos assistidos. Ou seja, a transferência de valores é feita diretamente aos beneficiários, sem a intermediação dos governos estadual ou municipal, o que sugere a intenção de evitar usos clientelistas dessa renda por qualquer instância política. A interferência dos municípios se resume ao cadastro dos beneficiários.

Leia a íntegra desses documentos legislativos acessando respectivamente:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm
 e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm. Acessos em: 13 nov. 2015.

Como está seu entendimento sobre a construção da democracia no Brasil? Caso algum tema ainda lhe cause dúvidas, retome a sua leitura e contate o seu tutor para dirimi-las.

A Universalização dos Direitos de Cidadania

Outro processo relacionado à busca pela democratização e também resultante da Constituição foi a universalização de alguns serviços sociais, principalmente num primeiro momento, a saúde pública – antes restrita aos trabalhadores do mercado formal –, tendo como diretrizes a descentralização e a participação dos usuários. A luta pela universalização dos direitos de cidadania significa a ruptura com a ‘cidadania regulada’ anteriormente mencionada, pois implica o acesso de todos os cidadãos, sem qualquer restrição, aos direitos de cidadania, como decorrência do mero nascimento em território nacional, no espírito do Estado de Bem-Estar Social.

Em outras palavras, com a redemocratização percebe-se a necessidade de o País conquistar um estatuto de cidadania compatível com a democracia liberal em construção – que ampliasse a noção restrita herdada do governo Vargas. Naquele período, o fato de pelo menos os trabalhadores do setor formal da economia terem se tornado portadores de direitos foi sem dúvida um avanço importante, mas, sob a égide da redemocratização, a sociedade passou a reivindicar que esses direitos fossem acessados por todos, sem distinção.

Mais do que ganhos clientelistas, mais do que acesso a direitos oriundos da posição no mercado formal de trabalho, a sociedade brasileira aspira, nesse momento, por uma cidadania plena, sem restrições.

Em um país com desigualdades sociais e regionais como o Brasil, torna-se crucial que as políticas públicas, e mais especificamente as políticas sociais, sejam bem concebidas e bem implementadas. Na

Período inaugurado em 1985 com a eleição de Tancredo Neves para presidente, findo o mandato do general João Figueiredo, quinto e último presidente militar. O País estava saindo de um regime autocrático autoritário, de exceção, e a sociedade vinha expressando claramente seu desejo de conquistar a democracia com a campanha da **anistia** aos presos políticos do regime militar no final dos anos 1970 e a campanha **Diretas Já**, pela eleição direta para presidente em 1984.

Leia o interessante artigo *Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?*, de Marcus André Melo. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_02.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2015.

Nova República havia tal preocupação, e tanto a municipalização quanto a universalização de direitos resultam do desejo de consolidar a democracia plena no País, o que significa a inclusão dos direitos sociais no conjunto dos direitos de cidadania; em outras palavras, naquele momento repetia-se muito o tema da necessidade do resgate da **dívida social** herdada do regime militar. A luta pelo Sistema Único de Saúde (SUS) é um claro exemplo desse esforço e significava um passo para a **desregulação da cidadania** em direção a uma concepção mais universal e plena dela.

Descentralização e Democracia: termos indissociáveis?

A conotação intrinsecamente positiva da descentralização funcional do aparelho do Estado foi questionada, como vimos anteriormente, e alguns expressivos representantes das ciências sociais brasileiras levantaram questões pertinentes a esse respeito, como veremos a seguir.

A municipalização trouxe algumas consequências, como a disputa entre os municípios por recursos – guerra fiscal –, denominada ‘hobbesianismo municipal’ por Melo (1996), e a criação um tanto descontrolada de novos municípios. Nesse contexto, a formulação de políticas implica a questão central dos recursos envolvidos: a questão tributária. De onde vêm os recursos para financiar as políticas? É o que veremos, pois da disputa pelos recursos que irão, entre outras coisas, financiar as políticas públicas, decorre uma guerra fiscal.

O hobbesianismo municipal se manifesta na disputa entre municípios por investimentos industriais, deslocando as prioridades sociais em favor dos benefícios fiscais e isenções tributárias.

Com a transferência da responsabilidade legal pela definição dos critérios de criação de novos municípios, antes prerrogativa federal, para o âmbito estadual, propiciada pela Constituição de 1988, houve grande proliferação de municípios. Entre 1988 e 1996 surgiram mais de 1.300 municípios, sendo a maioria com menos de

10.000 habitantes (COSTA, 2007). Em 1996 foi aprovada a Emenda Constitucional n. 15, que alterou a redação do parágrafo § 4º do artigo 18 da Constituição de 1988 com o objetivo de limitar a criação, a fusão e o desmembramento dos municípios brasileiros.

Souza (1996) adverte que as disparidades entre os municípios podem repercutir sobre os próprios objetivos da descentralização, pois a descentralização financeira para as esferas subnacionais acaba por reduzir as suas possibilidades de ajuda federal, com o objetivo exatamente de minimizar os efeitos de tais desigualdades. Para a autora, o impacto da descentralização sobre as políticas públicas era ainda limitado e ainda não se fazia sentir àquela altura – 1996 – em cidades com importância regional – como são os casos de Salvador e Camaçari, por ela analisados. A mudança qualitativa da alocação de recursos não decorreria necessariamente da descentralização, mas dependeria, em grande medida, de fatores políticos e econômicos que podem influenciar os resultados desse processo.

Desenvolvendo uma linha de raciocínio semelhante, Souza (2005), em artigo a respeito dos efeitos da Constituição de 1988 sobre o federalismo brasileiro, faz um confronto entre os dispositivos constitucionais relativos ao federalismo e o seu funcionamento na prática. A autora conclui que os principais constrangimentos enfrentados hoje pelo federalismo brasileiro decorrem mais das dificuldades dos governos de redirecionar o rumo de certas políticas públicas e de lidar com questões macroeconômicas não previstas pelos constituintes do que de problemas decorrentes do desenho constitucional. Em outras palavras, há uma distância entre os dispositivos constitucionais e as circunstâncias políticas e econômicas, e estas últimas prevalecem sobre os mandamentos constitucionais. Isso só reforça a ideia de que características herdadas do passado, as ‘gramáticas’, afetam profundamente as condições de realização dos princípios constitucionais.

Arretche (1996) analisa o argumento que associa positivamente descentralização com democracia e, simetricamente, centralização com sistemas políticos menos democráticos. Após a análise de alguns exemplos históricos, a autora concluiu que a concretização da democracia depende menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas, e mais da natureza das instituições que em

Confira a Emenda Constitucional n. 15 no [link](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm) disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm>. Acesso em 27 nov. 2015.

cada nível de governo devem processar as decisões. Arretche (1996) argumenta ainda que, ao contrário do que se pensa, a descentralização não implica diminuição do governo central; mas exige intervenções seletivas do governo para se alcançar os resultados pretendidos com a descentralização. As desigualdades regionais se aprofundarão caso não ocorra essa interferência para uma ‘correção de rumos’ por parte do governo federal. A autora adverte também que a ideia segundo a qual a proximidade entre cidadão e governo no nível local acarreta maior possibilidade de controle social e maior *accountability* não é necessariamente verdadeira. Como o uso clientelístico dos recursos públicos está associado às relações entre os partidos políticos e a burocracia pública, é esse elo espúrio que precisa ser banido, porque dele decorre o mau uso dos recursos e não da escala em que ocorre a gestão das políticas.

De fato, é fácil reconhecer que se o clientelismo permanece em alguns municípios, assim como o controle político de alguns chefes locais que ignoram a vontade popular, a democracia fica prejudicada, ainda que haja a descentralização de recursos.

A Dimensão Participativa da Democracia

O marco fundador da democracia no Brasil contemporâneo, do qual partiu nosso estudo, foi a Constituição de 1988. As instituições então criadas carregam o traço da busca pela consolidação da democracia no País, como vimos com a descentralização, o formato do nosso federalismo e a desregulação da cidadania através da universalização dos direitos dos cidadãos. Além de consolidar no País a Democracia Liberal, com todos os seus cânones, como os mecanismos de representação, foram criados dispositivos constitucionais que

instituem a **Democracia Participativa**. Em todo o texto constitucional estão previstos mecanismos que asseguram a participação popular na gestão pública, na formulação e controle das políticas, na defesa dos direitos humanos e na aplicação dos recursos.

Trata-se de um novo paradigma do Estado Democrático, cuja realização exige a mudança da cultura política brasileira, rompendo com a tradição autocrática, patrimonialista e de desigualdades sociais, ainda presentes na vida nacional. É uma mudança considerável, a maior conquista política da sociedade brasileira contemporânea. Como vimos anteriormente, o processo de mudanças não é linear e progressivo, muitas vezes as conquistas combinam-se com os traços do passado. De qualquer forma, o País avançou muito nos 25 anos desde a promulgação da **Constituição Cidadã** e é hoje um dos países com o maior número de práticas participativas.

A Constituição criou três instrumentos de participação direta dos cidadãos nas deliberações públicas, nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal –, a saber: o **plebiscito**, o **referendo** e as **leis de iniciativa popular**.

Em relação ao plebiscito, no nível municipal, lembramos que a Constituição, em seu artigo 18, § 4º, estabelece que:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de **consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos**, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Quanto às **leis de iniciativa popular**, a Constituição de 1988 assegurou aos cidadãos o direito de apresentar projetos de lei nas seguintes condições: o projeto tem de receber a assinatura de apoio de pelo menos 1% dos eleitores brasileiros, divididos entre cinco Estados, com no mínimo 0,3% do eleitorado de cada um dos Estados. As listas de assinaturas devem ser organizadas por município e por Estado, em formulário próprio, disponível na Câmara dos Deputados.

Complemente sua leitura sobre Democracia Participativa lendo a obra: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*.

Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

Amplie seu conhecimento sobre Democracia Participativa assistindo à entrevista e à palestra com o Prof. Leonardo Avritzer, um estudos desse tema.

Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=UV5x46lgYtw>> e <<http://www.youtube.com/watch?v=gmWwh-a1BrY>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

Desde 1988, **quatro projetos de iniciativa popular tornaram-se leis**, e dois desses mobilizaram de forma extraordinária a sociedade: o que tornou a **compra de votos** crime passível de cassação – Lei n. 9.840, de 28 de setembro de 1999 – e o da **ficha limpa** – Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010. Nos dois casos, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) tiveram papel importante como patrocinadores da ideia e mobilizadores da sociedade.

Além desses três instrumentos, foram criados os **Conselhos Municipais**, com o objetivo de garantir o atendimento aos direitos de cidadania previstos em nossa Carta Maior. Eles não são órgãos governamentais nem associações da sociedade civil; são compostos de forma paritária, com representantes do Poder Executivo e representantes da sociedade civil organizada. Os Conselhos Municipais integram a estrutura básica do Poder Executivo, mas criam estruturas jurídicas próprias; são um espaço institucional de interação entre Estado e sociedade e suas competências decorrem de dispositivos constitucionais e da legislação infraconstitucional. Os seguintes conselhos são obrigatórios em todos os municípios: de Saúde, Assistência Social, Educação e da Criança e do Adolescente.

Você conhece os Conselhos Municipais do seu município? Não? Então pesquise a respeito de pelo menos um conselho e comente sobre ele com seus colegas no AVEA. É muito importante que todo cidadão conheça de que forma pode atuar participativamente na formulação de estratégias, no controle e na fiscalização da execução de políticas públicas.

A forma de representação dos conselhos é a que Avritzer (2007) chamou de ‘representação por afinidade’, ou seja, os membros da sociedade nele atuantes não são eleitos, mas são reconhecidos como legítimos representantes de certos segmentos por sua indiscutível trajetória de trabalho e compromisso com a área em nome da qual se manifestam.

A autonomia dos conselhos é condição indispensável para que sua atuação seja efetiva e aqui se interpõe como obstáculo a nossa tradição política ainda residual: muitas vezes, os conselhos são cooptados pelo poder Executivo e se tornam meros legitimadores de suas ações. Isto é, não se pode deixar de registrar a distância que, muitas vezes, existe entre o ideal democrático que motivou a criação dos conselhos e as práticas disseminadas pelo país afora (SALLES, 2010).

Não obstante, Tatagiba (2002 *apud* SALLES, 2010) alerta para o importante papel pedagógico que os conselhos têm desempenhado na educação para a democracia e a participação.

A Reforma do Estado de 1995

Antes de abordarmos o tema da Reforma do Estado, vamos recapitular, brevemente, o que vimos até aqui; pois, como você pôde observar, desde o início desta Unidade, estamos tentando caracterizar, em grandes linhas, como foram as relações entre o Estado e a sociedade no Brasil e, para isso, utilizamos as ‘gramáticas’ de Nunes (2003).

O clientelismo, presente desde o início da história do Brasil, é uma forma de uso privado de coisas públicas para a obtenção do controle político dos eleitores. O clientelismo persistiu após 1930 nos interstícios do corporativismo como forma de controle do Estado sobre a sociedade, através da intermediação dos interesses das categorias ocupacionais – por ele mesmo, o Estado, configuradas e organizadas. Nesse mesmo período, sobretudo de 1937 a 1945, o autoritarismo e o crescimento da máquina do Estado, com suas agências e órgãos variados, consolidam o insulamento burocrático – tomada de decisões pelo governo de forma isolada da sociedade –, que será também a marca do novo período autoritário, de 1964 a 1985.

O insulamento burocrático não eliminou as outras gramáticas, que sobrevivem recombinando-se conforme as circunstâncias. Já está

presente, nesse período, a tentativa de incorporar em nossas práticas políticas o **universalismo de procedimentos** – todos são cidadãos iguais perante a lei, o que exige, em contrapartida, uma burocracia profissional e meritocrática. Durante os 19 anos (1945–1964) de intervalo entre os dois regimes autoritários, a insuficiência de controle democrático sobre o governo por parte da sociedade e algumas mazelas de nosso sistema político e eleitoral não nos autorizam a falar em Democracia Liberal, mas a competição entre partidos aumenta e as eleições são realizadas com regularidade. O novo período democrático, após o período militar (1964–1985), caracteriza-se pela busca incessante de realização da Democracia liberal, o que envolve a busca incessante de realização da Democracia liberal, o que envolve a



Saiba mais

Reforma do Estado

A reforma política tem sido um tema recorrente na história política recente do país. Ela envolve questões variadas, como a forma de financiamento das campanhas políticas (público ou privado?), e itens relacionados à reforma da representação. Em relação a este tema, volte à Unidade 4 para relembrar: as distinções entre voto majoritário e voto proporcional e entre lista aberta e lista fechada no caso da eleição proporcional; e a representação desigual dos cidadãos dos Estados da federação na Câmara dos Deputados. Você encontra os temas da reforma tratados por excelentes autores no livro *"Reforma Política no Brasil"*, organizado por Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia, disponível em: <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/d2af15de8666c5382e11d8660f15dd31.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2015. Fonte: Elaborado pela autora desta Unidade.

universalização dos direitos de cidadania, incluindo agora os direitos sociais; a busca também pelo universalismo de procedimentos e a participação ativa da sociedade nos processos decisórios. Tais mudanças poderiam levar à superação das outras três gramáticas: o clientelismo, o corporativismo e o insulamento burocrático. Com essa meta, foram fortalecidos os Poderes Legislativo e Judiciário, para contrabalançar o Poder Executivo, que havia sido hipertrofiado historicamente; com o mesmo propósito, foram fortalecidos os entes subnacionais, reestabelecendo a federação, agora com forte protagonismo dos municípios; e foram criados instrumentos inéditos de

participação dos cidadãos.

Como está seu entendimento do conteúdo até este momento?

Esta breve recapitulação ajudou-o a dirimir as dúvidas ainda existentes? Caso elas persistam, retome a leitura dos temas não compreendidos ou conte ao seu tutor antes de continuar sua leitura.

Na década de 1990, em razão de fatores internos e externos, houve uma tentativa, não plenamente concluída, de realização de uma reforma do Estado que significaria uma forte torção em relação ao nosso passado. Tal reforma, entendida amplamente, compreendia as reformas tributária, previdenciária, política e administrativa, mas do ponto de vista que interessa mais de perto a você, estudante de Administração Pública, apenas a última, a administrativa, que afeta a estrutura do Estado e, assim, repercute em suas relações com a sociedade, será aqui comentada.

Internamente, o País estava às voltas com uma crise econômica grave, o Estado perdera as condições de continuar a estimular e a induzir o crescimento econômico, como fizera desde a década de 1930; e o ciclo nacional-desenvolvimentista esgotara-se. Essa crise reverberou outra mais ampla, que se abateu sobre o capitalismo no plano mundial já nos anos 1970, quando houve uma queda do comércio mundial, uma elevação expressiva dos juros reais no fim deste período e a contração dos empréstimos comerciais no início dos anos 1980. Esta década ficou conhecida, do ponto de vista econômico, como a ‘década perdida’; pois do ponto de vista político, com a redemocratização, foi uma década pujante; e do ponto de vista social, todos os indicadores melhoraram. Essa crise levou o Brasil e demais países em desenvolvimento a buscarem os ajustes às restrições impostas pela nova conjuntura internacional, processo conhecido como **ajustes estruturais**.

Essa crise do capitalismo foi diagnosticada como uma crise do Estado de Bem-Estar, que se tornara hegemônico desde o fim da Segunda Guerra Mundial, durante a **era da prosperidade** – três décadas, aproximadamente, em que os países capitalistas experimentaram um grande desenvolvimento combinado com ampla cobertura social para seus cidadãos.

Com a crise, difundiu-se a ideia da falência desse modelo de Estado, que, com seus excessivos gastos, gerara uma crise fiscal sem precedentes. Era preciso conter os gastos, afirmava-se, mesmo com o sacrifício de direitos sociais adquiridos pelos cidadãos. Difundiu-se também a ideia de que o modelo burocrático weberiano de administração

já não correspondia mais às demandas da sociedade contemporânea (POLLITT *apud* ABRÚCIO, 1997).

No Brasil, a partir do final dos anos 1980, vinha se esboçando um movimento nos círculos governamentais que objetivava alterar substancialmente o modelo de Estado vigente desde os anos 1930; tal movimento convergia com as orientações liberais então hegemônicas nos países centrais do capitalismo. Além da crise fiscal, havia a motivação de superar certos vícios da nossa tradição política, que, a esta altura dos seus estudos, você já comprehende melhor.

Surge, então, a proposta de uma reforma administrativa, segundo os cânones do **gerencialismo**. A estrutura burocrática, argumentava-se, tornara-se onerosa, inoperante e ineficaz, sobretudo por seu excesso de quadros e sua lentidão. O diagnóstico da ineficiência do Estado brasileiro estava em consonância com o que se passava no plano global: o modelo burocrático de administração estava sendo fortemente criticado.

O tema da reforma do Estado adquiriu tal centralidade que foi criado o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) para a sua implementação, presidido pelo Ministro Bresser-Pereira, um de seus mentores.

O modelo gerencial de administração viria para corrigir erros e conferir mais agilidade e eficiência à Administração Pública brasileira.

O gerencialismo significa a adoção de mecanismos de mercado para a prestação de serviços públicos, visando maior agilidade. Trata-se de uma administração por resultados, ou seja, enquanto a administração burocrática se apega a procedimentos, a gerencial enfatiza os resultados a serem obtidos. Para isso, utiliza o planejamento estratégico, a autonomia dos gestores, a descentralização – quebra da hierarquia rígida –, a busca da satisfação das necessidades do cidadão-cliente, a eficiência; sendo até mesmo estimulada uma ‘competição administrada’ entre os funcionários. Em outras palavras, a exemplo da administração do

setor privado, a busca por resultados é a principal mola propulsora do funcionamento da máquina administrativa. Apenas no Núcleo Estratégico permaneceria o padrão burocrático de organização do aparato estatal.

Tendo esse modelo como meta, o MARE elaborou o *Plano Diretor da Reforma do Estado* (BRESSER-PEREIRA, 1996), segundo o qual a máquina administrativa seria dividida em quatro setores fundamentais: o Núcleo Estratégico (NE); o das Atividades Exclusivas do Estado (AEE), o dos Serviços não Exclusivos do Estado (SNE); e da Produção para o Mercado (PM), cuja ação estatal seria exclusivamente regulatória e, para tal, seriam criadas as Agências Reguladoras. Apenas no NE permaneceria o padrão burocrático de organização da máquina administrativa, nos demais setores seria introduzida a administração gerencial. Mas mesmo no NE considerava-se necessária a introdução de uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho. A propriedade estatal permaneceria no NE e no AEE; no SNE seria inaugurado um novo padrão de propriedade – ‘pública, porém não estatal’ – consubstanciada nas Organizações Sociais (OSs) e nas Organizações da sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). No PM prevaleceria a propriedade privada.

A maior novidade da reforma aparece nos setores intermediários – AEE e SNE –, que atuariam segundo contratos de gestão. Os serviços exclusivos passariam a ser executados por Agências Executivas administradas por um contrato de gestão. O gestor escolhido pelo ministro da área correspondente seria selecionado segundo critérios profissionais, não necessariamente alguém de dentro do Estado, e teria autonomia para gerir os recursos à sua disposição desde que atingisse os objetivos acordados, fixados em indicadores de desempenho. Quanto às atividades não exclusivas do Estado, estas seriam transferidas para um setor público não estatal, através de um *programa de publicização*. As fundações públicas seriam transformadas em OSs, entidades de direito privado, sem fins lucrativos, com autorização do Poder Legislativo para celebrar contratos de gestão com o Poder Executivo e, assim, ter direito à dotação orçamentária. Haveria maior autonomia e flexibilidade para os dirigentes das OSs, e maior participação da sociedade na formulação e na avaliação da organização.

O texto-base do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* está disponível no endereço eletrônico: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

O Programa de Publicização foi criado pela Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

Agências Reguladoras são autarquias especiais dotadas de independência política e financeira cujo objetivo é a defesa da concorrência. Foram criadas durante o processo de desestatização da década de 1990 para que a competição em determinados serviços públicos e atividades econômicas – antes sob controle do poder público – fosse assegurada. Exemplos: Agência Nacional das Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional da Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional do Cinema (ANCINE) etc.

Bresser-Pereira (1996, 1999) enfatizava que o que é estatal não é necessariamente público – o que remete aos erros do passado –, e o que é público não é necessariamente estatal. No setor PM, o objetivo era dar continuidade ao processo de privatização das empresas estatais e implantar contratos de gestão nas empresas que não pudessem ser privatizadas.

Dois anos depois de sua criação, o MARE foi extinto; não ocorrendo, de fato, um amplo processo de reforma do Estado no País. A reforma administrativa prestou-se ao objetivo do governo de realizar o ajuste fiscal, que envolvia o corte de gastos públicos, aí incluídos os gastos com pessoal; e de criar as OSs, OSCIPs e Agências Reguladoras, estas as que mais avançaram, o que se explica pelo andamento do processo de privatizações.

Algumas mudanças prosseguiram, como a criação do governo eletrônico, ou e-gov, e as iniciativas de avaliação de desempenho do funcionalismo, mas não mais subsumidas dentro de um processo global de reforma; e algumas metas do projeto inicial persistiram, como a contratualização e a flexibilização, mas descoladas de diretrizes gerais.

Você pode estar se perguntando: tendo sido uma experiência tão efêmera, por que destacá-la?

Devemos destacar essa experiência por cinco motivos:

- ▶ Por esse tema tocar diretamente uma questão relacionada à sua área, como estudante de Administração Pública; afinal, trata-se de um debate acerca da mudança do modelo de Estado no País, bem como do formato de suas relações com a sociedade.
- ▶ Embora a reforma gerencial não tenha sido completada, foi realizada uma série de reformas constitucionais e legislativas para torná-la possível e compatível com o Estado de Direito. Esse arcabouço jurídico-legal está vigente, embora não venha sendo utilizado, por uma opção política do atual governo. Instrumentos como

OSs, OSCIPs, Agências Executivas e contratos de gestão estão previstos em nossa legislação, podendo ser acionados a qualquer momento.

- ▶ Embora o *Plano Diretor da Reforma* não tenha sido realizado, a influência do gerencialismo disseminou-se e é hoje inegável. Como estudante de Administração Pública, você deve ter percebido como as premissas do gerencialismo avançaram no País. A ineficiência histórica do serviço público em algumas áreas estimulou a adesão a seus princípios, os quais vêm sendo perseguidos pontualmente e são defendidos por muitos. Ao lado disso, as críticas às ineficiências dos serviços públicos no Brasil confundem-se com as críticas ao modelo burocrático.
- ▶ O debate acerca do grau ‘desejável’ de intervenção do Estado na economia e na dinâmica da sociedade, de modo geral, atravessa toda a nossa história republicana, com ênfases variáveis. Esse era um aspecto central da reforma de 1995: o Estado deveria deixar de ser intervencionista e passar a ser regulador. Observe que esse é um dos temas que balizam a principal polarização partidária no país (PT x PSDB) há quase um quarto de século, embora traduzido em linguagem de campanha eleitoral.
- ▶ Embora a busca pela eficiência, pela agilidade, pelo compromisso com os usuários dos serviços seja em si positiva, e certamente nenhum usuário dos serviços públicos discordaria disso, gostaríamos de chamar sua atenção para o equívoco do diagnóstico do qual partiu o projeto da reforma: não podemos dizer que no Brasil as deficiências da Administração Pública decorram da falência do modelo burocrático, pois **esse modelo nunca foi completamente implementado no país de fato**.

Como vimos chamando sua atenção desde o início desta Unidade, o que tivemos no Brasil foi uma combinação complicada das ‘gramáticas’ políticas, o que inclui o formato da Administração Pública. Ao se postular que os problemas do Estado brasileiro se devem ao colapso da administração burocrática, ignora-se a tortuosa trajetória da Administração Pública desde a criação do DASP, em 1936, na qual o fracasso da implantação de uma estrutura burocrática de perfil meritocrático aparece como um dos seus traços mais evidentes.

De fato, a Administração Pública brasileira convive com lógicas diferenciadas e contraditórias, responsáveis pela absoluta ausência de coerência interna do aparato do Estado. Essa ausência está relacionada à convivência dos postulados da administração burocrática – que está longe de ser predominante – com procedimentos **clientelistas**, derivados da matriz patrimonialista do Estado brasileiro; com estruturas que funcionam segundo o **insulamento burocrático**; com formas de intermediação **corporativas**; e até mesmo com organismos criados para operar segundo os princípios da **administração gerencial**, como autarquias, fundações e empresas públicas, a partir do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

O resultado dessa trajetória foi um Estado balcanizado, fortemente penetrado por interesses particulares, cujo crescimento se faz sem obediência a um princípio regulador, especialmente entre as Agências Paraestatais (REZENDE, 1987).

Some ao que já mencionamos a dualidade entre segmentos altamente qualificados no topo da máquina do Estado e funcionários que atuam diretamente com o público, despreparados, muitas vezes, tanto do ponto de vista dos princípios éticos quanto dos procedimentos técnicos (MARTINS, 1997).

A resolução dos problemas apontados envolve, em parte, a **acentuação** e não o arrefecimento dos procedimentos burocráticos. Alguns procedimentos próprios do gerencialismo podem, sem dúvida, auxiliar na busca pela eficiência, mas o que mais precisamos é da generalização do universalismo de procedimentos, da delimitação rígida entre esfera pública e privada, e da definição de carreiras públicas com base nos princípios meritocráticos, além da *accountability*. Isto é, não é dos princípios do modelo burocrático que derivam nossas

As Agências Paraestatais são entidades que não podem ser incluídas nos polos público e privado por suas características. Embora não façam parte da Administração Pública, não se enquadram também no conceito de mercado, por realizarem atividades de interesse público e não terem fins lucrativos.

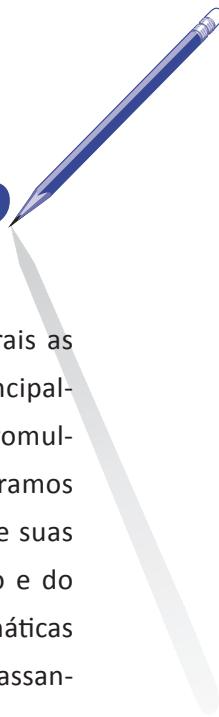
mazelas, mas da sua aplicação incorreta e da sobrevivência de traços do passado entranhados no interior das estruturas do Estado.

Devemos reconhecer a importância de algumas preocupações associadas ao gerencialismo. A disseminação de uma cultura de racionalização do dispêndio estatal por meio de objetivos a serem cumpridos por cada agência do Estado, a adoção do planejamento estratégico e do controle de qualidade, a flexibilização da formação e da alocação dos servidores públicos são medidas úteis para o enfrentamento da rigidez que a Administração Pública burocrática pode de fato desenvolver.

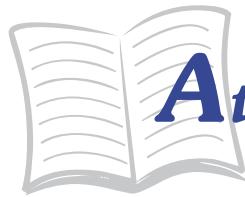
Entretanto é preciso cautela em relação à visão do cidadão como cliente, típica do gerencialismo. A atribuição de prioridade aos desejos do ‘cidadão-cliente’, igualado ao consumidor no mercado, pode apenas reeditar a estrutura de carências presente na sociedade, com o predomínio de clientelas mais organizadas e a concorrência perniciosa entre agências públicas, que acabam por penalizar de forma permanente clientelas pouco organizadas e vinculadas a agências que apresentam pior desempenho (ABRUCIO, 1997).

Enfim, ao enfatizar o foco no cidadão-cliente, o gerencialismo busca corrigir uma característica do modelo burocrático, que seria mais autorreferenciado e excessivamente apegado a procedimentos. O modelo gerencial, em contrapartida, tem como referência os resultados a serem alcançados, traço **em si** positivo, mas que pode levar a equívocos. Há que se levar em conta, tendo em vista tudo o que vimos até agora a respeito da trajetória do País, aí incluída a da Administração Pública, a necessidade de se criar uma cultura cívica democrática, até mesmo na relação entre servidores públicos, de um lado, e cidadãos, de outro.

Resumindo



Nesta Unidade, você acompanhou em linhas gerais as características da história republicana do Brasil e, principalmente, do período democrático inaugurado com a promulgação da Constituição de 1988. Nesse percurso, procuramos evidenciar os principais traços do Estado brasileiro e de suas relações com a sociedade; como os traços do passado e do presente se combinam através da articulação das gramáticas políticas; e a transformação significativa pela qual vem passando a sociedade brasileira desde 1988, que além de alcançar a Democracia Liberal, tem ampliado suas fronteiras através da Democracia Participativa.



Atividades de aprendizagem

1. Explique por que o clientelismo e o insulamento burocrático não são compatíveis com a democracia.
2. Pesquise um exemplo de experiência de participação democrática no seu município ou Estado ou mesmo em qualquer região do País. Ele pode ser relacionado a uma política pública ou uma experiência bem-sucedida em alguma instituição pública. Relate o caso e procure demonstrar como ele significou a ampliação da democracia no local onde ocorreu.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os temas aqui desenvolvidos são essenciais não apenas para a nossa disciplina *Ciência Política*, mas para todos aqueles que, como você, estão se preparando para trabalhar como administradores públicos.

No exercício de suas atividades profissionais, você estará sempre envolvido em relações de poder e exercendo poder político, que será maior ou menor conforme a sua colocação funcional na estrutura hierárquica da Administração Pública. Por essa razão, você começou o estudo desta disciplina examinando as formas de poder e a características principais do poder exercido pelo Estado sobre a sociedade. Na sequência, você também estudou as formas de organização do Estado e a relação entre os Poderes, que devem ser bem conhecidas por todo administrador público, quer ele trabalhe na esfera federal, estadual ou municipal.

Em uma democracia como a brasileira, a alternância de grupos no poder é a regra, e o administrador público deve estar preparado para atuar sob a orientação de diferentes governos. Esse preparo pressupõe uma série de conhecimentos que vai dos fundamentos teórico-filosóficos que orientam a ação dos grupos políticos em disputa em nossa sociedade, passa pelas diferentes formas de Estado e de regimes políticos, chegando aos mecanismos de representação política por meio dos quais os diferentes grupos ascendem ao poder do Estado e o exercem alternadamente.

Por fim, você examinou os dois principais referenciais teóricos da ação política – o pensamento liberal e o pensamento marxista – conheceu as principais características dos diferentes regimes políticos existentes no mundo e estudou os mecanismos de representação utilizados nas democracias. Além disso, teve a oportunidade de ver as principais mudanças ocorridas no Brasil depois da redemocratização

em 1985, entre as quais destacamos o aprimoramento da democracia por meio da criação de instrumentos de participação popular no processo decisório. Com base nesses conhecimentos, você está apto a seguir com os seus estudos e desempenhar melhor as suas futuras funções de gestor público.

Referências



ABRANCHES, Sérgio. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988. Disponível em: <http://www.academia.edu/1956053/Presidencialismo_de_coalizao_o_dilema_institucional_brasileiro>. Acesso em: 13 nov. 2015.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, Brasília, DF, n. 10, 1997. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

ADAM Smith. [2014]. Disponível em: <<http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/AdamSmit.html>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

ARON, Raymond. *Démocratie et totalitarisme*. Paris: Gallimard, 1965.

_____. *O marxismo de Marx*. Trad. Jorge Bastos. São Paulo: ARX, 2005.

ARRETCHE, Marta. O Mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? *RBCS*, São Paulo, n. 31, 1996.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Disponível em: <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/d2af15de8666c5382e11d8660f15dd31.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007.

AZEVEDO, Reinaldo. *Morre Alexander Soljenitsin, símbolo de resistência na URSS*. 2008. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/morre-alexander-soljenitsin-simbolo-resistencia-na-urss/>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

BOBBIO, Norberto. O significado da política. In: _____. *Curso de introdução à ciência política*. Brasília, DF: Editora UnB, 1984.

_____. *Dicionário de Política*. Brasília, DF: Editora UnB, 1986.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

BRASIL ESCOLA. *Raymond-Claude*. [2014]. Disponível em: <<http://www.brasilescola.com/biografia/raymond-claude.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise Econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. *Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil*. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Org.) *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995*. Brasília, DF: Editora UNB/ENAP, 1999.

BRITO, Orlando. *Sarney e Tancredo durante a campanha para a Presidência da República*. 2011. il. Disponível em: <<http://www.josesarney.org/o-politico/presidente/a-sucessao/>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997.

COELHO, Ricardo Corrêa. *Ciência Política*. 1. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília, DF]: CAPES: UAB, 2010.

COELHO, Ricardo Corrêa. *Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na constituinte*. 1999. 280 f. Tese (Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

COELHO, Ricardo Corrêa. *Sede da Antiga KGB – Moscou*. Moscou: [s.n.], 2008. 1 fotografia, color. Acervo pessoal.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio (Org.) *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

DENG Xiaoping [Teng Hsiao-ping]. [2014]. Disponível em: <<http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/DengXiao.html>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores; Brasília, DF: Editora UnB, 1980.

FAGUNDES, Fabiano. *Crônica de uma Ditadura Anunciada: 50 anos do Golpe Militar*. 2014. Disponível em: <<http://ulbra-to.br/encena/2014/03/31/Cronica-de-uma-Ditadura-Anunciada-50-anos-do-Golpe-Militar>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos na Câmara dos Deputados, 1989–1994. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1995.

GUTERMAN, Marcos. *Samuel Huntington e o Brasil*. 2008. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/marcos-guterman/samuel-huntington-e-o-brasil/>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

HOUAISS. Antônio. *Dicionário on-line da Língua Portuguesa*. Abril de 2007. Versão 2.0a. CD-ROM. 2007.

HOBBES, Thomas. *O Leviatã*. [1651]. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Disponível em: <http://www.arqnet.pt/portal/theoria/leviata_17cap.html>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Trad. João Paulo Ponteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

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

INSTITUTO NOBERTO BOBBIO. *Norberto Bobbio: maitre-à-penser*. 2009. Disponível em: <<https://norbertobobbio.wordpress.com/2009/10/26/norberto-bobbio-maitre-a-penser/>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

KNOOW.NET. *Biografia de Robert Michels (1876-1936)*. 2007. Disponível em: <<http://www.knoow.net/ciencsociaishuman/sociologia/michelsrobert.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. Trad. Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral. *Cadernos ENAP*, Brasília, DF, n. 8. 1997.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 1974. p. 40-41

MARX, Karl. *O manifesto do partido comunista*. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141998000300002&script=sci_arttext>. Acesso em: 13 nov. 2015.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 11-20, jul./set., 1996.

MICHELS, Robert. *Os partidos políticos*. Trad. Hamilton Trevisan. São Paulo: Editora Senzala, [1949?].

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Trad. Manoel Inocêncio de L. Santos Jr. Brasília, DF: Editora UnB, 1980.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de. *Do espírito das leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leônicio Martins Rodrigues. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores).

MOURA, Paulo Sergio. *Aristóteles*: biografia. [2004]. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/pos/cesima/schenberg/alunos/paulosergio/biografia.html>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

NETSABER. *Biografias*: Georg W. F. Hegel. [2014a]. Disponível em: <<http://biografias.netsaber.com.br/biografia-487/biografia-de-georg-w--f--hegel>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

NETSABER. *Biografias*: Hannah Arendt. [2014b]. Disponível em: <<http://biografias.netsaber.com.br/biografia-2234/biografia-de-hannah-arendt>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

NETSABER. *Biografias*: Max Weber. [2014c]. Disponível em: <<http://biografias.netsaber.com.br/biografia-1166/biografia-de-max-weber>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

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

NUNES, Edson. *A Gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2003.

O'DONNELL, Guilhermo. *Democracia Delegativa? Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 31,1991.

REZENDE, Fernando. O Crescimento (descontrolado) da intervenção governamental na economia brasileira. In: LIMA JR., Olavo Brasil; ABRANCHES, Sérgio Henrique (Coord.). *As Origens da Crise: estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo: Vértice, IUPERJ, 1987

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Trad. Lourdes Santos Machado. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

SALLES, Helena da Motta. *Gestão democrática e participativa*. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração/UFSC; Brasília, DF: CAPES: UAB, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SARTORI, Giovanni. *A teoria democrática revisitada*. Trad. de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994. v. 1. (O debate contemporâneo).

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Fundo de Cultura, Ordem Livre, 1961. Disponível em: <<http://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-3.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. 2008. Disponível em: <<http://www.zahar.com.br/sites/default/files/arquivos//t1164.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

SOUZA, Celina. Reinventando o Poder Local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, 1996.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, São Paulo, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun., 2005. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/rsp/article/view/3719/2967>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

SUAPESQUISA.COM. *Friedrich Engels*. [2014]. Disponível em: <<http://www.suapesquisa.com/biografias/engels.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

UOL EDUCAÇÃO. *Biografias*: Benito Mussolini. [2014a]. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/klick/0,5387,1739-biografia-9,00.jhtm>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

UOL EDUCAÇÃO. *Biografias*: Jean-Jacques Rousseau. [2014b]. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/jean-jacques-rousseau.jhtm>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

UOL EDUCAÇÃO. *Biografias*: Joseph Schumpeter. [2014c]. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/klick/0,5387,1984-biografia-9,00.jhtm>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

UOL EDUCAÇÃO. *Biografias*: Karl Marx. [2014d]. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/karl-marx.jhtm>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

UOL EDUCAÇÃO. *Biografias*: Mao Tsé-Tung. [2014e]. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/mao-tse-tung.jhtm>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

UOL EDUCAÇÃO. *Biografias*: Montesquieu. [2014f]. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/montesquieu.jhtm>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

UOL EDUCAÇÃO. *Biografias*: Ulysses Guimarães. [2014g]. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ulysses-guimaraes.jhtm>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

WEBER, Maximilian Carl Emil. *Economia e sociedade*: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 1994. v. 1.

_____. *O que é a Burocracia*. [200-?]. Disponível em: <http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2015.

WEFFORT, Francisco. *O Populismo na política Brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

_____. *Os Clássicos da Política*. 6. ed. São Paulo: Ática, 1996. v. 2.

ZAKARIA, Fareed. The rise of illeliberal democracy, *Foreign Affairs*, nov. 1997. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/53577/fareed-zakaria/the-rise-of-illiberal-democracy>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

MINICURRÍCULO

Ricardo Corrêa Coelho

Graduado em Ciências Sociais, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1981); Mestre em Ciência Política, pela Universidade Estadual de Campinas (1991); e Doutor em Ciência Política, pela Universidade de São Paulo (1999). É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento e trabalha em órgãos e entidades vinculados ao Ministério da Educação desde 2000. Tem experiência docente nas áreas de Ciência Política e Administração Pública, com trabalhos nas áreas de partidos políticos, políticas públicas, educação e formação de quadros para a Administração Pública.



Helena da Motta Salles

Graduada em Filosofia, pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Mestre em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia), pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro; e Doutora em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia), pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Professora Associada da Universidade Federal de Juiz de Fora, aposentou-se em fevereiro de 2008. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estrutura e Transformação do Estado, atuando principalmente nos temas: reforma do estado, cidadania, municípios, política industrial e desenvolvimento. Atualmente, trabalha para a Universidade Aberta do Brasil (UAB) como docente e professora convidada. Integra o grupo de pesquisa da UFJF sobre Políticas Industriais em vários países.

