

PRINCÍPIOS DA DEMOCRACIA

SÉRIE
CIDADANIA
E POLÍTICA

1



oficina municipal
escala de cidadania e gestão pública

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

A DEMOCRACIA LIBERAL E SEUS DESAFIOS: UMA ABORDAGEM
TEÓRICO - NORMATIVA **SAN ROMANELLI ASSUMPCÃO** | DIREITOS
HUMANOS: A CONTRIBUIÇÃO DO DIREITO NATURAL NA PROTEÇÃO DA
PESSOA **THAIS NOVAES CAVALCANTI** | A CRISE DE REPRESENTAÇÃO E
PARTICIPAÇÃO NO BRASIL **LEONARDO AVRITZER** | TRANSPARÊNCIA,
ACCOUNTABILITY E ÉTICA **VITOR PEIXOTO E FELIPE QUINTANILHA** |
FORMAS, REGIMES E SISTEMAS DE GOVERNO **JOYCE LUZ E LARA MESQUITA**

Princípios da Democracia

A Democracia Liberal e Seus Desafios: uma Abordagem Teórico - Normativa

San Romanelli Assumpção

Direitos Humanos: a Contribuição do Direito Natural na Proteção da Pessoa

Thais Novaes Cavalcanti

A Crise de Representação e Participação no Brasil

Leonardo Avritzer

Transparência, *Accountability* e Ética

Vitor Peixoto

Felipe Quintanilha

Formas, Regimes e Sistemas de Governo

Joyce Luz

Lara Mesquita



SÉRIE

CIDADANIA E POLÍTICA

1



TODOS OS DIREITOS DESTA EDIÇÃO RESERVADOS:
OFICINA MUNICIPAL

Rua Padre Garcia Velho, 73 – Cj. 61 e 64 – Pinheiros

CEP: 05420-030 – São Paulo – SP

Tel.: (011) 3032-4330 – info@oficinamunicipal.org.br

www.oficinamunicipal.org.br

Editor Responsável

José Mário Brasiliense Carneiro

Organizadores

José Mario Brasiliense Carneiro

Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro Santos

Raphael Borella

Eder dos Santos Brito

Revisão

Paulo Kaiser

Projeto gráfico, diagramação e capa

studiobepea.com

ISBN DA SÉRIE CIDADANIA E POLÍTICA

Prefixo Editorial: 89739

Número ISBN: 978-85-89739-07-8

Título: Cidadania e política

Tipo de Suporte: PAPEL

Apresentação

A Oficina Municipal, em parceria com a Fundação Konrad Adenauer, apresenta a segunda edição revisada do livro *Princípios da Democracia*, uma obra da *Série Cidadania e Política*. Esta Série tem como objetivo contribuir com a formação política e com a efetiva participação dos cidadãos nas instâncias democráticas, em especial, em nível Municipal. A presente obra, como primeiro volume da Série, oferece uma introdução geral sobre o funcionamento da Democracia, reunindo um conjunto de artigos sobre temas essenciais que vão dos direitos políticos fundamentais até as formas e sistemas de governo.

No primeiro capítulo, San Romanelli oferece uma visão abrangente e profunda sobre as várias dimensões da Democracia liberal. A seguir, Thais Novaes Cavalcanti mergulha na questão dos direitos humanos, apresentando o panorama de seu desenvolvimento histórico e seu significado como instrumento de proteção da dignidade humana. A autora destaca ainda o princípio da subsidiariedade que norteia os esforços de descentralização do poder e fortalecimento da sociedade civil frente às instituições do Estado.

Na sequência, Leonardo Avritzer trata de dois conceitos centrais para a democracia: a representação e a participação. Sua análise se concentra no caso brasileiro e aponta as manifestações de junho de 2013 como um divisor de águas com efeitos que reverberam até o presente. Na mesma linha, Vitor Peixoto e Felipe Quintanilha desvelam um aspecto qualitativo importante dos sistemas democráticos: a problemática da transparência e da ética centrada no conceito de *accountability*. Para tanto, exploram as

experiências internacionais e apresentam os marcos legais nacionais, dentre eles, a Lei Federal Nº 12.527/2011, popularmente conhecida como LAI (Lei de Acesso à Informação). E finalmente, trazendo uma perspectiva refinada e atual sobre as instituições políticas, Joyce Luz e Lara Mesquita apresentam com precisão os conceitos e as distinções entre as formas, regimes e sistemas de governo.

A abrangência dos temas aqui tratados de forma sintética, mas completa, permitirão aos leitores uma boa compreensão dos sistemas democráticos definidos por Robert Dahl como *poliarquias*, segundo a tradição clássica. Para Oficina Municipal uma perspectiva *poliédrica* da distribuição do poder é muito oportuna pelo fato de nossa Democracia se enraizar na Constituição de 1988 que concedeu aos Municípios o status de ente *federativo*, ao lado dos Estados e da União.

Cabe a nós concluir esta breve apresentação com um profundo agradecimento aos autores e autoras, já nominadas, por este belo conjunto de artigos. É também oportuno reconhecer o excelente trabalho da equipe editorial que tornou possível esta segunda edição, revisada e ampliada, da *Série Cidadania e Política* nas pessoas de Raphael Borella, Eder Brito, Gustavo Adolfo Santos, Lidiane Souza Santos, Sophia Veronesi, Olívia Dórea e Ana Luisa Scudeler Martino. Vale destacar o belo esforço que este grupo de colegas e amigos fizeram ao redesenhar a sequência de temas de cada um dos volumes e revisar o excelente material recebido dos autores para garantir coesão, unidade e harmonia ao conjunto da obra.

Por fim, mas não menos importante, agradecemos o apoio da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) que, há mais de duas décadas, tem viabilizado a oferta de cursos e a edição de livros numa estreita parceria institucional com

a Oficina Municipal. Vale mencionar que, desde 2020, graças a este precioso apoio da KAS, a Oficina Municipal adentrou com coragem no mundo online e, a cada ano, cerca de quatro mil pessoas têm acessado os conteúdos produzidos por esta fecunda parceria. A cooperação permanente com os colegas da KAS-Brasil, sediada no Rio de Janeiro, tem produzido sinergias nos campos editorial, científico e administrativo, fundamentais para os progressos da Oficina Municipal (OM). Enfim, são incontáveis os impactos positivos da atuação dos cidadãos, políticos e gestores públicos municipais que passam pelos nossos Programas e constituem, juntamente com nossos professores, esta bela história da família OM-KAS.

Esperamos que a leitura destes artigos possa servir como um estímulo para reflexão permanente e aprofundada sobre a política e, sobretudo, possa impulsionar a participação democrática dos nossos leitores e leitoras nas instâncias da vida social e política que nos rodeiam.

Setembro de 2024

José Mario Brasiliense Carneiro
Fundador da Oficina Municipal

Sumário

A democracia liberal e seus desafios: uma abordagem teórico - normativa	09
San Romanelli Assumpção	
Direitos Humanos: a Contribuição do Direito Natural na Proteção da Pessoa	39
Thais Novaes Cavalcanti	
A Crise de Representação e Participação no Brasil	65
Leonardo Avritzer	
Transparência, <i>Accountability</i> e Ética	87
Vitor Peixoto Felipe Quintanilha	
Formas, Regimes e Sistemas de Governo	115
Joyce Luz Lara Mesquita	

A Democracia Liberal e seus Desafios

Uma Abordagem Teórico-Normativa*

San Romanelli Assumpção¹

1. Proposta de acordo inicial para nossa conversa sobre democracia

Peço ao leitor que, antes de iniciar o texto, faça o exercício de se desvencilhar temporariamente de suas próprias crenças (refletidas ou herdadas) sobre o que é a democracia e sobre o que é aceitável em uma sociedade democrática e em um Estado democrático. Os debates políticos contemporâneos incluem, hoje, perspectivas distintas e inconciliáveis sobre a aceitabilidade democrática de alguns credos políticos e, para que consigamos construir teoricamente a questão deste capítulo, precisamos partir de um momento inicial em que a inaceitabilidade de credos políticos (sejam estes de direita ou de esquerda) esteja suspensa.

2. Contextualizando o problema da intolerância política nas democracias contemporâneas

Hoje, proliferam-se afirmações de que a democracia está em crise² e de que a democracia está mais representativa³ da população do que antes. Essas afirmações, que se contradizem, são ligadas a campos diferentes do espectro político e ideológico e, claramente, são uma demonstração de que vivemos um momento político e societal em que significados e valores muito distintos são atribuídos a termos utilizados em comum.

*Artigo produzido em 2021

1. Professora e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

2. Refiro-me aqui às alegações, nos espectros políticos liberais, de que os direitos liberais estão ameaçados em vários países do mundo.

3. Refiro-me aqui ao fato de que a eleição de candidatos das novas direitas mundo afora e, em particular, no Brasil representa eleitoralmente posições políticas fortemente conservadoras que, antes, não conseguiam chegar ao poder estatal em cargos do executivo. Essas parcelas da população que são de extrema direita não se sentiam representadas por não terem suas preferências políticas eleitas.

Novas forças políticas, frequentemente chamadas de neoconservadoras e populistas, ascenderam democraticamente ao governo de diversos países, numa expressão de credos sociais e vontades políticas ruidosas na opinião pública e vitoriosas nas urnas. Opinião pública pujante e competição pelas urnas, com respeito ao resultado eleitoral, são características democráticas por excelência. Nesse sentido, a ascensão de um populismo neoconservador é uma expressão da democracia, mesmo sendo uma expressão antiliberal, posto que contrária às liberdades civis e políticas tipicamente liberais. No entanto, como, rotineiramente, estas novas forças político-ideológicas fazem afirmações contra a institucionalidade do Estado Democrático de Direito, contra uma concepção liberal de tolerância e a favor da criminalização e exclusão de ideologias políticas divergentes das suas, diversas vozes de centro e de esquerda afirmam que a ascensão democrática da direita neoconservadora é uma ameaça à democracia e que, portanto, a democracia se encontra em crise.

Muitos atores dentro dessa(s) contenda(s) ideológica(s) retratam os seus oponentes em tintas fortemente intolerantes, carregadas de negação da legitimidade das posturas políticas criticadas, o que faz com que muitos analistas de conjuntura descrevam os debates políticos atuais como polarizados. Para os mais pessimistas ao centro, as pontes para o diálogo democrático e tolerante parecem cada vez mais escassas e frágeis e a institucionalidade da interdependência entre os três poderes está tomando rumos perigosos para a democracia e para o Estado de Direito. Para os mais pessimistas à esquerda, o inaceitável chegou eleitoralmente ao poder, porque racismo, machismo, homofobia, transfobia e intolerância religiosa que ousam se pronunciar claramente, em alto e bom som, chegaram ao poder estatal. Para a esquerda, a democracia está ruindo por dentro, porque credos intolerantes e antidemocráticos se espalham entre os cidadãos e a própria institucionalidade do Estado de Direito

está sendo corroída pelos ocupantes do Judiciário, do Executivo e do Legislativo, sem ser necessário um golpe armado; as reformas institucionais ocorridas dentro desses processos de corrosão da institucionalidade anteriores seriam ilegítimas do ponto de vista das regras do jogo e, também, da perspectiva das liberdades civis e políticas indispensáveis para que a competição política seja de fato incluyente e democrática. Por outro lado, para os mais otimistas à direita, a chegada dos neoconservadores aos cargos eletivos expressa uma conexão direta do eleitorado com esses políticos, a democracia se aprofundou porque as verdadeiras vozes do povo, antes tímidas, conseguiram se expressar e chegar ao poder eleitoralmente, com novos líderes que conseguirão frear um progressismo de esquerda que não constituía uma voz popular autêntica⁴.

Uma primeira razão da proposta ou pedido de acordo inicial para nossa conversa sobre democracia é justamente que muitos de nós estamos, normativa e ideologicamente, nestas posições polarizadas sobre o que é a democracia, sobre o que pode ou não ser tolerado politicamente, sobre as fronteiras entre o que é aceitável e o que é inaceitável ideologicamente. Certamente, os parágrafos anteriores resolveram alguns estômagos à esquerda e à direita, inclusive o meu. Vivemos tempos em que muitos de nós abraçamos opiniões políticas fortes, carregadas de aversão política contra a posição política diversa da nossa. E, como diz Thomas Scanlon (2006), a tolerância é uma virtude “difícil”, ou, como afirma Bernard Williams (2000), a tolerância é uma virtude “necessária”, mas “impossível”. Ao longo das próximas páginas, seremos confrontados com mais algumas razões que tornam nosso acordo inicial importante.

4. Temos aqui o alegado crescimento de representatividade a que nos referimos na nota 3.

3. Apresentação da questão e do sentido da argumentação teórica

A democracia e os valores democráticos possuem significados distintos e incompatíveis para diferentes posições no debate político contemporâneo. Este pequeno capítulo lidará com essa pluralidade de sentidos da democracia não por meio do estudo empírico dos discursos dos atores políticos, mas utilizando ferramentas conceituais e teóricas das teorias liberais, das teorias da tolerância e das teorias da democracia para pensar a seguinte questão normativa: como devemos lidar com o fato político da intolerância política em democracias liberais? Para isso, precisaremos pensar (A) o que é o liberalismo, (B) o que é o campo das questões de tolerância e intolerância, (C) os sentidos teóricos da democracia e (D) como democracia, tolerância/intolerância e liberalismo devem se relacionar em nome dos valores democráticos e liberais. A reflexão sobre os pontos de (A) a (D)⁵ buscará construir uma conversa entre as teorias da tolerância e as teorias da democracia que mostre que, contemporaneamente, a democracia deve ser liberal e depende da imposição estatal de direitos civis e políticos conforme a civilidade e a tolerância liberais, que só existem dentro do chamado Estado de Direito e da democracia constitucional. Como se vê pela formulação das frases acima, trata-se de uma construção teórica sobre os sentidos contemporâneos da democracia situada no campo do dever ser da democracia, também chamado de campo das reflexões sobre a moralidade política e de teoria política normativa. E, como é comum neste campo, tentaremos elaborar um arcabouço teórico propositivo sobre os princípios democráticos, liberais e da tolerância.

4. Somos todos igualitários, somos todos democráticos

A igualdade humana e a democracia são, hoje, va-

5. Os pontos de (A) a (D) correspondem à ordem em que estes campos teóricos serão tratados, mas não correspondem às seções do texto. Teremos mais de uma seção para cada um destes temas.

lores políticos fundamentais e amplamente abraçados em todo o mundo. Podemos dizer, seguindo Amartya Sen, que, contemporaneamente, “somos todos iguais” (SEN, 1995, p. ix) e, seguindo Ian Shapiro, que “o compromisso com a democracia é um componente indispensável da legitimidade política” e que, “no mundo contemporâneo (...), a aprovação à ideia de democracia é praticamente inegociável” (SHAPIRO, 2006, p. 245). A igualdade humana e a democracia, nascidos ideais francamente ocidentais e modernos, filhos do Iluminismo e universalismo europeus, se tornaram valores sinceramente reinterpretados e incorporados por ideologias e discursos políticos em todo o globo, possuindo hoje versões formuladas até mesmo por atores e autores políticos que são praticantes e herdeiros de tradições de pensamento francamente hostis aos universalismos morais e aos liberalismos. Esse alastramento da adoção dos ideais da igualdade humana e da democracia ocorre, é claro, com o aumento constante da polissemia desses termos. O ato intelectual de se apropriar de um valor político é sempre o ato de reinterpretá-lo e de lhe dar novos sentidos.

A igualdade humana fundamental, afirmada nas cartas de direitos, nos jusnaturalismos e nos contratualismos, está no cerne de todos os liberalismos, de diversos republicanismos, dos direitos humanos e de diversos democratismos (chamarei de democratismos as teorias e ideologias que colocam a democracia como valor político prioritário, em contraposição aos liberalismos, que defendem a prioridade da liberdade liberal ou da justiça liberal frente aos demais valores políticos). A afirmação “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”, do artigo 1º da Declaração dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, teve muitas formulações que lhe antecederam, estabelecidas tanto em declarações de direitos quanto em textos fundamentais de filosofia política e moral desde o início das discussões políticas e teóricas modernas acerca da legitimidade

do Estado e da tolerância. A extensão e a profundidade do escopo da igualdade humana variam ideologicamente mesmo no campo dos que a afirmam como valor fundamental, mas, abstratamente, como afirma Amartya Sen, a defesa da igualdade é “uma característica comum de praticamente todas as abordagens da ética dos ordenamentos sociais que resistiram à prova do tempo” (SEN, 1995, p. ix) e “esta característica compartilhada de ser igualitário de algum modo significativo se relaciona com a necessidade de ter igual consideração, em algum nível, por todas as pessoas, característica esta cuja ausência destituiria uma proposta [normativa] de plausibilidade social” (SEN, 1995, p. ix).

A noção moral de igualdade humana fundamental, ou de igualdade moral universal, por estender a igualdade a todos os seres humanos, constitui em si um universalismo moral, afinal, é uma afirmação moral de que existe uma dignidade humana comum a todas as pessoas, independentemente de sua religião, sexo, gênero, sexualidade, raça, etnia, nação, classe social, país de nascimento ou de quaisquer outras características individuais que nos tornam empiricamente diversos. Essa igualdade é moral por ser uma igualdade abstrata, de dignidade comum, não de características concretas que tirem de nós humanos nossa enorme diversidade e pluralidade. O que vemos empiricamente nos humanos em todo o mundo são diversidades. O que vemos eticamente é igual dignidade, compatível com nossa diversidade. Além dessa igualdade ser, inescapavelmente, um universalismo moral, é, inescapavelmente, um individualismo ético, pois só existe igual dignidade humana se todas as pessoas forem, cada uma, fins em si mesmas (e, portanto, ser proibido instrumentalizar pessoas por fins alheios a elas), unidades últimas de preocupação moral e objeto de igual consideração. Isso significa que uma concepção de bem, um grupo, uma instituição, uma sociedade ou um país não podem sacrificar pessoas em nome de qualquer coisa que possa ser considerada um bem acima das pessoas (como uma religião, um objetivo político, um objeti-

vo econômico ou uma concepção de bem). As pessoas como indivíduos a que se deve igual consideração são um valor que atenta para o fato de que, como diz Martha Nussbaum, o alimento que nutre uma pessoa, não nutre o corpo de outrem, a ferida que atinge um corpo, não fere o corpo de outrem, o prazer sentido por um corpo, não é o prazer sentido por outro (NUSSBAUM, 2001, p. 56).

Dada essa igualdade de dignidade, que é moral e abstrata, em vez de concreta e empírica, o poder político deve satisfação a todas as pessoas, condição sem a qual uma soberania não é politicamente legítima. Uma das expressões desse requisito de legitimidade é o valor político da democracia, que, em sua formulação ideológica mais grandiosa e potente, é o governo do povo, pelo povo, para o povo. Contemporaneamente, diferentes expressões institucionais e discursivas do bom governo afirmam serem o governo do povo, pelo povo e para o povo, que, contemporaneamente, é o titular moral da soberania.

Igualdade humana fundamental e governo do povo, pelo povo e para o povo, se nasceram como ideais modernos e ocidentais, há muitas décadas se tornaram valores políticos abraçados por políticos, ativistas e cidadãos comuns dos mais diversos lugares do globo.

Nestes processos amplos de expansão da apropriação do ideal político de democracia e de igualdade, estes passaram a ser ressignificados até mesmo por aqueles que adentraram no mundo dos valores modernos ocidentais na posição de continentes e povos que se podia dominar e colonizar em nome desses valores. Assim, os valores político “do Ocidente” (entre aspas porque há quem questione a ocidentalidade destes valores, que, como mostram Amartya Sen [2001] e Bielefeldt [2000], também são encontrados em filosofias e ideologias islâmicas, indianas, asiáticas e africanas) foram utilizados, inclusive, contra as arbitrariedades das relações de poder que, a partir de um centro ocidental, colonizaram, escravizaram, genocidaram, praticaram limpeza étnica, alteraram fronteiras, estimularam conflitos étnicos, ameaçaram

práticas tradicionais e religiosas não ocidentais, aumentaram a fome e a miséria, impuseram termos comerciais injustos aos países periféricos, expropriaram econômica, política e militarmente etc..

Como não poderia deixar de ser com discursos hegemônicos, o universalismo e o individualismo éticos também foram apropriados sinceramente por discursos políticos que, contra os universalismos dos direitos proclamados pelas revoluções Francesa e Americana, afirmava que só existiam direitos dos franceses, dos americanos, dos ingleses, que defendia tradições políticas, republicanas e comunitárias locais e que desconfiava do liberalismo. Há aqui diferentes concepções filosóficas e políticas que, por razões distintas, defendem a comunidade e os valores comunitários contra universalismos abstratos: românticos, hegelianos, comunitaristas hegelianos, comunitaristas aristotélicos, comunitaristas republicanos, comunitaristas culturalistas, multiculturalistas, nacionalistas, humanistas cívicos, conservadores, aristocratas.

Um terceiro grande contendor contra uma interpretação liberal do universalismo moral é o marxismo. Essa contenda é especialmente complexa, dado que o universalismo moral também faz parte da moralidade marxista, que sempre foi universalista, dado que pensou o capital como ontologicamente universalizador do modo capitalista de relações materiais e pensou o fim da luta de classes, a emancipação humana e a revolução como o substituto universal do universal capitalismo que a sucedia. A diferença entre normatividades igualitárias e democráticas, entre marxistas e os demais universalistas, estava na interpretação marxista de que o universalismo liberal e o universalismo republicano eram formais e próprios do capitalismo e o que se buscava era um universalismo que fosse uma emancipação humana efetiva (e não uma emancipação do trabalhador frente à propriedade dos meios de produção).

Os contendores que se apropriaram do universalismo moral e o reinterpretaram de acordo com ideais não universalistas são também aqueles que sobreviveram

aos muitos embates ideológicos contra o liberalismo e o igualitarismo da modernidade ocidental. A força retórica das filosofias e ideologias políticas depende, modernamente, da capacidade de se afirmarem como interpretações defensáveis do que seria aceito por todas as pessoas, universalmente, numa demonstração da força do universalismo na moralidade, mas, também, na concepção moderna de razão como universal, que está na ciência, mas, também, na reflexão e ação prudencial na política e na economia, na filosofia moral kantiana, na lógica, na matemática.

Em resumo desta seção, podemos dizer que temos aqui duas coisas sobre os valores da igualdade e da democracia: são valores com poder de influenciar e permear as mais diversas filosofias e ideologias políticas; são valores de que as filosofias e ideologias políticas se apropriam, transformando seus conteúdos a partir de diferentes perspectivas; são valores que se tornam denominadores comuns dentro de uma grande diversidade normativa e ideológica. E esse rol que nos faz a todos igualitários e democratas, ao mesmo tempo que todos temos interpretações distintas e mesmo conflitantes sobre igualdade e democracia, faz parte do que dá sentido à afirmação do título de que a democracia é um valor universal, ao mesmo tempo que seu conteúdo substantivo é universalmente disputado.

5. Qual igualdade? Qual liberalismo?

A afirmação axiomática da igualdade humana fundamental se combina com muitas interpretações diferentes do que é essa igualdade e das liberdades dela advindas. Não cabe aqui uma discussão aprofundada dessas interpretações, mas alguns esclarecimentos e distinções são necessários para prosseguirmos.

A igualdade é sempre uma abstração diante da concretude da realidade (seja esta material ou simbólica). Quando falamos de igualdade, estamos selecionando uma dimensão da realidade na qual estabeleceremos uma indiferenciação que ocorrerá apenas nesta dimen-

são, enquanto todas as outras permanecerão variáveis. Sendo assim, falar de igualdade é sempre falar do procedimento intelectual por meio do qual criamos equivalência a respeito de algo específico (igual material, igual massa, igual volume, igual medida, igual quantidade, igual qualidade etc.), em meio à enorme diversidade do real e do possível. Conforme afirma Palmer, “a igualdade requer um ato de escolha, pelo qual algumas diferenças são minimizadas ou ignoradas enquanto outras são maximizadas e postas a se desenvolver” (1973-1974, p. 139). Assim, quando se constroem teorias normativas e ideologias políticas, estabelecem-se e defendem-se respostas às perguntas “igualdade de que?” (igualdade de bem-estar, igualdade de recursos, igualdade de capacidade, igualdade de acesso, igualdade de direitos formais, igualdade de titularidade, de direitos civis, de direitos políticos, de direitos sociais, de direitos econômicos, de direitos culturais, de direitos coletivos), “igualdade entre quem?” (indivíduos, coletividades, pessoas dentro de uma mesma coletividade, pessoas dentro de um mesmo país, pessoas de todos os países).

Em sociedades como as contemporâneas, vivemos em contexto de pluralismo moral, em que pessoas e grupos abraçam diferentes concepções de bem e boa vida. Pessoas com diferentes entendimentos do bem e da boa vida são, também, pessoas que, potencialmente, acreditam em distintas concepções de qual a resposta mais adequada às perguntas “igualdade de que?” e “igualdade entre quem?” Sendo assim, como arbitrar?

Uma das formas liberais e deliberativas mais influentes e eficazes de pensar a escolha entre princípios (de legitimidade política, de justiça e de direitos humanos) é a pergunta: o que seria aceitável por todas as pessoas, entendidas como livres e iguais? Podemos pensar essa mesma pergunta aplicada à resposta mais adequada às perguntas “igualdade de que?” e “igualdade entre quem?”. Se todos somos livres e iguais, mas com diferentes concepções de bem e boa vida, a resposta lógica é “somos iguais em liberdade de seguir nossa concepção

de bem” e essa igualdade, que torna igualdade e liberdade conceitos mutuamente constitutivos, se expressa na fórmula kantiana da “liberdade como limitação recíproca”, ou o princípio milliano do dano. A liberdade como limitação recíproca é a que permite às diversas pessoas morais buscarem seus objetivos particulares, tendo como limite apenas a igual liberdade do outro (KANT, 1995). O princípio do dano expressa valor similar ao afirmar que as liberdades dos indivíduos só podem ser restringidas na medida em que causarem danos a outros indivíduos (MILL, 2019).

É claro que, tanto com o conceito de liberdade como limitação recíproca quanto com o princípio do dano, permanecemos tendo enorme margem de interpretação acerca do que é igualdade. Mas temos um limite muito importante a essa interpretação: ela deve articular a maior quantidade possível de concepções de bem de modo a permitir o máximo pluralismo moral possível. É fundamental para o liberalismo que os indivíduos possam escolher como levarão sua vida. Isso se relaciona com todas as grandes definições conceituais de liberalismo.

Novamente, temos muitos liberalismos distintos entre si: liberalismos igualitários, liberalismos libertarianos de direita, liberalismos libertarianos de esquerda, liberalismos sociais, liberalismos cosmopolitas, liberalismos políticos, liberalismos abrangentes, liberalismos perfeccionistas. Estes liberalismos não apenas discordam entre si como, frequentemente, afirmam que outro tipo de teoria que se autodenomina liberal não é devidamente liberal. Sendo assim, se considerarmos que todos os autores e teorias que se dizem liberais são liberais, o que reúne os diversos liberalismos?

Segundo Jeremy Waldron (1987), o que reúne os diversos liberalismos é o princípio individualista segundo o qual o respeito pela liberdade e agência individual gera a exigência de que todos os aspectos do social sejam aceitáveis da perspectiva de todos os indivíduos, universalmente. Ou seja, o que une os diversos liberalismos é a perspectiva justificatória que exige a aceitabilidade dos

princípios e valores políticos por todos os indivíduos, entendidos como livres e iguais. Liberais de Hayek (2009) e Nozick (2009) a Rawls (2011), passando por Dworkin (2000), compartilham essa perspectiva.

Em outra definição clássica de liberalismo, Gerald Gaus (GAUS & COURTLAND, 2014; GAUS, 2007) afirma que o que é comum aos diversos liberalismo é o “princípio liberal fundamental”, segundo o qual a liberdade é normativamente básica e o ônus de justificação recai sobre as reivindicações de limitação à liberdade, especialmente quando estas limitações se dão por coerção, de modo que a autoridade política e o Direito devem ser justificados na medida em que limitam a liberdade.

Alan Ryan, por sua vez, classifica os liberalismo em dois tipos, com duas searas de preocupação e normatividade: o “liberalismo clássico”, que defende o governo limitado, o governo da lei ou governo constitucional, a limitação das possibilidades de poder arbitrário e discricionário, a inviolabilidade da propriedade privada, liberdade contratual e a responsabilidade individual pelos destinos de cada um, sendo associado a autores como John Locke (1998), Adam Smith (2016), Alexis de Tocqueville (2000) e Friedrich von Hayek (2009). E o “liberalismo moderno”, que retira seu foco da tirania dos governantes e cultiva preocupações individualistas com o progresso humano frente a amarras e dificuldades postas pelas maiorias morais e pela injustiça distributiva, formulando complexas relações entre questões de tolerância e questões de justiça social que seriam necessárias ao florescimento individual efetivo e que levaram o liberalismo moderno a ser um forte defensor do Estado de bem-estar social. São exemplos de liberais modernos John Stuart Mill (2019), John Rawls (2011) e Ronald Dworkin (2000).

Em um esforço de síntese teórica, unindo as análises de Waldron, Gaus e Ryan, que são, no que aqui foi exposto, profundamente compatíveis, os liberalismos compartilham o entendimento de que as liberdades individuais são prioritárias frente aos demais valores, sendo a

igualdade liberal uma igual liberdade, que é teoricamente construída pela ideia de aceitabilidade universal por indivíduos que se veem como livres e iguais. As liberdades liberais, que são prioritárias frente a todos os demais valores, são prioritárias também frente à democracia. Para teóricos e ideólogos liberais, quando a democracia ameaça as liberdades individuais, ela deve ser constitucionalmente restringida. A democracia liberal é, por excelência, a democracia que governa de acordo com a Constituição liberal. Isso será importante ao longo deste capítulo, mas, antes de adentrarmos o campo das teorias democráticas, precisamos nos deter sobre o liberalismo político. O liberalismo político é um tipo de liberalismo específico, que tem forte presença ao longo dos séculos XX e XXI.

Segundo Rawls, o liberalismo, enquanto teoria que estabelece princípios de justiça e legitimidade política, precisa ligar com cinco fatos gerais:

1. o caráter perene do pluralismo moral, isto é, da diversidade de doutrinas abrangentes sobre o bem que convivem em uma mesma sociedade;
2. que, dados os limites da capacidade do juízo, pessoas racionais e razoáveis, vivendo em contexto de livre uso da razão, continuarão chegando a conclusões diversas sobre o que é a boa vida;
3. que apenas um Estado autoritário e opressor poderia diminuir ou erradicar o pluralismo moral;
4. que um regime democrático estável necessita de apoio da maioria dos cidadãos;
5. que uma sociedade democrática estável possui uma cultura política que suporta valores próprios a uma certa tolerância e a um regime constitucional (Rawls, 2003).

Os liberalismos políticos, segundo John Rawls (2011), Charles Larmore (1999) e Martha Nussbaum (2011), são aqueles capazes de separar os valores políticos dos valores próprios das doutrinas abrangentes de bem. Doutrinas abrangentes de bem são concepções globais sobre o bem e a boa vida, que incluem dimensões da moralidade individual e coletiva que não são passíveis de aceitabili-

dade universal por todos os indivíduos concebidos como livres e iguais. Concepções de justiça e de legitimidade política, por sua vez, restringem seu escopo àquilo que é passível de aceitabilidade por todas as pessoas razoáveis, isto é, por todas as pessoas capazes de verem os outros, universalmente, como livres e iguais, de respeitar as doutrinas abrangentes que diferem das suas, de não exigir que o Estado implemente a sua doutrina abrangente e a imponha aos demais. Concepções de justiça são políticas e próprias dos liberalismos políticos quando se aplicam apenas ao domínio do político, que é o domínio daquilo das instituições públicas, da razão pública e da razoabilidade e que é compatível com o princípio liberal de legitimidade. E a igualdade do liberalismo político é uma igualdade que respeita todas as doutrinas abrangentes razoáveis. Liberalismos políticos se opõem aos liberalismos abrangentes, que são aqueles liberalismos que exigem do Estado que ele implemente valores que estão fora do domínio do político e que pertencem a doutrinas abrangentes particulares.

Vimos, nesta seção, que há diversas interpretações da igualdade e diversos liberalismos. E vimos que a igualdade liberal é uma igualdade de liberdades que permitem a todos seguir sua concepção de bem, desde que respeitando a concepção de bem dos seus concidadãos. Temos aqui um conceito de igualdade liberal e um de liberdade liberal que são mutuamente constitutivos e compõem o cerne do chamado liberalismo político e sem os quais não há tolerância. Veremos a seguir a relação da igualdade e da liberdade e tolerância e, em seguida, teremos uma seção sobre as diversas concepções de democracia e suas relações com o liberalismo político e com a tolerância.

6. Qual tolerância?

O campo normativo das questões de tolerância é o campo dos fortes desacordos morais, em que há aversão profunda às crenças, comportamentos e atitudes alheios, em questões de importância central para aquele que

sente aversão. Na sistematização de Catriona McKinnon acerca da tolerância, esta possui seis características essenciais que a estruturam:

1. Diferença: o que é tolerado difere profundamente da concepção de dever ser daquele que tolera;
2. Importância: questões objeto de tolerância são centrais dentro da moralidade daquele que tolera;
3. Oposição: quem tolera desaprova profundamente o que é tolerado, a ponto de se dispor a modificar ou suprimir o que é tolerado;
4. Poder: quem tolera acredita possuir meios para modificar ou suprimir – mesmo que paulatinamente – o que é objeto de sua aversão e tolerância;
5. Não-rejeição: aquele que tolera não exerce o poder que acredita deter para modificar ou erradicar aquilo que desaprova fortemente;
6. Exigência: a tolerância é um direito do tolerado e aquele que tolera age de modo virtuoso (MCKINNON, 2005, p. 14).

Além de ser estruturada por estas seis características, que são chamadas por McKinnon de “circunstâncias da tolerância”, esta existe em dois planos: o das virtudes institucionais (isto é, das virtudes impressas nas leis, políticas e instituições estatais) e o das virtudes sociais (que ocorrem nas interações entre indivíduos e grupos). Nos termos de Anna Elisabetta Galeotti (1993), a tolerância é uma “virtude social” quando é socialmente praticada nas interações entre os atores, e “virtude política” quando parte das instituições e arranjos políticos. Nas palavras de Thomas Scanlon (2006), a tolerância faz parte da “política formal”, ou seja, dos arranjos institucionais, que veem os cidadãos como iguais, e da “política informal”, isto é, do plano atitudinal.

A tolerância, como a igualdade, o liberalismo e a democracia, possui um núcleo conceitual e normativo comum, mas, ao mesmo tempo, carrega conteúdos conceituais diferentes entre si e, até mesmo, incompatíveis entre si. Assim, por exemplo, se para um liberal a tolerância é um direito individual e se dirige a indivíduos como

unidades últimas de preocupação moral, cujo direito de saída deve estar acima dos direitos da comunidade a re-tê-los no respeito às suas tradições e significados compartilhados, para um comunitarista ou para um multicultural, a tolerância dever ser direcionada às comunidades, pois as pessoas são feitas de significados compartilhados comunitariamente e, portanto, respeitar a pluralidade dos grupos via direitos coletivos que restringem o direito de saída e dissidência individuais é a concepção mais defensável de tolerância. A concepção liberal de tolerância, com seu individualismo ético, é incompatível com a concepção comunitarista e multicultural, com seu coletivismo ético, que suplanta direitos individuais às liberdades civis iguais.

Isso tudo tem a ver com a questão deste capítulo pelas seguintes razões:

- Maiorias morais, que são intolerantes no plano societal, podem, democraticamente, minar a institucionalidade dos direitos liberais que protegem as liberdades civis das minorias políticas; ou seja, o jogo eleitoral pode alterar a tolerância das instituições estatais e eliminar o liberalismo político, quando existe intolerância no plano societal
- A tolerância, apesar de ser uma característica das instituições estatais que, segundo o liberalismo, são moralmente legítimas, é, sobretudo, violada no plano societal. Os desacordos morais mais profundos são aqueles entre doutrinas abrangentes de bem e cabe ao Estado liberal regulá-los de modo a proteger as liberdades civis de todos.

Pois bem, dado o que foi exposto até aqui sobre igualdade, liberdade, liberalismo e tolerância, como tudo isso se relaciona com a democracia?

7. Qual democracia?

A democracia é multidimensional e polissêmica, como podemos verificar no linguajar cotidiano, nas práticas políticas estatais e sociais, nas teorias políticas que

visam formular normatividades e nas explicações científicas da democracia que são elaboradas pela ciência política e pela sociologia política. Começaremos a discussão desta seção descrevendo e analisando brevemente algumas dessas polissemias e multidimensionalidades.

Já é canônica a divisão das teorias da democracia em três vertentes principais: teorias eleitorais e representativas da democracia, teorias participativas da democracia e teorias deliberativas da democracia.

As teorias eleitorais e representativas da democracia entendem a democracia, fundamentalmente, como um método institucionalizado de competição pelo poder político estatal, no qual as eleições possuem um papel central. Partidos e políticos competem pelo acesso a cargos estatais eleitoralmente. Cidadãos expressam suas opiniões políticas eleitoralmente por meio do voto. Competição eleitoral, inclusão política via sufrágio universal e alternância do poder são as características centrais desta concepção de democracia. Trata-se de uma concepção descritiva e científica da democracia, que olha para estes elementos da realidade política como elementos compartilhados por todos os regimes políticos que as sociedades chamam de democráticos. Ao mesmo tempo, é uma concepção normativa de democracia, pois delimita este aspecto específico das realidades democráticas como o locus central da política democrática: para essas teorias da democracia, a democracia se aprofunda quando o método eleitoral se expande via aumento da competição (liberalização) política e extensão do sufrágio (inclusão) e se consolida via respeito à alternância do poder, com perdedores eleitorais respeitando os resultados eleitorais e esperando as próximas eleições.

Esses elementos estão nas teorias elitistas da democracia eleitoral, como a de Schumpeter (2017), que concebem a democracia como método em que as elites políticas competem eleitoralmente pelo acesso ao poder estatal, manipulando e conformando as vontades políticas do eleitorado por meio de propaganda política, dentro de uma concepção ontológica do poder como eli-

tistamente construído e perpetuado. E, igualmente, estes elementos estão nas teorias da democracia eleitoral que são concebidas dentro de concepções pluralistas do poder, como as de Anthony Downs (1999) e Robert Dahl (2006). Dentro de entendimentos pluralistas do poder, estas teorias concebem que as elites se distribuem em diferentes atividades, dimensões e grupos sociais, havendo elites políticas, elites econômicas, elites intelectuais, elites jornalísticas, elites formadoras de opinião etc.. Estas diferentes elites competem continuamente em sociedade e, desta competição, constroem-se configurações de poder que expressam uma pluralidade de interesses e nas quais nem sempre a mesma elite domina a opinião pública, o eleitorado e os resultados políticos. Assim, pluralistamente, podemos dizer que a democracia é um método em que os cidadãos escolhem seus governantes entre aqueles que competem eleitoralmente pelos seus votos. Pluralistas e elitistas concebem o cerne da democracia como as eleições, mas entendem de forma diferente as relações de poder que atuam eleitoralmente.

As teorias eleitorais da democracia são teorias da democracia representativa, em que a representação política predomina sobre a participação política direta. E a representação política democrática por excelência, nessas teorias, é estabelecida via autorização eleitoral, isto é, as eleições dão aos políticos eleitos o status de representantes do corpo de cidadãos (MANIN, PRZEWORSKI & STOKES, 2006). A relação de representação, como mostra e argumenta Robert Post, diz respeito a um sentimento político e social de que há um vínculo de identificação entre os representantes eleitos e as preferências políticas dos eleitores: quanto mais existe essa identificação, mais democrática é a representação (POST, 2014).

Há ainda uma terceira linha de conceituação e categorização dentro do campo das teorias democráticas eleitorais representativas que é importante para o argumento que estamos aqui desenvolvendo: a elaborada por Robert Dahl em *Preface to Democratic Theory*. Neste livro, Dahl descreve e argumenta a respeito de três concepções da

democracia eleitoral, duas predominantemente normativas e uma predominantemente descritiva e científica. As predominantemente normativas são a democracia madisoniana e a populista, e a predominantemente descritiva é a democracia poliárquica (DAHL, 2006).

A democracia madisoniana é a combinação do procedimento eleitoral, em que há um componente majoritário forte dado pelo fato de que ganha as eleições quem consegue os votos da maioria, com um vasto sistema de freios e contrapesos institucionais, que agem contra majoritariamente, protegendo as liberdades civis e os direitos das minorias políticas. São freios contramajoritários a revisão constitucional, toda a atuação das supremas cortes, a divisão e interdependências entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a divisão do Legislativo em duas casas, os vetos mútuos que os poderes podem dirigir uns aos outros, os poderes de veto que existem dentro do Legislativo, a distribuição federalista de poderes nos federalismos, mecanismos institucionais de impeachment, exigências de maiorias qualificadas para mudanças constitucionais, entre outros. Todos estes mecanismos institucionais freiam a predominância da maioria (DAHL, 2006). A democracia madisoniana é a democracia liberal por excelência e é a forma democrática de muitos países no mundo, como Estados Unidos da América e Brasil.

A democracia populista, por sua vez, é própria dos arranjos institucionais em que o majoritarismo é protegido ao máximo, com freios constitucionais e sistema de *checks and balances* restringidos. Nesses sistemas, a maioria consegue alterar leis e políticas com muito menos dificuldade do que no sistema madisoniano (DAHL, 2006). A democracia populista, com sua permissão de que preferências majoritárias alterem liberdades e direitos civis, não é uma concepção liberal de democracia.

As poliarquias, ou democracia poliárquicas, são o conceito criado por Dahl para pensar as democracias reais. Para o autor, o que caracteriza as democracias reais não são os ideais normativos próprios das concepções

madisoniana e populista de democracia, mas os eixos de (i) competição e liberalização política e (ii) inclusão participação via sufrágio, combinados com liberdades civis que são liberdades simultaneamente políticas relativas à formação livre de preferências políticas e sua expressão, como liberdade de consciência, liberdade de expressão, liberdade de imprensa, acesso a informações de múltiplas fontes, liberdade de associação, liberdade de disputar apoio político, elegibilidade para cargos políticos, direito de voto, eleições livres e idôneas e instituições que façam com que as políticas governamentais dependam de eleições e manifestações de preferências por parte da opinião pública (DAHL, 2006).

Exposto o campo das teorias da democracia eleitoral representativa, que é o maior na ciência política, é importante enfatizar que as teorias eleitorais representativas da democracia são descritivas e científicas por tratarem de processos que existem empiricamente nas democracias, mas são também normativas, pois afirmam que as eleições são os processos democráticos por excelência, essa afirmação normativa é apenas uma das escolhas possíveis. O que queremos dizer com isso? Que há outras escolhas teóricas possíveis, que também são normativas, mas também são descritivas e científicas.

As sociedades que são politicamente consideradas democráticas, além de possuírem eleições, possuem instâncias de participação direta na política e processos de deliberação política. Estes processos são empíricos e afirmados pelas sociedades como democráticos, sendo possível escolhê-los teoricamente como o cerne da democracia.

Dentro disso, as teorias participativas da democracia são as que selecionam as instituições e práticas de participação política direta como o cerne da democracia. Assim, o ápice da democracia ocorre em plebiscitos, referendos, town meetings, conselhos, orçamentos participativos, iniciativas legislativas populares, audiências públicas e manifestações como passeatas, abaixo-assinados, petições públicas etc. Novamente, temos uma escolha

que é simultaneamente empírica (dado que diz respeito a algo que existe no mundo real) e normativa (dado que faz afirmações de valor), segundo autores como Carole Pateman (1976) e Benjamin Barber (2004).

As teorias deliberativas da democracia, por sua vez, afirmam que o que é fundamentalmente democrático são os processos públicos de trocas de razões entre cidadãos, chamados processos deliberativos. São processos em que diferentes atores políticos fornecem razões para a defesa e a recusa de políticas, visando convencer interlocutores. Esses são processos que existem empiricamente e são localizados na prática cotidiana de políticos eleitos, candidatos, partidos, militantes, associações da sociedade civil, articulistas de jornais, editoriais de jornais, intelectuais, sindicalistas, movimentos sociais etc., que apresentam razões políticas que visam ser formal e substantivamente aceitáveis para os demais cidadãos. Esta prática compõe o que faz a opinião pública, em processos que nunca cessam. Estes processos trazem em si a potencialidade de ampliar a percepção que os cidadãos possuem uns dos outros como livres e iguais, bem como a potencialidade de, por relações de poder simbólico e material, silenciar e invisibilizar determinados atores políticos e sociais (como mulheres, sexualidades dissidentes, etnias e raças discriminadas, pobres etc.). Estes processos são empíricos, mas, assim como nas teorias democráticas anteriores, ocorre uma escolha teórica por eles que é de caráter normativo: são escolhidos como o cerne da democracia por razões de ordem moral. É uma afirmação de valor dizer que o que é mais essencialmente democrático é a deliberação e que o aprofundamento da democracia é a ampliação da deliberação. Estas teorias são predominantemente habermasianas e tem como seus expoentes mais influentes Amy Gutmann e Denis Thompson (2004).

Há outras correntes de teorias da democracia além destas, mas a razão por termos escolhido estas três é que são as mais comuns no debate teórico e científico e são profundamente presentes nos debates entre cidadãos. A

defesa das eleições, da participação direta e da deliberação e opinião pública é fortemente presente em todas as sociedades que se consideram democráticas.

8. Qual crise da democracia?

Consideradas as teorias democráticas acima, em suas diversidades, qual crise da democracia está em processo na atualidade? Como podemos depurar os sentidos da frequentemente alegada crise da democracia? Há mesmo crise da democracia? Desdobremos estas questões para melhor pensar a respeito das avaliações normativas, interpretações de processos democráticos e explicações científicas da democracia que podem apontar para uma crise democrática ou, alternativamente, uma ausência de crise democrática.

Crise da democracia eleitoral?

Se a democracia tiver como seu cerne os processos eleitorais, a democracia está em crise? Se sim, em que países? E o que expressa essa corrosão das eleições? As regras do jogo eleitoral estão sendo alteradas de modo a restringir a competição eleitoral? Partidos estão com menor liberdade de atuação eleitoral? Movimentos sociais estão com menor liberdade de se manifestar publicamente e sinalizar reivindicações e preferências para os partidos e políticos? Candidatos estão sendo proibidos de se candidatar? Se sim, por leis legítimas ou ilegítimas? O sufrágio está sendo restringido? As regras do jogo eleitoral estão sendo mudadas de modos ilegítimos? O que é a alteração legítima das regras do jogo eleitoral? Os eleitores têm comparecido às urnas? O sentimento de representação (o vínculo de que fala Post [2014]) dá sinais de estar diminuindo? O impeachment está sendo aplicado de modo que desconsidera preferências eleitorais? Os diferentes cargos eletivos, que compõem os poderes Executivo e Legislativo, estão sendo ocupados por políticos que desrespeitam o resultado eleitoral construído nas eleições para o outro poder? As liberdades civis que permitem a competição eleitoral efetiva estão sendo

minadas? Credos políticos estão sendo criminalizados e excluídos do jogo eleitoral? A vontade da maioria tem sido respeitada? Os freios e contrapesos estão sendo respeitados? A Constituição tem sido respeitada? As instituições políticas têm sido respeitadas?

A existência empírica e normativa de crise da democracia eleitoral depende da resposta a essas perguntas e perguntas correlatas.

Crise da democracia madisoniana?

Os freios e contrapesos institucionais que contêm a força desregrada do majoritarismo estão agindo? As prerrogativas institucionais dos três poderes têm funcionado de modo que existam a separação e a interdependência entre os poderes? As liberdades civis que tornam a competição e a inclusão política efetivas seguem asseguradas? As liberdades civis estão sendo utilizadas pelos atores políticos para competir pela formulação de leis e políticas?

Diferentes respostas a estas perguntas expressam um funcionamento mais ou menos liberal das democracias.

Crise da democracia populista?

A maioria eleitoral tem sido respeitada?

Cargos eletivos do Executivo são majoritários por excelência. Considerando isso, as eleições para o Executivo têm tido seus resultados revertidos por procedimentos do poder Legislativo, como *impeachments*?

O Legislativo tem existido sob regras que permitem a formação de maiorias e em que poderes de veto por parte das minorias não existem em demasia?

Dependendo de como o majoritarismo tem sido respeitado ou desrespeitado, podemos considerar que a vontade política é mais ou menos democrática de um ponto de vista populista.

Dependendo do que tem sido construído como preferência política da maioria, liberdades civis e políticas podem ser corroídas de modo que a vontade eleitoral

deixe de ser expressão de uma competição e inclusão efetivas o suficiente para que a vontade eleitoral seja efetivamente livre e, portanto, de algum modo resultante de uma formação genuína de maioria.

Crise da poliarquia?

Inclusão/participação e competição/liberalização estão sendo restringidas?

As liberdades civis fundamentais para que a inclusão/participação e a competição/liberalização sejam efetivas estão sendo respeitadas e cultivadas?

Crise da representação?

A autorização eleitoral para a representação democrática tem sido respeitada?

As eleições têm funcionado de modo a permitir um vínculo genuíno entre preferências dos eleitores e ações dos políticos eleitos?

Os eleitores e a opinião pública têm expresso a ideia de que existe este vínculo? Há uma consideração comum entre cidadãos de que os políticos eleitos de fato representam preferências dos cidadãos?

Crise da participação?

As instituições participativas têm sido restringidas? Seu funcionamento tem sido assegurado? Os cidadãos têm utilizado as prerrogativas que estas instituições lhes dão?

Crise da deliberação?

As liberdades de consciência e expressão estão sendo respeitadas? Instituições estatais têm respeitado estas liberdades? Cidadãos com opiniões diversas têm sido tolerantes e receptivos na conversa com seus interlocutores políticos? A tolerância a diferentes credos políticos tem sido cultivada? A deliberação pública está ocorrendo de modo rico, frequente, aprofundado, tolerante? Como anda o exercício coletivo de trocas de razões? A deliberação tem ocorrido em termos que se pretendem capa-

zes de aceitabilidade e reciprocidade entre cidadãos? As pessoas têm procurado exercer tolerância, razoabilidade, razão pública? A legitimidade de existência de credos políticos diversos dos nossos tem sido questionada? Práticas deliberadas de silenciamento e lacração do outro têm sido cultivadas? A opinião pública tem sido de fato pública? Ou tem sido apenas a opinião dos que gritam mais raivosamente e intimidam a expressão de preferências e credos políticos de parcelas da população?

Então, qual crise da democracia?

Pois bem, como nossas perguntas nos mostram a polissemia e a multidimensionalidade da existência da democracia e da crise da democracia? Com os sentidos da democracia e sua crise destrinchados, podemos continuar afirmando que a democracia está sendo corroída?

9. Qual liberalismo e tolerância para a democracia?

Muito se diz que a tolerância é uma virtude difícil (SCANLON, 2006) ou mesmo uma virtude necessária, mas impossível (WILLIAMS, 2000). O mesmo pode ser dito sobre a democracia. A democracia depende fundamentalmente do respeito e da consideração por diferentes credos políticos e por diferentes resultados do jogo democrático. Só somos de fato democratas se, quando nossa ideologia política perde, aceitamos a vitória de nosso oponente político como legítima e mesmo valiosa: valiosa em nome da democracia. A democracia, como valor e como procedimento político, exige de nós (a) que aceitemos o que resultar das competições eleitorais, participativas e deliberativas e (b) que a possibilidade de formar e expressar preferências políticas em contextos eleitorais, participativos e deliberativos não seja minada. Thomas Scanlon, em sua teoria da tolerância, afirma que:

...a tolerância envolve “aceitar como iguais” aqueles que diferem de nós. No que disse até agora, essa igualdade significou a posse igual dos direitos jurídicos e políticos fundamentais, mas o ideal de igualdade que a tolerância envolve vai além desses direitos particulares. Pode-se afirmar o seguinte: todos os membros da sociedade têm o mesmo direito de ser levados em consideração na definição do que é nossa sociedade e igualmente o direito de participar da determinação do que ela se tornará no futuro. Essa ideia é inevitavelmente vaga e difícil de aceitar. É difícil de aceitar na medida em que se aplica àqueles que diferem de nós ou discordam de nós, e que fariam de nossa sociedade algo diferente do que queremos que ela seja. (SCANLON, 2003, p. 190, tradução nossa)

Quer consideremos a democracia em sua dimensão eleitoral, participativa ou deliberativa, ela se conecta com o ideal de formação de uma vontade política coletiva que exige a “difícil” (SCANLON, 2006) e necessária, mas impossível (WILLIAMS, 2000) virtude da tolerância, que deve ser exercida por cidadãos (“política informal”, nos termos de Scanlon [2006]) e, quando os cidadãos estão aquém dos desafios postos pelas dificuldades da tolerância, deve ser imposta pelo Estado por meio de proteções às liberdades civis iguais para todos os cidadãos (“política formal”, também nos termos de Scanlon [2006]).

E, se a tolerância se exerce sobretudo pela garantia de liberdades civis de consciência, expressão e associação para todos os indivíduos, ela é liberal por excelência, pois (1) se ancora em liberdades que são defensáveis do ponto de vista de sua aceitabilidade por cidadãos livres e iguais e (2) coloca as liberdades civis iguais como prioritárias frente aos demais valores políticos. Por tudo isso, a democracia precisa do liberalismo político e da tolerância liberal nos seus três planos: deliberativo, participativo e eleitoral. Por tudo isso, a democracia mais adequada ao pluralismo moral e aos conflitos contemporâneos é a

democracia liberal e madisoniana. A democracia populista, por sua vez, não só é antiliberal como traz em si os germes da corrosão democrática da democracia, posto que o majoritarismo puro, em contexto de intolerância, pode levar a restrições das liberdades civis de consciência, expressão e associação, que são fundamentais para que a vontade política seja efetivamente democrática. Atualmente, a democracia inclui sufrágio universal e competição em contexto de pluralismo moral e fortes desacordos morais, sendo assim, a democracia hoje requer, inescapavelmente, liberalismo e tolerância aos diversos credos políticos.

Referências bibliográficas

BARBER, Benjamin. *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. Berkeley, University of California Press, 2004.

BIELEFELDT, Heiner. "'Western' versus 'Islamic' Human Rights Conceptions?: A critique of cultural essentialism in the discussion on human rights". *Political Theory*, Vol. 28, No. 1, fev. de 2000, pp. 90-121.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, EDUSP, 2015.

DAHL, Robert. *A preface to democratic theory. Expanded edition*. Chicago, The University of Chicago Press, 2006.

DAHL, Robert. *Who governs?* New Haven, Yale University Press, 1961.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo, Edusp, 1999.

DWORKIN, Ronald. *Sovereign virtue: the theory and practice of sovereign virtue*. Cambridge-Mass., Harvard University Press, 2000.

GALEOTTI, Anna Elisabetta. "Citizenship and equality: the place for toleration." *Political Theory* Vol. 21, No. 4, pp. 585-605, 1993.

GALLIE, Walter. "Essentially contested concepts." *Proceedings of Aristotelian Society*, v. 56, 1956.

GAUS, Gerald & Shane Courtland. 2014. "Liberalism". *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <http://plato.stanford.edu/entries/liberalism/>, acessado em novembro de 2014.

GAUS, Gerald. *Justificatory liberalism: an essay on epistemo-*

- logy and political theory. New York, Oxford University Press, 1996.
- GUTMANN, Amy & Dennis Thompson. *Why deliberative democracy?* Princeton, Princeton University Press, 2004.
- HAYEK, Friedrich. *O caminho para a servidão*. Lisboa, Edições 70, 2009.
- KANT, Immanuel. *À Paz Perpétua e outros opúsculos*. Lisboa, Edições 70, 1995.
- LARMORE, Charles. "The moral basis of political liberalism." *The Journal of Philosophy*, Vol. 96, No. 12, 1999, pp. 599-625.
- LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. São Paulo, Martins Fontes, 1998.
- MANIN, Bernard; Przeworski, Adam; Stokes, Susan. "Eleições e Representação". *Lua Nova*, São Paulo, 67, 2006, pp. 105-138.
- MCKINNON, Catriona. *Toleration: a critical introduction*. Londres, Routledge, 2005.
- MILL, John Stuart. *Sobre a liberdade*. Rio de Janeiro, Vozes de Bolso, 2019.
- NOZICK, Robert. *Estado, anarquia e utopia*. Lisboa, Edições 70, 2009.
- NUSSBAUM, Martha. "Perfectionist liberalism and political liberalism." *Philosophy & Public Affairs* 39, No. 1, 2011, pp. 3-45.
- NUSSBAUM, Martha. *Women and Human Development*. The capabilities approach. Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- PALMER, R. R. "Equality". In WIENER, Philip P. (org.). *Dictionary of the History of Ideas*. Nova York, Scribner, 1973-74.
- PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge, Cambridge University Press, 1976.
- POST, Robert. *Citizens divided: campaign finance reform and the Constitution*. Cambridge-Mass., Harvard University Press, 2014.
- RAWLS, John. *O liberalismo político*. São Paulo, Martins Fontes, 2011.
- RAWLS, John. "The domain of the political and overlapping consensus." In Derek Matravers & Jonathan E. Pike (eds.), *Debates in Contemporary Political Philosophy: An Anthology*. Londres, Routledge, 2003.
- RYAN, Alan. "Liberalism". In GOODIN, R. & P. Pettit (eds.). *A companion to contemporary political philosophy*. Vol. 1. Oxford, Blackwell Publishing, 2007, 2ª ed., pp.360-382.
- SCANLON, Thomas. *The Difficult of Tolerance. Essays in poli-*

tical philosophy. Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SEN, Amartya, *Inequality Reexamined*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

SHAPIRO, Ian. *Os fundamentos morais da política*. São Paulo, Martins Fontes, 2006.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo, Unesp, 2017.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo, Martins Fontes, 2016.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. São Paulo, Martins Fontes, 2000.

WALDRON, Jeremy. "Theoretical foundations of liberalism." *The Philosophical Quarterly*, Vol. 37, No. 147 (Apr., 1987), 127-150.

WILLIAMS, Bernard. "Tolerating the intolerable." In Mendus, Susan (ed.). *The politics of toleration in modern life*. Durham, Duke University Press, 2000.

Direitos Humanos: a Contribuição do Direito Natural na Proteção da Pessoa

Thais Novaes Cavalcanti¹

Vamos falar sobre direitos humanos? Este é um convite para aprofundar um tema tão importante e fundamental para a compreensão da sociedade contemporânea. Os direitos humanos representam o último consenso político e jurídico da nossa sociedade fragmentada, a linguagem moral que baliza a ação de governos, empresas e toda a sociedade.

Os direitos humanos surgem com a missão de limitar o poder soberano e tornam-se um dos pilares do Estado Democrático de Direito, estabelecendo a clara conceituação de que as Constituições dos Estados soberanos além de criarem regras de separação dos poderes, de forma e sistemas de governo, tem de estabelecer direitos e garantias fundamentais.

O presente trabalho tem como objetivo aprofundar o debate sobre os direitos humanos tanto em seu aspecto conceitual e histórico como em sua evolução até a formação de um sistema de proteção internacional de direitos. Há também o objetivo de apresentar questionamentos e reflexões sobre questões mais amplas que envolvem os direitos humanos, como as que estão ligadas à busca do seu fundamento através do conhecimento dos direitos naturais e do que eles significam hoje, longe dos preconceitos que os estigmatizaram ao longo do século XX.

Não podemos esquecer também dos desafios que os direitos humanos enfrentam atualmente. Há quem afirme que os direitos humanos se tornaram um discurso vazio de conteúdo, utilizado ao sabor de ideologias

1. Pós doutora em Direito pela Universidade de Bolonha, Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP, Master em Teologia pela Pontificia Università Lateranense de Roma, professora titular da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, professora do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Salvador. Advogada.

políticas, incapazes de impedir a atuação de governos totalitários. A banalização dos direitos humanos pode ser a porta de entrada de pequenas violações à dignidade da pessoa humana, que pouco a pouco vão minando e destruindo as bases do convívio social, democrático e de respeito às diferenças. Retomar a relação entre direitos humanos e ética e permitir que os Estados assumam políticas públicas de valorização da educação e da virtude pode ser um dos caminhos a ser percorrido.

Por fim, o presente trabalho pretende apontar caminhos para o debate da efetivação e concretização dos direitos, considerando que o modelo de Estado do bem-estar social foi barrado pela insuficiência de recursos e pela estrutura centralizadora na execução de políticas. Algumas alternativas podem ser pensadas, como a utilização do princípio da subsidiariedade como uma forma de execução de políticas públicas voltadas para o fortalecimento da sociedade civil e pela participação da pessoa.

Há um debate preliminar a ser feito sobre os direitos humanos. Há uma dificuldade terminológica que deve ser levada em conta.

1. Direitos humanos: dificuldades semânticas e semelhanças pragmáticas

Direitos humanos, direitos fundamentais, direitos naturais, direitos individuais, direitos civis e políticos, liberdades públicas, direitos públicos subjetivos, direitos do cidadão, direitos de personalidade, todas estas expressões utilizadas para tratar os direitos da pessoa humana. Algumas fazem referência a aspectos específicos, aos sujeitos, e outras ao momento histórico e seu fundamento. Será que podemos dar a todos estes termos o mesmo significado? Há diferença na forma de empregá-los ou na sua utilização? É neste sentido que se coloca o debate semântico sobre os direitos humanos.²

Inicialmente é importante destacar que a maioria das expressões utilizadas se refere a direitos reconheci-

2. Cfr. BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 25 e ss.

dos pelo direito positivo, ou seja, direitos que surgem a partir da relação existente entre as pessoas e o Estado, evidenciando assim a dimensão histórica e relativa dos direitos humanos.

Direitos individuais, por exemplo, são direitos do indivíduo isolado que obtém o reconhecimento de seus direitos pelo Estado, referência específica ao individualismo presente nas Declarações de Direitos do século XVIII. Podemos dizer que são uma espécie de direitos fundamentais correspondentes aos direitos e à liberdade civis, como vida, propriedade, liberdade. A Constituição brasileira de 1988 utiliza a expressão “direitos individuais” no capítulo 1 do Título II para tratar dos direitos fundamentais à vida, à igualdade, à segurança, à propriedade (Art. 5).

Já a expressão *direitos públicos subjetivos* é um conceito técnico utilizado pela teoria geral do direito para determinar a situação jurídica subjetiva do indivíduo em relação ao Estado, como prerrogativas estabelecidas em conformidade com o direito positivo, cujo exercício depende da vontade do titular do direito. Ainda, como exemplo, a Constituição brasileira de 1988 utiliza esta expressão em seu Artigo 208, §1º para afirmar que o “acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”, como um direito que pode ser exigido pelo cidadão brasileiro.

Há também um esclarecimento importante a fazer sobre as expressões direitos fundamentais e direitos humanos, que tantas vezes são utilizadas de forma similar, mas que apresentam diferenças importantes para este estudo.

Enquanto os direitos fundamentais são aqueles jurídico-positivamente vigentes numa ordem constitucional (CANOTILHO, 1992. p. 353), consagrados pelo Estado como regras escritas, os direitos humanos são aqueles previstos no sistema internacional, através de Tratados, Pactos ou Convenções.

A Constituição brasileira de 1988 apresenta as duas expressões. O título II trata dos “direitos e garantias fundamentais”, trazendo dos Artigos 5 ao 17, o rol dos di-

reitos fundamentais reconhecidos constitucionalmente pelo Estado brasileiro. Já no Artigo 4, inciso II, afirma que a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelo princípio da “prevalência dos direitos humanos”, indicando assim a referência ao sistema internacional de direitos humanos.

Para compreender ainda melhor esta relação, o Artigo 5º, §2º determina que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Há uma separação clara entre “os direitos e garantias expressos nesta Constituição” e os “decorrentes dos Tratados internacionais”, ou seja, direitos fundamentais de um lado e direitos humanos de outro.

Isto representa o catálogo materialmente aberto de direitos fundamentais previstos na Constituição, que permite, além dos direitos previstos em seu texto, a incorporação de outros que estejam previstos no sistema internacional de direitos humanos. Portanto, ambos possuem grau de fundamentalidade³, tanto formal quanto material, não sendo este o aspecto que os diferencia. A fundamentalidade formal vincula o poder estatal e garante o posicionamento da norma em grau superior, já a material se relaciona à proteção da pessoa que deve ser assegurada pelo Estado e pela Sociedade.

Há algo além que diferencia os direitos humanos dos direitos fundamentais. Antonio E. Pérez Luño explica que os direitos fundamentais são “los derechos positivados a nível interno” e os direitos humanos “los derechos naturales positivados en las declaraciones y convenciones internacionales, así como aquellas exigencias básicas relacionadas con la dignidad, libertad, y igualdad de la persona que no han alcanzado un estatuto jurídico-positivo” (PEREZ LUÑO, 1993. p. 44).

3. Sobre a fundamentalidade, cfr. GARCIA, Maria. *Fundamentalidade e direitos fundamentais*. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Abr-jun 2009. RDCI 67/244. Mas quais são os direitos fundamentais? Revista de Direito Constitucional e Internacional. Abr-jun 2002. RDCI 39/115.

Quando se trata de direitos humanos, há sempre referência a uma pretensão de universalidade, a dignidade humana que transcende as fronteiras dos Estados e que, portanto, identifique que os direitos não dependem exclusivamente do seu reconhecimento pelo Estado.

Os direitos humanos referem-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano enquanto tal, independente da sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e em todos os lugares, de tal sorte que revelam um caráter supranacional e universal. (MIRANDA, 1998, p. 51-52).

Podemos dizer que os direitos humanos são mais amplos que os direitos fundamentais, são gênero do qual os direitos fundamentais são espécie. É possível que certos Estados não reconheçam em sua constituição os direitos humanos previstos em Tratados e Convenções internacionais. É o caso do Paquistão, por exemplo, que não reconhece em sua Constituição o direito à educação das mulheres, embora este seja um direito de todo ser humano, independente de sexo, raça, origem, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Esta é a luta por direitos que tem sido feita por Malala Yousafzai⁴, história conhecida, admirada e apoiada por todos.

Esta característica dos direitos humanos foi reforçada no pós-guerra do século 20, com a criação das Nações Unidas e a elaboração da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, que reportou aos direitos humanos uma pretensão de validade universal que transcende a dogmática jurídica e as fronteiras estatais.

Há ainda um questionamento a ser enfrentado sobre a relação entre direitos humanos e direitos naturais.

4. Cfr. YOUSAFZAI, Malala; LAMB, Christina. *Eu sou Malala: a história da garota que defendeu o direito à educação e foi baleada pelo Talibã*. São Paulo: Cia. das Letras, 2013.

2. Direito natural e a contribuição aristotélico-tomista

A expressão direito natural é colocada na maioria das vezes como oposta à expressão direito positivo para evidenciar a distinção quanto à origem e ao fundamento do direito. Se, por um lado, o direito positivo possui seu fundamento na lei posta, escrita, reconhecida pelo consenso entre os homens e legitimada pelo Estado, o direito natural encontra na pessoa e em sua natureza a origem e a validade do direito, estabelecendo que existem direitos inerentes à natureza, inatos, que cabem à pessoa pelo simples fato de ser pessoa.

Esta distinção foi iniciada em Aristóteles ao afirmar que “no direito político uma parte é natural e a outra é legal. É natural o que, em todas as partes, tem a mesma força e não depende das diversas opiniões dos homens; é legal tudo o que, em princípio, pode ser indiferentemente de tal modo o do modo contrário, mas que cessa de ser indiferente desde que a lei o defina” (ARISTÓTELES, *Ética a Nicômaco*, 1134b).

A perspectiva aristotélica indica que o direito natural parte de conceitos concretos, que decorrem da observação da realidade e não de preceitos naturais deduzidos de princípios *a priori*, abstratos e ideais. Michel Villey afirma: “Realista e nem um pouco idealista, Aristóteles pratica um método de observação: à maneira de um botânico, colhe as experiências dos impérios e das *poleis* de seu tempo. Prenuncia o direito comparado e a sociologia do direito. *O direito natural é um método experimental*” (VILLEY, 2005, p. 54).

Esta concepção forma justamente com o pensamento de Tomás de Aquino a denominada teoria clássica do direito natural, que se distingue das teorias modernas do direito natural, também conhecidas como teorias jusnaturalistas. É possível identificar, pelo menos, cinco fases do direito natural, representadas por pensadores e fundamentos filosóficos distintos.

A primeira fase, no direito romano, formada em oposição ao direito das gentes, fruto de uma racionalida-

de comum a todos, como direito de toda criatura, incluindo os animais, como aquilo que é ^{boni et aequi}, o *ius naturale*. Cícero, Ulpiano.

Segunda fase, influenciada pelo cristianismo, que apresenta um fundamento natural e teológico ao mesmo tempo. A estrutura do direito natural está relacionada à relação entre a lei divina que ordena a lei natural, que ordena a lei positiva. Esta ordem é dada por uma racionalidade superior. Agostinho de Hipona, Tomás de Aquino.

Terceira fase, denominada de direito natural antropológico, ou jusnaturalismo, em que o fundamento está na natureza das coisas e no fundamento antropológico iniciado em Aristóteles. Grotius, Pufendorf.

Quarta fase, denominada também de jusnaturalismo racional, baseado na lógica de que a natureza fixa parâmetros normativos como medida do próprio direito, em que a liberdade é a base do direito, mesmo contrária à natureza. Immanuel Kant.

Quinta fase, direito natural ético, sendo a pessoa em suas dimensões, inclusive moral, responsável pela busca de certos bens que auxiliam a realização da virtude. John Finnis.

Esta complexidade indica que, quando tratarmos do direito natural, é importante identificar de qual fase se trata, quais autores e fundamentos, inclusive para a própria compreensão dos direitos naturais e direitos humanos.

Na teoria clássica aristotélico-tomista, o “direito natural é o justo ou adequado à natureza humana pela natureza das coisas” (HERVADA, 2008, p. 347), sendo possível afirmar que os direitos humanos enquanto direitos naturais possuem seu fundamento na lei natural.

A teoria da lei natural de Tomás de Aquino afirma que a lei humana (positiva) deve ter referência clara à lei natural, que, por sua vez, se refere à lei divina. Esta é a conhecida tese tomista, *lex iniusta nos est lex*, de que “lei injusta não é lei”, ou seja, a lei positiva deve ter seu fundamento na lei natural. Portanto, os direitos humanos não podem prescindir da relação com a natureza humana

e da lei natural. O direito natural para Tomás de Aquino consiste no conjunto ordenado de princípios da razão, que dizem respeito ao comportamento humano (AQUINO, 2005, p. 57). E os direitos humanos são o justo natural em seu conteúdo e o direito positivo na sua forma. São o direito positivo sem a necessidade de positivação, “pois, desde o momento em que a razão natural dita aquelas coisas que são direito das gentes, segue-se que não requerem uma especial instituição, pois a própria razão natural as institui” (BARZOTTO, 2010, p. 69).

Daí a conclusão de Barzotto (2010, p. 77):

Os direitos humanos têm seu fundamento na lei natural, ou seja, derivam da aplicação dos primeiros princípios da razão prática às circunstâncias históricas mutáveis. Eles determinam o que é devido ao ser humano como tal, para que ele alcance sua autorrealização nas condições concretas em que se encontra.

A medida do direito é a pessoa e sua natureza, o que torna a positivação um dos aspectos, mas não o maior critério. Os direitos humanos compreendidos como direitos naturais vão além da dogmática jurídica e dos direitos subjetivos oriundos de sistemas de direitos, estabelecem um vínculo com a natureza humana, a pessoa e suas exigências. Esta concepção de resgate da natureza humana torna-se muito importante na análise da crise contemporânea dos direitos, em que o voluntarismo e o individualismo acabam por banalizar sua reivindicação e proteção.

3. Evolução histórica no reconhecimento de direitos e a formação do sistema internacional de proteção

Há que se considerar a evolução do reconhecimento de tais direitos por parte do Estado e da própria sociedade. Esta dimensão evolutiva e histórica auxilia na compreensão do papel que os direitos humanos assumem na configuração do Estado democrático de direito e do sistema internacional de proteção destes direitos. Esta evolução

está diretamente relacionada ao movimento do constitucionalismo, que segundo Canotilho (1992) é uma teoria ou ideologia que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade.

De acordo com esta compreensão geral, é possível identificar diversas manifestações ao longo da história de ações a favor de direitos, inclusive na antiguidade. No entanto, é a partir da Idade Média que os principais documentos começam a surgir, tendo seu cume nas revoluções do século 17 e 18.

Importante destacar que o reconhecimento de direitos sempre esteve relacionado a movimentos de restrição do poder dos governantes, da necessidade de estabelecer em documentos escritos estes direitos e da importância de organizar o Estado em função disto.

A maioria dos autores destaca três principais momentos importantes para a formação das declarações de direitos: o período inglês, o norte-americano e o francês. O período inglês é mais longo e está relacionado com as características do governo monárquico e o surgimento do parlamento como um órgão de consulta do monarca. Tanto é assim que o primeiro documento escrito e mais importante, considerado um marco histórico, é a *Magna Charta Libertatum*, assinada pelo rei João Sem Terra, em 1215. Tecnicamente não podemos denominá-la de declaração de direito no sentido moderno destes documentos, mas ela possui uma importância estratégica. Seu “sentido inovador consistiu, justamente, no fato de a declaração régia reconhecer que os direitos próprios dos dois estamentos livres – a nobreza e o clero – existiam independentemente do consentimento do monarca, e não podiam, por conseguinte, ser modificados por ele” (COMPARATO, 2010, p. 92).

Há neste documento, dentre outras regras, aquela que estabelece “os homens livres devem ser julgados pelos seus pares e de acordo com a lei da terra”, desvinculando da pessoa do monarca tanto a lei quanto a jurisdição.

No período inglês também surgem outros documentos importantes, como *Petition of Rights* (1628), que em seu artigo 39 reconhecia: “Nenhum homem livre será detido nem preso, nem despojado de seus direitos nem de seus bens, nem declarado fora da lei, nem exilado, nem prejudicado a sua posição de qualquer forma; tampouco procederemos com força contra ele, nem mandaremos que outrem o faça, a não ser por um julgamento legal de seus pares e pela lei do país”.

O *Habeas Corpus Amendment Act* (1679), que cria um instrumento para impedir as arbitrariedades das autoridades contra a liberdade dos indivíduos, em especial, liberdade de locomoção. O *Bill of Rights* (1689), sendo este último conhecido como aquele que põe fim ao regime da monarquia absoluta, definindo poderes de legislar e criar tributos fora da competência exclusiva do monarca. Trata-se da separação dos poderes na prática, mesmo antes de Montesquieu e da Revolução Francesa.

O período norte-americano é marcado pela chegada dos ingleses em terras americanas e a formação das 13 colônias, que foram estruturadas como pequenos Estados, mesmo antes da Independência da Inglaterra, ocorrida em 1776. Se, por um lado, a mentalidade vinda da Inglaterra impulsionou a formação de uma forma de governo republicana e um sistema presidencialista, por outro, reforçou a necessidade de estabelecer limites ao governante através do reconhecimento de direitos fundamentais. Historicamente o primeiro documento escrito foi o *Compact*, em 1620, debatido ainda no caminho marítimo em direção à terra americana, a bordo da famosa embarcação *Mayflower*.

Várias das colônias escreveram suas próprias declarações, como *Fundamental Orders of Connecticut*, em 1639, e a Declaração do Bom Povo de Virgínia, em 1776, cujo texto já prenuncia os dizeres da futura Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, também de 1776.

Todos os seres humanos são, pela sua natureza,

igualmente livres e independentes, e possuem certos direitos inatos, dos quais, ao entrarem no estado de sociedade, não podem, por nenhum tipo de pacto, privar ou despojar sua posteridade; nomeadamente, a fruição da vida e da liberdade, com os meios de adquirir e possuir a propriedade de bens, bem como de procurar e obter a felicidade e segurança. (Declaração do Bom Povo de Virgínia, 1776)

Os norte-americanos, porém, não se limitaram a receber passivamente este patrimônio cultural. Avançaram para o reconhecimento destes direitos em um grau superior aos demais, transformando-os em direitos fundamentais. A proposta de escrever e promulgar uma Constituição, como lei superior às demais, serve de base para a construção dos Estados constitucionais que se formam a partir do século 17.

O surgimento da primeira Constituição, no sentido moderno, como a conhecemos hoje, se dá em meio a vários debates sobre sua função, a organização dos poderes e até mesmo a relação dos direitos no sistema jurídico de determinado país.

O *Federalist Papers* (O Federalista), artigos escritos em 1787 por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, tratam destas questões, com destaque para o artigo 84, escrito por Hamilton, que debate se os direitos deveriam estar no texto constitucional ou fora dele. Conhecido como “as objeções de Hamilton” o texto destaca que os direitos são maiores do que o texto constitucional e, por isto, incluí-los no texto seria uma forma de restrição.

Em 1787, é promulgada a Constituição dos Estados Unidos da América, um marco do constitucionalismo moderno, sem a inclusão dos direitos, que acabaram por serem anexados ao texto em 1791 pelas famosas emendas à Constituição, com a importante colaboração de Thomas Jefferson e James Madison. “Dentre elas: Primeira emenda: liberdade de religião e culto, de palavra, de imprensa, de reunião pacífica e direito de petição; Quarta emenda: inviolabilidade da pessoa, da casa, de papéis e posses

de objetos; Quinta emenda: direito de defesa e de um julgamento por juiz natural e de acordo com o devido processo legal, isto é, com garantias legais suficientes; Décima terceira emenda: proibição da escravatura e servidão involuntária; Décima quarta emenda: garantia de que todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos são cidadãos norte-americanos qualquer que seja sua raça ou cor. (...)” (SILVA, 2015, p. 156).

O terceiro é o período francês, que cronologicamente ocorre ao mesmo tempo do período norte-americano, porém com características e aspectos diferentes. O período francês é marcado pelo período pré-revolução e dos debates iluministas pregando o fim do poder absoluto monárquico e a igualdade entre os cidadãos. Vários pensadores⁵ contribuíram para a disseminação de conceitos importantes para o reconhecimento dos direitos do homem e do cidadão. Emanuel Sieyès, com seu livreto sobre “O que é o Terceiro Estado”, e Jean Jacques Rousseau, e o “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens”, trouxeram conceitos importantes como povo, nação, representação, vontade geral, liberdade civil, cidadania.

Em 1789, é promulgada a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que representa o fim da monarquia absoluta e dos privilégios feudais, sendo o primeiro elemento constitucional do novo regime político. No campo penal, estabelece o princípio fundamental de que não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena que não seja fixada em lei (Art. 8), além de duas grandes preocupações burguesas: a garantia da propriedade privada contra expropriações abusivas (Art. 17) e a estrita legalidade na criação de tributos (Art. 13 e Art. 14) (COMPARATO, 2010).

O texto da Declaração é “lapidar, elegante, sintético, preciso e escorreito, que, em dezessete artigos, proclama os princípios da liberdade, da igualdade, da propriedade e da legalidade e as garantias individuais liberais que

5. Montesquieu (1712-1778), Voltaire (1694-1778) e Edmund Burke (1729-1797), entre outros.

ainda se encontram nas declarações contemporâneas” (SILVA, 2015, p. 158).

Há uma evolução durante estes períodos, não apenas na quantidade de direitos proclamados e reconhecidos como também no sentido universalizante que vai sendo instituído. Enquanto as declarações inglesas identificam a libertação do povo inglês do arbítrio e da violência das monarquias absolutistas, as declarações norte-americanas firmam os direitos como características necessárias para o Estado e constitucionalizam estes direitos. Já a declaração francesa propõe direitos universais, de todos os homens, baseados na fraternidade, na igualdade e na liberdade.

A partir daí foram necessários muitos outros documentos⁶, bem como muitas guerras e revoluções para que chegássemos à fase do reconhecimento internacional dos direitos humanos, já no século 20. Para que isto fosse possível, foi necessário redefinir o conceito de soberania estatal e estabelecer a pessoa como um sujeito de direito internacional, características de tantos outros precedentes, como o Direito Humanitário, a Liga das Nações e a criação da Organização Internacional do Trabalho (PIOVESAN, 2010, p. 115).

Além disto, foi também necessário que a humanidade enfrentasse duras guerras e monstruosas violações de direitos, como na Rússia de Stálin e na Alemanha de Hitler, para que se construísse uma esfera de proteção internacional de direitos que não dependesse exclusivamente do Estado ou do status de cidadania concedido a cada indivíduo. Com a criação da ONU (Organização das Nações Unidas), os direitos humanos assumiram uma força vinculante universal, capaz de unir os homens na reconstrução dos seus próprios Estados e na sua proteção futura.

Assim, em 1948, foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, contendo 30 artigos, pre-

6. *Convenção de Genebra (1864), Constituição Mexicana (1917), Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado (1918), Constituição da República de Weimar (1919), Convenção de Genebra sobre a Escravidão (1926), Convenção relativa aos prisioneiros de guerra (1926), Carta das Nações Unidas (1945).*

cedidos de um Preâmbulo com sete “considerandos”, deixando explícita a defesa da dignidade da pessoa humana, dos direitos individuais e sociais e do regime democrático, entre outros. De acordo com René Cassin (1974, p. 397):

Esta Declaração se caracteriza, primeiramente, por sua amplitude. Compreende um conjunto de direitos e faculdades sem as quais um ser humano não pode desenvolver sua personalidade física, moral e intelectual. Segunda característica é a universalidade, sendo aplicável a todas as pessoas de todos os países, raças, religiões e sexos, seja qual for o regime político dos territórios que incide. (...) a Comunidade internacional reconheceu que o indivíduo é membro direto da sociedade humana, na condição de sujeito direto do Direito das Gentes. (...) Os povos começaram a ter consciência de que o conjunto da comunidade humana se interessava pelo seu destino.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi um marco que serviu para firmar a certeza, a segurança e a possibilidade dos direitos, abrindo caminho para que cada Estado pudesse estabelecer a proteção da pessoa e seus direitos como prioridade.

Este foi o exemplo da República Federal da Alemanha, que promulgou sua Lei Fundamental⁷ em 1949, sob a liderança do primeiro-ministro Konrad Adenauer, após o trauma do regime nazista e dos terrores do Holocausto, e determina logo em seu artigo 1º: “A dignidade da pessoa humana é intangível. Respeitá-la e protegê-la é obrigação de todo o poder público”.

E assim teve início um novo período na evolução do reconhecimento dos direitos humanos, período de afirmação e reconstrução tanto no âmbito interno dos Estados quanto no âmbito internacional.

É muito difícil resumir em poucas linhas todos avan-

7. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>.

ços que ocorreram no processo de internacionalização dos direitos humanos, tanto no âmbito da formação de comissões específicas, na estrutura de sistemas regionais de proteção (Americano, Africano, Europeu, Asiático e Oceania), na criação de cortes com jurisdição própria (Corte Interamericana, Africana). Além dos inúmeros tratados, convenções e pactos, que apontam avanços na proteção de direitos específicos, como Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1975), Convenção contra Tortura e Tratamento Desumano e Cruel (1984), sobre Direitos da Criança (1990), Convenção de Viena (1993), Convenção de Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Imigrantes (2003), Direitos da Pessoa com Deficiência (2006), Tribunal Penal Internacional (2002), que estabeleceu a jurisdição internacional com a possibilidade de punição específicas para Estados e pessoas violadoras de direitos humanos.

Esta evolução é que determina a concepção contemporânea de direitos humanos, como históricos, universais, inalienáveis, imprescritíveis, irrenunciáveis, invioláveis, indivisíveis, com a característica da efetividade e complementariedade. Estes direitos passam, portanto, a uma série de dimensões que vão estabelecendo novos contornos sobre seu conteúdo e sobre a relação existente entre pessoas (titulares de direitos), a sociedade e o Estado.

4. As dimensões dos direitos humanos

Desde o surgimento das primeiras Constituições, os direitos humanos passaram a ser compreendidos como direitos fundamentais e, de certa forma, a depender das mudanças históricas e ideológicas que foram conformando o conceito de Estado. A ideia de compreender a evolução dos direitos (humanos e fundamentais) a partir de “gerações” de direitos foi colocada pela primeira vez por

Karel Vazak, em conferência proferida em 1979 no Instituto Internacional de Direitos Humanos em Estrasburgo⁸. O autor, que na ocasião ocupava o cargo de diretor da divisão de Direitos do Homem e da Paz da Unesco, indicava o início da geração dos direitos de solidariedade, que serviram de base para todo o conteúdo do direito ao desenvolvimento.

A partir de então, os direitos fundamentais podem ser estudados a partir das suas gerações ou dimensões⁹, havendo quem defenda a existência de quarta e quinta gerações de direitos, e até mesmo de uma sexta (SARLET, 2013, p. 270).

Os direitos de primeira dimensão são aqueles de liberdade, representados pelos direitos civis e políticos de cunho individualista e negativo, ou seja, aqueles primeiros direitos reconhecidos pelo Estado, como o direito a vida, liberdade, propriedade. Estes direitos geram a obrigação de abstenção, por parte do Estado, de “não fazer” frente ao indivíduo, cumprindo assim sua função de defesa e liberdade. Estes direitos de primeira dimensão estão relacionados aos direitos estabelecidos pelas primeiras declarações de direito, em especial às do século 17 e 18, como vimos no tópico anterior.

Já os direitos de segunda dimensão são aqueles relacionados à formação do Estado de bem-estar social (*welfare state*), que possuem um cunho social e positivo, ou seja, direitos que geram a obrigação de fazer por parte do Estado, atendendo suas funções de prestação. São eles os direitos sociais, econômicos e culturais, como direito à saúde, à assistência social, à educação, ao trabalho. Estes direitos possuem conteúdo contraprestacional, estão relacionados também às liberdades sociais, como direito de sindicalização, direito de greve e de associar-se.

Por fim, estão os direitos de terceira dimensão, chamados também de direitos de fraternidade e solidarieda-

8. Karel Vasak, *Pour les Droits de L'Homme de la troisième generation: les droits de solidarité*. Acesso em: <https://www.openglobalrights.org/putting-to-rest-the-three-generations-theory-of-human-rights/?lang=French>.

9. Assumiremos neste trabalho a expressão “dimensões”, preferencialmente a “gerações”.

de, cuja titularidade passa a ser coletiva ou difusa e não apenas de um só indivíduo. Dentre esses direitos estão o meio ambiente e a conservação do patrimônio histórico e cultural, por exemplo.

De acordo com Karel Vasak, são os denominados de direitos de solidariedade, podendo ser identificados através de cinco principais direitos: direito ao desenvolvimento, direito à paz, direito ao meio ambiente, direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação (VASAK, 1979).

Alguns autores, como Paulo Bonavides, indicam outras dimensões dos direitos. A quarta dimensão, provocada pela globalização, compreende o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo, todos relacionados à sociedade aberta do futuro. Afirma Bonavides (2009, p. 571):

Os direitos de quarta geração não somente culminam a objetividade dos direitos das duas gerações antecedentes como absorvem – sem, todavia, removê-la – a subjetividade dos direitos individuais. Tais direitos sobrevivem, e não apenas sobrevivem, senão que ficam opulentados em sua dimensão principal, objetiva e axiológica, podendo, doravante, irradiar-se com a mais subida eficácia normativa a todos os direitos da sociedade e do ordenamento jurídico.

Há ainda outras compreensões sobre a quarta dimensão de direitos, tanto quanto ao seu conteúdo quanto à sua existência, como também a preocupação sobre sua concretização e a redefinição da sua titularidade e das relações oriundas destes direitos. Paulo Bonavides aponta ainda uma quinta dimensão para realçar a importância da paz enquanto direito e dever constitucional: o direito à paz como um direito supremo de toda a humanidade. Apesar de muita discordância quanto à esta qualificação, é inegável sua importância, tanto que foi proclamada a Declaração dos Direitos dos Povos à Paz, em 1984.

As dimensões de direitos são uma forma de compre-

ender a multiplicidade e o pluralismo social sob a ótica dos direitos humanos. A sociedade evolui e as relações oriundas desta evolução precisam ser protegidas e repensadas. No entanto, ao passo que esta evolução é necessária e exige o reconhecimento de tantos novos direitos, surge uma série de debates sobre qual o conteúdo dos direitos humanos e até onde eles podem ser protegidos.

Nos próximos tópicos serão apresentadas algumas reflexões que estão dentro desta crise contemporânea dos direitos humanos

5. Debates em torno à crise contemporânea dos direitos humanos

A primeira reflexão parte do questionamento apresentado por Hannah Arendt sobre como é possível a existência de estados totalitários diante da evolução e compreensão dos direitos humanos. Tema extremamente atual.

A autora aponta que o totalitarismo visa a dominação total do indivíduo, não apenas restringindo seus direitos, mas partindo do pressuposto de que os seres humanos são supérfluos, rompendo com valores fundamentais, como a dignidade humana. Esta aniquilação da pessoa humana parte da ruptura com a tradição e com o próprio reconhecimento dos direitos humanos, considerados não como um *dado*, mas como um *construído*, como uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução (ARENDT, 2012).

Para Arendt, os direitos humanos pressupõem a cidadania, ou seja, dependem que o Estado reconheça a pessoa como seu nacional para protegê-la e, portanto, acabam por se tornar precários em razão da contingência desta situação. Se os Estados não concedem a nacionalidade a certos indivíduos, estes acabam por não ter direitos e nem proteção. É justamente “para garantir que o dado da existência seja reconhecido e não resulte apenas do imponderável da amizade, da simpatia ou do amor no estado de natureza que os direitos são necessários, (...) o primeiro direito humano é o direito a ter direitos” (LAFER, 1988, p. 154).

Esta contingência também é apontada por Bobbio (1992, p. 15) quando distingue dois tipos de direitos: “(...) um direito que se tem e um direito que se gostaria de ter”, sendo que o direito que se tem são aqueles positivados e os que se gostaria de ter só são direitos depois de reconhecidos pelo poder estatal.

Há aqui um importante questionamento sobre a fragilidade dos direitos humanos quando referidos exclusivamente à sua historicidade e ao reconhecimento por parte de documentos, tratados internacionais e até mesmo constituições. Este entendimento pode levar ao estado de natureza totalitário apontado por Arendt, em que os direitos humanos dependem da concessão da cidadania.

A historicidade é importante, os direitos humanos se revelam na história. A história fornece as condições, o “como” os direitos surgiram e foram positivados pelos documentos estatais e internacionais, mas não a causa, não são o fundamento dos direitos. Em outras palavras, as causas históricas fornecem a eficácia dos direitos, mas não sua validade (BARZOTTO, 2010).

De certa forma, esta crítica é respondida pelos defensores do direito natural em sua teoria clássica, ao explicar que o fundamento dos direitos humanos está na lei natural e não na história. A diferença está no fato de considerar que existam direitos humanos universais, que derivam da própria natureza humana, ou de princípios da razão prática e por isso são direitos de todos. Ao mesmo tempo que esta universalidade não impede que o conteúdo destes direitos seja estabelecido pelo debate público em determinadas circunstâncias históricas e assumidos por determinados Estados.¹⁰ Há, sim, a positivação, o debate democrático, o consenso, mas não como fundamento do próprio direito. A historicidade não basta para assegurar, nem dar força e eficácia aos direitos hu-

10. Barzotto utiliza o exemplo da liberdade. “Pela sua natureza racional, o ser humano é livre, sua natureza o inclina a ver na liberdade um bem. O primeiro princípio da razão prática ‘o bem é para ser procurado e o mal evitado’, faz com que a pessoa reivindique a liberdade como algo devido. Nesse contexto, a liberdade será proclamada como um direito humano. O conteúdo concreto dessa liberdade, o que ela implica, circunstâncias específicas, só pode ser determinado em um debate em comunidades particulares” (BARZOTTO, 2010, p. 77).

manos, sendo importante o resgate dos fundamentos de tais direitos.

A segunda reflexão trata da crise que os direitos humanos enfrentam por seu esvaziamento de conteúdo, provocado pelo discurso de grupos políticos, por interesses econômicos e ideológicos, que acabam por banalizar a proteção de tais direitos.

Sobre isso, há um trabalho importante de *MaryAnn Glendon*, *Rights talk – The impoverishment of the political discourse*, destacando que a retórica dos direitos se tornou a maior inimiga da sua proteção. Para ela, esta retórica coloca os direitos sempre em conflito, sendo que o direito do outro se torna uma ameaça ao meu direito. Isso faz com que se percam a tolerância e a busca por um direito comum fruto do diálogo. Esta retórica banal dos direitos “agudiza o conflito social e inibe o diálogo democrático (...) silenciando sobre as responsabilidades cívicas e as virtudes públicas, enaltecendo o Estado de bem-estar social e desresponsabilizando o cidadão das suas obrigações pessoais” (SALES, 2017).

Há aqui o resgate da ética das virtudes como proposta contra este esvaziamento dos direitos, que aprofunde no estudo do que é a pessoa e no que a torna digna, considerando que os direitos acontecem na ação (moralidade da liberdade) da pessoa e, portanto, na busca de certos bens e na prática de certas virtudes.¹¹

Por fim, há ainda a questão da concretização de tais direitos, considerando que o avanço no reconhecimento dos direitos e o esforço em positivá-los nas Constituições ampliaram grandemente sua forma e titularidade. Neste sentido, há também uma crítica real baseada nos recursos limitados que existem para a efetivação dos direitos, principalmente ao considerar os direitos de segunda di-

11. Cfr. ALEXY, Robert. *Una concepción teórico-discursiva de la razón práctica*. In: *El concepto y la validez del derecho*. Tradução Jorge Seña. 2. ed. Barcelona: Gedisa, 1994; FERREIRA NETO, Arthur Maria. *Metaética e a fundamentação do direito*. Porto Alegre: Elegancia Juris, 2015. GEORGE, Robert P. *Making men moral: civil liberties and public morality*. Oxford: Clarendon Press, 1993. SALES, Victor S.; PEREIRA, Dieny M. *Razão prática entre desejo e bens humanos básicos. A crítica metaética de John Finnis ao emotivismo e ceticismo*. Revista *Sapere aude*. Belo Horizonte, v. 9 – n. 18, jul/dez, 2018. FINNIS, John. *Lei natural e direitos naturais*. São Leopoldo: Unisinos, 2006.

menção, os direitos sociais que exigem do Estado que realize prestações positivas para seu cumprimento. Toda esta dinâmica resultou no debate sobre a garantia do mínimo existencial por parte do Estado e a indicação de que esta prestação se dará dentro da reserva do possível.¹²

É possível inserir ainda nesta reflexão outras formas de execução das políticas públicas para a efetivação dos direitos, como o princípio da subsidiariedade.

6. Princípio da subsidiariedade e efetivação dos direitos humanos

A subsidiariedade possui sua origem do latim, *subsidiūm*, que significa “prestar ajuda, oferecer proteção, auxílio”. Há em seu conceito um componente de complementariedade e complementariedade, bem como a lógica de valorizar a pessoa em todas as suas dimensões, em especial em sua liberdade para escolher e agir em busca do seu desenvolvimento. Sua base filosófica remonta a Aristóteles e Tomás de Aquino e destaca a importância do princípio da autonomia em sua relação com o Estado (CAVALCANTI, 2015).

A subsidiariedade se torna um princípio a partir dos ensinamentos sociais da Igreja, surgindo pela primeira vez em 1931 através da encíclica *Quadragesimo anno*, escrita pelo papa Pio XI. Após esta referência, outros documentos¹³ que compõem a doutrina social da Igreja aprofundaram seu conteúdo:

O princípio da subsidiariedade é expressão inalienável da liberdade humana. A subsidiariedade é, antes de tudo, uma ajuda à pessoa, na autonomia dos corpos intermédios. Tal ajuda é oferecida quando a pessoa e os sujeitos sociais não conseguem operar por si sós, e implica sempre finalida-

12. Cfr. Voto Ministro Celo de Mello na ADPF 45.

13. A seguir, os documentos que compõem a Doutrina Social da Igreja, em ordem cronológica: Papa Leão XIII, Encíclica *Rerum novarum*, de 1891; Papa Pio XI, Encíclica *Quadragesimo anno*, de 1931; Papa Pio XI, Rádio Mensagem de 1941; Papa João XXIII, Encíclica *Mater et magistra*, de 1961 e *Pacem in terris*, de 1963; Papa Paulo VI, Encíclica *Populorum progressio*, de 1967 e Carta apostólica *Octagesima adveniens*, de 1971; Papa João Paulo II, *Laborem excersens*, de 1981, *Sollicitudo rei socialis*, de 1987 e *Centesimus annus*, de 1991; Papa Bento XVI, Encíclica *Caritas in veritate*, de 2009; Encíclica *Laudato si*, Papa Francisco (2015); Encíclica *Fratelli tutti*, Papa Francisco (2020).

des emancipativas, porque favorece a liberdade e a participação enquanto assunção de responsabilidades. A subsidiariedade respeita a dignidade da pessoa, na qual vê um sujeito sempre capaz de dar algo aos outros. Ao reconhecer na reciprocidade a constituição íntima do ser humano, a subsidiariedade é o antídoto mais eficaz contra toda forma de assistencialismo paternalista. Pode motivar tanto a múltipla articulação dos vários níveis e consequentemente a pluralidade dos sujeitos, como ao sua coordenação. (Encíclica *Caritas in veritate*, no 58)

O princípio da subsidiariedade foi positivado pelo Tratado de Maastrich (1992)¹⁴, que estabeleceu as bases de formação da União Europeia, e também por diversas constituições, como a italiana, a espanhola e a portuguesa, entre outras. Enquanto princípio constitucional, a subsidiariedade indica que sociedades maiores não devem fazer o que sociedades menores podem fazer, mas devem prestar auxílio para que as sociedades menores façam. Esta lógica pode ser aplicada tanto em sentido vertical, sobre as relações entre entes federativos, por exemplo, quanto em sentido horizontal, entre membros da sociedade, empresas, organizações do terceiro setor, associações e famílias.

No que diz respeito aos direitos humanos, o princípio da subsidiariedade pode ser utilizado como uma forma de execução de políticas públicas para a promoção e a efetivação de tais direitos. Neste sentido, serão considerados direitos fundamentais em referência a sua previsão constitucional e produzirão efeitos para os três poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo).

O princípio da subsidiariedade implica a consideração dos entes mais próximos à pessoa para a promoção dos direitos fundamentais. No âmbito federativo e institucional, o Município é onde a pessoa vive, sendo o pri-

14. Artigo 3B: A Comunidade intervirá segundo o princípio da subsidiariedade, somente e na medida em que os objetivos de ação previstos não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros.

meiro responsável pelo atendimento das demandas sociais e políticas. Já no âmbito das relações horizontais, o princípio da subsidiariedade implica o fortalecimento das organizações da sociedade civil e a colaboração entre estes corpos intermediários para a promoção de direitos. Há uma lógica de participação da pessoa na realização dos direitos, em que o papel do Estado passa a ser subsidiário e não centralizado.

Com o princípio da subsidiariedade, as relações entre Estado e pessoa não partem do Estado que afirma “concedo ou não te concedo certos benefícios”, mas, antes, de um reconhecimento da capacidade da pessoa de atuar no contexto social e comunitário para que, com a ajuda das entidades estatais e da sociedade organizada, possa decidir sobre sua própria vida..

Conclusões

Os direitos humanos são uma conquista do Estado contemporâneo, em que o Estado de Direito, a democracia, a separação dos poderes, a dignidade humana são parte essencial e fundamental. Não pode haver retrocesso na proteção dos direitos humanos, mas sim o reconhecimento de formas mais efetivas de promoção, como a participação e responsabilidade de todos nessa tarefa. O debate sobre o fundamento dos direitos humanos deve ser retomado para que a pessoa, em sua totalidade e em todas suas dimensões ganhe cada vez mais espaço e protagonismo.

A pessoa, em suas dimensões, como ser em si, ser para si e ser para o outro, reforça os conceitos de liberdade, dignidade e alteridade. Os deveres humanos surgem como forma de reconhecimento da dignidade do outro. A pessoa é o sujeito e devedor de direitos, buscando na lei natural o que é devido a todos. Assim o justo natural se torna o principal objeto dos direitos humanos, ou seja, o que é devido em circunstâncias concretas.

A evolução histórica no reconhecimento dos direitos é um alerta para a contínua vigilância e luta por sua concretização. Os direitos humanos foram e sempre se-

rão o ponto que separa a civilização da barbárie. Os direitos humanos como a busca do justo natural é o que estabelece a civilização do amor.

Referências bibliográficas

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2000.

BARZOTTO, Luiz Fernando. *Filosofia do direito. Os conceitos fundamentais e a tradição jusnaturalista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009.

COMPARATO, Fabio K. *Afirmção histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1992.

CASSIN, René. "El problema de la realización de lo derechos humanos en la sociedad universal". In: *Veinte años de evolución de los derechos humanos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974.

CAVALCANTI, Thais N. *Direitos fundamentais e o princípio da subsidiariedade*. Osasco: Edifio, 2015.

HERVADA, Javier. *Lições propedêuticas de filosofia do direito*. Trad. Elza Maria Gasparotto. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*. São Paulo: Cia. das Letras, 1988.

PEREZ LUÑO, Antonio E. *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos, 1993.

PIOVESAN, Flavia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

YOUSAFZAI, Malala; LAMB, Christina. *Eu sou Malala: a história da garota que defendeu o direito à educação e foi baleada pelo Talibã*. São Paulo: Cia. das Letas, 2013.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 2a ed. Tomo IV, 1998.

SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 2a edição. São Paulo: RT, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2015.

VASAK, Karel. Human rights. *A third year struggle: the sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights*. Unesco Courier 30:11, Paris: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, November, 1977.

VILLEY, Michel. *A formação do pensamento jurídico moderno*. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Indicação de leitura (bibliografia) e outros sites

ALEXY, Robert. “Una concepción teórico-discursiva de la razón práctica”. In: *El concepto y la validez del derecho*. Tradução Jorge Seña. 2. ed. Barcelona: Gedisa, 1994.

FERREIRA NETO, Arthur Maria. *Metaética e a fundamentação do direito*. Porto Alegre: Elegancia Juris, 2015.

FINNIS, John. *Lei natural e direitos naturais*. São Leopoldo: Unisinos, 2006.

GARCIA, Maria; PIOVESAN, Flavia. *Doutrinas essenciais: direitos humanos*. Edições especiais Revista dos Tribunais 100 anos. Volume 1. São Paulo: RT, 2011.

GEORGE, Robert P. *Making men moral: civil liberties and public morality*. Oxford: Clarendon Press, 1993.

MARITAIN, Jacques. *Os direitos do homem e a lei natural*. Rio de Janeiro: editora José Olympio, 1979.

SALES, Victor S.; PEREIRA, Dieny M. *Razão prática entre desejo e bens humanos básicos. A crítica metaética de John Finnis ao emotivismo e ceticismo*. Revista Sapere aude. Belo Horizonte, v. 9 – n. 18, jul/dez, 2018.

Site: <https://www.unidosparaosdireitoshumanos.com.pt>

A crise de representação e participação no Brasil*

Leonardo Avritzer¹

Introdução

Representação e participação são conceitos bem estabelecidos na história do pensamento político (BOBBIO *et al.*, 1988; PITKIN, 1967; PATEMAN, 1980; 2012). O conceito de representação teve seu significado consolidado através do trabalho de Hanna Pitkin, que o definiu como a capacidade de um agente atuar no lugar de outra pessoa, com autorização. Esta definição, usada pela maioria dos cientistas políticos (PRZEWORKI, 2010; ROSANVALLON, 2010), ainda precisa dar lugar à sua aplicação contextual em diferentes sistemas políticos, uma vez que alguns desses sistemas são baseados exclusivamente na representação (MANIN, 1997), enquanto outros são feitos de uma mistura entre representação e formas não eleitorais de participação (REHFELD, 2005).

A participação tem uma história conceitual um pouco mais controversa (BOBBIO, *et al.*, 1988). Introduzido no contexto da crítica de representação feita por Rousseau, o conceito de participação teve uma definição inicialmente ligada à ideia da atuação da própria pessoa ou do agir por conta própria (ROUSSEAU, 1997; FRAILIN, 1978; AVRITZER, 2008). A participação adquiriu inicialmente o significado de um princípio capaz de organizar o sistema político de forma completamente alternativa (PATEMAN, 1980; COHEN, 2010), mas evoluiu na direção

*Artigo produzido em 2021

1. Pós-doutor pelo Massachusetts Institute of Technology (1998-1999, 2003), doutor em Sociologia Política pela New School for Social Research (1993), mestre em Ciência Política (1987) e graduado em Ciências Sociais pela UFMG (1983). Foi professor titular da UFMG, ocupando também posições de destaque como representante de área na CAPES (2005-2011) e presidente da Associação Brasileira de Ciência Política (2012-2014). Atuou como professor visitante na USP, Tulane University e Universidade de Coimbra. Autor de obras importantes como *Democracy and the Public Space in Latin America* (2002) e *A moralidade da democracia* (1996), que recebeu o prêmio de melhor livro do ano pela ANPOCS.

de um conceito capaz de misturar participação e representação (FRAILIN, 1978). Assim, a questão em torno da representação e da participação está ligada à forma como diferentes tradições lidavam com conceitos e sua sobreposição prática.

A Constituição Brasileira de 1988 pode ser considerada uma boa experiência na mistura entre representação e participação. Seu capítulo 1 já é uma tentativa de ir além da tradição que considerou a representação e a participação como formas alternativas de organização do sistema político e tentou construir uma interação entre as duas. O legislador constitucional afirmou claramente que “todo o poder emana do povo, que o exerce através de representantes eleitos ou diretamente, de acordo com esta Constituição”. Assim, a Constituição, em seu artigo fundamental sobre soberania política, já abriu espaços para a mistura entre representação e participação, um mix que foi reforçado no artigo 14, sobre os direitos políticos, e nos capítulos sobre saúde e assistência social (AVRITZER, 2017).

Ao mesmo tempo, a Constituição de 1988 manteve elementos importantes de um sistema de representação constituído durante um período muito longo, desde os anos 1930, quando a representação proporcional foi estabelecida, até o último período do regime autoritário, no qual a relação proporcional entre os estados foi revista para permitir que o regime autoritário semilegal mantivesse maioria no Congresso (ALVES, 1985). Isto criou um sistema altamente fragmentado de representação proporcional devido a baixas barreiras à formação partidária, que constituíam um desafio adicional ao sistema presidencialista. Houve tentativas de tornar o sistema menos fragmentado, mas elas foram desautorizadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF).² O desenho do sistema brasileiro dividiu cientistas políticos: alguns argumenta-

2. O Supremo Tribunal Federal declarou não constitucional uma das legislações mais importantes que tinha potencial para evitar a crise atual. A lei estabelecia o limite mínimo de 5% para a representação partidária no Congresso. A Suprema Corte declarou que a lei violava os direitos das minorias, apesar de ser aplicada em importantes democracias pelo mundo.

ram que o sistema não poderia produzir governabilidade (AMES, 2001), enquanto outros argumentavam que o sistema poderia produzir boa governança e sucesso legislativo do Poder Executivo (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998). Além disso, o desenho institucional brasileiro fortaleceu o STF e o sistema judiciário como um todo.

Neste artigo, assumiremos uma posição intermediária no debate entre Ames e Limongi/Figueiredo. Argumentaremos que o desenho do sistema de representação no Brasil tem problemas vários, mas poderia funcionar bem desde que interagisse com um sistema de participação que ajudasse a lhe conferir legitimidade. Além disso, o sistema político perdeu influência para o sistema judiciário na representação da cidadania. O arranjo político baseado na integração da representação e participação foi provisório e desabou depois das manifestações de junho de 2013, o que abriu caminho para diferentes ataques à representação e à participação tanto dos atores sociais quanto do sistema judiciário. Nesta primeira sessão do artigo, descreverei a estrutura de representação e participação no Brasil desde 1988. Na segunda parte, vou mostrar como 2013 desencadeou a crise deste sistema. Na terceira parte, mostrarei a tentativa fracassada do sistema judiciário de resolver a crise de representação.

Principais elementos de participação e representação no Brasil

A representação e a participação como práticas políticas foram estabelecidas no Brasil por meio de diversas legislações infraconstitucionais promulgadas depois de 1988. As principais legislações relativas à representação foram relativas ao financiamento de campanhas, a exemplo da Lei no 8.713/1993, que permitia às grandes empresas brasileiras contribuir no financiamento de candidatos com até 5% de suas receitas.³ No entanto, no que diz respeito à representação e à organização do sistema político, nenhuma instituição formal teve tanta influência

3. As Leis eleitorais 9096/1995 e 9.04/1997 não tocam especificamente no financiamento partidário.

quanto a instituição informal de nomeação de deputados para cargos de primeiro e segundo escalões do governo Federal. Embora todo sistema de representação implique a nomeação para cargos administrativos, no sistema brasileiro esse processo dá um passo adiante: ele confere ao indicado amplas prerrogativas na nomeação para cargos administrativos, sendo usado para ampliar o apoio político ou o financiamento de futuras candidaturas. No entanto, este sistema gera fortes ilegalidades que estão sob escrutínio das instituições de controle desde 2014 (AVRITZER, 2015).

Juntas, estas instituições tiveram um duplo impacto na representação e na organização do sistema político. Se observarmos um primeiro período de estabelecimento desse sistema (1994-2010), podemos ver sucesso na governabilidade que, à primeira vista, tem sido associada à representação. Entre 1994 e 2010, dois partidos tornaram-se hegemônicos no Brasil, PSDB e PT.⁴ Durante a administração de um deles, o outro foi oposição. Nas eleições de 1994, 1998, 2002, 2006 e 2010, os partidos vencedores para as chapas presidenciais também fizeram maiorias nas eleições proporcionais, apesar do sistema político fragmentado, como mostra a tabela 1 abaixo. Assim, o Brasil precariamente construiu um sistema de governança baseado na representação eleitoral, mas dependendo da elaboração de acordos instáveis de governança. O pressuposto do sistema era que o PSDB e o atual Democratas estavam mais preocupados com a austeridade fiscal, enquanto o PT e o PMDB estavam mais preocupados com a redução das desigualdades sociais. Cada partido concorria para presidente com uma plataforma coerente com sua proposta política.

4. PT e PSDB são os dois partidos do movimento de democratização. O PT foi criado ainda em 1980 e representou importantes movimentos sociais e o novo sindicalismo. O PSDB foi criado após a promulgação da Constituição de 1988 e é o partido das elites intelectuais do processo de democratização. Ver Menegello, 1988.

Tabela 1: Representação partidária e coalizões políticas no Brasil

Coalizão/ Presidente	Partidos da coalizão	Número de partidos na coalizão	Número de assentos na coalizão	Número de assentos do partido do presidente
FHC I 1	PSDB, PFL, PMDB e PTB.	4	289	62
FHC II 1	PSDB, PFL, PMDB e PPB.	4	348	99
Lula I 1	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PDT, PPS e PV.	8	219	90
Lula II 1	PT, PR, PCdoB, PSB, PTB, PMDB, PP e PRB.	8	311	83
Dilma I 1	PT, PR, PCdoB, PSB, PMDB, PDT e PP.	7	326	87
Dilma II	PT, PMDB, PSD, PP, PR, PROS, PDT, PC do B e PRB.	8	304	69
Temer	PMDB, PSDB, PPS, PSDB, PSD, PR, DEM, PTB, PP, PRB, PSB e PV.	12	358	67

Fonte: elaborado pelo autor

Ao mesmo tempo que a representação tem desempenhado seu papel, a participação evoluiu como uma ferramenta adicional para estabilizar um sistema de representação com um claro déficit de legitimação. Este déficit foi causado pela enorme presença do dinheiro e dos lobbies dos interesses privados no Congresso. Este processo diminui a capacidade do Congresso de mediar movimentos sociais e reivindicações da opinião pública em relação ao Estado. A participação no Brasil assumiu o papel de uma forma de mediação entre atores sociais organizados e o Estado. Foi implementada após a promulgação da legislação infraconstitucional da Saúde (a Lei Orgânica da Saúde, LOS), da Assistência Social (Lei Orgânica da Assistência Social, LOAS) e do Estatuto da Cidade. Envolveu principalmente a criação de conselhos em nível local durante os anos 1980, que influenciaram políticas sociais específicas em nível municipal, como saúde e assistência social. O resultado foi uma combinação virtuosa entre a eleição de políticos de centro-es-

querda e sua base de apoio e as decisões sobre políticas sociais tomadas em nível local por meio de instituições participativas.

Após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente, em 2002, os conselhos foram ampliados para o nível nacional, bem como as Conferências Nacionais. Os dois mandatos de Lula estabeleceram um novo padrão de participação no Brasil. Das 115 Conferências Nacionais realizadas desde 1941, 74 ocorreram durante o governo Lula. A administração petista padronizou Conferências Nacionais pelo lado organizacional: todas foram convocadas por decreto presidencial ou pelo ministério por meio de ato administrativo (portaria); todas elas envolvem debates nos três níveis de governo (municipal, estadual e nacional); todas encaminham deliberações e recomendações ao governo; todas as decisões de conferências se tornaram decretos legais assinados pelo presidente.⁵ As decisões das conferências também se tornaram projetos de lei ou iniciativas legais do governo federal em muitos casos (SANTOS e POGREBINSCHI, 2010).

Assim, o Brasil estava desenvolvendo um sistema precário de conexão entre representação e participação até 2014. No plano eleitoral, a conexão entre partidos políticos e diferentes formas de organização da sociedade brasileira ocorreu por meio da rotatividade no poder do PSDB e do PT. No entanto, estas formas também eram frágeis porque, no nível financeiro, uma representação de interesses privados foi reforçada no Congresso Nacional. Mancuso (2015) mostrou que os 15 maiores contribuintes de campanhas para a presidência e a Câmara dos deputados representaram 32,5% entre todas as doações eleitorais e contribuíram para mais da metade das campanhas bem-sucedidas. Ao mesmo tempo, o nível de fragmentação e multiplicação do número de partidos

5. Lula assinou decretos com a maioria das decisões das Conferências Nacionais, o que não significa que todas estas decisões tenham se tornado lei. A maioria das decisões na área de políticas públicas exigia projetos de lei e, em muitos casos, as decisões contrariavam leis existentes. O aborto é um bom exemplo: foi aprovado na Conferência Nacional sobre direitos humanos em 2010 e foi rejeitado na Conferência Nacional sobre saúde. Em ambos os casos, as decisões transformaram-se em decretos.

dificultava a representação. Todos estes elementos de fragilidade estão no pano de fundo da crise política que escalou a partir das manifestações de junho de 2013.

Junho de 2013 como deterioração da representação e a crise da participação

Todas estas condições mudaram após junho de 2013, quando setores localizados politicamente à esquerda do PT e do governo Dilma começaram a se reunir. Eles compartilhavam insatisfação com as políticas urbanas e pela ruptura do Partido dos Trabalhadores com compromissos históricos em torno dos direitos urbanos, que se materializou nas normas em torno da realização da Copa do Mundo de 2014. Estes setores vinham se mobilizando desde 2012 e as manifestações começaram a ganhar expressão em abril de 2013, mas a dura repressão de uma manifestação sobre as tarifas de ônibus em São Paulo, em 7 de junho de 2013, foi o catalisador que alterou a escala do movimento. Grandes manifestações no Rio, em São Paulo e em Belo Horizonte se seguiram – cada uma delas contando com a participação de centenas de milhares de pessoas. Estas manifestações duraram três semanas e mudaram o pacto político que vinha sendo aplicado no Brasil desde 2003.

Três conjunturas críticas marcam junho de 2013. A primeira é o surgimento, fora do sistema político e fora do sistema de representação, de atores conservadores que desafiaram o pacto político pós-democratização. Tal pacto, que foi construído em torno de uma grande coalizão política com acesso especial a cargos administrativos do governo, teve como principal pré-condição a legitimidade deste acordo na opinião pública, ou seja, sua aceitação como uma forma normal de fazer política. A segunda conjuntura crítica é relativa às mudanças na relação entre o PT e seus parceiros políticos no Congresso. A terceira é a reação das instituições judiciais aos novos acordos entre o sistema político e a administração pública. Permitam-me elaborar cada um destes elementos.

Ao nível dos atores sociais, a mudança mais im-

portante foram as enormes multidões que tomaram as ruas em junho de 2013. O movimento surgiu patrocinado por atores de esquerda contra o aumento das tarifas de ônibus e as ilegalidades envolvidas nas obras públicas para a Copa do Mundo, principalmente no nível urbano (AVRITZER, 2016). No entanto, ainda durante o mês de junho, atores conservadores adquiriram nova força, principalmente nas redes sociais. O aspecto mais importante deste elemento de fortalecimento foi a criação de novos perfis no Facebook, como o perfil do MBL (Movimento Brasil Livre) ainda em junho. A rede do MBL, que se tornaria um dos elementos mais fortes do novo movimento conservador no Brasil durante 2014 e 2015, foi criada algumas semanas após o surgimento do movimento. Imediatamente, iniciou-se um processo de diferenciação dentro do campo dos manifestantes.

Assim, surge uma primeira diferenciação entre atores sociais, que terá centralidade nos processos que irão conduzir à eleição do presidente Jair Bolsonaro e mudar toda a estrutura de participação no Brasil. De um lado, as formas de participação que possuíam um desenho mais clássico e interativo (PATEMAN, 1980) passam a estar hibridizadas com formas de mobilização nas redes sociais (AVRITZER, 2017). Ainda em 2015 temos esta hibridização do participativo com o digital com amplas manifestações públicas às quais se seguiam fortes polêmicas digitais. Com o tempo, as formas interativas de participação foram paulatinamente cedendo lugar às formas digitais de mobilização, até que as primeiras desapareceram quase por completo da conjuntura.

Os manifestantes de junho de 2013 propuseram uma reforma política para combater um segundo elemento do sistema de representação. A reforma política no Brasil é um nome abstrato para mudanças coordenadas no sistema político. O sistema político brasileiro há muito tempo precisa de reformas de financiamento de campanha, bem como ações para deter a fragmentação partidária. Todos estes elementos se fundiram em junho de 2013 sob a bandeira geral da reforma política. Em agosto de 2013,

o governo Dilma decidiu apresentar uma proposta de reforma política que incluía o financiamento público para a campanha eleitoral e o fim da coligação proporcional nas eleições para o Congresso. A iniciativa esgarçou ainda mais a relação do governo com o PMDB.⁶ A proposta de reforma política de Dilma Rousseff foi debilitada no Congresso em poucas semanas e as eleições de 2014 ocorreram na pior situação possível, com um financiamento de campanha fraudado associado a um método de representação proporcional que permitiu aos pequenos partidos eleger um grande número de deputados e que permitiu ao PMDB eleger deputados muito conservadores. O resultado foi um Congresso completamente influenciado pelo financiamento privado ilegal e com o governo eleito tendo menos de 20% do apoio dos parlamentares. Pior ainda, um grande número de parlamentares da oposição foi eleito na chapa proporcional da ex-presidente Dilma Rousseff. Esta situação atípica condenou as possibilidades de uma grande e estável coalizão governamental.

As eleições de 2018 ocorreram em um ambiente político ainda mais degradado, que expressava uma forte vontade dos eleitores em punir parlamentares e atores políticos tradicionais. Como resultado da deterioração, uma série de características do sistema político 1994-2014 deixou de existir: em primeiro lugar, a disputa política centrada em dois partidos revezando-se no poder chegou ao final. Em segundo lugar, o PMDB perdeu o seu papel de broker, um viabilizador de diferentes agendas políticas, e perdeu boa parte da sua influência na Câmara dos Deputados. Em terceiro lugar, ampliaram-se as bancadas corporativas de policiais militares e de pastores.

O terceiro elemento crítico da crise política no Brasil é uma crise de participação. As instituições participativas tiveram um papel fundamental nos governos de esquerda

6. Deve-se chamar a atenção que Eduardo Cunha, Presidente da Câmara entre fevereiro 2015 e setembro de 2016, já era uma importante liderança do PMDB e ajudou a frustrar a proposta de reforma política do governo Dilma com financiamento público de campanha. Cunha propôs sua própria reforma política no início de 2015, mas não conseguiu votos suficientes para aprová-la. O parlamentar defendeu o financiamento privado ilimitado e um sistema chamado "distritão", que minimizaria ainda mais o papel dos partidos nas eleições

de 2003 a 2013. Mais de 6 milhões de pessoas participaram das chamadas Conferências Nacionais (SOUZA, 2013) e tanto conferências nacionais quanto conselhos ajudaram na legitimação do sistema político após 2003. As experiências participativas trataram com sucesso de problemas específicos, como o acesso desigual aos bens públicos no âmbito local, incluindo a participação dos atores sociais na elaboração destas políticas. Tais políticas tiveram impactos positivos sobre a situação do precariado brasileiro. A expansão das conferências nacionais em 2003 não pode ser subestimada em termos da produção de apoio às políticas sociais. As conferências nacionais expandiram-se para as áreas de novos direitos e reivindicações de diversidade. Conferências de direitos humanos, sobre mulheres, igualdade racial, população deficiente, população idosa, estiveram entre as novas conferências na área de direitos introduzidas pelo governo após 2003. Além destas, também houve conferências sobre desenvolvimento sustentável, saúde indígena e cultura, entre muitas outras.

A expansão temática das conferências nacionais está relacionada a duas questões importantes para avaliar as instituições participativas e seu impacto na representação. A primeira é a incapacidade de os representantes no Congresso Nacional desempenharem o papel de mediadores em relação às reivindicações dos atores da sociedade civil. A segunda é a decisão dos órgãos governamentais no sentido de estabelecer a mediação com instituições participativas no âmbito administrativo. Devo notar que, em quatro eleições recentes (2002, 2006, 2010 e 2014), o número de representantes de movimentos sociais no Congresso diminuiu. A principal razão para isso foi o alto custo para as campanhas e as amplas coligações realizadas pelo PT no nível proporcional.⁷

7. Embora seja muito difícil estimar o custo da campanha em um país com tal nível de financiamento ilegal, podemos fazer alguns exercícios para sustentar a declaração acima. Samuels apontou que o custo das eleições no Brasil e nos EUA são semelhantes, embora os EUA tenham uma economia sete vezes maior que o Brasil (SAMUELS, 2006). Em seu depoimento para a CPI do Mensalão, Roberto Jefferson mencionou o custo de 7 reais por voto para as eleições proporcionais. Também podemos apontar indiretamente o desaparecimento da representação dos movimentos sociais no Congresso como uma evidência adicional.

Em paralelo, alguns movimentos sociais e atores da sociedade civil tomaram as Conferências Nacionais como o principal fórum de conexão entre a sociedade civil e o Estado. Importantes deliberações sobre políticas públicas foram tomadas em Conferências Nacionais, como a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Assim, as Conferências Nacionais desempenharam o papel de permitir que as administrações do PT estabelecessem canais de conexão e mediação a partir do poder executivo, com maior efetividade, na medida em que o Congresso Nacional não desempenhava o papel de mediar a representação de interesses dos atores da sociedade civil.

Assim, houve um pacto implícito sobre os papéis de representação e participação no Brasil. O principal elemento deste pacto implícito foi o grande apoio que o bloco governamental no Congresso estava disposto a oferecer a propostas na área de políticas sociais e na área de participação política (NOBRE, 2013). Na área de participação política, a consequência foi que os deputados do bloco de apoio do governo muitas vezes apoiaram iniciativas de Conferências Nacionais e as transformaram em projetos de lei. Alguns exemplos deste processo são muito instrutivos: Paulo Lustosa, importante deputado do PMDB do Ceará, esteve no comitê organizador da Conferência Nacional da Juventude.⁸ Em uma ocasião, a professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) ressaltou que o Plano Nacional de Educação (PNE, Lei no 13.005/14) deveria incluir questões de gênero, como havia sido deliberado pela Conferência Nacional de Educação. Em projeto de lei, a então deputada Mara Gabrilli (PSDB-SP) defendeu a incorporação de decisões da 3ª Conferência Nacional sobre Pessoas com Deficiência, que ocorreu em 2012. Assim, as Conferências Nacionais criaram uma

8. Conferências Nacionais são grandes assembleias que acontecem em nível municipal, estadual e nacionais. Elas estabeleceram agendas organizadas da sociedade civil para as áreas específicas de políticas públicas. Estas agendas não eram obrigatórias para o sistema político, mas muitas vezes foram incorporadas em projetos de lei, inclusive por membros conservadores do sistema político, como mostra o exemplo acima.

agenda que foi retomada por representantes no Congresso Nacional e que ajuda a compensar a hegemonia dos interesses econômicos privados no Congresso.

Mais uma vez, junho de 2013 pôs fim a este pacto. Após aquelas manifestações, o Congresso Nacional questionou a sobreposição informal entre representação e participação. É importante ressaltar que o PMDB tornou-se o líder da oposição a esta sobreposição. Assim, no final do primeiro mandato de Dilma Rousseff, tivemos uma tríplice crise de representação, baseada na erosão da capacidade de fazer alianças políticas, na erosão da capacidade de reformar o sistema político e na erosão da capacidade de compensar a falta de representação nas instituições participativas. Todos estes elementos estarão associados a uma forte intervenção do sistema judiciário sobre as instituições políticas.

O colapso do sistema de representação e participação

O modelo de democratização envolvendo um trânsito entre o Congresso Nacional e as instituições participativas terminou após as manifestações de junho de 2013. Logo após as eleições de 2014, as crises de representação e de participação fundiram-se em uma forte crise, cujas origens estão ligadas também à fracassada reação do governo Dilma Rousseff às manifestações, centrada na pretensão de realizar uma reforma política.

A primeira crise que envolveu a diminuição da legitimidade da representação estava diretamente relacionada aos questionamentos às nomeações políticas pelo executivo. O Brasil tem, desde 1994, um processo instável de seleção e mudanças de ministros (veja tabela 2 abaixo): Cardoso nomeou 98 ministros e Lula nomeou 106. Tanto no caso de Cardoso quanto no de Lula, mudanças nos ministros nomeados travaram crises na relação entre o governo e o Congresso. Dilma indicou 116 ministros em cinco anos e meio. O volume mais alto entre os três presidentes deve-se à perda da maioria no Congresso. Cada tentativa do governo Dilma Rousseff de travar a crise po-

lítica por meio da nomeação de novos membros conservadores do PMDB foi recebida com fortes críticas pela mídia, pela opinião pública e por setores populares do PT. Isso tornou impossível qualquer tentativa de deter a crise no Congresso por meio de nomeações ministeriais.

Tabela 2: Número de ministros nomeados no Brasil de 1994 a 2016, por presidente

Presidente	Número de Ministros	Ministros do PMDB	Número médio de ministros nomeados por ano
Fernando Henrique Cardoso	98	-	12
Lula	106	5	13
Dilma Rousseff	117	6	17

Fonte: elaborado pelo autor

Esta inédita dificuldade de nomeação do ministério levou a uma crise política baseada na perda do controle da formulação de políticas pelo Poder Executivo. Em paralelo, crescia a oposição da opinião pública à política econômica. Ainda durante o processo eleitoral de 2014, a política econômica do governo Dilma Rousseff foi questionada. A presidente defendeu sua política econômica nos termos mais fortes e provavelmente foi reeleita devido a esta defesa. No entanto, poucos dias após a reeleição, ela decidiu mudar de posição e optar por um plano de estabilização ortodoxa. O eleitorado de Dilma rejeitou fortemente a mudança, ao mesmo tempo que o Poder Executivo não tinha apoio no Congresso para travar a crise. Dilma perdeu a maior parte de seu apoio neste movimento. Ela foi eleita em 26 de outubro com 51,64% dos votos. Em 4 de dezembro, uma pesquisa da *Folha de S.Paulo* mostrou-a com 54% de apoio. No início de fevereiro, a primeira pesquisa após a posse do segundo mandato mostrou-a com 23% de aprovação e, em março, apenas 70 dias após sua posse, ela teve 13% de aprovação e 62% de desaprovação. Algo parecido ocorreu com Temer e Bolsonaro. Apesar de terem altos níveis de aprovação, ambos perderam legitimidade muito rapidamente.

Temer depois da revelação de um esquema de corrupção e Bolsonaro com ações altamente polêmicas no campo dos direitos humanos, ensino superior e meio ambiente.

Assim, o impeachment está ligado à crise da representação política. O impedimento da ex-presidente Dilma Rousseff se tornou possível pela conjunção de alguns motivos. Primeiro, porque ela perdeu o apoio de parte do próprio eleitorado devido à mudança de rumo da política econômica do governo. Segundo, porque a opinião pública e a mídia não apoiaram nenhum dos movimentos do governo para se fortalecer no Congresso.⁹ Terceiro, o impeachment foi possível porque as estruturas de participação social que desempenhavam o papel de dar apoio extraparlamentar ao governo em momentos de crise no parlamento deixaram de funcionar.

O impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff representou a transformação deste instituto em política normal. Depois dele, tivemos o pedido de impeachment do ex-presidente Temer – que sobreviveu ao processo, mas não à crise de legitimidade na opinião pública. Jair Bolsonaro está desde a sua posse sob a ameaça de impeachment com diversos pedidos protocolados na Câmara. No entanto, o fenômeno que mais chama a atenção neste momento é o impeachment como um processo subnacional de remoção de governadores. Apenas durante o ano de 2020, três processos de impeachment foram instaurados no nível estadual, resultando na remoção de dois governadores, o do Rio de Janeiro e o de Santa Catarina. Assim, a principal herança da normalização do impeachment, no atual momento da crise da representação, é uma forte instabilidade política que permite mudanças profundas na estrutura da representação. A remoção de governadores e até mesmo de prefeitos passa a ser moeda corrente, jogando ainda mais água no moinho da crise da representação.

A participação vive um conflito parecido. O conflito

9. A mídia é um ator separado no processo de deslegitimação do sistema político no Brasil. O Brasil tem uma mídia muito concentrada e um monopólio virtual de TV (LIMA, 2015).

em torno da participação surgiu ainda antes das eleições de 2014, em torno do Decreto no 8243, emitido pela presidente Dilma Rousseff poucos meses antes do pleito. O tema do decreto foi a instituição de uma Política Nacional de Participação Social (PNPS). De acordo com a norma “o objetivo da PNPS foi criar mecanismos e democráticos para o diálogo e a atuação conjunta entre governo e sociedade civil”. O decreto institucionalizou todas as instituições participativas – conselhos, conferências, audiências públicas e mesas de negociação, entre outras. Também ampliou a participação para além da área da política social.

No entanto, a reação ao decreto no Congresso foi intensa. E não veio do PSDB ou da oposição. Veio do PMDB, através do presidente do Congresso Nacional, Henrique Alves, e da imprensa (*Estado de S.Paulo*, 29/05/2014). Um decreto do Congresso (1491-14), de autoria de dois deputados – Mendonça Filho (PMDB-PE) e Ronaldo Caiado (PMDB-GO) –, propôs o cancelamento do decreto presidencial devido a uma mudança no papel do representante político. Segundo eles, tratava-se de “uma invasão de competência do Congresso Nacional e um ataque à ordem constitucional do país”. O Decreto no 8243 foi revogado em 29 de outubro de 2014, poucos dias após o resultado final das eleições de 2014, mostrando que a presidente não fortaleceu sua liderança política nas eleições em relação aos membros do Congresso, fato que afetou o futuro das instituições participativas, uma vez que novos mecanismos de financiamento faziam parte do decreto.

Entre 2014 e 2019, a crise brasileira extravasou para o sistema de participação. O conflito começou com a mudança de posição do Congresso em relação à complementariedade entre participação e representação, levou à revogação do Decreto no 8243, e estendeu-se ao conjunto do sistema político e judicial depois da eleição presidencial de 2018. Em abril de 2019, o presidente Jair Bolsonaro no Decreto no 9759/2019, apelidado de Decretão. Ali, o presidente da República tentou extinguir

todos os colegiados instituídos por atos normativos inferiores a decretos, por atos de outros colegiados, e por decretos, “incluídos aqueles mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem”. Tivesse sido mantida a redação inicial do decreto, teria sido de fato desmontada toda a estrutura participativa brasileira. Em ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 6121, o PT pediu a suspensão de dispositivos do Decreto no 9.759/2019 sobre a extinção de colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A decisão liminar do ministro Marco Aurélio manteve todos os colegiados instituídos por lei. Assim, é possível perceber que nem a agenda de disputa sobre a representação nem a agenda de disputa sobre a participação chegaram ao fim com as eleições de 2018. Pelo contrário, apenas se acentuaram e levaram a disputa para o poder judiciário.

Da crise política à dupla crise da participação e da representação

O processo de desmonte das estruturas de representação e de participação no país se iniciou com a crise política e com interferências nas políticas públicas, especialmente nas prerrogativas do Legislativo e nas formas de representação e de participação. A Constituição brasileira não foi muito específica na sua definição de direitos sociais e tem capítulos sobre diversas políticas públicas, tornando fácil judicializá-las. Assim, no caso da saúde, a Constituição declarou simplesmente que “A saúde é direito de todos e dever do Estado” (Art. 196). Com base neste texto, o Poder Judiciário passou a dar decisões favoráveis a tratamentos não previstos e até mesmo a tratamentos experimentais caros. O Ministério da Saúde contestou estas decisões e o Estado brasileiro passou a alegar que a política de saúde era uma prerrogativa do Poder Executivo e, portanto, o Poder Judiciário não poderia interferir. A posição do Ministério da Saúde foi derrubada pelo Supremo Tribunal Federal, que afirmou que o sistema jurídico tinha a capacidade e o direito de

interferir na formulação de políticas públicas (SARLET e MOLINARO, 2011:32). Esta foi a primeira linha de interferência sobre prerrogativas geradas pelo sistema eleitoral de representação.

O segundo tipo de desafio à representação e ao sistema político foi a interferência direta do sistema judiciário sobre os procedimentos do Legislativo. Como a Constituição de 1988 e as leis infraconstitucionais nunca enfrentaram efetivamente o financiamento de impostos e os lobbies econômicos, os membros do Congresso acabaram quase todos acusados de irregularidades. O Supremo Tribunal Federal usou estas oportunidades para estabelecer uma vantagem em relação ao sistema político. Isso começou com a decisão sobre a fidelidade partidária, a primeira decisão sobre a organização do sistema político tomada pela Justiça Eleitoral, em 2008. Recebeu amplo apoio da mídia e dos atores da sociedade civil. Continuou com a interferência atual no julgamento interno do presidente do Senado, Renan Calheiros. O STF interferiu e estabeleceu o voto aberto do Senado neste caso e voltou a fazê-lo em 2019. Assim, estabeleceu-se no Brasil uma ampla tradição de interferência judicial na organização do sistema político que não torna o sistema nem mais transparente nem mais representativo.

O terceiro tipo de desafio tanto à representação quanto à participação foram decisões do Supremo Tribunal Federal tanto em impasses internos ao Congresso como em temas fortemente marcados pela mobilização de atores coletivos em nome de minorias. A primeira grande decisão neste sentido foi na demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol, em 2009. Logo depois, a Suprema Corte decidiu favoravelmente a um caso sobre a legalização da união civil de pessoas do mesmo sexo. O Supremo Tribunal Federal também legalizou a ação afirmativa em termos de cotas nas universidades. Assim, uma segunda fonte de conexão entre atores da sociedade civil e o Estado, que era realizado por instituições participativas, migrou para o nível judicial.

Outro aspecto da decisão do STF, que é ainda mais

preocupante em termos de consequências políticas, é o pedido de afastamento do presidente da Câmara dos Deputados pelo Ministério Público, o que se repetiu em diversas instâncias subnacionais com pedidos de remoção dos governadores de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Amazonas nos últimos quatro anos. Os pedidos de afastamento levados ao poder judiciário são quase sempre contraditórios com as constituições estaduais e baseados em alegações de corrupção por opositores. Eles enfraquecem o sistema de representação e frequentemente não substituem corruptos por não corruptos, mas apenas readequam as relações de poder. Assim, os casos acima mostram que o sistema de representação foi sendo substituído em diversos níveis por um Supremo Tribunal Federal que assumiu a dianteira do processo de remoção de membros dos poderes legislativos e executivo e tomou em suas mãos decisões sobre políticas públicas. É importante ressaltar que nenhuma decisão de remoção de membros do poder executivo pelo Supremo Tribunal Federal segue a letra escrita da Constituição. Neste sentido, foi a crise de representação que permitiu ao Supremo Tribunal Federal e aos judiciários estaduais assumir uma posição que está acima da soberania gerada pelo sistema eleitoral.

Em conclusão, é possível afirmar que a representação e participação estão em crise no Brasil no sentido de que são incapazes de gerar legitimidade para o sistema político existente. O sistema que foi criado em 1988 não foi o melhor possível e manteve muitos vícios do período anterior, mas o que reduziu a dimensão desta crise por um tempo foi justamente a sobreposição de representação e participação. A crise de representação atingiu seu auge quando o presidencialismo perdeu o controle do Congresso, com Dilma Rousseff. Nenhum dos presidentes posteriores retomou esta relação com legitimidade. Ao mesmo tempo, o Congresso descontinuou sua relação com as instituições participativas.

A participação vinha permitindo uma mediação entre atores da sociedade civil e a administração pública

em um momento em que a representação não estava mais cumprindo este papel, se é que ela conseguiu cumpri-lo bem em algum momento pós-1988. Ambos os mecanismos entraram em crise em 2013-2014 e ainda não se recuperaram. É possível argumentar que a dupla crise de representação e de participação torna a crise do sistema político brasileiro ainda mais aguda e permitiu que um terceiro ator, o poder judiciário, entrasse em campo e tomasse as decisões mais importantes nos conflitos acentuados sobre a política que o Brasil vive. No entanto, como este ator não foi eleito e não será capaz de ter legitimidade no longo prazo, a questão é o que restará do sistema de representação. Somente uma reforma política que restabeleça uma relação produtiva entre representação e participação terá as chances de recuperar o sistema político da profunda crise de legitimidade e restabelecer a relação entre a opinião e a representação no Brasil.

Referências

- ALVES, M. H. M. 1985. *State and opposition in military Brazil* (Vol. 63). University of Texas Press.
- AMES, B. 2001. *The deadlock of democracy in brazil: interests, identities, and institutions in comparative politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- BOBBIO, N., MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. 1988. *Dicionário de política*, v. 2. Brasília: UnB.
- AVRITZER, L. 2008. "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Opinião pública*, 14(1), 43-64.
- AVRITZER, L. 2015. "Entre o conflito de interesses e a nova institucionalidade política". *Novos Estudos CEBRAP* (Impresso), v. 103, p. 211-217.
- AVRITZER, L.. 2016. *Os impasses da democracia no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. v. 1. 153p
- AVRITZER, L. 2017. *O constitucionalismo democrático Latino-Americano em debate: Soberania e separação de poderes e sistema de direitos*. Belo Horizonte: Autêntica.
- COHEN, Joshua. 2010. *Rousseau*. Oxford University Press.
- FRAILIN, Richard. *Rousseau and representation*. New York: Columbia University Press. 1978.

FIGUEIREDO, Argelina, & LIMONGI, Fernando. 1998. "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão". *Lua Nova*, nº44, p. 81-215.

LIMA, Venício Artur de. "As liberdades de expressão e da imprensa e a cultura do silêncio no Brasil". *Communicare* (São Paulo), v. 15, p. 12-19, 2015.

MANCUSO, Wagner Pralon. (2015). "Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa". *Revista de Sociologia e Política*, 23(54), 155-183. <https://doi.org/10.1590/1678-987315235409>

MANIN, B. 1997. *The principles of representative government*. Cambridge University Press.

NOBRE, M. *Choque de democracia: razões da revolta*. Editora Companhia das Letras. 2013.

PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press. 1980.

PATEMAN, Carole. Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, Volume 10, Issue 1pp. 7-19. 2012

PITKIN, H. F. *The concept of representation*. University of California Press. 1967.

PRZEWORSKI, A. *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge University Press. 2010.

REHFELD, A. 2005. *The concept of constituency: Political representation, democratic legitimacy, and institutional design*. Cambridge University Press.

ROSANVALLON, P. *Por uma história do político*. Alameda. 2010.

ROUSSEAU, J. J. *The social contract and other later political writings*. Cambridge University Press. 1997.

SAMUELS, D. *Financiamento de campanha no Brasil e proposta de reforma. Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 133-153, 2006.

SANTOS, F. e POGREBINSCHI, T. *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). (2010).

SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. "Democracia: separação de poderes eficácia e efetividade do direito à saúde no judiciário brasileiro". Observatório do Direito à Saúde. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010/2011. p. 78.

SOUZA, Clóvis. 2013. "A que vieram as conferências nacio-

nais”. In Avritzer, L. e Souza, C. 2013. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília. IPEA.

Transparência, Accountability e Ética*

Vitor Peixoto e Felipe Quintanilha¹

Introdução

A relação entre representantes e representados no sistema democrático tem sido uma preocupação dos teóricos desde o momento em que se tornou inviável a existência de democracia direta em sociedades complexas, ou seja, desde que se inventou a própria ideia de representação política, esta relação tem sido objeto de inquietação teórica.

Nos sistemas poliárquicos² modernos, é intrínseco à própria concepção de representação o controle dos representantes pelos representados. Para que haja um controle efetivo, exigem-se duas condições *sine qua non*: por parte dos representantes, a prestação de contas com transparência, e a capacidade cognitiva de avaliar e julgar os resultados da parte dos representados. Duas características normativas que estão longe de serem facilmente decantadas a ponto de serem operacionalizadas na realidade.

*Artigo produzido em 2021

1. Vitor Peixoto

Doutor em Ciência pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, atualmente é professor associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, membro do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política – UENF. Autor de “Eleições e Financiamento de Campanhas no Brasil”, ed. Garmond, e diversos artigos em revistas especializadas.

Felipe Quintanilha

Mestre e Doutorando em Sociologia Política na Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF. MBA em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas – FGV. Especialista em licitações e contratos pela Fundação Getúlio Vargas – FGV Law Program.

2. Poliárquia é um conceito introduzido por Robert Dahl (1997) para se referir aos sistemas políticos reais que mais se aproximam do ideal normativo democrático. Quanto mais inclusivo no quesito participação (menos barreiras impostas a grupos de indivíduos houver) e mais institucionalizada a contestação pública (possibilidade de realizar oposição ao governo e contestar suas ações), mais próximo do ideal democrático o país é classificado. Sistemas em que não há participação nem contestação pública são classificados como hegemonias fechadas. Já os sistemas com participação e sem contestação são denominados de hegemonias inclusivas. Por fim, sistemas com baixa participação que permitem contestação foram classificados como hegemonias competitivas.

No intuito de dar conta desta complexa relação e suas multidimensões, existe o conceito de *accountability*, que dada a sua importância dentro do sistema democrático há uma enorme variedade de significados e atributos a depender do teórico que se escolha, assim como vários outros conceitos polissêmicos em disputa nas ciências humanas.

O principal objetivo deste capítulo é apresentar um sobrevoo nas diversas e variadas concepções do conceito *accountability*, suas dimensões, seus usos, funções e desafios dentro da vida ordinária dos sistemas políticos reais. Portanto, na primeira parte, apresentamos a questão conceitual de acordo com autores clássicos. Em seguida, daremos ênfase à dimensão da transparência pública e aos mecanismos institucionais para avaliar governos. Por fim, encerramos com uma discussão acerca dos desafios dos sistemas políticos em prevenir, detectar e punir condutas éticas intoleráveis e danosas para a democracia, assim como os riscos inerentes às próprias atividades de fiscalizar e disponibilizar informações públicas.

Apresentação dos conceitos de transparência e *accountability* na moderna democracia liberal

O termo *accountability* não encontra tradução perfeita na língua portuguesa, razão pela qual todos os autores assumem o termo no vernáculo original de concepção. Todavia, não só do ponto de vista da palavra, isto é, não é só a questão da busca pela tradução literal para o português, quanto à raiz semântica do termo se verifica certa dose de ambivalência, pois apesar de se aproximar da ideia de prestar contas, em português, também evoca conceitos de relatos narrativos (contação de histórias – *narrative accounts*) e também de contabilidade (contas financeiras – *financial accounts*). Verifica-se que o termo é amplo no que diz respeito ao seu campo de atuação, não havendo consenso sobre o que realmente seja, isto é, sobre seu significado, limites semânticos e estrutura interna, havendo ainda limites complexos e sem definição (SCHEDLER, 1999a).

Schedler (1999) defende que a *accountability* política traz duas conotações básicas, formando uma estrutura bidimensional capaz de abranger diversos outros termos que descrevem iniciativas de imposição de regras ao exercício do poder. Ele avança indicando que, em vez de denotar uma técnica específica de domesticação do poder, a *accountability* política traz distintas formas de evitar o abuso do poder político, que vão desde a sujeição do poder a ameaças de sanções, passando pela obrigatoriedade de que ele seja exercido com transparência e chegando à imposição de justificativa dos atos por parte dos seus detentores.

O conceito de *accountability*, em grande medida, está associado à capacidade de garantir que os agentes do governo sejam obrigados a justificar suas ações, a prestar contas. Apesar de estar correto, isso deve servir de ponto de partida, pois, como já demonstrado até aqui, *accountability* é muito mais abrangente. A esta dimensão do conceito de obrigação de informar e justificar suas ações associa-se à ideia de *answerability*, que indica a obrigação de prestar contas a alguém e a obrigação de responder a perguntas, isto é, exigir contas de alguém implica na oportunidade de fazer perguntas (SCHEDLER, 1999b).

A dimensão de *answerability* exige daquele que exerce o poder que informe sobre suas decisões e/ou ele explique suas decisões, configurando as dimensões informativa (exigência de fatos confiáveis) e argumentativa (razões válidas) de *accountability*. Além das vertentes informativa e explicativa, o conceito de *accountability* também apresenta uma dimensão de *enforcement*, que contém elementos que permitem recompensar bons comportamentos e punir os maus.

Importante mencionar que muitos autores cravam que essa capacidade de punir é essencial para *accountability* política, que regras efetivas devem ser acompanhadas de mecanismos de monitoramento que evitem que eventuais violações passem despercebidas, mas que, além disso, também existam mecanismos de aplicação

efetiva para garantir que atos ilícitos sejam punidos. Neste sentido, o exercício da *accountability* que demonstre eventual má conduta e que não imponha ao agente responsável algum tipo de consequência material será vista como de uma *accountability* de aparência ou “de fachada” (SCHEDLER, 1999a).

Como se vê, o *enforcement* é a capacidade de punir realmente o mau gestor público, e essa punição pode se dar de várias maneiras, sendo as de maior potencial drástico no mundo da política a exposição pública e a remoção do cargo, além de multa e até prisão. Para o agente político, a crítica pública e a perda do cargo podem decretar o fim de uma carreira política. Todavia, em certos casos, tais punições não se mostram suficientes, como nos casos de corrupção ou violação de direitos humanos, onde a sanção legal precisa ser proporcional. Seja qual for o caso, o essencial é que o agente de *accountability* legal tenha poder de punir, sob pena de não haver, de fato, *accountability* nem Estado de Direito (SCHEDLER, 1999a).

Importância da transparência e da *accountability* para o aprofundamento da democracia e do estado de direito

Pelo raciocínio de Schedler trazido no tópico anterior, *accountability* é a obrigação de informar ações e decisões, passadas e futuras, justificá-las e poder sofrer punições em caso de eventual má conduta. A questão que surge é a quem se deve prestar contas.

Analisar e distinguir pelos agentes de *accountability* leva a uma infinidade de subtipos, tais como *accountability* política e moral, *accountability* administrativa e financeira, *accountability* profissional e *accountability* legal e constitucional. No âmbito teórico do exercício de *accountability* política, surge a distinção singular de O'Donnell em duas vertentes de *accountability*: vertical e horizontal, salientando que dentro da vertente vertical existe a versão societal da *accountability* que merece comentários destacados.

Accountability vertical

Utilizando a metáfora espacial da verticalidade, que visa demonstrar a relação hierárquica, com o topo representando os detentores do poder e base os que delegam esse poder, O'Donnell (1998) inaugura a visão de *accountability* vertical, de baixo para cima, com ações individuais ou coletivas dos cidadãos delegatários do poder em face dos que ocupam posições em órgãos do Estado, eleitos ou não.

Como dimensões de *accountability* vertical têm-se as eleições (*accountability* eleitoral), as exigências sociais que podem ser articuladas sem sofrer coerção estatal e a cobertura regular da mídia pelo menos das exigências mais visíveis (*accountability* societal) e dos atos supostamente ilícitos das autoridades públicas (O'Donnell, 1998).

Dentre as dimensões apresentadas, do ponto de vista de configuração de uma poliarquia, a principal delas é a eleitoral³. Destarte, é possível indicar que nas poliarquias, e também como dimensões de *accountability* vertical, como já exposto, os cidadãos punem ou recompensam seus representantes votando contra ou a favor deles ou de seus indicados, em eleições livres e razoavelmente justas, e cidadãos podem articular exigências e denunciar atos ilícitos de autoridades públicas mediante a liberdade de opinião e de associação e mediante o acesso a fontes variadas de informação, incluindo o auxílio de uma mídia razoavelmente livre (*accountability* societal).

Em um clássico debate teórico com os chamados minimalistas, O'Donnell (1998) argumenta que estes autores apresentam ceticismo quanto ao nível com que as eleições são realmente um instrumento por meio do qual os eleitores podem punir ou recompensar seus representantes. Eles argumentam que, por um lado, as instituições democráticas não têm mecanismos para forçar a representação prospectiva, mas, por outro, as eleições retrospectivas, que assumem como informação apenas o

3. De acordo com a definição de Robert Dahl para o conceito de poliarquia, o direito de voto em eleições livres e idôneas participa das duas dimensões teóricas da democratização, que são 1) a contestação pública e 2) o direito à participação em eleições e cargos públicos (DAHL, 1997).

desempenho anterior da autoridade, não são suficientes para induzir governos a agir de forma responsável.

***Accountability* horizontal**

Considerando a já explicada metáfora espacial, a horizontalidade aqui significa o controle exercido no mesmo nível dos agentes públicos, “lado a lado”, em vez de “de cima para baixo” ou “de baixo para cima”.

Assim, *accountability* horizontal é a materialização de agências estatais legalmente permitidas e empoderadas, capazes e dispostas a realizar ações de vigilância rotineira e que, diante de ações ou omissões que possam ser ilegais praticadas por outros agentes ou agências estatais, são capazes de impor sanções criminais ou impeachment (O'DONNELL, 1998).

***Accountability* societal**

A vertente societal de *accountability* diz respeito ao controle exercido pelo indivíduo (cidadão), bem como movimentos sociais e organizações formais. Trata-se da voz do cidadão, individual ou em coletivo, que deseja e espera ser ouvida diante de uma ação ou omissão do agente estatal (O'DONNELL, 2000).

Considerando novamente a metáfora espacial, verifica-se que a vertente societal está abarcada pela *accountability* vertical, pois vem “de baixo para cima”, e, entretanto, nada tem a ver com a questão eleitoral, que é parte primordial da vertical. Talvez por esse motivo, em O'Donnell a vertente societal esteja como um subtipo de *accountability* vertical.

Um grande ponto dessa vertente societal reside na incorporação de atores diferentes, como organizações não governamentais e movimentos sociais, e na ausência de um mandato (formal) para eventualmente punir ou recompensar o agente estatal. Em outras palavras, na *accountability* vertical eleitoral, há a eleição, o voto, em que o cidadão pode agir em relação ao agente estatal ou seu indicado. Na *accountability* horizontal existem as agências estatais legalmente permitidas e empodera-

das. Já em relação à vertente societal, o controle não é formalmente constituído, até porque ela reside em um múltiplo conjunto de associações de cidadãos e de movimentos. Todavia, isso não significa que não possa resultar em sansão legal, pois, mesmo não formalmente constituída, o exercício de *accountability* societal pode ensejar alguma medida dos órgãos de *accountability* horizontal, bem como uma sansão simbólica a partir de mobilizações sociais (O'DONNELL, 2000).

Ainda para melhor esclarecer a vertente societal de *accountability*, é importante trazer a definição de Peruzzotti e Smulovitz (2002):

La accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control. La accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas. (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2012)

Accountability societal, ou social, como também é conhecida essa vertente, resulta de um amadurecimento político e cultural a partir da constituição das novas democracias baseadas no Estado Democrático de Direito, isto é, num conjunto de direitos e deveres que fazem surgir novas formas de intervenção civil, e que giram em torno de políticas de direitos e prestação de contas. Como muito bem apresenta Peruzzotti:

A renovação da cultura política e das tradições democráticas da região se traduz em uma relação mais complexa e tensa entre os cidadãos e seus representantes políticos. Importantes setores da sociedade se negam a exercer um papel meramente passivo, limitado à delegação eleitoral, e assumem uma atitude ativa de supervisão permanente de seus representantes de maneira a assegurar que os comportamentos dos mesmos se enquadrem dentro das normas de responsabilidade e de *responsiveness* que dão legitimidade ao vínculo representativo. Semelhante mudança cultural leva inevitavelmente a uma atitude mais crítica do trabalho da classe política: o representado já não permanece como um sujeito passivo e assume um papel de monitoramento ativo. Esta nova interpretação do contrato representativo enfatiza o estabelecimento de mecanismos e recursos para monitorar e disciplinar os representantes políticos. Já não se trata simplesmente de delegar a confiança às qualidades pessoais de um líder; o que existe é uma preocupação por complementar o ato de autorização política com o fortalecimento de uma rede impessoal de dispositivos institucionais de supervisão e controle do poder. (PERUZZOTTI, 2012)

Nessa mencionada renovação das tradições políticas e democráticas, a partir de uma visão de responsividade, o cidadão passa a exercer outro papel, ou melhor, um papel fundamental no controle do poder: buscar informação, cobrar prestação de contas e monitorar as ações dos representantes.

Além do cidadão autônomo, de maneira individual, outros três novos atores também ganham corpo: movimentos sociais, associações civis e jornalismo independente.

Movimentos sociais

Os movimentos sociais estão ligados a situações pontuais de demanda concreta e particular por parte de

setores sociais diretamente afetados por ações discricionárias do Estado e que, exatamente por essa razão, buscam justiça e/ou esclarecimentos. Geralmente surgem a partir de alguma ação governamental, ou omissão, que resulta em vítimas e grande comoção pública, atraindo os holofotes dos meios de comunicação e angariando o apoio da opinião pública, podendo chegar até mesmo a ter apoio de associações civis e ONGs (PERUZZOTTI, 2011).

Associativismo civil

Formada por profissionais e de caráter permanente, as associações civis se localizam nos setores de elite da sociedade, razão pela qual também são denominadas como sociedade civil organizada. Em busca de soluções para problemas estruturais e de longo prazo, e a partir de uma visão sistêmica, as associações civis são altamente profissionalizadas (PERUZZOTTI, 2011).

Neste grupo se encontram as Organizações Não Governamentais, que inicialmente ganharam repercussão no mundo como entidades de apoio financeiro a projetos de assistência e desenvolvimento em favor de populações subdesenvolvidas, especialmente a partir da década de 1970 (SCHERER-WARREN, 1998).

As modernas ONGs são produtos do século XX, quando o Estado passa a ter papel central na vida das nações (GOHN, 2004). A década de 1990 representou o apogeu do espraiamento das ONGs, especialmente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Eco-92, a partir da qual elas se multiplicaram no Brasil e na América Latina, com ênfase para as que tratavam, por óbvio, de questões ambientais e de sustentabilidade.

As ONGs ganharam espaço enquanto os movimentos populares foram desarticulados ou perderam capacidade de mobilização. Dito de outra, a partir dos anos 1990, os movimentos sociais deixaram de realizar seus protestos e ações públicas, também devido ao alcance de muitos de seus objetivos, o que fez com que eles diminuíssem sua visibilidade na mídia. Exatamente nesse

ponto as ONGs assumiram o espaço, com destaque grande para já mencionada Eco-92, onde o termo e o modelo associativo ganharam enorme visibilidade e popularidade (GOHN, 2004).

Especificamente em relação à transparência e ao acesso à informação, as ONGs tiveram um papel fundamental em toda América Latina, lançando e promovendo várias iniciativas para monitoramento das atividades estatais, com vista à transparência no poder público. Muitas dessas iniciativas foram materializadas por campanhas buscando monitoramento dos gastos e elaboração dos orçamentos públicos, acompanhamento dos processos e campanhas eleitorais, declaração de patrimônio dos agentes públicos e acompanhamento da atividade policial, entre outros (PERUZZOTI, 2011).

Uma importante organização sem fins lucrativos é a Transparência Brasil, fundada no ano 2000 por cidadãos e outras ONGs, e cujo principal objetivo é o combate à corrupção por meio do aumento do grau de transparência e *accountability* no país. Além de diversos projetos nacionais e locais em prol da transparência, a organização disponibiliza gratuitamente diversos bancos de dados com informações da atividade estatal brasileira, bem como manuais, cartilhas e artigos, entre outros.

O terceiro e último exemplo é a Associação Contas Abertas, fundada em 2005, que tem por missão oferecer subsídios para a fiscalização das execuções orçamentárias e financeiras dos entes da Federação, por meio do fomento à transparência, do acesso à informação e do controle social. Esta organização sem fins lucrativos presta serviços a entidades de classe, empresas e veículos de comunicação, como assessoria na mineração de dados públicos, investigação e acompanhamento dos gastos públicos, capacitação na área de finanças públicas e elaboração de estudos técnicos.

Jornalismo independente

Este terceiro protagonista de *accountability* societal, ou social, cumpre uma função dupla, ora como o

grande divulgador que dá visibilidade aos outros atores sociais, ora como jornalismo de investigação e denúncia, que torna públicos atos ilegais por parte dos governantes.

Na sua função primária, os meios de comunicação, ou a mídia, como também é chamada, cumprem um papel fundamental, dando apoio às associações e aos movimentos sociais na busca pela transparência e pelo acesso à informação, fornecendo a visibilidade crucial para as denúncias e demandas da sociedade, objetivando mobilizar a opinião pública para exercer pressão sobre as autoridades (PERUZZOTTI, 2011).

Por outro lado, quando atua na seara da investigação jornalística, a mídia avoca o papel de gerador de denúncias, provocando verdadeira hecatombe política, como os diversos exemplos mundo afora, e que no Brasil pode ser exemplificado pelo já mencionado escândalo do “Mensalão”, que teve sua origem na divulgação de um vídeo pela revista *Veja*, em que um funcionário do alto escalão aparece recebendo propina e indicando que isso era institucionalizado e organizado pelo partido político PTB, especificamente pelo então deputado federal Roberto Jefferson, e que ganha repercussão ainda maior quando o próprio ex-deputado concede entrevista ao jornal *Folha de S.Paulo*, detalhando todo o esquema e delatando todos os envolvidos.

Apresentados os três atores, Peruzzotti (2011) enaltece que, atuando em conjunto, eles potencializam suas ações. Mesmo atuando de maneira isolada, quando interagem alimentando com seus respectivos inputs, o impacto na opinião pública é muito maior, se mostrando mais efetivo e gerando mais impacto também nos agentes públicos envolvidos, uma vez que, em se tratando de *accountability* societal, a punição, em via de regra, é o castigo simbólico aos indivíduos sob suspeita. Outro ponto observado pelo autor se relaciona à dependência dos meios de comunicação por parte da sociedade civil, uma vez que, para alcançar a punição simbólica, através da exposição pública, é crucial

contar com a mídia, até mesmo para causar embaraço na potencial atividade suspeita. Por outro lado, embora esteja cristalino que a mídia é um outlet essencial para a visibilidade, quando “[...] os escândalos que emergem dos movimentos ou iniciativas sociais tendem a captar mais a atenção do público que os escândalos que se referem exclusivamente aos conflitos entre setores da elite [...]”.

Instituições, mecanismos e práticas de transparência no governo contemporâneo

A Constituição Federal de 1988 inaugura uma nova era democrática no país, e com ela conceitos como publicidade e acesso à informação passam a constar expressamente no texto constitucional. Para ser mais preciso, em nenhuma das seis constituições anteriores a palavra “publicidade” sequer era mencionada⁴.

No artigo 37, a publicidade se torna um princípio inescusável, compondo o conjunto de cinco princípios fundamentais que condicionam e norteiam a forma de agir da Administração Pública. São eles: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (BRASIL, 1988).

O acesso à informação se transforma em direito fundamental, conforme o artigo 5º inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988:

[...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Tal direito também é expresso em mais dois trechos da Carta Magna, no inciso II do parágrafo 3º do artigo 37, que, ao tratar da Administração Pública, garante o aces-

4. Importante destacar que, para FACHIN (2014), o entendimento sobre o direito à informação no Brasil surgiu ainda na época do Império, quando a Constituição de 1824 garantia o direito à liberdade de imprensa, expressão e manifestação.

so dos usuários aos registros administrativos e a informações sobre atos de governo, bem como no parágrafo 2o do artigo 216, que determina as providências que se fizerem necessárias para que a Administração Pública franqueie a documentação governamental a quantos dela necessitarem.

Portal da Transparência

Apesar dos ditames expressos na Constituição desde 1988, é possível afirmar que o grande marco em termos de política pública de transparência é a criação, em 2004, por parte da Controladoria-Geral da União, do Portal da Transparência do Governo Federal (CGU, 2013).

O Portal da Transparência do Governo Federal inaugura o que se define como transparência ativa⁵, a partir da disponibilização de informações para o cidadão sem que ele tenha que provocar o respectivo órgão público, disponibilizando um banco de dados com mais de 80 milhões de registros, razão pela qual é considerado uma importante iniciativa de combate à corrupção no Brasil (FACHIN, 2014).

Como exposto nos parágrafos anteriores, o Governo Federal criou o Portal da Transparência por livre iniciativa no ano de 2004, com base no texto constitucional, nas experiências internacionais de transparência, e a partir da criação da Controladoria-Geral da União. Anos depois, em 2009 com a Lei Complementar no 131, e em 2011 com a Lei Federal nº 12.527, nasce a obrigatoriedade de que as informações públicas sejam disponibilizadas em meio eletrônico. Como as duas leis se complementam e tratam de assuntos comuns, a CGU recomenda um portal único por município contendo as informações exigidas na

5. Em relação à transparência ativa, é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo geral por eles produzidas ou custodiadas, conforme artigo 8o da LAI. A transparência passiva, por sua vez, trata do atendimento das demandas formuladas pelos cidadãos. Aqui é importante trazer à baila o entendimento do professor Marco Antonio Karam Silveira (2012) no sentido de que as informações públicas, como o próprio nome indica, pertencem ao cidadão, e, caso o Estado não disponibilize de maneira ativa, estas podem e devem ser requeridas, configurando a vertente passiva da transparência.

legislação, de maneira a facilitar o acesso por parte da população (CGU, 2013).

Conforme consta do Guia de Implantação de Portal da Transparência da CGU (2013), além do exigido pela LC nº 101/2000 através das modificações introduzidas pela LC nº 131/2009, é necessário que os portais da transparência observem os requisitos mínimos da Lei nº 12.527/2011 na divulgação das informações e em seus sistemas. A saber:

- i.** registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- ii.** registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- iii.** registros das despesas;
- iv.** informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- v.** dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;
- vi.** respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;
- vii.** conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- viii.** possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- ix.** possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- x.** divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- xi.** garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

- xii. manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- xiii. indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio;
- xiv. adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

Outro ponto de destaque para os Portais da Transparência é o que indica o inciso IV do artigo 7º da Lei nº 12.527/2011, no que tange à informação primária, íntegra, autêntica e atualizada, cuja definição vem no Decreto Federal nº 7.724/2012, em que a primariedade é definida como a qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações; a integridade, como a qualidade da informação não modificada, inclusive quanto a origem, trânsito e destino; a autenticidade, como a qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; e informação atualizada, como a informação que reúne os dados mais recentes sobre o tema, de acordo com sua natureza, com os prazos previstos em normas específicas ou conforme a periodicidade estabelecida nos sistemas informatizados que a organizam.

Open Government Partnership – OGP

Um ponto histórico relevante na trajetória brasileira em termos de transparência e acesso à informação reside na “Parceria para Governo Aberto”, como é a tradução do *Open Government Partnership – OGP*.

Trata-se de uma iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais como transparência orçamentária, acesso público à informação e participação social.

A iniciativa do Governo Aberto surge em solo americano, quando o presidente Obama enviou um memorando para os chefes dos departamentos executivos e

agências dos Estados Unidos lançando o “desafio para o governo aberto”. A partir disso, organizações não governamentais americanas apoiaram a ideia, que ganhou corpo até ser exposta durante a Assembleia Geral da ONU, em 2010, isto é, o então presidente Barack Obama lançou o OGP durante a 65ª Assembleia Geral da ONU (BERBERIAN, MELLO E CAMARGO, 2014).

O ano de 2011, quando houve de fato a materialização da iniciativa do OGP, foi marcado por manifestações globais por democracia e contra corrupção e desigualdade econômica e social, como a Primavera Árabe, o Indignados, na Espanha, e o Occupy Wall Street, nos Estados Unidos. Em todos os casos, as manifestações foram organizadas a partir das redes sociais e de aplicativos e telefonia móvel por meio da internet.

Após o referido lançamento da iniciativa na reunião da ONU, o Brasil foi o primeiro convidado para formar o Comitê Diretor para o OGP e, em seguida, outros seis países passaram a também o compor – a saber, Reino Unido, África do Sul, Filipinas, Indonésia, México e Noruega. A este Comitê caberia a elaboração de um documento conjunto de constituição da iniciativa, chamado de Declaração de Governo Aberto. O documento foi produzido pelos oito países citados no parágrafo anterior, além de nove organizações não governamentais⁶.

Para corroborar a influência do contexto, o próprio documento, logo em seu início, expressa que os países e instituições não governamentais que o assinam reconhecem:

[...] que as pessoas ao redor do mundo estão exigindo mais abertura no governo, reivindicando maior participação cívica nos assuntos públicos e buscan-

6. Instituto Nacional de Estudos Econômicos (INESC) – Brasil – representado por Iara Pietricovsky; MKSS – Índia – representado por Nikhil Dey e Aruna Roy; Gestión Social y Cooperación (GESOC) – México – representado por Alejandro Gonzalez; Open Government Institute – Moldávia – representado por Veronica Cretu; Twaweza – Tanzânia – representado por Rakesh Rajani; Publish What You Pay – Indonésia – representado por Maryati Abdullah; Transparency and Accountability Initiative – Reino Unido – representado por Martin Tisne; Revenue Watch Institute – Estados Unidos – representado por Suneeta Kaimal; International Budget Partnership – Estados Unidos – representado por Warren Krafchik.

do meios de tornar seus governos mais transparentes, receptivos, responsáveis e eficientes.

O Brasil ter sido o primeiro país convidado para fazer parte da iniciativa é também emblemático, pois, além de resultar de um protagonismo internacional a partir do governo Lula, dois fatos antagônicos também servem para justificar tal convite. Durante o primeiro governo petista, de fato, diversos decretos e portarias tratando de transparência foram expedidos, bem como ocorreu o fortalecimento dos órgãos de combate à corrupção, com muitos investimentos na Polícia Federal, preservação da independência do Ministério Público Federal e a criação da Controladoria-Geral da União. Por outro lado, nos idos de 2011, quando do convite, já tinha explodido o famoso escândalo do “Mensalão”, tornando público nacional e internacionalmente que práticas de corrupção haviam sido identificadas em investigação do Ministério Público Federal e estavam no Supremo Tribunal Federal para julgamento.

Analizando o documento de constituição da iniciativa, verifica-se que ele se baseia em quatro grandes compromissos: aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais; apoiar a participação cívica; implementar os mais altos padrões de integridade profissional por todas as nossas administrações; e ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas.

Os conceitos-chave, então, são: maior abertura das informações públicas; viabilidade da participação cidadão; fortalecimento do combate à corrupção; e uso maciço das novas tecnologias na divulgação e tratamento das informações públicas.

Além dos quatro compromissos, o documento tem por objetivo um compromisso para o cultivo de uma cultura global de governo aberto que dê autonomia aos cidadãos e lhes apresente resultados e avance os ideais do governo aberto e participativo no século XXI.

A lógica interna do documento indica que se trata de um pacto global voluntário, em que os signatários de-

claram o compromisso com os quatro pilares já citados, no sentido de difundir internamente práticas que materializem os referidos pilares, bem como dar exemplo e contribuir para o avanço do governo aberto em outros países através do compartilhamento de melhores práticas e da própria divulgação da declaração.

Diante dessa adesão e aceitação de pronto do convite, o Governo Brasileiro, além de assumir compromissos de fortalecimento das práticas afetas à transparência, combate a corrupção e promoção do acesso à informação pública, tomou medidas efetivas para a materialização de tais compromissos, como a criação do Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA), composto de diversos ministérios e sob a coordenação da Casa Civil. Este Comitê foi responsável pela criação de diversos planos de ação com acompanhamento contínuo de cada compromisso e com a participação efetiva da sociedade civil organizada (BERBERIAN, MELLO E CAMARGO, 2014).

Lei de Acesso à Informação (LAI) e o Serviço de Informação ao Cidadão

O grande marco legal da transparência foi estabelecido por meio da Lei Federal no 12.527/2011, chamada de Lei de Acesso à Informação, ou LAI, como ficou popularmente conhecida, foram regulamentados o artigo 5o inciso XXXIII, que cria o direito fundamental de acesso à informação no Brasil. Em seu inciso II do parágrafo 3o do artigo 37, ao tratar da Administração Pública, garante o acesso dos usuários aos registros administrativos e a informações sobre atos de governo; bem como no parágrafo 2o do artigo 216, que determina as providências que se fizerem necessárias para que a Administração Pública franqueie a documentação governamental a quantos dela necessitarem, todos estes preceitos previstos na Constituição Federal de 1988.

Como predecessora da LAI, em 2009, uma importante lei foi sancionada, a Lei Complementar no 131, conhecida como Lei da Transparência, que alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Com-

plementar no 101/2000) no que se refere à transparência da gestão fiscal, fortalecendo-a a partir da determinação de disponibilização, em meio eletrônico e tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2009).

Na LRF já constava um capítulo dedicado à transparência, que indicava como instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais se deve dar ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Além disso, a referida Lei Complementar determinava que a transparência deveria ser assegurada também mediante o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASIL, 2000).

A partir da Lei da Transparência, além da disponibilização, em meio eletrônico e tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, conforme já mencionado, foi incluído no artigo 48 da LRF um parágrafo que passou a determinar que a garantia da transparência também seria mediante a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle (BRASIL, 2009).

Tanto a LAI quanto a Lei da Transparência materializam o conceito de *accountability*, que já constava do texto constitucional, mas que até então não havia sido instrumentalizado para fins do efetivo exercício, dentro da perspectiva de *accountability* em sua dimensão *answerability*, a partir da obrigação do Poder Público de prestar contas ao cidadão e a obrigação de responder a eles quando consultado (SCHEDLER, 1999).

A LAI, mais precisamente em seu artigo 9o, instituiu o Serviço de Informação ao Cidadão, ao assegurar que o acesso às informações públicas será assegurado median-

te a criação desse serviço, também conhecido como SIC, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; e protocolar documentos e requerimentos de acesso a informações.

Se a LAI determina que os governos abram suas portas aos cidadãos, com a divulgação de informações até então sigilosas, confidenciais ou de acesso restrito, o SIC, é a chave de acesso (CORDEIRO et al., 2012).

Da mesma forma como o artigo 9º determina a criação do SIC físico, como também é classificado o Serviço de Informação ao Cidadão que deve existir fisicamente em cada órgão público, o parágrafo 2º do artigo 10 da LAI determina a criação da sua versão digital ou eletrônica, conhecida como e-SIC:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público. (grifos nossos)

Outro ponto da LAI que também é base legal do e-SIC é o seu artigo 3º caput e inciso III:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de

acesso à informação e **devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:**

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (grifos nossos)

Como se verifica nos textos legais acima descritos, visando assegurar o direito fundamental de acesso à informação, ao cidadão tem que ser ofertada a possibilidade de encaminhamento de seu pedido de informação pela internet, através dos sítios oficiais do Poder Público, isto é, a partir da utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.

Cumpra asseverar que, conforme descrito no item 2, os órgãos públicos já possuem, obrigatoriamente, seus sítios eletrônicos para fins de transparência ativa, chamados de Portal da Transparência, além de muitas das vezes já terem seus sítios na rede mundial de computadores para fins de divulgação institucional.

Em outras palavras, a LAI é taxativa ao determinar que os órgãos e as entidades do poder público devem viabilizar uma alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet, e também cristalina ao determinar a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, uma vez que eles já estão presentes no dia a dia da administração pública e facilitam, sobremaneira, o acesso à informação, que, como já repetidas vezes mencionado, é um direito fundamental expressamente previsto na Constituição Federal de 1988.

Escala Brasil Transparente e Ranking Nacional da Transparência

Importante trazer à baila dois índices existentes no país para a avaliação da transparência: Escala Brasil Transparente e Ranking Nacional da Transparência, a cargo, respectivamente, da CGU e do Ministério Público Federal – MPF.

Como explicado por Braga (2016), a Escala Brasil Transparente (EBT) até sua terceira edição, avaliava da transparência passiva e aplicação da LAI, com quesitos específicos para cada tema. O *Checklist* EBT era composto de 12 quesitos, que cobriam aspectos da regulamentação do acesso à informação e a existência e o funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC):

I - Regulamentação da Lei de Acesso:

- Exposição da legislação no site do avaliado;
- Existência da regulamentação;
- Regulamentação do SIC;
- Regulamentação da classificação de sigilo;
- Regulamentação da responsabilização do servidor;
- Regulamentação de instâncias recursais.

II - Transparência passiva:

- Divulgação do SIC físico (atendimento presencial);
- Existência de um e-SIC (atendimento pela internet);
- Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso;
- Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso;
- Respostas aos pedidos no prazo legal;
- Respostas em conformidade com o que foi solicitado.

Criado por especialistas da CGU, o *Checklist* EBT era analisado de acordo com uma métrica específica, que

resultava em nota de 0 a 10 pontos, em que 25% da nota era destinada para a regulamentação da Lei de Acesso à Informação e 75% para a efetiva existência e atuação dos SIC. Essa métrica tinha por pressuposto a objetividade através de preenchimento binário, onde cada requisito aceitava apenas dois tipos de resposta, sim ou não, onde sim gerava pontuação máxima, e não, pontuação zero⁷.

O Ranking Nacional da Transparência do MPF possui um grande diferencial em relação ao EBT, que é em virtude da vertente de aplicação efetiva de *accountability*, o *enforcement*, que, conforme já apresentado, contém elementos que permitem recompensar bons comportamentos e punir os maus⁸ (SCHEDLER, 1999).

A concepção de avaliar o desempenho em termos de transparência por parte do MPF se deu justamente por parte de sua Câmara de Combate à corrupção, no sentido de que fosse feita uma avaliação nacional que resultasse na adoção de medidas judiciais e extrajudiciais em face de municípios e estados que não estivessem cumprindo os ditames constitucionais, bem como a LRF, Lei da Transparência e LAI (MPF, 2016).

O instrumento utilizado para fins de avaliação dos itens referentes ao Ranking não foi oriundo de um trabalho exclusivo do MPF. O referido questionário é fruto da XII Reunião Plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, mais

7. Conforme metodologia descrita pela CGU, havia duas exceções a essa regra:

a) No quesito “Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?”, basta que um componente obtenha resposta SIM para tornar a pontuação igual a 0 (ZERO), isto é, somente se todos os componentes desse quesito obtiverem resposta NÃO é que o ente federativo recebe pontuação máxima;

b) Nos quesitos “Cumprir os prazos para resposta das solicitações?” e “Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?”, cada componente do quesito tem pontuação própria, ou seja, é possível atender parcialmente o quesito e pontuar parcialmente respondendo algumas perguntas no prazo e algumas perguntas com resposta de conteúdo satisfatório.

8. Cumprir aqui salientar, que a CGU também é dotada de *enforcement*, isto é, ela também tem a capacidade de punir realmente o mau gestor público, entretanto, de acordo com suas atribuições, ela atua no âmbito do Governo Federal, alcançando estados e municípios apenas no que tange a fiscalização de recursos federais repassados pela União por meio de convênios, conforme entendimento do STF nos autos do Recurso em Mandado de Segurança no 25943. Dessa forma, em tese, não pode a CGU fazer o que MPF faz, isto é, atuar de maneira coercitiva com base em sua avaliação da transparência.

precisamente da ação de número quatro, que tem por objetivo estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei no 12.5276/2011, em relação à transparência ativa e passiva, sob a coordenação da CGU e composta de representantes do Ministério Público Federal (MPF), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), Ministérios Públicos Estaduais do Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná e Banco Central, entre outras instituições de controle e fiscalização (MPF, 2017).

O questionário se baseou nas exigências legais existentes, mas não tinha 100% delas, além de trazer dois itens a título de “boas práticas de transparência”. As respostas, assim como a EBT, eram binárias, admitindo apenas “sim” ou “não”, com pontuações variáveis de acordo com cada item avaliado de transparência ativa e passiva e boas práticas⁹.

Tal qual analisado por Braga (2016), a primeira avaliação do MPF ocorreu em 2015 e resultou em mais de 3 mil recomendações expedidas para os entes que estavam em estado de descumprimento legal, com prazo de 120 dias para correções e cumprimento da legislação.

O MPF adotou uma linha de atuação bem mais drástica para os entes da federação que não tinham sequer portais na internet quando da segunda avaliação em 2016, indo além das ações civis públicas e passando a acionar judicialmente o gestor, em sua maioria prefeitos, por improbidade administrativa, incluindo recomendação para que a União suspenda os repasses das transferências voluntárias e representação contra os prefeitos por crime de responsabilidade.

9. Aqui reside outra diferença significativa em relação a EBT, no Ranking Nacional da Transparência, além de abranger todos os municípios e estados brasileiros, além da mencionada questão da vertente de accountability, denominada por Schedler (1999) de enforcement, tem também o diferencial de avaliação da transparência passiva, especialmente no que concerne ao SIC e e-SIC.

Transparência, agência e o desafio do combate à corrupção

Em todo sistema representativo, há risco com potencial de afetar três esferas: democracia, liberdade e republicanismo. Afetam a democracia quando cancelam a liberdade de associação ou introduzem fraudes às eleições, fazendo com que os tribunais eleitorais não consigam garantir eleições justas, o que, inclusive, pode resultar no fato de que este país não possa ser considerado uma poliarquia. Afetam a liberdade quando os agentes públicos violam liberdades e garantias liberais, como violação ao domicílio, violência, tortura e direito a um julgamento justo. Por fim, afeta ao republicanismo quando são cometidas por autoridades do alto escalão, eleitas ou não, pois resultam em grave descaso à base republicana, que é a sujeição à lei e aos interesses públicos.

Os desafios na instituição de mecanismos de transparência são enormes pelo potencial de afetar a segurança da informação que os Estados acumulam sobre seus cidadãos. Novas tecnologias que disponibilizam informações públicas não raras vezes detêm também informações privadas, tal como Bancos Centrais, Agências Reguladoras, Tribunais de Justiça etc. Ao permitirem acessos livres e mecanismos de divulgação de informações sempre há a possibilidade de haver vazamentos de informações sensíveis que coloquem em risco a segurança dos indivíduos.

Bibliografia

BERBERIAN, C. DE F. Q.; MELLO, P. J. S. M. DE; CAMARGO, R. M. P. Governo Aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade. Revista do TCU, n. 131, p. 30-39, 2014.

CORDEIRO, A. et al. Governo eletrônico e redes sociais: informação, participação e interação. 2012.

DAHL, R. A. Poliarquia: Participação e Oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

GOHN, M. DA G. Movimentos sociais: espaços de educação não-formal da sociedade civil. <http://noticias.universia.com.br/>

destaque/noticia/2004/04/02/519734/movimentos-sociais-espaos-educacao-no-formal-da-sociedade-civil. html>. Acessado em, v. 13, p. 9-11, 2004.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal em novas poliarquias. 1998.

PERUZZOTI, E. A Política de Accountability na América Latina. Controle Público e Democracia. Módulo VI do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: DCP/FAFICH/UFGM, 2011.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: The Self-Restraining State: power and accountability in new democracy. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999a. .

_____. The self-restraining state: power and accountability in new democracies. [s.l.] Lynne Rienner Pub, 1999b.

SCHERER-WARREN, I. ONGs na América Latina: trajetória e perfil. Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais, p. 21-25, 1998.

Legislação e documentos públicos

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Concurso Inovação: de 2011 a 2015 (16ª a 20ª edição). Iniciativa sob responsabilidade de Otavio Moreira de Castro Neves. Publicado em: 28 abr. 2013. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1071>>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. GUIA de implantação de Portal da Transparência. Publicado em: abr. 2013. Disponível em: <<http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/img/download/guia-implantacao-portal-transparencia.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. Escala Brasil Transparente 360o - Metodologia e Critérios de Avaliação. Publicado em: dez. 2018. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/pdf/b0279709-25c3-46fd-9a13-32e504dffc3c.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de

1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei de Acesso à Informação. Lei nº 12.527 nº 101, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2011.

_____. Lei da Transparência. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2009.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2000.

_____. Decreto Federal nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2012.

Formas, Regimes e Sistemas de Governo

Joyce Luz e Lara Mesquita¹

1. Introdução

O objetivo deste artigo é discorrer sobre tipologias dos sistemas de governo – também chamados de sistemas políticos –, que nada mais são do que as formas de exercício do poder sob regimes democráticos. Nosso intuito é compreender como se organiza o poder executivo, como e por quem são desempenhados os papéis de chefes de estados e chefe de governo e como se dá a relação entre os poderes Executivo e Legislativo.

Tradicionalmente se pensa em dois tipos de sistemas de governo, o Parlamentarismo e o Presidencialismo. O primeiro tem origem na Inglaterra e encontra suas raízes na Carta Magna, de 1215, que pela primeira vez limita os poderes do rei. O arranjo parlamentarista tal qual conhecemos hoje é resultado de um longo desenvolvimento histórico-institucional, conforme defende Paulo Bonavides, que se consolidou ao final do século XIX.

O sistema presidencialista, por sua vez, tem origem nos Estados Unidos e surge pela primeira vez na Constituição de 1787, após a guerra de independência das colônias americanas contra a Inglaterra. É inegável que o novo arranjo institucional proposto pelos americanos, que buscavam um sistema de governo que pudesse prescindir da figura do monarca, influenciou todos os demais países da região, inclusive o Brasil, quando estes se tornaram independentes das metrópoles europeias.

1. Joyce Luz

Doutora em ciência política pela USP, pós-doutoranda pelo Centro de Política e Economia do Setor Público – FGV CEPESP, pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, professora do curso de pós-graduação em Ciência Política da FESP-SP, Diretora do Movimento Voto Consciente de São Paulo e colaboradora da Oficina Municipal em projetos de educação política.

Lara Mesquita

Doutora em ciência política pelo IESP/UERJ, professora da Escola de Economia de São Paulo da FGV – FGV EESP e pesquisadora do Centro de Política e Economia do Setor Público – FGV CEPESP e colaboradora da Oficina Municipal em projetos de educação política

Antes de mergulharmos de cabeça na organização e no funcionamento dos sistemas parlamentaristas e presidencialistas e também conhecer as experiências de combinação desses dois sistemas, o Semipresidencialismo, faremos um rápido desvio para deixar claro o que são as formas e os regimes de governo, arranjos que compõem a organização dos Estados e que contribuirão para um melhor entendimento sobre os sistemas de governo.

2. Formas e Regimes de Governo

A reflexão sobre a forma de governo remonta ao pensamento aristotélico, segundo o qual o poder pode ser exercido por um só, poucos ou muitos. Mas, além de quantos exercem o poder, também é importante observar como o poder é exercido, se na busca do bem comum, sua forma legítima, ou apenas no interesse do próprio grupo que governa, sua forma degenerada. “Aos regimes legítimos costuma-se dar o nome de realeza, quando o poder supremo pertence a um só, de aristocracia, quando pertence a poucos, e, quando pertence a muitos, de república, que é o nome comum a todas as constituições. Aos regimes depravados dão-se os seguintes nomes: tirania, quando o poder é exercido por um só; oligarquia, quando por poucos; e democracia, quando por muitos” (PEDROSO, 2015: 79-80).

Cabe aqui notar que o termo democracia tem significado diferente para Aristóteles em relação a sua concepção moderna. Para o autor, a democracia era uma forma degenerada de governo, pois visava apenas aos próprios interesses do grupo majoritário que detinha a autoridade política, em detrimento dos interesses de toda a comunidade política.

DEFINIÇÃO ARISTOTÉLICA

QUEM GOVERNA	BOA FORMA DE GOVERNO	GOVERNO DEGENERADO
UM	MONARQUIA	TIRANIA
POUCOS	ARISTOCRACIA	OLIGARQUIA
MUITOS	POLITEIA (GOVERNO CONSTITUCIONAL)	DEMOCRACIA

Em Montesquieu, identificamos uma classificação moderna e próxima dos objetivos deste artigo das formas de governo. Para o autor, os governos devem ser classificados não em função de quantos governam, mas em razão de como os governos funcionam, os princípios que os regem. Thiago Rodrigo Nappi sintetiza a formulação de Montesquieu: “O princípio da república é a virtude, o da monarquia a honra e, por fim, o do despotismo, que é o temor” (2012: 194).

Na formulação do filósofo francês, a república seria o governo do povo e poderia ser exercida sob a forma de uma democracia ou de uma oligarquia. A monarquia, por sua vez, é o governo de um só – que ocupa esse posto de forma vitalícia e por direito de herança, que governa segundo leis fixas e respeitando instituições estabelecidas, e não de acordo com suas vontades particulares. Por fim, o despotismo também é o governo de um só, mas um governo autoritário. Diferente da República ou da Monarquia, que são governos regidos por uma ordem legal/constitucional, o despotismo é um governo das paixões, que segue a vontade arbitrária do soberano.

Um estado que se organize na forma republicana ou monárquica pode adotar regimes políticos/de governo distintos: podem se organizar como regimes democráticos ou autoritários. Os governos despóticos são, por princípio, governos autoritários.

Em regimes autoritários, o poder político é exercido por um único indivíduo ou por um grupo, a definição de quem governa independe da vontade da população, e os governantes podem ocupar o cargo de forma vitalícia ou por mandatos fixos (como aconteceu no período da ditadura militar brasileira, iniciada com o golpe de 1964), mas não têm sua autoridade limitada por conjunto de leis preestabelecidas. Nos regimes autoritários, não existem garantias individuais ou políticas e direitos básicos, como o da liberdade de expressão, não são respeitados.

Além dos regimes autoritários, também existem os regimes totalitários, regimes centrados em uma única figura e nos quais não há nenhum tipo de garantia ou liber-

dade, e o controle estatal se aplica tanto à vida pública/política dos cidadãos como à vida privada. Na concepção de Hannah Arendt, em *Origens do Totalitarismo*, os casos que podem ser caracterizados como totalitarismo são os regimes da União Soviética no período stalinista e a Alemanha nazista.

Em regimes democráticos, a origem da legitimidade encontra-se no povo, e o poder político é exercido diretamente pelo povo ou por representantes em nome do povo. Regimes democráticos são guiados por um conjunto de leis preestabelecidas, que limitam o poder dos governantes, que embora sejam eleitos pelo apoio da maioria para mandatos fixos, em eleições periódicas e justas, devem governar respeitando os direitos das minorias.

As monarquias que se organizam sob regimes democráticos são também conhecidas como monarquias constitucionais. Nesses regimes, o papel dos monarcas é sobretudo simbólico, ficando a autoridade política a cargo do Parlamento. As monarquias constitucionais contemporâneas adotam como sistema político o parlamentarismo. As repúblicas democráticas podem se organizar sob o sistema político parlamentarista, presidencialista ou semipresidencialista. Falaremos mais sobre eles na próxima seção.

3. Sistemas de Governo: Parlamentarismo, Presidencialismo e Semipresidencialismo

Realizadas as explicações sobre os diferentes tipos de regimes políticos, passemos agora para o entendimento dos sistemas de governo, também chamados aqui de sistemas políticos. O primeiro ponto importante de ser aqui esclarecido é o de que os sistemas políticos são, em sua essência, modos de organizar os regimes democráticos. Isso porque o elemento essencial para compreender a formação de sistemas políticos está alicerçado sobre como é estabelecida a relação entre os poderes Executivo e Legislativo (CHEIBUB; LIMONGI, 2011).

Existem hoje três tipos principais de sistemas políticos que os países democráticos podem escolher ado-

tar: são eles os sistemas parlamentaristas, os sistemas presidencialistas e os sistemas semipresidencialistas. Enquanto o primeiro e o segundo sistema guardam consigo características distintas quanto à escolha do líder do Executivo e quanto à manutenção do governo, o terceiro sistema traz consigo uma mistura das características dos dois primeiros. Vamos agora entender melhor as características e o modo de funcionamento de cada um deles.

3.1 Parlamentarismo, o Segredo Eficiente

Reconhecido, tradicionalmente, pela expressão Segredo Eficiente (COX, 1987), o Sistema Parlamentarista foi considerado, por muito tempo, o exemplo de sistema político a ser adotado nos regimes democráticos. De acordo com Cox (1987), um dos principais autores da ciência política e estudioso sobre o tema, tais sistemas carregam consigo quatro características gerais e importantes para a sua definição:

- a) A divisão entre as posições e atribuições do Chefe de Estado e do Chefe de Governo;
- b) A responsabilidade do Parlamento em escolher o Chefe de Governo;
- c) A presença do voto de confiança como instrumento de dissolução do governo e;
- d) A possibilidade do Chefe de Estado dissolver o Parlamento.

Sobre o primeiro ponto, o da separação e divisão entre as posições e responsabilidades do Chefe de Estado e do Chefe do Governo, tais funções são exercidas por lideranças distintas, de modo que a chefia do Estado geralmente, em sistemas parlamentaristas mais tradicionais, fica sob a responsabilidade no monarca². Atualmente as funções dos Chefes de Estado, nesses sistemas, são mais simbólicas e atreladas a uma ideia de continuidade e manutenção da ordem no Estado, enquanto território. Em alguns sistemas parlamentaristas, por exemplo, o Chefe do Estado recebe determinados poderes, como a chefia

2. Nesses casos, em que o monarca exerce o papel de Chefe do Estado, nós temos o que chamamos de Monarquias Parlamentaristas.

nominal das forças armadas e até mesmo a prerrogativa de dissolver o Parlamento – quando este não consegue formar um governo dentro dos prazos estabelecidos –, estabelecendo, assim, a realização de novas eleições.

Por outro lado, as principais funções e responsabilidades quanto às decisões políticas, ou seja, quanto às decisões que mantêm a sociedade funcionando em seu dia a dia, ficam nas mãos do Chefe do Governo. É o Chefe do Governo quem ocupa a posição de liderança do Poder Executivo e a ele cabe, junto ao Parlamento, ou seja, junto ao Poder Legislativo, elaborar e aprovar as políticas públicas, definir planos econômicos, cuidar das relações comerciais com outros países e, por fim, cuidar de todas as questões administrativas do governo e do país.

A escolha do Chefe do Governo nos sistemas parlamentaristas carrega consigo a segunda característica principal e definidora desses sistemas: a relação de dependência entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Nos sistemas parlamentaristas quem ocupa o posto da chefia de Governo, ou liderança do Executivo, são conhecidos como Primeiros Ministros. Como veremos adiante, diferente dos sistemas presidencialistas em que o Presidente é eleito popularmente por voto direto, quem escolhe o Primeiro Ministro é o Parlamento – Poder Legislativo –, em um processo de escolha que chamamos de eleições indiretas.

Nas eleições, a população escolhe através do voto direto os representantes do Parlamento. Uma vez que o Parlamento seja definido, cabe à maioria de seus representantes, ou seja, a 50% mais um de seus membros, a difícil tarefa de indicar, escolher e aprovar uma liderança para ocupar o cargo de Primeiro Ministro. Nos casos em que um único partido detém a maioria das cadeiras no Parlamento, ou seja, 50% mais uma das cadeiras, cabe a este partido a prerrogativa de indicar e escolher o Primeiro Ministro. Contudo, nos casos em que nenhum partido no interior do Parlamento alcança sozinho a maioria dos assentos, o processo de indicação e escolha do Primeiro Ministro envolve negociações mais intensas entre os partidos no interior do Parlamento.

De acordo com Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002), a necessidade de negociação para a escolha do Primeiro Ministro no interior do Parlamento tem sido frequente e mais recorrente em Parlamentos multipartidários. No cenário em que nenhum partido consegue alcançar sozinho a maioria das cadeiras, é comum que o partido com o maior número de cadeiras indique um candidato a Primeiro Ministro e busque, assim, o apoio de outros partidos no interior do Parlamento para conseguir a aprovação de uma maioria para o seu candidato. O processo de busca de apoio e de negociações no interior do Parlamento para a escolha do Primeiro Ministro, por sua vez, resulta no que chamamos de formação de governos de coalizão.

Isso porque, como vimos, para conseguir o apoio para a aprovação de um Primeiro Ministro, um partido precisa estar disposto a negociar com outros partidos. E essa negociação é traduzida na oferta de pastas ministeriais ou de gabinetes para outros partidos. Assim, em outras palavras, isso significa afirmar que nos sistemas parlamentaristas a escolha do Primeiro Ministro também pode resultar em um governo de coalizão, onde dois ou mais partidos passam juntos a ocupar o gabinete, dividindo também as responsabilidades da formulação de uma agenda de políticas.

Feitas essas explicações, cabe aqui pontuar que o Primeiro-Ministro (líder do Poder Executivo) não é eleito diretamente pelo povo. Ele depende de uma maioria no interior do Parlamento (Poder Legislativo) para ser escolhido. Essa mesma relação de dependência do Legislativo para a escolha do líder do Executivo não é observada, por exemplo, nos Sistemas Presidencialistas, como veremos adiante.

A terceira característica importante que define os Sistemas Parlamentaristas é o chamado voto de confiança. Assim como a maioria do Parlamento é a responsável por escolher o Primeiro-Ministro, também é de responsabilidade dessa maioria decidir se mantém ou não o Primeiro-Ministro e seu governo até o final da Legislatura.

Através do voto de confiança, o Parlamento decide se ainda confia ou não na manutenção do chefe de governo. Nos casos em que a maioria do Parlamento decide pela retirada do Primeiro Ministro, essa mesma passa a ter que escolher um novo governo.

Por fim, a última particularidade a ser aqui apresentada quanto aos Sistemas Parlamentaristas diz respeito à possibilidade de dissolução do próprio Parlamento. Sempre que uma maioria no interior do Parlamento não consegue chegar a um acordo para a escolha do Primeiro Ministro, o Chefe de Estado pode optar pela dissolução do Parlamento, convocando novas eleições populares para a composição do mesmo.

3.2 Presidencialismo, o Sistema Americano

Passemos agora para as características e para os principais aspectos definidores dos Sistemas Presidencialistas. Influenciado pelo exemplo americano, o Sistema Presidencialista teria se tornado o sinônimo da descentralização do poder decisório e autonomia dos Poderes Executivo e Legislativo. De acordo com principais autores responsáveis por analisar e identificar os traços definidores desses sistemas, Shugart e Carey (1992) apontam que, em oposição aos Sistemas Parlamentaristas, os Sistemas Presidencialistas possuiriam as seguintes características:

- a) As posições e atribuições do Chefe de Estado e do Chefe de Governo são ocupadas por um mesmo ator político, no caso pelo Presidente;
- b) O líder do Poder Executivo (papel exercido Presidente) e os membros do Legislativo são eleitos de forma direta, pelo voto popular e independente um do outro;
- c) Os membros do Legislativo não possuem o voto de confiança, ou seja, não há a possibilidade de dissolução do governo³ e;

3. É preciso ressaltar que alguns sistemas presidencialistas podem recorrer ao processo de impeachment para destituir o presidente, quando este comete crimes de responsabilidade fiscal.

d) Os mandatos do Líder do Executivo e dos membros do Legislativo são fixos;

A primeira característica que distingue os Sistemas Presidencialistas dos Sistemas Parlamentaristas é quanto à distinção e responsabilidades do Chefe de Estado e do Chefe de Governo. No presidencialismo, Presidentes ocupam ambas as funções e assumem as responsabilidades decorrentes desses dois cargos. É o presidente, portanto, que, para além de gerir os assuntos ligados às questões do Estado e território, também deve assumir as funções de governo, enquanto líder do Poder Executivo. Assim, presidentes ganham a atribuição de, junto ao Poder Legislativo, elaborar e aprovar as políticas públicas, definir planos econômicos, cuidar das relações comerciais com outros países, tal como o Primeiro-Ministro nos Sistemas Parlamentaristas.

O ponto que marca a maior distinção entre Sistemas Parlamentaristas e Sistemas Presidencialistas, no entanto, é quanto à escolha do líder de Governo. Como já visto, enquanto no Sistema Parlamentarista, o Primeiro-Ministro é escolhido pela maioria dos membros do Parlamento, nos Sistemas Presidencialistas, Presidentes são eleitos de forma direta através do voto popular, tal como os membros do Legislativo.

De acordo com Cox (1987), o fato de presidentes e membros do Poder Legislativo serem ambos eleitos popularmente levaria os Sistemas Presidencialistas a um problema de legitimidade dual. Nesse caso, eleitores teriam dificuldade de distinguir não só as atribuições e competências de ambos os poderes, como também não conseguiriam identificar qual dos poderes responsabilizar.

A terceira e a quarta característica dos Sistemas Presidencialistas estão associadas à impossibilidade de os membros do Legislativo retirarem o Líder do Executivo do cargo. Nos casos em que o Presidente não conta mais com o apoio de uma maioria no interior da arena legislativa, este deve seguir governando até o fim de seu mandato, isso porque os mandatos são fixos e não há a possibilidade do voto de confiança.

Até pouco tempo atrás, estudiosos apontavam que a ausência de uma maioria no interior do Legislativo, somada às características de um mandato fixo e impossibilidade de retirada do Presidente, seria a maior dificuldade da garantia da estabilidade para os Sistemas Presidencialistas.

De acordo com Linz (1994), a maioria dos Sistemas Presidencialistas adotados na América Latina, após a terceira onda de redemocratização (HUNTINGTON, 1975), estaria fadada ao fracasso, justamente por enfrentar tal dificuldade. Marcados pelo multipartidarismo, ou seja, pela presença de vários partidos no interior da arena legislativa, presidentes minoritários – cujo partido não consegue conquistar a maioria das cadeiras no interior do Legislativo – enfrentariam dificuldades para conquistar o apoio de uma maioria nesse sistema. Tal característica, quando atrelada à ausência do voto de confiança, ou seja, à impossibilidade de os membros do Legislativo retirarem o líder do Executivo de seu cargo, levaria os presidentes a terem que aceitar a paralisia decisória.

O que Linz (1994) ignorava, e que posteriormente Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) mostraram, é que, tal como acontece nos Sistemas Parlamentaristas, presidentes minoritários também recorrem à formação de governos de coalizão. Em um estudo com países da América Latina, Figueiredo, Canello e Vieira (2012) argumentam na mesma direção. Ao analisarem 79 mandatos presidenciais adotados na região entre os anos de 1979 e 2011, os autores encontraram que, em 74,6% desses mandatos, presidentes recorreram à formação de governos de coalizão.

Isso nos mostra que Presidentes também negociam com outros partidos no interior da arena legislativa para conseguir contar com o apoio de uma maioria. No geral, tais negociações são expressas em torno da distribuição de pastas ministeriais (nos sistemas parlamentaristas denominadas de gabinetes) para outros partidos. E dessa forma, tal como também acontece nos Sistemas Parlamentaristas, Presidentes passam a dividir as responsa-

bilidades do governo e a formação de uma agenda de políticas com outros partidos.

Por fim, é preciso destacar aqui que a adoção de mandatos fixos impossibilita a realização de novas eleições para resolver problemas associados à formação de maiorias no interior da arena legislativa. Caso Presidentes não consigam formar coalizões de governo ou não consigam, de outra forma, obter o apoio de uma maioria de legisladores, os conflitos decorrentes da ausência da formação dessa maioria terão que ser enfrentados até as próximas eleições regulares e preestabelecidas constitucionalmente.

3.3 Semipresidencialismo, a Invenção do Século XX

O terceiro e último sistema político a ser apresentado e discutido aqui é um sistema híbrido que carrega traços e características tanto dos Sistemas Parlamentaristas quanto dos Sistemas Presidencialistas. Estamos falando dos Sistemas Semipresidencialistas. São características importantes para a definição desse sistema

:

- a) Presidentes são eleitos popularmente para ocupar o cargo e as funções de Chefe do Estado;
- b) Tempo de mandato dos Presidentes são fixos;
- c) Presidentes nomeiam o Primeiro-Ministro para ocupar o cargo e as funções de Chefe do Governo;
- d) Presidentes detêm poderes para dissolver o Congresso (Parlamento);
- e) O Congresso pode demitir o Primeiro-Ministro;

Assim como no Sistema Presidencialista, no Semipresidencialismo Presidentes também são eleitos através do voto popular. A diferença, no entanto, reside na divisão quanto à ocupação e às atribuições dos cargos de Chefe de Estado e de Chefe de Governo. Nos Sistemas Semipresidencialistas, Presidentes são eleitos para ocupar o cargo de Chefe de Estado, mas, diferente dos Sistemas Parlamentaristas, em que as atribuições do Chefe de

Estado são mais simbólicas e ligadas às questões de manutenção da ordem territorial, Presidentes no Semipresidencialismo apresentam um protagonismo maior de atuação nesse cargo.

Presidentes nesse sistema, por exemplo, podem propor e vetar leis, administram as relações comerciais e diplomáticas com outros países, ficam responsáveis pelas forças armadas e questões ligadas à segurança do país enquanto território, dentre outras funções. No entanto, o maior protagonismo que presidentes assumem nos Sistemas Semipresidencialistas é quanto à prerrogativa de nomearem a figura do Primeiro-Ministro. Presidentes são os responsáveis por escolher o Primeiro-Ministro.

O Primeiro-Ministro nesses sistemas ocupa o papel e as funções do Chefe de Governo e, tal como acontece nos Sistemas Parlamentaristas, é o Primeiro-Ministro quem deve articular e cuidar das relações entre Executivo e Legislativo. O ponto de distinção é quanto à escolha dessa liderança. Enquanto no Parlamentarismo o Primeiro-Ministro nasce de uma maioria que é formada no interior do Poder Legislativo, no Semipresidencialismo, o Primeiro-Ministro precisa ir em busca da construção dessa maioria sólida de apoio.

Para além de nomear o Primeiro-Ministro, os Presidentes no Sistema Semipresidencialista também ganham outro importante papel de destaque: eles têm o poder de dissolver o Congresso. Sempre que os membros do Legislativo não conseguem formar uma maioria de apoio, Presidentes podem, com a autorização do Primeiro-Ministro e do Presidente da Assembleia⁴, decidir pela dissolução do mesmo. Destaca-se que essa é uma característica única do Semipresidencialismo. Nos Sistemas Presidencialistas, por mais que presidentes assumam também as

4. Aqui o termo *Presidente da Assembleia* é utilizado como sinônimo para *Presidente da Câmara dos Deputados* e para *Presidente do Senado* sempre que o Legislativo for bicameralista. Da mesma forma, o termo é utilizado para os Legislativos que foram unicameralistas.

atribuições de Chefe de Estado, eles não podem dissolver a assembleia (Poder Legislativo).

Apesar dessas prerrogativas do presidente, o Legislativo também carrega uma importante atribuição nesses sistemas. Assim como acontece nos Sistemas Parlamentaristas com o voto de confiança, nos Sistemas Semipresidencialistas os membros do Congresso, reunidos em sua maioria, também podem votar pela demissão do Primeiro-Ministro. Salvo alguns casos específicos, Presidentes também podem destituir o Primeiro-Ministro. Mas esta não é a regra.

Quadro comparativo com as principais características dos Sistemas Políticos

Parlamentarismo	Presidencialismo	Semipresidencialismo
Separação entre Chefe de Estado e Chefe de Governo. Primeiro-Ministro é o Chefe de Governo	Presidente assume as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo	Presidente é o Chefe de Estado e o Primeiro-Ministro é o Chefe de Governo
Primeiro-Ministro é escolhido pelos membros do Legislativo (Parlamento). Relação de dependência	Presidente é eleito popularmente, tal como os membros do Legislativo. Relação de independência	Presidente é eleito popularmente e o Primeiro-Ministro é nomeado pelo Presidente
Parlamento pode pedir o Voto de Confiança e retirar o Primeiro-Ministro do cargo	Presidente e membros do Legislativo possuem mandatos fixos.	O mandato do Presidente é fixo, mas o Legislativo pode votar pela remoção do Primeiro-Ministro
Chefe do Estado possui o poder de dissolver o Parlamento e chamar novas eleições	Presidente e membros do Legislativo possuem mandatos fixos.	Presidente possui o poder de dissolver o Legislativo, com autorização do Primeiro-Ministro e do Presidente da Assembleia.

Fonte: elaboração própria das autoras

3.4 Brasil e o Mundo: Como Funciona o Sistema Presidencialista Brasileiro Frente a Outros Países?

Como elucidado na seção anterior, todo país que escolhe ser uma Democracia precisa, necessariamente, fazer a difícil escolha entre adotar as regras do sistema parlamentarista, do sistema presidencialista ou do siste-

ma semipresidencialista para organizar, sobretudo, as interações entre os Poderes Executivo e Legislativo. Vamos agora conhecer um pouco mais sobre alguns países que adotam tais sistemas de governo.

a) O Sistema Parlamentarista do Reino Unido e da Bélgica

As lentes analíticas de grande parte dos estudos da Ciência Política que se debruçam sobre a compreensão do funcionamento dos Sistemas Parlamentaristas apresentam como referencial o sistema adotado pelo Reino Unido. Conhecido por ser uma monarquia parlamentarista, o sistema político inglês é composto do chefe de governo – cargo ocupado pela figura do rei ou pela figura da rainha – e do Parlamento – formado pela Casa dos Comuns e pela Casa dos Lordes.

Tal qual a definição, é o Chefe de Estado no Reino Unido quem tem o poder de nomear as Forças Armadas, bem como a prerrogativa de dissolver o Parlamento. As decisões tomadas pelo Parlamento, bem como pelo Primeiro-Ministro, somente seguem para a ratificação e o conhecimento do Rei ou da Rainha. A escolha do Primeiro-Ministro, Chefe do Governo, cabe, por outro lado, ao Parlamento – e no caso inglês essa decisão é de responsabilidade especificamente da Câmara dos Comuns. É a maioria, ou o partido que detém a maioria das cadeiras no Parlamento, que tem o poder de indicar a figura do Primeiro-Ministro. Nos casos em que um partido conquista a maioria das cadeiras sozinho, o poder de indicar e escolher o Primeiro-Ministro é de sua competência e responsabilidade. Contudo, nos casos em que nenhum partido conquista sozinho a maioria das cadeiras no interior do Parlamento, uma coalizão de governo – negociações e acordos entre os partidos – deve ser formada para a indicação do Primeiro Ministro (LAVER; SCHOFIELD, 1998).

No caso do Sistema Parlamentarista inglês, a maioria do Parlamento tem direito ao Voto de Confiança, ou seja, quando necessário, os parlamentares podem colocar à prova a confiança e o apoio que o Parlamento de-

posita no Primeiro- Ministro. Nos casos em que a maioria do Parlamento vota pela não-confiança do Primeiro-Ministro, este é retirado do cargo, ao passo que os membros do Parlamento devem escolher um novo ministro (LAVER; SHEPSLE, 1990; STROM, 1990). E só a título de curiosidade: desde 1952 é a rainha Elisabeth II quem ocupa o cargo de Chefe do Estado na monarquia parlamentarista inglesa e, desde então, 15 primeiros-ministros já passaram pelo cargo!

A Bélgica, outro país europeu, também é uma monarquia parlamentarista. Contudo, diferente do caso inglês, na Bélgica o Primeiro-Ministro é indicado pela figura do Chefe de Estado, e não pela maioria do Parlamento. O Parlamento, formado por duas câmaras – pela Câmara dos Representantes e pelo Senado –, deve, no entanto, aprovar ou não a indicação do rei ou da rainha. Nos últimos anos, devido à diversidade de comunidades linguísticas que ocupam a Bélgica, a construção de uma maioria no interior do Parlamento belgíco tem dificultado a formação dos governos. Tal dificuldade foi motivo, inclusive, da famosa manifestação “Vergonha: um grande país sem governo”, organizada no ano de 2011 como uma forma de protesto pelos 223 dias (quase um ano!) nos quais a Bélgica ficou sem um governo, devido ao impasse na aprovação da indicação do Primeiro-Ministro.

b) O Semipresidencialismo da França e de Portugal

Portugal e França são dois países da Europa reconhecidos por adotar o sistema semipresidencialista. No caso francês, o Semipresidencialismo que conhecemos hoje é fruto da Constituição de 1958, que teve como foco principal a reformulação das instituições francesas e o aperfeiçoamento das normas e dos princípios da Terceira e Quarta Repúblicas, com a ampliação significativa das atribuições do Presidente da República. Sob a égide da nova Constituição, o Presidente da República passou a ter o poder não só de nomear o Primeiro-Ministro, bem como os demais membros do governo.

A adoção de tal prerrogativa teve como foco prin-

principal resolver os problemas de coabitação e conflitos decorrentes da existência de um Primeiro-Ministro e de um Presidente vinculados a partidos políticos diferentes. Com as alterações de 1958 e a prerrogativa dada ao Presidente francês para escolher o Primeiro-Ministro, os problemas de coabitação passaram a ser menos frequentes (FRANÇOIS, 2017).

De acordo com as regras vigentes, o Presidente francês detém, ainda, o poder de dissolver a Assembleia Nacional – desde que o Primeiro-Ministro e o presidente da Assembleia sejam ouvidos – e pode, sem a necessidade de referendun do Primeiro-Ministro, nomear os membros do Conselho Constitucional e promulgar Leis Orgânicas. Ao Primeiro-Ministro, cabe o papel de iniciar leis e aprová-las junto à Assembleia Nacional (FIUZA, 2013).

Enquanto no sistema semipresidencialista francês o Presidente detém amplas prerrogativas, o caso do semipresidencialismo adotado em Portugal segue na contramão. Reconhecido tradicionalmente como um “Semi-presidencialismo do Primeiro-Ministro” (FARINHO, 2017), o sistema adotado em Portugal traz em suas regras um ponto que, até hoje, é alvo de debates, de muitas reflexões acerca da interpretação da regra e de inúmeras crises no governo: o Presidente da República só pode dissolver o governo desde que tal dissolução seja necessária para assegurar o pleno funcionamento das instituições democráticas.

O debate em torno de tal regra é estabelecido, sobretudo, pelo entendimento de quais seriam as situações em que o Presidente poderia e deveria agir para “garantir” o funcionamento das instituições. Quais são as situações de ameaça que configuram e justificam a dissolução de um governo? É sobre essa pergunta e os dilemas dela decorrentes que o sistema português tem se debruçado.

Diferente do que acontece na França, o Presidente português, para além de ter a prerrogativa de dissolver o governo em situações muito específicas, não é totalmente livre para escolher o Primeiro-Ministro. De acordo

com as regras do sistema, a escolha do Primeiro-Ministro só pode ser feita pelo Presidente após os partidos terem sido ouvidos e consultados sobre tal escolha no interior da Assembleia da República. A escolha dos membros do governo também não cabe ao Presidente, mas ao Primeiro-Ministro (FARINHO, 2017).

Tais características e limitações do presidente instauraram em Portugal uma crise política desde 2015, quando o governo passou a ser minoritário (FERNANDES; JALADI, 2017). No cenário em que o Primeiro-Ministro escolhido não contava com a maioria do apoio da Assembleia da República, as autoridades e os estudiosos começaram a se questionar se o Presidente da República poderia ou não interpretar tal status minoritário como uma ameaça às instituições democráticas e, assim, ter motivos para dissolver o governo.

c) Sistemas Presidencialistas: Estados Unidos x Brasil. Nós somos a jabuticaba?

Nos Estados Unidos, o sistema político adotado é o que comumente a literatura chama de Presidencialismo Puro (CHEIBUB; ELKINS; GINSBURG, 2011). O Poder Executivo é exercido unicamente pela figura do Presidente da República, que, no caso americano, é eleito indiretamente por membros do Colégio Eleitoral, que, por sua vez, são eleitos pelo voto popular em cada um dos 50 estados. Junto ao Presidente, ainda existe o Gabinete da Presidência, órgão de assessoramento do Presidente, que é formado por 15 departamentos executivos, cuja liderança e chefia cabe ao Presidente delegar.

Diferente do caso brasileiro e de alguns países latino-americanos que também adotam o Sistema Presidencialista, o Presidente americano não pode iniciar a legislação! Essa atribuição e competência ficam a cargo somente do Poder Legislativo – nos EUA, formado pelo Senado e pela Câmara dos Representantes. Tal característica, por sua vez, é a que faz os autores Shugart e Carey (1992), por exemplo, classificarem como fraco o Presidencialismo adotado nos EUA. Mas, se por um lado

o presidente não pode iniciar a legislação, por outro ele tem a responsabilidade de promulgar as leis e pode, inclusive, vetá-las. E como veremos adiante, diferente do caso brasileiro, o Presidente americano não pode vetar parcialmente uma proposta.

O que chama a atenção no caso do Presidencialismo americano são as ordens executivas. Tais ordens são decretos ou atos presidenciais que criam ou extinguem órgãos do Poder Executivo, reorganizam processos administrativos, determinam como as leis serão implementadas e, em geral, empreendem as ações consideradas permissíveis dentro dos limites de sua autoridade constitucional ou legal. Recentemente, estudiosos da área da Ciência Política têm investigado o quanto tais ordens têm sido mobilizadas pelos Presidentes americanos como uma forma de legislar, ou seja, para tomar decisões acerca das políticas públicas (MAYER, 2002).

Por fim, a remoção ou a retirada de um Presidente americano de seu cargo só pode ser dada via um processo de *impeachment*, que ocorre somente quando o Presidente americano for acusado formalmente de traição, outros delitos e faltas graves.

No Brasil, o Sistema Presidencialista tal como conhecemos até o dia de hoje foi instituído ainda em 1988, com a Constituição Federal. Em sua estrutura, nosso sistema carrega os principais traços e características definidas por Shugart e Carey (1992) e já apresentadas aqui. Diferentemente dos Sistemas Parlamentaristas e até mesmo do próprio Sistema Presidencialista adotado nos EUA, de quatro em quatro anos o Presidente brasileiro é eleito através do voto popular e direto, tal como os membros do Poder Legislativo.

Na definição colocada por Shugart e Carey (1992), o Brasil seria um caso de Presidencialismo forte. Isso porque, diferente do que acontece nos EUA, o Presidente brasileiro dispõe de prerrogativas legislativas, ou seja, tem o poder de iniciar a legislação e emitir decretos com força de lei. Tal como Figueiredo e Limongi (1999) explicam, o Presidente brasileiro, para além de poder iniciar a

legislação, possui exclusividade quanto a algumas matérias, sobretudo na matéria orçamentária. Atualmente no Brasil, só o Presidente da República é quem pode iniciar a legislação nessa área, cabendo ao Legislativo o papel de realizar alterações e de aprovar a peça orçamentária.

Outra diferença do Presidencialismo brasileiro diz respeito às medidas provisórias. Tais medidas são decretos que o presidente emite e que ficam em vigência como leis até que o Poder Legislativo – o Congresso Nacional Brasileiro – decida⁵ pela manutenção do decreto ou pela revogação da medida. As demais iniciativas legislativas vindas do Presidente, vale aqui registrar, precisam, tal como em todo Sistema Presidencialista, passar pelo crivo da maioria dos membros do Legislativo.

Por fim, o Sistema Presidencialista brasileiro carrega consigo traços que nos permitem estabelecer determinada proximidade com os Sistemas Parlamentaristas. Assim como coalizões de governo são sempre formadas nos Sistemas Parlamentaristas, quando o Primeiro-Ministro não é indicado pela maioria de um único partido no interior do Parlamento, no Sistema Presidencialista brasileiro a formação de coalizões também se tornou recorrente – daí a definição de Abranches (1998) de que o Brasil seria um caso de Presidencialismo de Coalizão.

Com poder de iniciar legislação, os Presidentes brasileiros, desde 1989, sempre dependeram da formação de uma maioria no interior do Legislativo para aprovar suas agendas de políticas. O detalhe nessa história é que, desde então, nenhum presidente eleito conseguiu sozinho – com a sua legenda partidária – conquistar a maioria das cadeiras no interior do Legislativo. Sendo sempre minoritário, os presidentes brasileiros, desde 1988 até 2018 e com a legislatura mais recente iniciada em 2023, comumente dividiam a responsabilidade e o controle sobre pastas ministeriais com outros partidos inseridos no interior do Legislativo para, assim, alcançar a maioria

5. A tramitação e o prazo de análise das Medidas Provisórias no Brasil seguem regras diferentes quando comparadas às demais legislações. No Brasil, o Congresso Nacional dispõe de 60 dias, renováveis por mais 60, para analisar e decidir pela aprovação ou revogação de uma Medida Provisória.

de apoio necessária para a aprovação de políticas. A esse fenômeno, qual seja, o da divisão de responsabilidades sob pastas ministeriais entre o partido do presidente e outros partidos no interior do Legislativo, é que damos o nome de coalizão.

Conclusão

Ainda que possamos falar em três variações de sistemas de governo, os sistemas Parlamentarista, Presidencialista e Semipresidencialista, e embora em todos os contextos que esses sistemas sejam adotados eles guardem semelhanças entre si (como a distinção ou não entre quem exerce os papéis de Chefe de Governo e Chefe de Estado), cabe destacar que cada país tem um conjunto de instituições políticas únicas, conforme vimos na seção anterior. Esperamos que tenha ficado claro que não podemos avaliar o desempenho dos sistemas de governo descolados dos demais arranjos institucionais: a extensão das prerrogativas legislativas e dos poderes de veto, o arranjo adotado no sistema eleitoral e partidário e mesmo características particulares da cultura política local também vão interferir no funcionamento dos sistemas de governo.

Dessa forma, é quase ingênuo o discurso de políticos e analistas que volta e meia vêm a público defender uma mudança no sistema como se este fosse um elixir mágico capaz de resolver os problemas de governabilidade no país. Muito mais do que mudanças drásticas, deveríamos voltar nossas atenções e nossos esforços para compreender como funcionam as instituições políticas nacionais e aperfeiçoar o que já temos em funcionamento, conscientes de que não existe uma cura milagrosa, um desenho institucional perfeito que nos garanta uma democracia plena e o fim dos conflitos e das crises institucionais.

Iniciativas como a desse livro, que buscam levar conhecimento sobre como funcionam as instituições políticas básicas e levar conhecimento aos cidadãos para que exerçam sua cidadania política de forma cada vez mais informada, consciente e plena tem maior potencial de contribuir para o aperfeiçoamento da democracia brasilei-

ra do que as propostas mágicas e drásticas muitas vezes discutidas no Parlamento.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. O Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional. **Dados**, n. 31, p. 5-33, 1998.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CHEIBUB, J. A.; ELKINS, Z.; GINSBURG, T. Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. **Texas law review**, v. 89, p. 1707-1731, 1 ago. 2011.

FARINHO, D. S. A responsabilidade do primeiro-ministro perante o presidente da República e a condição material do artigo 195.o/2 da Constituição da República Portuguesa: entre a exceção e a inconfessada política. In: PINTO, A. C.; RAPAZ, P. J. C. (Eds.). **Presidentes e (Semi)Presidencialismo nas Democracias Contemporâneas**. Lisboa, Portugal: Imprensa de Ciências Sociais, 2017.

FERNANDES, J. M.; JALADI. Uma presidência renovada? O semipresidencialismo português e as eleições de 2016. In: PINTO, A. C.; RAPAZ, P. J. C. (Eds.). **Presidentes e (Semi)Presidencialismo nas Democracias Contemporâneas**. Lisboa, Portugal: Imprensa de Ciências Sociais, 2017.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional**. [s.l.] Editora FGV, 1999.

FIUZA, R. A. M. **Direito Constitucional Comparado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

FRANÇOIS, B. Uma exceção francesa? A noção de regime semipresidencial à luz do caso francês. In: PINTO, A. C.; RAPAZ, P. J. C. (Eds.). **Presidentes e (Semi)Presidencialismo nas Democracias Contemporâneas**. Lisboa, Portugal: Imprensa de Ciências Sociais, 2017.

LAVER, M.; SCHOFIELD, N. **Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe**. New edition edition ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.

LAVER, M.; SHEPSLE, K. A. Coalitions and Cabinet Government. **The American Political Science Review**, v. 84, n. 3, p. 873-890, 1 set. 1990.

MAYER, K. R. **With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power**. [s.l.] Princeton University Press, 2002.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

NAPPI, Thiago Rodrigo. **Tradição e inovação na teoria das formas de governo: Montesquieu e a ideia de despotismo**. *Historiae*, Rio Grande, 3 (3): 185-200, 2012

PEDROSO, Rodrigo Rodrigues. **A divisão dos regimes políticos em Aristóteles**. 2015. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/D.8.2016

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. [s.l.] Cambridge University Press, 1992.

STROM, K. **Minority Government and Majority Rule**. [s.l.] Cambridge University Press, 1990.

Referências Complementares:

- Jogo online sobre funcionamento do poder executivo nos Estados Unidos da América: <https://www.icivics.org/games/executive-command>

- Jogo online: uma semana na vida de um membro do parlamento no reino unido: <https://learning.parliament.uk/en/resources/mp-for-a-week/>

- Documentário sobre a experiência Parlamentarista brasileira na República de 1946: <https://www.youtube.com/watch?v=ka0x8XmNfeQ>

- Campanha Plebiscito 1993:

- Presidencialismo - <http://youtu.be/g3-7zsYIU8g>

- Parlamentarismo - <http://youtu.be/nDbFMRK95N8>

- Monarquia - <https://www.youtube.com/watch?v=hzRtvpLE-AsY>

- Resultado do Plebiscito de 1993 - TSE: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-1993/plebiscito-de-1993>

- Resultado do Referendo de 1963 - TSE: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-1963/referendo-de-1963>

- Conferência Octavio Amorim Neto: Semipresidencialismo

<https://www.academia.org.br/eventos/sistemas-de-governo-contemporaneos-parlamentarismo-presidencialismo-e-semipresidencialismo>

A **Série Cidadania e Política**, editada pela **Oficina Municipal** em conjunto com a **Fundação Konrad Adenauer** traz publicações didáticas que se baseiam nos cursos oferecidos por nossa Escola de Cidadania e Gestão Pública desde 2008.

Com estes livros, queremos oferecer aos participantes de nossos cursos, e de outras escolas de política e governo, um material rico onde possam aprofundar-se nos conteúdos e acessar as fontes bibliográficas mais relevantes para sua formação cívica e profissional, visando uma efetiva participação democrática, em especial, nos Municípios brasileiros.

A forma compacta dos textos e do projeto gráfico desta Série fazem parte de um projeto político pedagógico marcado pela simplicidade, beleza e profundidade conceitual, que norteiam todas as atividades da Oficina Municipal.

Esperamos que estes volumes atraentes e coloridos possam ser um estímulo à leitura e à reflexão pessoal em um mundo dominado pelas mídias eletrônicas e pelo consumismo de informações.