



Princípios da Democracia

Ética e Democracia: participação e compromisso

Lúcia Avelar

Democracia Direta, Representativa e Participativa

Humberto Dantas

Federalismo, Município e Democracia

Fernando Abrucio

Divisão de Poderes

Leandro Consentino

Sistemas de Governo

Rodrigo Estramanzo



SÉRIE

CIDADANIA E POLÍTICA

1





Princípios da Democracia

Ética e Democracia: participação e compromisso

Lúcia Avelar

Democracia Direta, Representativa e Participativa

Humberto Dantas

Federalismo, Município e Democracia

Fernando Abrucio

Divisão de Poderes

Leandro Consentino

Sistemas de Governo

Rodrigo Estramanho



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

ISBN DA SÉRIE CIDADANIA E POLÍTICA
Prefixo Editorial: 89739
Número ISBN: 978-85-89739-07-8
Título: Cidadania e política
Tipo de Suporte: PAPEL

VOLUME 01 - PRINCÍPIOS DA DEMOCRACIA
Prefixo Editorial: 89739
Número ISBN: 978-85-89739-04-7
Título: Princípios da democracia
Tipo de Suporte: PAPEL

Editor Responsável

José Mário Brasiliense Carneiro

Coordenação Editorial

Gustavo Santos

Eder Brito

Revisão

Cristiane Duarte D. Santos

Projeto Gráfico, diagramação e capa

knolldesign





Prefácio

A Oficina Municipal, em conjunto com a *Fundação Konrad Adenauer*, inaugura com este livro uma série de publicações didáticas que se baseia nos cursos de *Cidadania e Política* que, desde 2008, vêm sendo ministrados em nossa Escola de Cidadania e Gestão Pública (nas noites de segunda-feira e durante as férias) sob a coordenação do cientista político Humberto Dantas.

O objetivo desta *Série Cidadania e Política* é permitir que os alunos da *Oficina Municipal*, da *Fundação Konrad Adenauer* e de outras escolas de política e governo possam aprofundar os conteúdos e ir às fontes bibliográficas mais relevantes para sua formação cívica e profissional visando uma efetiva participação democrática, em especial nos Municípios, por meio de movimentos, associações, partidos e grupos intermediários, mas também em outras esferas da Federação e da ação social.

A forma compacta desta *Série* faz parte do conceito pedagógico de simplicidade, beleza e profundidade, tendo sido concebida pela designer Regina Knoll que buscou tornar a leitura confortável e atraente em um mundo definitivamente dominado pelas mídias eletrônicas. A propósito, a *Série* também estará disponível em formato digital.





Importante ainda mencionar que a *Série Cidadania e Política* inspira-se em e deve ser lida, sempre que possível, em conjunto com uma importante obra de referência para aqueles que se interessam pela política e participam na vida pública, o “Sistema Político Brasileiro: uma introdução”, concebido pelos parceiros da *Fundação Konrad Adenauer*, tendo como organizadores dois expoentes da Ciência Política nacional, Lúcia Avelar e Antônio Otávio Cintra.

Abrimos esta *Série* tratando dos *Princípios da Democracia*, exatamente com a professora Lúcia Avelar, presidente do Conselho Consultivo da Oficina Municipal, com os temas *Ética, participação e compromisso*, artigo seminal que dá o tom à série. No Capítulo II, Humberto Dantas nos apresenta uma reflexão sobre os princípios fundamentais da democracia em seu artigo *Democracia Direta, Representativa e Participativa*.

Na sequência, Fernando Abrucio analisa as principais questões que interferem na lógica política municipal e, portanto, no exercício da democracia em nível local, assunto que é uma das razões de ser da Oficina Municipal. Abrucio o faz com peculiar clareza, no contexto específico do federalismo e das relações intergovernamentais no Brasil.

Com uma explanação consistente de teorias modernas, Leandro Consentino assina a quarta parte deste livro, apresentando a ideia de separação e divisão de poderes, questão central para o exercício da democracia no contexto socioeconômico contemporâneo. Por fim, o quinto e último capítulo, assinado por Rodrigo Estramanno, trata dos sistemas de governo e das nuances que influenciam a organização política dos Estados que vivem sob a égide democrática.





Concluo este Prefácio agradecendo ao já referido professor Humberto Dantas, aos autores e professores da Oficina Municipal que tornaram esta Série possível e de modo especial ao Gustavo Santos e ao Eder Brito, colegas de trabalho, que encamparam este projeto com toda competência e persistência que lhes são características.

Dr. José Mario Brasiliense Carneiro

Diretor e Fundador da Oficina Municipal







Sumário

Ética e Democracia: participação e compromisso	09
Lúcia Avelar	
Democracia Direta, Representativa e Participativa	35
Humberto Dantas	
Federalismo, Município e Democracia	55
Fernando Abrucio	
Divisão de Poderes	77
Leandro Consentino	
Sistemas de Governo	97
Rodrigo Estramanho	







Ética e Democracia: participação e compromisso

Lúcia Avelar

Na última década, as pesquisas sobre a emergência das instituições participativas no Brasil tornaram evidentes a constituição de novos locais de intermediação entre as massas e a elite, criando novas formas de representação para além dos partidos políticos (Wampler, 2011). Se os anos 1950 e 1960 foram marcados por movimentos ligados às classes populares e caracterizados por uma visão emancipatória, após a Constituição de 1988 aqueles atores assumiram outros discursos, como aquele dos direitos humanos, e uma forma participação chamada de *cidadã* (Gurza-Lavalle, 2011). Para muitos analistas, o cenário democrático/participativo que se tem é singular e, como possível decorrência, é maior a cobrança da população quanto aos destinos dos recursos públicos. Nas palavras de Gurza-Lavalle (2011):

o Brasil é referência de ponta de inovação democrática no mundo e, se formos capazes de diminuir o descompasso entre a riqueza das experiências participativas e o nosso conhecimento sobre seus efeitos, as pesquisas realizadas aqui se tornarão referência de ponta mundo afora.

A presente discussão tem como objetivo *problematizar* as relações entre ética e democracia, participação e compromisso, a partir deste cenário de construção recente.





O desenvolvimento das *instituições participativas* no Brasil, particularmente na década de 1990, criou um conjunto de expectativas em relação à possibilidade de efeitos distributivos das políticas governamentais, com apelos de maior transparência. As novas *instituições participativas*, críticas ao sistema representativo tradicional, ampliaram os canais de representação além do modelo eleitoral, criando alternativas de mediação entre a sociedade e o Estado. A população de baixa renda, até então excluída da representação, acabou sendo envolvida em uma multiplicidade de práticas participativas com o objetivo de influenciar mudanças nos tipos de políticas públicas implementadas pelos governos, melhorias de bem-estar e mudanças no conteúdo e formas de deliberação pública (Wampler, 2011). Tal dinâmica, com efeitos democratizantes, embora ainda com poucas análises dos seus resultados, modificou o cenário das atividades democráticas no país, por meio do compromisso participativo/associativo/representativo.¹

É tal dinâmica que se reflete na relação entre ética e democracia, participação e compromisso. Se há maior representatividade por meio das diferentes práticas participativas, a agenda pública fica mais influenciada pelos representantes da sociedade e não apenas por aqueles alçados à representação pela via eleitoral. Para desenvolver o argumento, o texto será desenvolvido do seguinte modo:

1 Instâncias participativas é como são chamados os diferentes modelos e espaços participativos encontrados no país. Trata-se de formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas sociais.





1. uma discussão sobre as concepções de democracia que dê conta da compreensão da expansão democrática no Brasil contemporâneo;
2. um olhar sobre o deslocamento conceitual e empírico da representação política diante da pluralização da representação com redes de organizações da sociedade civil coexistindo com os atores tradicionais;
3. um cenário das instâncias participativas/representativas, que consolidaram os modelos da democracia participativa, deliberativa e associativa;
4. o debate sobre a efetividade da governança participativa e as perspectivas de seus efeitos distributivos para o aperfeiçoamento do compromisso ético redistributivo.

Democracia, participação, deliberação e associativismo

Na medida em que a democracia representativa mediada pelos partidos políticos e centrada nas eleições foi sendo contestada pelos novos atores participativos, outras concepções tomaram conta do debate, ampliando o cânone democrático. Em alguns países, a ênfase nas práticas democráticas eleitorais é o centro do que se concebe como democracia. Em outros, os aspectos participativo e deliberativo são tão importantes quanto o eleitoral, e o resultado foi a ampliação do conceito de representação de modo a dar conta daquela realidade. No âmago do debate está o questionamento da democracia liberal.





Os proponentes da democracia liberal, também chamada de minimalista ou procedimental, defendem a ideia de que a democracia é um método para a escolha dos governantes, e a competição eleitoral mediada pelos partidos para a seleção dos líderes políticos é o elemento central das práticas democráticas (Schumpeter, 1961; Plotke, 1997).

As eleições têm similaridade com as atividades do mercado, porque tanto o mercado quanto o sistema político têm como objetivo satisfazer os interesses e preferências da população. Ao escolher seus candidatos, os eleitores estão selecionando diretrizes e programas que correspondem à sua expectativa de melhoria do seu bem-estar. Tal concepção valoriza a liberdade de escolha individual, sem levar em conta as limitações impostas pelos partidos e elites partidárias.

Tal concepção foi firmada em 1942, quando a democracia encontrava-se em situação de baixo prestígio e os regimes totalitários avançavam, sendo então necessário pregar a “liberdade de competição” como um valor inestimável para se contrapor à concentração de poder e controle das políticas econômicas dos países comunistas. Os seus críticos, à época da Guerra Fria, seriam vistos como favoráveis ao mundo soviético, razão pela qual a adesão à concepção de Schumpeter e seus seguidores tornou-se imperativa (Plotke, 1997; Pizzorno, 2002). Ao final do conflito é que se tornaram correntes as mudanças nos termos do debate, com críticas aos limites do sistema representativo decorrente unicamente do processo eleitoral, já que a democracia não deve ser reduzida apenas ao momento da escolha dos representantes políticos. Afinal, a democracia





deve ser entendida como o exercício constante dos indivíduos nas atividades políticas. A eleição é apenas um de seus momentos.

Outras concepções de democracia se somaram às anteriores. Novos representantes auto-autorizados vieram juntos com a democracia participativa, democracia deliberativa e associativa (Avritzer, 2012; Lüchmann, 2012). A terminologia varia entre autores, mas o que se quer dizer é que as contribuições à democracia vêm de realidades diferentes e que todas elas exercem efeitos democratizantes, variando apenas os espaços institucionais em que ocorrem. O principal argumento para a sustentação desses modelos de democracia é que, não fosse a existência de espaços participativos e associativos, a insatisfação com as democracias contemporâneas seria ainda muito maior, pois, se cresce o número de países democráticos, aumenta também o desencanto com as democracias reais.

Um grupo de estudiosos liderados por Pharr e Putnam (2000) chamou o fenômeno de *disaffected democracies*.² Na publicação que levou o mesmo nome, os diferentes autores ali reunidos apontaram para o fato de que a população está desacreditada dos partidos, não mais os vê como defensores dos interesses públicos, razão pela qual outras formas de participação política se tornaram mais efetivas, como mostravam os inúmeros universos de organizações civis, configurando o fenômeno da *dife-*

2 A expressão *disaffected democracy* é de difícil tradução em português. Podemos considerar que estamos diante da redução de satisfação com as democracias existentes. No geral, os eleitores não se veem representados, porque entendem que os políticos não privilegiam os interesses das coletividades.





renciação democrática. Primeiro, os estudos focavam os movimentos sociais; depois, toda a gama de organizações coletivas com o fim de influenciar governos, embora pouco se soubesse o quanto elas afetavam substantivamente a política e as formas de governar (Wampler, 2011). A cartelização dos partidos, a proliferação dos escândalos com as elites partidárias e a arrogância das elites distanciaram os partidos dos cidadãos, e estes procuraram outros canais por meio dos quais pudessem manifestar suas demandas e sanções aos representantes irresponsáveis (Kitschelt, 2000).³ Em publicação recente, Wampler (2011) ameniza o papel limitado dos partidos políticos afirmando que seu efeito perverso sobre a democracia deve ser redimido diante da emergência das instituições participativas enquanto *locus* de mediação entre massas e elite.

A democracia participativa, como o próprio nome indica, carrega em seu núcleo central a categoria *participação*. De modo geral, ela é entendida como a ação coletiva de indivíduos organizados em grupos com focos coletivos de interesses e solidariedade entre seus membros. Ela se refere a uma multiplicidade de organizações da sociedade civil difícil de ser mapeada empiricamente, tais como os movimentos sociais e comunitários, as organizações não governamentais, as redes aglutinadoras dos movimentos e das ONGs, as mídias sociais, enfim, uma multiplicidade de atores que reivindicam resposta política para suas diferentes áreas, com autonomia em relação às mediações políticas tradicionais. Em suas ações, tais grupos ampliam

3 Impossível apontar esse mosaico de manifestações públicas em todo o mundo, desde os movimentos do OCCUPY em inúmeros países às diferentes formas de participação direta que cada vez mais tomam conta do espaço público.





outras formas de representação além daquelas instituídas pelo mecanismo da representação pela via eleitoral, alargando o universo do envolvimento político. Uma característica desses grupos é a horizontalidade de participação entre seus membros, com fortes críticas à hierarquia dos poderes institucionalizados, como é o caso dos partidos políticos. Seu alvo por excelência é influenciar a agenda e controlar a implementação das políticas públicas.

Na maioria dos estudos sobre as instituições participativas, ressalta-se a carga normativa da categoria participação e seus efeitos benéficos: melhorar a compreensão da complexidade da vida política, incrementar o civismo apoiando as ações do Estado nas políticas de bem-estar e entender políticas públicas como um bem coletivo que pode melhorar a qualidade da democracia. Além disso, contribui, para a formação de confiança interpessoal, uma dimensão fundamental quando se espera que os grupos produzam resultados positivos para a coletividade. No caso brasileiro, a autoridade imputada a algumas instâncias participativas, como os conselhos gestores de políticas públicas, pode reorientar as prioridades do gasto público (Vargas Corte, 2011; Gurza-Lavalle, 2011). Contudo, sabemos que não se pode esperar todo esse conjunto de virtudes do âmbito da participação. Seus limites devem ser observados e questionados, para o próprio avanço da democracia.

As formas de deliberação nos grupos participativos mudaram, pois seus membros cultivam certa horizontalidade nas decisões no lugar de hierarquias. No centro dessas atividades, encontramos os princípios da democracia de-





liberativa, na comunicação política, nas decisões que se tomam no debate público, sempre baseadas no melhor argumento e na razão. Em sua prática, supõe-se que há similaridade de recursos cognitivos entre os debatedores, de modo que a decisão final seja o produto do melhor argumento. Nas palavras de Habermas, um dos seus principais teóricos, “a deliberação deverá ser baseada na racionalidade comunicativa, por meio de uma troca de opiniões baseada na razão”. Assim compreendida, é como que deveria ocorrer nos partidos políticos, nos parlamentos, no jornalismo público, no ciberespaço, na esfera pública, nos movimentos sociais etc. (Della Porta & Diani, 1999).

Tal como veremos adiante, nas variadas esferas das instituições participativas a deliberação ganhou contornos especiais, conforme a área dos movimentos, dos conselhos, das conferências, do orçamento participativo. Sem idealizar tal recurso, pois sempre ocorre tensões no debate público, o avanço democrático é inegável. Apenas para exemplificar, as decisões nos *conselhos de saúde*, com representantes da mesma área, são precedidas de debates, esclarecimentos técnicos e políticos, ampliando o conhecimento dos recursos disponíveis. Em suma, a deliberação é mais uma das atividades políticas que são parte do ideário da participação (Cohen & Rogers, 1995).

O associativismo se destaca dos modelos anteriores configurando o que se chama de democracia associativa. Ela pode ser definida como um modelo de democracia participativa, no qual o ideal de autogoverno é preenchido pelos grupos e associações. Assim a pesquisadora Lüchmann (2012, p. 67), citando Elstub (2008), define





este tipo de atividade democrática mostrando como as associações assumem um papel político central na ampliação da democracia. Nessa vertente, destaca-se o papel de organizações abrangentes, como os sindicatos e associações profissionais, federações. Como associações secundárias, os movimentos sociais e comunitários. Warren (apud Lüchmann, 2012) ressalta duas dimensões do associativismo e centrais no pensamento de Tocqueville: a) a relativa igualdade social entre os participantes; e b) o caráter de voluntariedade que estimula relações consensuais e que pode alterar a sensibilidade ética dos integrantes.

As associações, presentes nos conselhos gestores de políticas públicas (Cohen & Rogers, 1995; Lüchmann, 2012), por exemplo, desempenham importantes funções por estarem diretamente envolvidas com a realidade em que estão inseridas: produzem informações imprescindíveis para as deliberações e decisões políticas; oferecem oportunidade de representação para os indivíduos e setores de menores recursos simbólicos e que são excluídos da representação pela via eleitoral; são verdadeiras escolas de democracia ao elaborar e promover a compreensão dos problemas que afetam diretamente os cidadãos. Além disso, as associações desempenham hoje o papel de governança alternativa em cogestão com o Estado, tal como no caso dos conselhos gestores, quando dividem a representação com os atores estatais. É claro que, para desempenhar tais funções, nem todas as associações atendem aos critérios desejáveis, o que limita o número das associações para tais objetivos.





Em suma, esses três modelos de democracia são parte do cenário de inovação democrática que se tem hoje no Brasil. Diante de tal realidade, tornou-se imperativo compreender a mudança do conceito de *representação política*. A dicotomia participação e representação não fazia mais sentido, ao se constatar que há representação nas práticas participativas e associativas. A seguir apresentamos quais os antecedentes do deslocamento conceitual da noção de *representação*.

Nas últimas três décadas, os críticos da democracia liberal debatiam o fato de que dificilmente as escolhas de representantes pela via eleitoral correspondem à realização da “vontade geral”. Se nos reportarmos à história da democracia, desde o seu início, não são os grandes proprietários e os detentores de informação os que ocupam a cena pública (Pizzorno, 2002)? E como ficam os grupos destituídos de tais recursos em contextos de grande desigualdade social? O processo eleitoral não reproduz a desigualdade política decorrente da desigualdade social (Young, 2006)?

Quando veio à tona a pluralidade de grupos que emergiram pela via organizacional, como as comunidades de base, os movimentos sociais, as organizações não governamentais, esta emergência não teria como principal motivador o fato de que as instituições eleitorais não respondiam às suas demandas? Diante da evidência da continuidade e reprodução de poder pelos eleitos, dificultando a substituição das elites que no geral controlam os mecanismos eleito-





rais e partidários, a saída foi encontrar outras alternativas para o fenômeno da baixa representatividade.⁴

Pitkin (1967), uma expoente do estudo da representação política, assegura que, com o tempo, as formas e práticas da representação mudaram substancialmente. Ela mostra que, no início, o termo ganhou força com Hobbes, especialmente no *Leviathan*, quando se firmou a ideia de um representante como alguém que recebe autoridade para agir por outro. Em sua análise, a elaboração do conceito acompanharia as revoluções democráticas até o final do século XIX. Pitkin analisou o desenvolvimento conceitual passando por Burke, entre outros, e, com os Federalistas, nos Estados Unidos. Anos depois, por ocasião da publicação do seu livro em espanhol, a autora questiona: as instituições representativas podem trair em lugar de servir à democracia (Pitkin, 1985)?

Irrigando o debate, Urbinati e Warren (2008) perguntavam: por que o crescente interesse dos teóricos sobre o problema da representação política? Não seria porque a representação eleitoral se via agora competindo com novas e informais maneiras de representação? E o que dizer da injustiça da representação eleitoral, particularmente para as minorias e as mulheres? Não estaríamos diante de um novo consenso de que participação e representação são formas complementares de cidadania? Assim, em interlocução com Pitkin, Urbinati e Warren (2008) perguntam: será que as práticas de representação democrática não vão além da via eleitoral? Não seria este um fenômeno que

4 Nas manifestações ocorridas em junho de 2013, o coro geral foi “eles, os políticos, não nos representam”.





testemunha a expansão da pluralização dos espaços de julgamento político nas democracias contemporâneas? Os representantes auto-autorizados não são novos, novas são sua extensão e sua diversidade. Outras coletividades representativas procuram influenciar não apenas governos, mas também os discursos públicos e a cultura.

Iris Marion Young (2006) discute, seguindo os passos de Pitkin (1967), que a autorização eleitoral é importante e que as eleições são o meio óbvio de autorizar os representantes e reautorizá-los pela reeleição. Se os grupos não representados encontram-se excluídos da representação ou estão sub-representados, temos aí a injustiça da desigualdade política que tende a reproduzir a desigualdade social.

A literatura produzida no Brasil avançou com base nas pesquisas sobre as novas instâncias de mediação, afirmando que a representação política também está sendo realizada pelas organizações civis. O avanço da participação popular que se viu nas décadas anteriores, tanto no ativismo dos anos 1950 e 1960 quanto na resistência à ditadura militar (1964-1985), foi uma semente que se transformou num amplo mosaico participativo/representativo, com ênfase na participação cidadã após a Constituição de 1988 – um formato em que as reivindicações pleiteavam legitimidade para atividades políticas além do eleitoral, como aquela de influenciar as políticas e dividir a gestão com atores estatais.⁵ Daí em diante, participação e representação não se

5 Um exemplo de participação popular, que se desdobrou em participação cidadã, pode ser visto no caso da liderança exercida por Dom Tomás Balduino, falecido aos 92 anos em 2014, na cidade de Goiânia. À época da ditadura militar, Dom Balduino liderou a formação de organizações compromissadas com os indígenas, posseiros e sem terra, e pela afirmação de Direitos Humanos a todos





dividem e formam um mesmo núcleo, como mostram os estudos sobre os novos arranjos institucionais das instituições participativas que incluem atores da sociedade civil nos centros decisórios de políticas públicas (ver Gurza-Lavalle, 2006). Tais inovações institucionais, como mostram Peruzzotti e Selee (2009), não seriam mais estruturas alternativas ou paralelas às instituições representativas, mas estruturas integrantes e complementares a elas (Gurza-Lavalle, 2006; Isunza-Vera, 2010).

Tal formato chamava a atenção dos observadores estrangeiros. Um conjunto de atores reivindicava autonomia em relação ao Estado e também às mediações dos partidos e suas elites (Gurza-Lavalle, 2014). Impulsionados nos anos da ditadura, trabalhar pela Constituinte se apresentava como oportunidade única para o reconhecimento das muitas desigualdades no sentido de modificar, no plano constitucional, as lacunas no plano jurídico para, depois, realizá-las no plano social e político. Das ditaduras do continente ocorridas na segunda metade do século XX, o Brasil seria o único país a escrever uma nova Constituição para o período da redemocratização que se iniciava. Nela, os representantes da sociedade civil organizada conseguiram introduzir capítulos que potencialmente respondiam aos reclamos de ampliação dos direitos dos segmentos historicamente sub-representados. Ao assegurar uma legislação que lhes era favorável, o passo seguinte seria

os condenados da terra. Em 1972, ajudou a criar o Conselho Indigenista Misionário, o CIMI, entidade que é hoje uma defensora das causas indígenas nas mais remotas regiões do país. Em 1975, trabalhou para a criação da Comissão Pastoral da Terra, a CPT, que hoje é uma das maiores fontes de informação sobre os conflitos no campo e defensora das causas que envolvem os crimes entre proprietários e trabalhadores da terra.





realizar, por meio da participação, a implantação desses direitos. Em suma, na Constituição de 1988, os reclamos da sociedade organizada foram parcialmente atendidos, mesmo que fosse necessário iniciar uma outra história para garantir respostas por meio da implantação de instituições participativas que também entrariam na estrutura estatal e cuja agenda seria o controle social sobre as políticas. O repertório de ação ampliou-se de tal modo que hoje pode-se afirmar que há um outro arcabouço participativo de diferentes modelos, totalmente federalizado, tal como discutiremos adiante.

Para ilustrar tomemos alguns exemplos de como operam as instituições participativas. Avritzer (2015) ao estudar os espaços participativos mostra que eles operam com desenhos institucionais variados.⁶ São os casos do Orçamento Participativo, dos Conselhos Gestores, das Conferências Nacionais.

Os *conselhos gestores* constituem um dos espaços de participação/representação e são definidos a partir do marco legal. Eles são constituídos pelas associações ou organizações sociais lado a lado com os representantes do Estado. É o que Avritzer denomina *modelo de partilha de poder*, com atores estatais e da sociedade civil deliberando sobre as políticas a serem seguidas conforme o foco de cada conselho. São os conselhos de saúde, de educação, da criança e do adolescente, da assistência social, da economia, do meio ambiente, planejamento urbano, transporte.

6 O texto de Leonardo Avritzer será publicado em 2015 na terceira edição do livro *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, organizado por Lúcia Avelar e Antônio Otávio Cintra (Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer).





Eles têm como características a formulação, o acompanhamento e a fiscalização das políticas nas três esferas governamentais.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e citados em uma entrevista do *Le Monde Diplomatique Brasil*, número 60, Adrian Gurza-Lavalle aponta que há 25 mil conselheiros no Brasil, distribuídos nas suas várias áreas. Os Conselhos de Saúde funcionam em 98% dos municípios brasileiros, os de Assistência Social em 93% dos municípios, os Conselhos de Educação entre 70 a 75%, os de Turismo em 20%.⁷

Se vistos sob a ótica da representação, cogita-se sobre o acesso político de grupos sub-representados nessas instâncias participativas. Na origem o objetivo é ampliar a presença dos grupos que dificilmente têm seus interesses representados pela via eleitoral, tais como aqueles do gênero, classe e etnia (Lüchmann, 2012). Como exemplo, Uriella Ribeiro propôs-se a discutir a dinâmica participativa dos Conselhos Municipais de Saúde sob a perspectiva de gênero, perguntando se ali as mulheres encontrariam oportunidade de maior representação e se os conselhos respondem às reivindicações dos movimentos feministas e de mulheres. Ela analisou 13 conselhos, pesquisando documentos e atas produzidos entre 2003 e 2007. Um dos focos de análise consistiu em registrar o número de mulheres participantes e confrontá-lo com a frequência em que elas se manifestavam verbalmente ao longo das reuniões. As mulheres falantes eram, no geral, as represen-

⁷ Ver a publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) organizada por Roberto Pires, sobre a efetividade das instituições participativas.





tantes dos governos, as doutoras, que acumulam o cargo de profissionais da saúde e de representação estatal. Nos espaços de decisão e poder dos conselhos, os homens ocupavam a maioria, particularmente aqueles que representavam o governo.

Em outra perspectiva, e com o fim de elucidar a participação nas atividades de cogestão, pesquisa recente (Tatagiba, 2012 apud Lüchmann, 2012) mostra como as associações e os movimentos sociais competem por recursos e reconhecimento social. Tomando o caso do movimento de moradia junto ao Conselho Municipal de Habitação de São Paulo, o CMH, que é um órgão consultivo, deliberativo e fiscalizador da política municipal de habitação, a autora mostra como os movimentos na área de habitação disputam a representação. O Movimento de Moradia (MOM), que reúne variadas associações, tenta conciliar as agendas dos grupos que compõem o movimento, enfrentando um quadro de tensões e disputas, internamente a eles. Mesmo assim, as associações ali envolvidas têm voz na formação da pauta dos movimentos que focalizam a construção de residências para famílias de baixa renda (Wampler, 2011).

As conferências nacionais, implantadas de modo expressivo durante o governo Lula, correspondem a formas de arranjo consultivo que transmitem de baixo (sociedade) para cima (Estado) as decisões sobre políticas, decisões estas que são preferencialmente tomadas no âmbito daquele espaço participativo/deliberativo.

As conferências públicas nacionais, portanto, tornaram-se espaços de ampliação da participação social no ciclo de





políticas públicas no país (Avritzer, 2012; Petinelli, 2011). Elas são promovidas pelas agências estatais e organizações tematicamente, envolvendo governo e sociedade civil (Moroni, 2005; Pogrebinski; Santos, 2011). São precedidas por etapas municipais e/ou estaduais e regionais. Desde sua criação (1940) até 2010, foram realizadas 111 conferências nacionais, das quais 99 ocorreram após 1988, 74 delas entre 2003 e 2010, durante os dois governos Lula (Petinelli, 2011). Foram iniciativas dos ministérios e secretarias da Presidência. A Secretaria Especial de Direitos Humanos, por exemplo, promoveu 24 conferências sobre seis temas, e o Ministério da Saúde organizou nove conferências em torno de nove temas. Estudando o público participante das conferências, Petinelli e Avritzer concordam que é a saúde, antiga área de participação dos atores da sociedade civil, a que apresenta maior intensidade de envolvimento. Com forte mobilização nas últimas três décadas, seu impacto sobre as políticas públicas foi positivo, pois se incrementaram os vínculos institucionais e não institucionais das novas formas de representação (Avritzer, 2012).

O perfil social do participante nas conferências corresponde ao encontrado ao nível local/municipal: 52% de mulheres, dos quais 26,9% com escolaridade média de 4 anos e renda entre 1 e 4 salários mínimos. Tal como se observa no público do orçamento participativo, as conferências têm funcionado como modelo de inclusão e de formação política.

Tomando ainda o caso das mulheres, em 2004 realizou-se a I Conferência de Política para as Mulheres, que procurou estabelecer as diretrizes para o I Plano Nacional de





Políticas para as Mulheres (PNM I). A segunda conferência ocorreu em 2009. Ambas foram precedidas por conferências municipais e regionais, o que totalizou em torno de 2 mil encontros municipais e 26 estaduais. Foram envolvidas cerca de 240 mil pessoas nos dois anos de encontro, com 50% de atores estatais e 50% de movimentos e entidades civis. As conferências de promoção de igualdade racial contaram com a participação de 140 mil pessoas de associações e movimentos de mulheres e do movimento negro. Ambas debateram temas de natureza social para a melhoria das condições das mulheres e dos negros. A inserção das propostas definidas por meio da deliberação pública foi medida, conforme se verifica na pesquisa apontada (Petinelli, 2011), e influenciou a formação da agenda de políticas públicas, pois quase a metade das propostas aprovadas foi inserida na agenda do governo federal.

O mapa da distribuição das conferências municipais é uma tarefa ainda a ser realizada, mas basta uma busca nos *sites* dos municípios brasileiros, sobretudo os de maior porte, para mensurar sua ocorrência.

Uma outra instituição participativa na realidade do país é a do orçamento participativo. A experiência do orçamento participativo (OP) teve início na década de 1970, no Município de Lages, Estado de Santa Catarina. Mas foi na década de 1990, com a eleição do governo municipal do Partido dos Trabalhadores (PT) em Porto Alegre (RS), que se firmou como uma instância de inovação democrática e de estímulo à participação dos segmentos menos privilegiados. Wampler (2011) define o OP como: a) uma força inicial de transformação social; b) uma instituição democrática;





c) uma instituição de elaboração de políticas públicas; e, finalmente, d) uma escola de formação política.

Tal propriedade, ressaltada por estudos recentes (Lüchmann, 2012), confirma análises anteriores, observando que os principais instrumentos de conhecimento da política democrática são a educação formal – por meio da qual o indivíduo adquire condições de distanciar-se e analisar os acontecimentos políticos – e o envolvimento em atividades associativas – quando, pela discussão dos problemas em grupo, toma conhecimento de como funciona a política democrática.

A instituição do orçamento participativo permite a inserção de pessoas de baixa escolaridade e renda. Seu formato redonda em uma escola de formação política, neutralizando as assimetrias cognitivas e culturais dos segmentos desprivilegiados.

Vê-se, pela exposição acima, que o Brasil se tornou um caso excepcional de articulação das organizações sociais por possibilitar que estas consigam acesso ao poder político. São redes de organizações civis coexistindo com os atores tradicionais. Diante das variadas formas de desenhos participativos, podemos afirmar que a capacidade de democratização da sociedade brasileira e sua efetividade podem ser maiores ou menores, pois alguns de seus formatos dependem dos partidos no poder. São os casos principalmente do orçamento participativo e das conferências nacionais. Se os representantes governamentais têm suas raízes nos movimentos e organizações da sociedade civil, a probabilidade de ampliar a representação dos





grupos auto-autorizados é muito maior. E é por tais meios que a democracia pode atingir níveis éticos mais altos, conjugando a representação eleitoral com as dos grupos participativos e associativos, melhorando a governança voltada ao aprimoramento do desenvolvimento social no Brasil. Esta é a razão pela qual, mesmo com insatisfações e críticas à representação política tradicional, encontramos em um ambiente institucional mais estável, apesar das desigualdades que persistem e que são fonte de insegurança e violência no país.

A efetividade da governança participativa enquanto compromisso ético/democrático

Adiante apresentamos algumas conclusões de uma publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil*, organizada por Roberto Rocha C. Pires e publicada em 2011. A pergunta norteadora da pesquisa foi: a participação faz diferença? Como as instituições participativas produzem impacto sobre a atuação dos governos sobre a gestão pública e sobre a produção de políticas públicas? Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? Poderemos esperar maior controle das contas públicas, na direção de governos mais transparentes?

O compromisso participativo vem sendo um caminho para a mudança de feição do Estado tradicionalmente clientelístico e controlado pelas oligarquias partidárias?





No capítulo escrito por Brian Wampler, encontramos a indicação de que o orçamento participativo, por exemplo, vem produzindo efeitos redistributivos, pelo fato de estar associado a uma redução percentual da população vivendo em extrema pobreza. Ele corresponde a uma pequena parcela do orçamento municipal, mas sua prática vem produzindo efeitos pedagógicos de incremento da participação e acompanhamento das verbas públicas. A gestão partilhada produzirá efeitos éticos no trato com a coisa pública? Em outras palavras, as atividades que caracterizam a democracia participativa levarão a mudanças suficientes na população, que cobrará dos governos respostas satisfatórias para o bem-estar coletivo?

Tomemos o caso de outra instância participativa, que são os conselhos gestores. Sua autoridade legal ampliou o debate público, mas ainda não sabemos se vem produzindo mudanças políticas. Por exemplo, os custos políticos de rejeição de orçamentos e relatórios finais de exercícios nos municípios são muito elevados para os participantes dos conselhos. Contudo, pode-se argumentar que este talvez seja um processo de longo prazo, pois, neste âmbito, estão presentes representantes dos movimentos sociais e as lideranças comunitárias e outras organizações civis e, embora disputem espaços nos conselhos, podem, no exercício democrático, construir relações de confiança entre eles. A perspectiva é que sejam criados novos elos entre atores diversos, como os cidadãos comuns, funcionários públicos, as lideranças comunitárias, os dirigentes sindicais e os prestadores de serviços.





Concluindo, a grande expectativa com as inovações democráticas do país é de que, primeiro, elas tenham continuidade, e assim contribuam para que a democracia continue sendo vista como o regime que levará ao desenvolvimento social do país. Segundo, embora faltem avaliações sobre a efetividade das instituições participativas, espera-se que elas estejam realmente contribuindo para melhorar a qualidade da democracia. Em vista do número de lideranças de organizações da sociedade civil, de atores políticos e funcionários envolvidos, espera-se que o lado ético da representação alcance melhores patamares.





Referências bibliográficas

AVRITZER, L. *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, maio 2012.

_____. A participação no Brasil democrático e seu desenho institucional. In: AVELAR, L. e CINTRA, A. O. *Sistema Político Brasileiro*. 3. ed. a ser publicada em 2014. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2015.

_____. (Org.) *A dinâmica da participação em São Paulo*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Brasília: Ipea; São Paulo: Cortez, 2011.

COHEN, J; ROGERS, J. *Association and Democracy*. London: Verso, 1995.

DELLA PORTA, D.; DIANI, M. *Social Movements: an Introduction*. Oxford (UK); Malden (MA): Blackwell, 1999.

FUNG, A. Associations and Democracy: between Theories, Hopes and Realities. Palo Alto: *Annual Review of Sociology*, v. 29, pp. 515-39, 2003.

GURZA-LAVALLE, A. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa. In: PIRES, R. R. (Org.): *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, v. 7, Diálogos para o desenvolvimento, 2011.

_____. Entrevista. In: *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, n.60, 2014.

GURZA-LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios de legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, fev. 2006.

GURZA-LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: ISUNZA VERA, E.; GURZA-LAVALLE, A. (org.) *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2010.





GURZA-LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. *Lua Nova*, São Paulo, v. 84, p. 95-139, 2011.

KITSCHOLT, H. Linkage between citizens and politicians in democratic polities. *Comparative Politics Studies*, v. 34, n. 3, 2000.

LÜCHMANN, L.H. Modelos contemporâneos de Democracia e o Papel das Associações. In: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59-80 out. 2012.

_____. Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. *Educação e Sociedade*, Campinas (SP), v. 33, n. 119, abr.-jun. 2012.

LÜCHMANN, L.H.; ALMEIDA, C. A representação política das mulheres nos Conselhos de Gestores de Políticas Públicas. *Katálysis*, Florianópolis, v.13, n.1, jun. 2010.

MANSBRIDGE, J. Rethinking representation. *American Political Science Review*, n. 97, p.515-28, 2003.

MORONI, J. A. *Controle social e Conselhos de Direitos no Brasil*. 2005. Disponível em: www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/controle.htm.

PERUZZOTTI, H.; SELEE, A. Participatory innovation and representative democracy in Latin America. In: SELEE, A.; PERUZZOTTI, H. (ed.) *Participatory innovation and representation in Latin America*. Washington (DC): Woodrow Wilson Center Press, 2009.

PETINELLI, V. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). *Opinião Pública*, Campinas (SP), v. 17, n. 1, p. 228-50, 2011.

PHARR, S.J.; PUTNAM, R.D. (ed.) *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press, 2000.

PIRES, R.R. (org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, v. 7, Diálogos para o Desenvolvimento, 2011.

PITKIN, H. F. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

PITKIN, H. F. *El Concepto de Representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

PIZZORNO, A. The impossibilities of democracy: serious or bogus. *European Political Science*, v. 2, n. 1, fall 2002.





PLOTKE, David. Representation is Democracy. *Constellations*. Oxford: Blackwell Publishers, n. 1, v. 4, 1997.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

RIBEIRO, E.; BORBA, J. Orçamento Participativo e cultura política: explorando as relações entre inovações institucionais, valores e atitudes políticas. *Revista Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 11, n. 21, 2012.

RIBEIRO, U. As mulheres no Orçamento Participativo de Belo Horizonte. In: Anais do *Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. 25 a 27 de abril de 2007. UFSC, Florianópolis, Brasil. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais. ISSN 1982-4602.

_____. Saúde é assunto para as mulheres: um estudo sobre a dinâmica participativa de Conselhos Municipais de Saúde do Brasil. In: AVRITZER, L. (Org.) *A dinâmica da participação local no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Brasília: Ipea; São Paulo: Cortez, 2011.

SCHUMPETER, J. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura. 1961.

TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. *As eleições das organizações populares para o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo*: limites, potencialidades e tensões presentes nas imbricações do movimento de moradia de São Paulo com o campo político institucional. In: *Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. Florianópolis: UFSC, 2010.

URBINATI, N.; WARREN, M. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 387-412, 2008.

VARGAS CORTE, S. Instituições Participativas e Acesso a Serviços Públicos nos Municípios Brasileiros. In: PIRES, R.R. (org.) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, v. 7, Diálogos para o Desenvolvimento, 2011.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das Instituições Participativas? In: PIRES, R.R. (org.) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, v. 7, Diálogos para o Desenvolvimento, 2011.

YOUNG, I. M. Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova*, n. 67, 2006.







Democracia Direta, Representativa e Participativa

Humberto Dantas

Um rápido olhar sobre a filosofia política, desde os escritos da Grécia Antiga, nos mostrará algo interessante sobre a democracia. Muito do que consideramos hoje uma verdade quase absoluta era questionada faz 25 séculos e, na verdade, manteve-se assim durante muito tempo. Para alguns pensadores o grande problema da democracia era a sociedade, o povo. Como incluir tantas pessoas nos processos decisórios se a grande maioria da sociedade não tinha a menor possibilidade de decidir pelo bem público? Faltava educação, sabedoria e capacidade. E isso justificaria duvidar de parte significativa da sociedade. Será? O que devemos efetivamente entender pelo termo democracia? O que compreendemos por democracia hoje pode ser comparado ao que imaginávamos acerca dela no tempo de Aristóteles, Platão e Sócrates? O conceito, no século XXI, guarda relação com sua compreensão em 500 a.C.?

Um importante pensador político italiano do século XX, Giovanni Sartori, afirma que a democracia não pode ser definida apenas por seu significado semântico. Consultar um dicionário nos levará a respostas do tipo: “governo do povo, pelo povo e para o povo”. Mas o que isso representa? Quem é o povo? Quem é considerado povo? O que representa o “do”, o “pelo” e o “para”? A resposta é muito simples e, ao mesmo tempo, carrega complexidade: depende. Depende





do que entendemos por povo, por governo e por quais sejam os limites desse governo em relação a esse povo. Assim, o termo “democracia” deve ser compreendido sob seus aspectos históricos, ou seja, ele vem carregado de significados culturais e sociais vividos ao longo dos séculos. Um olhar sobre realidades distintas pode explicar por que a democracia grega nos parece tão distante, e por que a democracia representativa que emerge na Inglaterra e se consolida nos Estados Unidos séculos depois, se espalhando por parcelas consideráveis do mundo, parece tão próxima de nossa visão atual. Este texto é uma reflexão sobre os princípios fundamentais da democracia.

A democracia e a história

Aprendemos na escola que a democracia nasceu na Grécia Antiga, mais especificamente em Atenas. Lemos nos livros didáticos que “Atenas foi o berço da democracia, pois em praça pública (Ágora) os cidadãos definiam o futuro da cidade (Polis)”. O regime se caracterizava pela participação direta de indivíduos nas questões políticas. Em reuniões realizadas em praças, as decisões acerca da cidade eram tomadas por todos aqueles considerados cidadãos. Assim, sem a presença de representantes, os assuntos eram tratados de forma direta – sem intermediações. Os atenienses não votavam em representantes que, uma vez selecionados, agiam com liberdade, e a participação era permitida a todos aqueles que atendiam aos pressupostos da cidadania. Assim, autores como Aristóteles afirmam que distintas cidades consideravam diferentes indivíduos como cidadãos. E que esses indivíduos eram os responsáveis pela





condução da coisa pública, ou seja, das questões comuns. Tal aspecto é muito importante na sociedade de algumas cidades gregas, chegando a superar interesses pessoais. A vida pública é fundamental, e o sentido dessa participação é geradora de grande honra.

A esse sistema demos o nome de Democracia Direta, apesar de alguns autores não concordarem com tal denominação. Isso porque, diferente de nossa concepção atual, algumas questões estavam ausentes. Se, por um lado, a participação direta parece superar de maneira significativa nosso compromisso com as questões públicas, em Atenas as mulheres eram proibidas de participar, assim como os escravos. Como podemos, sob os valores atuais, considerar a exclusão feminina e a existência de escravos? Como poderíamos considerar tal regime democrático? Essas são as características culturais e temporais que servem de exemplo para entendermos como Sartori compreendia o sentido do termo democracia.

A Democracia Direta vivida nessa importante cidade da Grécia desaparece em menos de dois séculos. Iniciada por volta do ano 500 antes de Cristo, termina por volta de 320 a.C. Outras cidades da Antiguidade tiveram experiências semelhantes. Mas é Roma, antes da consolidação do Império, que apresenta traços interessantes do que poderíamos chamar de um modelo democrático. O nome dado a essa experiência romana é República, que tem como principal característica organismos de representação e participação.

A despeito da relevância das realidades atenienses e romanas, os términos desses modelos impõem ao mundo mais





de um milênio sem qualquer exemplo relevante de civilizações ou povos que tenham se caracterizado pelo desenvolvimento de governos democráticos. É a Inglaterra quem vai mergulhar na era dos Estados modernos sob a sombra de guerras e conflitos que marcam o questionamento de figuras absolutas.

A célebre frase de Luis XIV na França – “O Estado sou eu” – resume o espírito absolutista e encontra ações de resistência entre os ingleses. Tal iniciativa começa a se desenhar com o parlamento do século XIV, mas os conflitos e a falta de estabilidade impedem uma consolidação do que poderíamos entender por valores democráticos.

Ao longo de muito tempo, até o século XVII, o poder revezou nas mãos de reis e dos representantes do parlamento inglês (Poder Legislativo). Essa figura foi criada justamente para regular a presença absoluta. A sociedade, cansada de ser explorada, força a consolidação de uma divisão dos poderes capaz de conceder voz ao desejo de sujeitos explorados pelos ímpetus reais e divinos.

A lógica da divisão dos poderes, inicialmente presente na obra de um importante pensador chamado John Locke, tem como principal intuito frear o absolutismo e repartir o mais importante dos poderes: o de fazer as leis. Assim, o ato de construir as regras é separado da responsabilidade de colocá-las em prática. Legislativo e Executivo compõem corpos diferentes, e o primeiro é visto como supremo. Afinal de contas uma sociedade livre é aquela que vive sob as regras que construiu a despeito de quem seja o responsável por executá-las.





Tal princípio democrático não nasce de uma crise da finada democracia direta. A história da democracia não é linear, e essa divisão dos poderes simboliza uma nova perspectiva política e cultural. Algo novo, e não uma evolução, ou um desdobramento de um modelo que desse sinal de desgaste. A sociedade, sobretudo a burguesia, que não aguentava ser taxada de maneira arbitrária e instável pelos monarcas e sustentar suas necessidades, entende que precisa escolher representantes que defendam interesses econômicos. Principalmente aqueles ligados às questões tributárias ou associados à garantia de propriedade. Se a representação de demandas específicas nasce de motivações econômicas, é comum que, ao longo dos séculos XVII e XVIII, alguns países permitam que a participação e a escolha de representantes estejam associadas à posse de bens. Assim, representa e é representado nos parlamentos quem tem algo a perder sob o ponto de vista econômico. Ou seja: os ricos que não são nobres. A burguesia.

Tal princípio definiu com clareza o início do acesso de parcelas dotadas de poder econômico ao mundo da política. No Brasil, com a Independência em 1822, os deputados da recém-criada Assembleia passam a ser escolhidos pela sociedade. Mas, seguindo a lógica relacionada ao poder econômico, no país vigoraria o voto censitário, ou seja, vinculado à comprovação de rendimentos anuais. Quem comprovava renda escolhia, quem comprovava o dobro do valor poderia ser escolhido. E assim foi até as décadas finais do século XIX no país – nada muito diferente de outros tantos locais no mundo.

Mas qual o sentido de entendermos que o indivíduo rico, com posses, tem mais capacidade de decidir que o





pobre? Ele está mais preparado? Não. Tudo se trata de uma questão cultural, voltada à percepção que se tinha das questões tratadas pelo parlamento e seus representantes. Ainda estávamos numa época em que o Estado não era responsável pelo bem-estar dos cidadãos. Assim, é possível esperar que a maioria das decisões do Legislativo guardasse relação com interesses econômicos. Votava, e podia ser votado, o indivíduo que “tinha algo a perder do ponto de vista econômico”. E, como apenas os ricos perderiam algo com decisões que os contrariassem, aos pobres não era concedido o direito de participação.

Mais adiante na história, ao longo sobretudo do século XIX, começamos a entender que todos os indivíduos teriam algo a perder com a escolha de representantes. Vamos avançar na história sobre a percepção de que a participação deve atender aos interesses de todos os homens. Mas estes estariam preparados? Se a resposta está relacionada à capacidade intelectual, devemos considerar as colocações de alguns filósofos americanos do século XVIII que afirmavam: “deve ser criado um sistema de ponderação, onde o voto dos sujeitos letrados valha mais do que a participação dos indivíduos menos estudados”. Mas, neste caso, devemos lembrar a relação indissociável entre escolaridade e renda. Quanto mais anos de estudo, maiores as chances de os indivíduos ganharem dinheiro. E parece bastante possível aceitar que os interesses das classes econômicas são significativamente diferentes, ou seja: o modelo de ponderação perpetuaria a desigualdade entre os indivíduos. E faria com que os interesses dos pobres ficassem sempre submetidos aos desejos dos ricos. O sistema de ponderações, ao menos que se saiba, não vingou.





No entanto, ele inspirou um dos pressupostos básicos da Democracia Representativa que começou a ser redeseenhada no século XIX. A novidade foi considerar igualmente todos os indivíduos incluídos nos processos de decisão, a despeito de dinheiro e de escolaridade – salvo um degrau mínimo de instrução, associado à alfabetização. Nesse sentido, ainda teríamos o que evoluir, mas o primeiro passo estava dado: incluir e considerar que todos têm algo a perder ou a ganhar quando escolhem seus representantes. Importante notarmos que não estamos mais submersos nos valores gregos de responsabilidade sobre as decisões associadas à coisa pública, mas sim buscando espaço para a representação de interesses. Os homens já não tinham interesse em construir coletivamente, eles queriam garantir regras claras, e buscavam tocar suas vidas. Perceba o papel do privado em relação ao público. A inversão de valores em relação à lógica vista no exemplo da antiguidade.

Diante desse princípio, voltamos à questão inicial: que cidadãos estão preparados para assumir esse compromisso? Todos, mas desde que sejam respeitadas algumas questões fundamentais. A primeira diz respeito à adoção de pesos idênticos entre os eleitores – justificada pelo fato de que todas as posições e desejos devem ser igualmente respeitados. A segunda tem relação direta com o exercício desse direito, e com a formulação desses desejos e preferências. Se a grande ameaça da democracia é a falta de conhecimento da sociedade, a maior de todas as tarefas do Estado está relacionada à educação. Indivíduos com o mesmo peso diante das decisões que nos são apresentadas devem ter a mínima capacidade de tomar tais decisões. Se os filósofos políticos acreditavam que a democracia podia levar a uma





situação de descontrolo, uma vez que a grande massa seria facilmente enganada por sujeitos mal intencionados, a instrução formal é o caminho correto para a correção dessa ameaça distorcida. Antes de nos aprofundarmos nas questões acerca da educação, devemos lembrar que John Stuart Mill, importante pensador do século XIX, entendia que a extensão do direito de participação a um número significativo de cidadãos é capaz de atenuar o efeito das paixões. O autor, certamente, não escrevia sob o efeito da comunicação de massa, representada de forma maior pela televisão.

A despeito da importância da extensão da participação, é importante salientar que no século XIX a mulher ainda estava alijada do processo de escolha. Isso representa dizer que, apesar da ampliação do eleitorado, o homem continuava reinando de maneira absoluta nas instâncias de representação e entre os eleitores.

É o século XX que marca a inclusão de todos os cidadãos nos processos de escolha nos países democráticos. A mais marcante conquista é simbolizada pela extensão do direito às mulheres. Raras são as nações, como a Nova Zelândia e alguns estados dos Estados Unidos, que concedem tal direito antes de 1901. Notamos a enorme distância entre o início da história da democracia em Atenas de 500 a.C. e a inclusão do público feminino no processo. Importante salientar que a inclusão feminina não ocorreu de maneira uniforme pelo mundo. O Equador inaugurou a relação de países na América do Sul em 1927, o Brasil seguiu esse caminho em 1932, e países como a França e a Itália só permitiram a participação das mulheres na década de 1940, pós-II Guerra. Se, por um lado, até meados do século muitos países já haviam





estendido esse direito, Portugal (1974) e Suíça (1971) são exemplos de conquista tardia.

Esse processo de inclusão de todos os indivíduos no rol de eleitores recebe o nome de sufrágio universal. Para tanto, não bastava apenas incluir as mulheres. Eram necessários: o fim das distinções de renda – o que ocorre ainda no século XIX no país, portanto antes do voto feminino – e a inclusão dos analfabetos, índios etc. Isso porque, sem dúvida, todos têm interesses, direitos e questões sociais relevantes para defenderem. O sufrágio universal brasileiro é alcançado definitivamente com a Constituição de 1988. Hoje estão incluídos nas escolhas: todos os gêneros, todas as etnias e todas as classes sociais, a despeito de condições de renda e grau de educação. No Brasil, inclusive, ofertamos o voto aos maiores de 16 anos, algo raro no mundo. A isso damos o nome de Democracia Representativa Moderna, cuja característica mais marcante é o sufrágio universal, de acordo com um pensador político chamado Robert Dahl. Mas basta que todos escolham? Uma democracia necessita de outros valores fundamentais para seu pleno funcionamento. Ao menos é isso que defende Dahl e tantos outros estudiosos desse relevante tema.

Escolher representa posicionar-se diante de opções diferentes, o que significa liberdade para se expressar e organizar. Dessa forma, as Democracias Representativas Modernas devem estar acompanhadas de características como: a liberdade de formarmos e aderirmos a organizações, ou seja, a possibilidade de nos posicionarmos politicamente de maneira livre, aderindo e formando grupos que podem tanto apoiar a situação quanto engrossar a oposição.





A liberdade de expressão, que garante a todos os indivíduos e grupos o direito de se posicionarem frente a uma série de questões também é fundamental – é a base elementar para a formação dos grupos. E não podemos esquecer a elegibilidade para cargos públicos, o que significa dizer que os cidadãos não têm “apenas” o direito de votar, mas também o de aparecerem como alternativas se candidatando para os cargos de representação. Outra questão imprescindível são fontes alternativas de informação, o que pode ser representado pela liberdade de imprensa, uma vez que o Estado não pode ser o único a oferecer informações e notícias à sociedade. As eleições devem ser livres, diretas, idôneas e garantidas em datas previamente estabelecidas. Por fim, devemos assegurar a existência de instituições que garantam a realização periódica das eleições, ou seja, um organismo oficial da Justiça que garanta que as disputas ocorrerão em intervalos regulares. Assim funcionam os princípios lógicos essenciais da Democracia Representativa Moderna – e as questões fundamentais que norteiam nossa compreensão sobre o tema.

Uma democracia representativa moderna poderá ser resumida então como um sistema de governo onde os cidadãos – o maior número possível – escolhem seus representantes ou se candidatam a representar seus semelhantes, num ambiente marcado por liberdades fundamentais como a possibilidade de se associarem, buscarem apoio e se informarem. E garantias de transparência e realização idônea de processos controlados por organismos neutros.

Diante de todos esses desafios, no entanto, os indivíduos não se mostram satisfeitos com seus representantes. Inú-





meros países do mundo apresentam indicadores que apontam a descrença da sociedade em relação aos políticos, partidos e poderes instituídos. E isso não é novidade, a crise da democracia representativa tem, pelo menos, 30 anos. Assim, o que fazer? Uma volta aos princípios da Democracia Direta parece impossível. Em Atenas, o número de cidadãos era pequeno, a administração pública não era tão complexa, as distâncias geográficas eram curtas e os indivíduos tinham tempo para se dedicar às questões de interesse público, além de colocarem tal aspecto como algo essencial em suas vidas. Tal cenário hoje seria inimaginável. Pense, por exemplo, no caso do Brasil: 8,5 milhões de quilômetros quadrados, 145 milhões de eleitores (cidadãos), diferenças sociais imensas e indivíduos absolutamente compromissados com seus empregos, famílias, estudos e questões dos mais diferentes tipos. O que fazer?

O “simples” acesso às escolhas de representantes por todos, entendido como sinônimo das democracias modernas está marcado hoje pelo descontentamento com a “classe política”. Isso é cada vez mais visível e profundo. Um olhar sobre a realidade popular do Brasil em junho de 2013 reforça as crenças em tal situação. Milhares nas ruas com gritos de ordem contra políticos dos mais diferentes posicionamentos ideológicos e uma negação quase absoluta em relação aos partidos políticos. Não tivemos cenários muito diferentes nos últimos anos em nações como os Estados Unidos, Grécia, Irlanda, Espanha, Portugal, França, Argentina, Chile entre outros, para ficarmos num mundo mais democrático. O que fazer? Seria o fim da democracia? O que motiva tais movimentos?





Parece possível separar o problema em duas partes, a despeito da existência de tantos outros aspectos. O primeiro problema de insatisfação, ou a primeira parte, não é exatamente um problema, mas sim uma característica que precisa ser compreendida, ao invés de absolutamente e puramente atacada. Vivemos em ritmos diferentes. As sociedades estão cada vez mais rápidas em suas conexões, em suas formas de se comunicarem. A vida está mais acelerada: comemos rápido, nos transportamos em alta velocidade, nos amamos e nos odiamos em ritmos alucinantes. Um disco da banda brasileira Titãs carrega consigo um título capaz de explicar bem esse fenômeno: “A melhor banda de todos os tempos da última semana”. Percebe? Intensidade no limite, em ritmo e velocidade alucinantes. Mas e a política? E a democracia? Ela pode ter acelerado alguns processos, mas o mundo das decisões democráticas em organismos colegiados em nada combina com a velocidade de hoje. A democracia possui instrumentos de funcionamento que retardam as decisões em nome de interesses diferentes que precisam conviver. É claro que tudo o que lhe favorece pode ser rápido, mas e o que não está sintonizado aos seus desejos? Assim, o primeiro desafio está atrelado ao ritmo. E isso nós precisamos compreender como característica e não como defeito – por mais que possamos sempre aperfeiçoar processos.

Mas a segunda parte da crise da democracia representativa está marcada pelo afastamento entre representantes e representados. A distância, a falta de capacidade de entender e decodificar desejos, a acentuação de conflitos e distâncias. Tudo isso coloca e muitas outras questões associadas a essa realidade nos colocam diante de um temor: seria o





fim da democracia? Vamos dividir as coisas: pode ser a crise da representação, mas não somos capazes de encontrar algo que responda pelos novos anseios? Uma nova ordem democrática?

O desafio encontra respaldo em reflexões filosóficas que dão conta do fortalecimento de novas formas de entendermos o conceito. Se não podemos voltar ao formato direto e o representativo não espelha mais nossos desejos, devemos encontrar um ponto entre esses dois formatos que represente nossos objetivos democráticos. Nasce, e se fortalece ao longo do final do século XX e início do XXI, o princípio da Democracia Participativa.

De acordo com essa nova concepção, continuamos escolhendo nossos representantes, mas somos chamados de diversas formas para estendermos nossas atuações. Algumas decisões são ampliadas, e nos sentimos mais próximos do poder. Diversas ferramentas podem ilustrar o comprometimento do Estado com o envolvimento dos indivíduos em questões de interesse público. As mais conhecidas são bastante tradicionais. Aparecem em diversos países e por vezes são chamadas de ferramentas de democracia direta ou semidireta. Pouco importa aqui a definição exata, mesmo porque não estamos em um debate associado ao mundo exato, mas sim humano. Relevante é lembrarmos que por tradicional estamos tratando ferramentas como: plebiscitos, referendos e leis de iniciativa popular. Em inúmeros países democráticos esses instrumentos estão legalmente disponíveis. No Brasil, a Constituição de 1988 os garante, mas o pouco uso afasta o cidadão da compreensão acerca de sua relevância.





Pela nossa compreensão legal, um plebiscito é uma convocação que entrega ao eleitorado a decisão acerca de um assunto que não sofreu alteração recente – exemplo da consulta nacional de 1993 entre Presidencialismo e Parlamentarismo, e República e Monarquia. Já um referendo é um mecanismo que envolve o mesmo tipo de decisão por parte dos cidadãos e, neste caso, a diferença está no fato de o tema ter sofrido algum tipo de alteração recente. Em 2005 tivemos a questão sobre o comércio de armas e munição, sob o impacto do Estatuto do Desarmamento aprovado em dezembro de 2003. Já a lei de iniciativa popular é uma ferramenta que possibilita, mediante coleta extensa e complexa de assinaturas num total equivalente a 1% do eleitorado, que os indivíduos encaminhem projetos legislativos ao Legislativo Federal. Nos últimos 25 anos vimos quatro projetos se destacarem, sendo dois relacionados ao universo eleitoral: a iniciativa que se tornou a lei 9.840/99 falava de punições para a compra de votos e uso das máquinas públicas em benefício de campanhas, e em 2010 assistimos à aprovação, com funcionamento a partir do pleito de 2012, da Ficha Limpa, um dispositivo legal para barrar a entrada de políticos condenados em órgãos colegiados nas disputas eleitorais.

Além desses mecanismos constitucionais, chamados aqui de tradicionais, devemos salientar a importância das ferramentas de governo eletrônico, que permitem aos cidadãos um acompanhamento transparente das ações e gastos públicos pela Internet. Muitos dos escândalos recentes deflagrados pela imprensa contra os mais diferentes governos nasceram do cruzamento de informações públicas disponíveis em bancos de dados. Além da relevância desses me-





canismos, algumas ferramentas de participação colocam o Brasil no rol de exemplos de países democráticos destacados pela Organização das Nações Unidas em relatórios sobre o desenvolvimento humano de 2002, cujo tema central era a democracia.

O principal deles é o orçamento participativo, ferramenta que permite aos cidadãos definirem em conjunto com o poder público o destino de parte das verbas utilizadas em investimentos. Os sentimentos de responsabilidade e pertencimento são fundamentais e parecem voltar à tona. Destacam-se também: a gestão participativa – atuação conjunta dos governos e da sociedade na gerência de serviços públicos como, por exemplo, escolas; e as Comissões de Legislação Participativa, que permitem o envolvimento mais simples dos cidadãos nas proposições legislativas na Câmara dos Deputados e em instâncias locais como Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas. Por fim, destaca-se a relevância dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que envolvem os cidadãos na fiscalização, discussão, decisão e acompanhamento de temáticas de interesse comum. Neste caso, podemos citar os exemplos dos Conselhos de Segurança (Consegs), os Conselhos Tutelares, os Conselhos de Saúde, os Conselhos de Educação, os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) etc. A disseminação desses instrumentos no Brasil é surpreendente. No caso da saúde, praticamente 100% das cidades possuem conselhos paritários, formados assim por cidadãos e servidores públicos. O mesmo ocorre com a assistência social.

Tais ferramentas têm o intuito de aproximar o cidadão de suas responsabilidades com o patrimônio público e com a





vida em sociedade. No entanto, a despeito dessa série de possibilidades, pouco conhecemos ou utilizamos tais mecanismos. Estamos assim fadados ao descrédito crescente da “simples” escolha de representantes e distantes dos preceitos da Democracia Participativa, que mantêm a escolha de políticos, mas nos coloca diante de novos desafios que não estamos preparados para assumir. Por quê? Simples: ao que tudo indica, nos falta preparação para o enfrentamento desse novo universo. A política exige, como resultado de um compromisso democrático, que as partes envolvidas na lógica de construção conjunta de realidades estejam prontas. Esse é o desafio? Preparar? Sim: educar é fundamental.

Diante de todas as questões abordadas até aqui notamos que a democracia é significativamente complexa. E não basta incluir e elevar a participação. Precisamos educar também. Assim, além de todo o esforço para a participação dos cidadãos, a democracia deve ser entendida sob duas condições básicas: inclusão/participação e educação/informação.

A primeira dessas duas questões já discutimos. Ela depende do modelo de democracia escolhido. Na direta a participação está associada à ida à praça pública para a tomada de decisões. Na representativa moderna estamos falando na inclusão de eleitores e na atuação associada à escolha de representantes. Na participativa o desafio da representação é mantido, mas espaços adicionais buscam aproximar o cidadão comum das decisões. Mas e a educação? Qual o seu papel da democracia? Trata-se de uma condição básica apontada pela teoria política acerca da democracia desde o século V antes de Cristo. Mas infelizmente esse pilar básico





para a sustentação da lógica democrática não está presente no nosso cotidiano. Raríssimas são as instituições de ensino do país que oferecem aos seus alunos, de forma ética e suprapartidária, uma visão sobre a importância da democracia em nossas vidas. A escola, local fundamental para a formação de nossos cidadãos, pouco cumpre com a função de formá-los para a vida em sociedade. Os currículos básicos, que contemplam timidamente questões sociais, parecem mais preocupados com as disciplinas cobradas em processos vestibulares, embora menos de 20% dos jovens brasileiros de 17 a 24 anos cheguem às universidades.

Diante de uma situação tão lamentável, o que esperar do envolvimento dos cidadãos com a política? Desinteresse dos que se sentem afastados do poder – os eleitores em geral – e posturas pouco adequadas – antiéticas, imorais e ilegais – de parte daqueles que se “aproveitam” da total ignorância da sociedade para “representar em causa própria”, ou a favor de causas pouco condizentes com o interesse amplo. Não se exclua quem julga desse cenário: nossa Justiça também representa um problema.

A despeito dessa situação extremamente preocupante, que resulta no questionamento da existência de democracia no Brasil, surgem iniciativas relevantes. Desde 2008 passou a ser obrigatório no Brasil o ensino da Sociologia e da Filosofia no Ensino Médio. Mas qual o nível dessas aulas? Qual o nível de nossas escolas? Convidar o jovem à reflexão é fundamental, e valorizar o papel dos professores também é indispensável. No ensino da política não cabe um julgamento sobre o certo e o errado, e sim sobre o ético e o não ético. O docente não pode formar seus alunos de acordo com suas





convicções políticas, ele precisa levar o estudante a vislumbrar as inúmeras alternativas que a sociedade lhe apresenta despertando-lhe o senso crítico. Esse é um dos dois maiores desafios de um país comprometido com a democracia. Assim, e somente assim, nos afastaremos da percepção de que todos os esforços para a inclusão política são feitos em vão. A participação consciente é indispensável à democracia, a educação é a ferramenta que concretiza esse caminho. Nesse sentido, encontramos algo que vai além da forma como vivemos nossa realidade ampla, pública. A democracia precisa ser construída como um valor presente em nosso cotidiano. A tolerância, a capacidade de enxergarmos o diferente, de respeitar, ganhar e perder, construir conjuntamente. Como somos educados em nossas casas? Como nos relacionamos com nossos semelhantes? Como somos instruídos formalmente nas escolas? Como se dão as relações nos ambientes de trabalho? Perguntas desse tipo nos permitem refletir sobre a democracia em nosso cotidiano. Esse é um dos grandes desafios, a despeito de vivermos sob modelos diretos, representativos ou participativos.





Referências bibliográficas

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. *Lua Nova*, n. 38, pp. 223-237, São Paulo, 1996.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Unb, 2001.

DANTAS, Humberto; CARUSO, Vinicius. Politização na escola: o quanto os jovens compreendem essa demanda. *E-Legis*, Brasília, n. 7, 2º semestre de 2011. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/7445/politizacao_escolas_dantas%26caruso.pdf?sequen-ce=1 Acesso: 07 de junho de 2012.

DANTAS, Humberto. Democracia e Cidadania: consciência e participação. In: DANTAS, Humberto e MARTINS JR, José Paulo (Orgs.). *Introdução à política brasileira*. São Paulo: Paulus, 2007.

MARTINS Jr, J. P.; DANTAS, H. O Índice de Participação e a importância da educação. *Revista Opinião Pública*, a. 10, v. 2, Campinas, 2004.

MARSHAL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Parâmetros curriculares nacionais*, Ensino Médio, Ciências Humanas e suas Tecnologias. Brasília: MEC, 1999. Disponível em: <http://www.int-soc-histdidact.org/curricula/Brazil-EM1999.pdf>. Acesso: set. 2012.

SOARES, A.; DANTAS, H.; SOARES, M. I.; LAMARI, R. Educação política em parceria: quando princípios se tornam ações. *Cadernos Adenauer*, a. 11, n. 3, São Paulo, 2010.

RESENDE, João Francisco. Educação escolar, hábitos e atitudes políticas: considerações sobre a experiência brasileira. *Cadernos Adenauer*, a. 11, n. 3, pp. 37-54, São Paulo, 2010.







Federalismo, Município e Democracia

Fernando Abrucio

O município se tornou peça-chave do sistema político-administrativo brasileiro a partir da Constituição de 1988, ganhando **status** de ente federativo. Nessa nova realidade constitucional, as municipalidades obtiveram uma autonomia inédita em nossa história, em termos de recursos, competências legais e materiais, além de grande capacidade decisória para definir os rumos da vida política local. Muitos aspectos positivos advêm dessa mudança, porém dois grandes problemas permanecem como entraves ao aperfeiçoamento do poder local: a sua inserção na dinâmica federativa e a forma como a parcela significativa das cidades ainda é gerida.

Este artigo¹ procura sumarizar as principais questões que interferem na lógica política municipal no contexto do federalismo e das relações intergovernamentais, além de situar a discussão no contexto específico do federalismo brasileiro. Para tanto, o texto se estrutura da seguinte forma. Primeiro, para entender o lugar do município no ordenamento político, é preciso inseri-lo no contexto federativo, definindo o que é Federação, por que ela existe, como funciona e qual a sua relação com o governo local. A seguir, mostra-se, de

1 Este artigo foi publicado originalmente no livro *Parceria Social Público-Privada – Textos de Referência* (Carneiro e Dantas (orgs.), 2012). Ele é reeditado neste volume com autorização do autor.





forma breve, como se estruturou a Federação brasileira e de que maneira os municípios fizeram parte desta história. Tomando como base este arcabouço maior, ressalta-se, a seguir, a nova situação do federalismo e das municipalidades após a Constituição de 1988.

Federação e município: o lugar do poder local

O poder local tem se tornado importante em grande parte do mundo. É bem verdade que as comunas europeias há séculos constituem parte importante da vida política daqueles países, mas a centralização política, iniciada com a formação do Estado moderno, paulatinamente enfraqueceu as localidades em prol do governo central. Há cerca de quarenta anos, no entanto, iniciou-se intenso processo de descentralização que tem se espalhado pelo mundo (Abrucio e Soares, 2001).

Só que o status do governo local varia de acordo com a forma de Estado que vigora em cada país. Classicamente, há dois modelos de distribuição territorial de poder: o Estado Unitário e a Federação. No primeiro, a autonomia dos entes subnacionais deriva do centro, que delega funções e autoridade às instâncias locais, mas sem que isso resulte numa autonomia de direito às localidades. É desta maneira que funciona a maior parte dos países do mundo.

Se no Estado Unitário a autonomia local é derivada, numa Federação ela é originária. Isto é, um país federativo é resultado de uma união de partes que decidem viver juntas, procurando compatibilizar a autonomia dos entes





subnacionais com a interdependência entre eles, particularmente pela criação de um pacto nacional.

Os Estados Unidos constituem a primeira experiência federativa do mundo. Sua opção constitucional foi pela manutenção das liberdades locais conjugada com o esforço de se criarem mecanismos de integração nacional. Mesmo sendo muito elogiado nos últimos duzentos anos, poucas nações optaram pelo federalismo. Atualmente, vinte e duas nações adotam formalmente o sistema federativo e pelo menos duas – Espanha e África do Sul –, embora não o façam constitucionalmente, na prática funcionam enquanto tais (Watts, 1999, p. 10). Mesmo tendo um pouco mais de 10% dos países utilizando esse modelo de organização político-territorial, o fato é que a importância geopolítica, econômica e cultural dos que adotam a forma federal é evidente, em todos os cantos do mundo, dos EUA à Rússia, da Índia à Alemanha, do Canadá à Nigéria, da Suíça à Argentina, do México ao Brasil, para ficar nos casos mais relevantes (Abrucio, 2003).

Mas por qual razão um povo buscaria se organizar politicamente pela via do federalismo? Esta opção derivaria de uma situação federalista, resultante de duas condições (cf. Burgess, 1993). A primeira é a existência de heterogeneidades que dividam uma determinada nação. Tais heterogeneidades podem ser territoriais (grande extensão e/ou enorme diversidade física), linguísticas, étnicas, socioeconômicas (desigualdades regionais), culturais e políticas (diferenças no processo de formação das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas). Canadá, Índia, Rússia, Brasil e Estados Unidos, para ficar em exemplos relevantes,





contêm heterogeneidades constitutivas que os impedem de ser uma nação sem um arranjo federativo.

Além da heterogeneidade, porém, uma segunda condição deve existir numa situação federalista. Trata-se da construção de um discurso e de uma prática por parte dos defensores da *unidade na diversidade*, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial num país marcado por heterogeneidades. Desta ideia nasce a Federação, sinteticamente definida como um pacto constitucional entre entes e/ou lideranças regionais a fim de constituir uma nação que garanta a convivência entre *autonomia e interdependência*, os dois conceitos centrais do federalismo. Para que isso ocorra, quatro características são fundamentais, resumidas a seguir:

- a) Primeiro, é preciso estabelecer um contrato federativo que mantenha o equilíbrio entre a autonomia e a interdependência entre as partes. Esta forma contratual tem sua figura máxima na Constituição escrita e, em maior ou menor medida, é renovada por outros pactos e acordos entre os entes federativos ao longo do tempo;
- b) O pacto federativo, garantido em última instância pela Constituição, estabelece, no mínimo, duas esferas de governo: uma nacional, que ligará as partes antes separadas, e outra subnacional, mantendo a autonomia original dos pactuantes. Em poucos casos, há um terceiro ente federativo, vinculado ao poder local – o Brasil é uma destas exceções. Embora não seja um pactuante, o governo local vem ganhando importância no mundo, em geral, e nas federações, em particular.





- c) O contrato federativo, em terceiro lugar, precisa ser garantido por instituições. Elas são fundamentais em dois aspectos: por um lado, devem garantir os direitos dos pactuantes e, em alguma medida, reduzir a assimetria entre eles e, por outro, devem estabelecer mecanismos de controles mútuos, evitando a tirania de um nível de governo sobre os demais.

- d) Por fim, as relações intergovernamentais constituem peça-chave de qualquer federação. Primeiro porque a expansão e a complexificação crescentes das políticas públicas aumentam a necessidade de entrelaçamento e coordenação entre os níveis de governo, rompendo com o modelo clássico de federalismo em que predominava uma separação que definia de forma estrita as funções de cada ente.

Em boa medida, isto é causado pelo fenômeno da regionalização dos problemas de ação coletiva, que torna difícil resolver certas questões pela via de um único nível de governo. Temas como transportes, meio ambiente, tratamento de resíduos sólidos, entre outros, tendem a ultrapassar a fronteira de uma jurisdição, especialmente quanto mais adensamento urbano houver. Isso fica mais dramático em áreas de forte conurbação e metropolização, onde é muito importante construir mecanismos verticais e, principalmente, horizontais de articulação dos entes federativos.

As relações intergovernamentais tornam-se importantes, ademais, por conta da valorização crescente do poder local. Esse processo relaciona-se com várias causas, com destaque para a urbanização, o surgimento de movimentos





de valorização do espaço citadino (comunitarismo) e, principalmente, por conta da descentralização, que cada vez mais se aprofunda até o nível governamental mais próximo do cidadão – no caso brasileiro, os municípios. Com o fortalecimento das formas locais de governança, aumentou a complexidade do relacionamento intergovernamental, particularmente em federações.

A situação do poder local nas federações pode ser resumida por dois aspectos: de um lado, cada vez mais ele tem autonomia decisória, atuando fortemente na provisão dos serviços públicos e na regulamentação da vida cidadina; e, de outro, o sucesso da gestão municipal está intimamente ligado à dinâmica intergovernamental, seja porque há a necessidade de ação conjunta entre os níveis de governo, seja porque as municipalidades por vezes precisam do apoio dos outros entes para garantir a qualidade de sua governança.

Trajatória da Federação brasileira: relações intergovernamentais e o papel do município

A trajetória da Federação brasileira é marcada pela dificuldade em equilibrar autonomia e interdependência, gerando fenômenos de descentralização oligárquica e de centralização autoritária ou excessiva. Nesta história, os municípios tiveram um lugar secundário e subordinado, realidade que só começou a mudar com a redemocratização do país.

Em sua origem, o modelo federativo no Brasil, adotado com o advento da República, não resultou de um pacto entre unidades autônomas, como nos EUA (nosso modelo inspirador).





Ocorreu aqui um processo de descentralização de poder do centro para os estados, uma vez que em quase setenta de seus primeiros anos como nação independente o país fora regido por um Império bastante centralizado. Este contraste fica nítido na frase de Rui Barbosa: “tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes”.

O resultado deste modelo foi uma federação inicialmente dominada pela descentralização fragmentada do poder, concentrado nas mãos dos estados, os quais faziam um jogo político basicamente oligárquico no seu plano interno. Isto se repetia no plano nacional, pois a definição da eleição presidencial passava por um acordo entre os dois principais estados da Federação, São Paulo e Minas Gerais, em aliança com outras unidades médias, como o Rio Grande do Sul, o Rio de Janeiro e a Bahia. Em ambos os planos federativos, predominavam as fraudes, o voto de cabresto e a inexistência de qualquer fiscalização independente do processo eleitoral.

Os governos locais não se beneficiaram no federalismo da Primeira República. Os municípios foram enfraquecidos em suas competências e em alguns estados eles podiam ser inclusive extintos, particularmente quando havia a derrota do grupo dominante em determinada localidade.

A Primeira República se encerra com uma cisão entre São Paulo e Minas Gerais, causada pela insistência do primeiro em eleger sequencialmente um segundo presidente paulista, quebrando o acordo entre os dois estados e gerando assim descontentamento nos demais. Além disso, era crescente a insatisfação de alguns setores sociais com o modelo





oligárquico descentralizado da República Velha, embora não houvesse à época uma visão clara de como melhorar o federalismo. Na verdade, os grupos políticos hegemônicos professavam como substituto do modelo descentralizador oligárquico uma visão centralizadora e autoritária.

O período governado por Getúlio Vargas produziu impactos importantes no federalismo brasileiro, principalmente devido a uma forte centralização de poder no Executivo federal. No plano econômico, fortaleceu-se bastante a intervenção do Estado nos domínios econômico e social, com a constituição do modelo nacional-desenvolvimentista.

Uma nova estrutura administrativa também foi montada, com a criação do Dasp, primeira experiência de introdução sistemática da burocracia de mérito no Brasil. Não obstante, nem toda a estrutura burocrática foi atingida por esta modernização. Cabe ressaltar que foi exatamente o plano subnacional que mais se manteve sob a égide do modelo patrimonialista, de modo que o processo de modernização praticamente se concentrou no governo federal. Este descompasso só começou a ser combatido muito recentemente, nos últimos vinte anos, fazendo com que o problema da qualidade da gestão pública tenha sido mais acentuado em estados e, sobretudo, municípios – daí a importância desta temática para a governança local, como veremos mais adiante.

Com um golpe em 1937, estabeleceu-se o Estado Novo, ápice do modelo varguista. Nesse período, a centralização de poder foi bastante intensa, chegando-se mesmo a abolir o federalismo da Constituição, retirando-se a expressão





“Estados Unidos do Brasil” de seu texto. Os estados passaram a ser governados por interventores nomeados pelo presidente da República e, portanto, subordinados ao Executivo federal.

Do ponto de vista dos municípios, o varguismo não trouxe grandes modificações no legado deixado pelo estadualismo da Primeira República. Houve até um primeiro arranjo em prol do municipalismo, com a Constituição de 1934, mas ele foi logo enterrado pelas instituições do Estado Novo, que foi capaz de piorar a situação vigente na República Velha: além de enfraquecer a autonomia municipal, foram suprimidas as próprias eleições locais.

Com a instalação de um novo regime, marcado pelas regras democráticas da Constituição de 1946, o federalismo volta a ser o fundamento político-territorial do país. Daí também nasce o municipalismo moderno brasileiro, que se desenvolverá nas duas décadas posteriores, até o advento do regime militar. Como novidades, destacam-se o surgimento do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), as primeiras propostas de política urbana com autonomia municipal e a expansão dos municípios e das eleições no plano local. É bem verdade que a imensa parcela das municipalidades ainda convivia com processos oligárquicos e coronelistas – aqui no sentido original, cunhado por Vitor Nunes Leal (1986), de privatismo local e subordinação ao governo estadual.

No plano horizontal, houve uma preocupação de tornar a Federação mais equilibrada. Para tanto, instituiu-se a distribuição horizontal de recursos por meio da destinação





de receitas federais a regiões menos desenvolvidas – notadamente Norte e Nordeste. Além disso, o medo da volta da República do “Café com Leite” fez com que as outras elites regionais reforçassem a sobre-representação dos estados menos desenvolvidos na distribuição de cadeiras na Câmara Federal e, mais intensamente, a sub-representação do Sudeste, particularmente de São Paulo.

No que se refere às relações verticais, o cenário era duplo: de um lado, a União continuava sua expansão em prol do projeto nacional desenvolvimentista; de outro, as elites regionais recuperaram poder, fortalecendo o Congresso Nacional e principalmente os governadores de estado. Dos quatro presidentes eleitos do período, dois tinham sido, um pouco antes, chefes de Executivos estaduais. Ademais, o êxito dos partidos na eleição presidencial dependia da articulação com os diversos caciques regionais (Abrucio, 1998).

O final do período 1945-1964 foi marcado por uma forte radicalização política, em meio ao cenário da Guerra Fria e à falta de efetiva adesão das elites brasileiras ao processo democrático. O resultado foi a realização de um golpe de estado, com apoio de líderes civis – particularmente os governadores de São Paulo, Guanabara e Minas Gerais – e capitaneado pelos militares. Instalou-se um regime político que durou cerca de 20 anos e teve forte impacto na Federação.

O regime militar teve como diretriz a maior centralização possível do poder, de modo a evitar o surgimento de oposições civis advindas das elites regionais. Segundo sustenta Brasília Sallum Júnior, “dentro dos mecanismos que cumpriram o papel de homogeneizar a vontade política da





camada dirigente, a nova forma de Federação, com estados e municípios menos autônomos em relação à União, desempenhou o papel mais relevante (...) muito mais do que o novo sistema partidário” (Sallum Júnior, 1994, p. 3).

Do ponto de vista federativo, foi montado um modelo que pode ser chamado de “unionista autoritário”, que centralizava fortemente os recursos nas mãos do governo federal e aumentava sobremaneira o controle administrativo da União sobre os governos subnacionais, ao passo que a autonomia política local era reduzida, com a introdução de eleições indiretas a governador e prefeito das capitais. Além do mais, o Congresso Nacional teve enfraquecida sua capacidade de alterar o orçamento nacional, debilitando o poder dos caciques regionais no plano nacional (Abrucio, 1998).

O regime militar afetou profundamente os municípios. Primeiro, reduzindo o crescimento do número de municipalidades, controlando de forma centralizada a sua criação. Mas o controle foi além, gerando uma enorme dependência política, administrativa e financeira para com a União. É interessante notar que a subordinação em relação ao governo federal foi acompanhada pela existência de eleições locais a cargos majoritários e proporcionais, na maioria dos municípios do país, num momento em que os pleitos principais – presidente e governador – eram “indiretos”. Isto produziu efeitos danosos para a formação da classe política e ao modelo representativo, resultando num casamento da política do “pires na mão” (políticos locais pedindo favores à União) com a baixa capacidade dos cidadãos de exercer o autogoverno local ou de controlar seus representantes. Tais efeitos se fazem ainda presentes em nosso país.





Além disso, nos vinte anos de governos militares ocorreu uma enorme e descontrolada urbanização, principalmente no Sudeste do país. Como os municípios, mormente as capitais que nem elegiam seus prefeitos, tinham pouca autonomia política, o crescimento das cidades era enfrentado, do ponto de vista das políticas públicas, por ações basicamente advindas da União. O paradoxo desta situação é que a ampliação das demandas sociais urbanas colocava em xeque o Executivo federal, e não as prefeituras dos grandes centros, sendo este um dos fatores que iniciou a derrocada do regime.

Não obstante esta centralização, o governo federal foi obrigado constantemente a negociar com as elites subnacionais, particularmente as que comandavam a política estadual. Isso se explica pela manutenção de várias eleições para cargos de fundamental importância para a carreira dos grupos políticos locais – uma vez que os militares queriam manter uma aparência “civilizada e liberal” à ditadura. E foi pela via das eleições locais, do âmago do federalismo, que o regime começou a acabar.

A transição para a democracia tem dois momentos eleitorais estratégicos. O primeiro foi a eleição ao Senado em 1974, e o segundo, o pleito para os governos estaduais em 1982. Em ambos, a oposição desafiou e galgou postos antes pertencentes ao partido do regime. A conquista de dez governadorias – das 22 em disputa – em 1982 colocou o país numa nova situação, pois pela primeira vez os oposicionistas à ditadura teriam um poder institucional de fato – e de direito – em suas mãos.





Nesse novo contexto, grande parte da transição democrática passou pela mobilização e articulação de governadores junto à sociedade e aos dissidentes do regime. Assim ocorreu na campanha das Diretas-Já, na criação da Aliança Democrática que elegeu indiretamente Tancredo Neves – então governador de Minas Gerais – presidente da República, bem como no suporte dado ao presidente José Sarney, para que ele assumisse e tivesse apoio também nos momentos mais difíceis de seu governo, principalmente em certas votações da Constituinte.

Se, por um lado, a redemocratização significou um fortalecimento dos governadores e das unidades estaduais, igualmente verdadeiro, por outro lado, foi o fortalecimento dos governos municipais. A Constituição Federal de 1988 fez com que o Brasil se tornasse um caso peculiar de Federação com três entes considerados pactuantes originários: União, estados e municípios – somente a Bélgica e a Índia dão ao poder local um status semelhante. De fato, pode-se observar uma maior autonomia política, administrativa e financeira dos municípios em relação ao período anterior, acompanhada de uma descentralização de recursos e atribuições.

A descentralização de recursos começou antes mesmo da nova Constituição, no início da década de 1980, principalmente via aumento de transferências federais por meio dos fundos de participação. Entre 1980 e 1995, a participação dos municípios na receita nacional quase dobrou, passando 8,7%, para 16,6% do total arrecadado na Federação (Varsano, 1998, p. 45). Essa nova realidade financeira foi acompanhada por maior autonomia política e administrativa,





com os governos locais aumentando o seu raio de influência no campo das políticas públicas. Do ponto de vista constitucional, cabe às municipalidades tratar dos assuntos de “peculiar interesse local”, definição que abarca quase todas as ações que afetam a regulação da vida cidadina, como também uma série de competências comuns em relação aos estados e à União.

Foi essa nova realidade federativa que permitiu a vários municípios inovar nas soluções dos problemas locais. Muitas das políticas públicas federais consideradas hoje bem sucedidas, como o Bolsa Família e o Programa de Saúde da Família (PSF), tiveram o seu embrião criado em governos municipais na década de 1990. A mudança no modelo centralizador de provisão de programas e serviços também reduziu uma série de ineficiências na alocação de recursos pela Federação. Basta lembrar que até 1993 a merenda escolar era comprada pelo governo federal, normalmente de fornecedores do Rio ou de São Paulo, vinha até Brasília e só depois era distribuída para todo o território nacional. A descentralização, aqui, reduziu enormemente os custos de transação.

Nesta linha das inovações locais, merece atenção o estudo de Pinho e Santana (2002) sobre as experiências dos semifinalistas participantes do Programa Gestão Pública e Cidadania, concurso que premiou boas práticas da administração pública brasileira e que foi organizado pela Fundação Getulio Vargas com o apoio da Fundação Ford. Analisando-os nos anos de 1996 a 1999, os autores observaram temas recorrentes nos seguintes setores: meio ambiente, saúde, educação, alimentação e abastecimento,





habitação e urbanização, crianças e adolescentes, emprego e renda, e projetos agrícolas. Tal variedade de áreas revela a abrangência que passou a atingir a execução de políticas públicas pelas administrações municipais. Questões antes tratadas apenas em nível nacional, ou mesmo estadual, tornaram-se parte integrante da agenda de muitos municípios brasileiros.

Ademais, destacam-se como qualidade do novo papel dos municípios os aspectos políticos deste processo, como a criação de conselhos municipais de políticas públicas e a realização contínua de eleições no plano local, dois elementos que podem ajudar na melhor formação dos cidadãos brasileiros.

Mas a descentralização municipalista também enfrenta problemas. Há cinco questões que colocam obstáculos ao bom desempenho dos municípios do país: a) a desigualdade de condições econômicas e administrativas; b) o discurso do “municipalismo autárquico”; c) a metropolitização acelerada; d) os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a *accountability* democrática; e e) o padrão de relações inter-governamentais (Abrucio, 2005).

Em relação ao primeiro aspecto, o Brasil é ainda marcado por desigualdades territoriais, não só entre regiões, mas também entre os municípios. Este último ponto é reforçado pela existência de um contingente enorme de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios. Esta frágil capacidade tributária das municipalidades brasileiras foi ressaltada por José Roberto





Afonso e Érica Araújo (2000, p. 48), os quais mostraram que os governos locais brasileiros estavam em décimo quinto lugar em termos de base de arrecadação própria num universo de dezenove países. Tal situação econômico-financeira é agravada pela existência, na maior parte das localidades, de uma máquina administrativa precária, colocando aí um dos grandes desafios para os gestores locais, como desenvolveremos mais adiante.

A descentralização à brasileira gerou, em segundo lugar, uma concepção autárquica de municipalismo, conforme definição de Celso Daniel, ex-prefeito de Santo André (2001), e que era, ressalte-se, um dos grandes defensores da bandeira municipalista. O municipalismo autárquico parte do suposto de que cada governo local será capaz de resolver sozinho seus problemas, e que a ação conjunta com outros entes fere a autonomia de cada qual. A realidade do sistema eleitoral reforça este aspecto, pois os prefeitos buscam concorrer a deputado estadual ou federal para manter sua força regional, gerando um comportamento mais isolacionista em virtude da competição política entre os “vizinhos”. Para completar este quadro, em muitos lugares a guerra fiscal e o “modelo carona” de ação coletiva – como no uso do hospital do município vizinho – caracterizam-se como duas formas de buscar mais recursos ou de reduzir despesas às custas dos demais, revelando-se como a face mais perversa da concepção autárquica.

Em suma, o municipalismo autárquico produz obstáculos à cooperação federativa, particularmente no plano intermunicipal. É bem verdade que recentemente a figura dos consórcios intermunicipais tem reduzido este problema, mas





ainda predomina, no conjunto da Federação, uma visão mais estreita da autonomia municipal.

Mais um problema nascido no bojo do modelo descentralizador brasileiro adveio da intensa metropolitanização do país:

Não só houve um crescimento das áreas metropolitanas, em número de pessoas e de organizações administrativas, como também os problemas sociais cresceram gigantescamente nestes lugares. No entanto, a estrutura financeira e político-jurídica instituída pela Constituição de 1988 não favorece o equacionamento desta questão. No que se refere ao primeiro aspecto, a opção dos constituintes foi por um sistema de repartição de rendas intergovernamentais com viés fortemente antimetropolitano, favorecendo inclusive a multiplicação de pequenas cidades (Rezende, 2001). No que tange ao segundo ponto, o fato é que as Regiões Metropolitanas (RMs) enfraqueceram-se institucionalmente em comparação à dimensão que tinham no regime militar. Prevaleceu o municipalismo em detrimento das formas compartilhadas de gestão territorial. É dessa concepção que se originou a explosão dos problemas dos grandes centros urbanos brasileiros. (Abrucio, 2005, p. 49)

Também se deve destacar, como quarto elemento problemático, a dificuldade para superar, em vários lugares do Brasil, a tradição oligárquica que ainda predomina na cultura política local. O fato é que não basta descentralizar o poder para democratizá-lo; é preciso igualmente aperfeiçoar as instituições locais.

No plano intergovernamental, por fim, existem problemas que atrapalham a boa gestão local. Acima de tudo, é preciso definir melhor as formas de compartilhamento e cooperação na Federação, dado que a maioria das políticas é de





competência comum, tal qual define o artigo 23 da Constituição Federal. Em seus doze incisos, tal dispositivo constitucional diz que é de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios as seguintes áreas de política pública: conservação do patrimônio público; saúde e assistência social; acesso à cultura e educação; proteção ao meio ambiente; fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar; moradia e saneamento básico; combate às causas da pobreza; e política de educação para a segurança no trânsito. Como se percebe, o leque é extremamente amplo e, em vez de definir claramente as atribuições de cada, cabe estimular instrumentos de colaboração intergovernamentais.

O processo de descentralização na prática levou os municípios a assumir a maior parte deste conjunto de ações. Só que esta transferência foi, em seu início, bastante desorganizada. Daí ter havido, em muitos casos, a piora da provisão dos serviços públicos neste jogo descentralizador. Em algumas políticas públicas, contudo, esta história vem se modificando a partir da metade da década de 1990, como na Saúde – com as Normas Operacionais Básicas (NOBs) e o Piso da Atenção Básica (PAB) –, na Educação – com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – e, mais recentemente, em parte da Assistência Social. Mas ainda há grandes problemas de coordenação em todos os setores, inclusive nos que já melhoraram.

O fato é que o federalismo brasileiro, em sua maior porção, constitui-se como um modelo de Federação compartimen-





talizada, em que cada nível de governo procura encontrar o seu papel específico e há pouco espaço para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada. Disso decorre também um “jogo de empurra” entre as esferas de governo, ou então um jogo de barganhas baseado menos na autonomia de cada e mais no poder de subordinação política e financeira. Melhorar a dinâmica intergovernamental é um dos principais desafios para aperfeiçoar a governança local.





Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

_____. Reforma Política e Federalismo: desafios para a democratização brasileira. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo, KERCHE, Fábio. (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. 1 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. v. 1, pp. 225-265.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, pp. 41-67, Curitiba/PR, 2005.

_____.; COSTA, Valeriano M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999. (Pesquisas, n. 12)

_____.; SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Pesquisas, n. 24)

AFONSO, José Roberto; ARAÚJO, Erika Amorim. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Cadernos Adenauer*, n. 4, pp. 35-55. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

BURGESS, Michael. Federalism and Federation: a reappraisal. In: BURGESS, Michael; GAGNON, Alain (Orgs.). *Comparative Federalism and Federation*. London: Harvester /Wheatsheaf, 1993.

CARNEIRO, José Mário Brasiliense; DANTAS, Humberto (Orgs.). *Parceria Social Público-Privada – textos de referência*. São Paulo: Oficina Municipal, 2012.

DANIEL, Celso. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: HOFMEISTER, Wilhelm; BRASILIENSE CARNEIRO, José Mário (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.

FRANZESE, Cibele. *Município, Estado e União: três esferas de governo para o mesmo local*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas, 2005.





LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?. *São Paulo em Perspectiva*. vol. 10, n. 3, pp. 11-20, São Paulo, jul./set. 1996.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: federal institutions and development of social policy. *Governance*, vol. 8, n. 4, out. 1995.

PINHO, José Antônio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, vol. 20, abr. 2002.

REZENDE, Fernando. Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira. In: HOFMEISTER, W.; BRASILIENSE CARNEIRO, J. M. (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SALLUM JR., Brasília. *Federação e Regime Militar-Autoritário*. Fundap, 1994. Mimeo.

VARSANO, Ricardo et al. *Uma análise da carga tributária do Brasil*. Texto para discussão n. 583. Rio de Janeiro: IPEA, agosto de 1998.

WATTS, Ronald. *Models of Federal Power Sharing*. Ottawa, 1999. Mimeo.







Divisão de Poderes

Leandro Consentino

Introdução

A moderna teoria da divisão de poderes que se consolidou com Charles-Louis de Secondat, mais conhecido como barão de Montesquieu, remonta ao pensamento de Aristóteles na Antiga Grécia, principalmente aquele exposto em sua obra intitulada *A Política*. Neste compêndio, o filósofo antecipa a ideia de separação entre as funções da comunidade política – a pólis – em três seções distintas: i) uma primeira que delibera acerca dos negócios públicos; ii) uma segunda que executa tais deliberações – a magistratura e iii) uma terceira que administra as questões relativas à justiça.

Diante dessa tripartição, Aristóteles afirmava que caberia à primeira instância deliberativa a competência de promulgar as leis, declarar guerra e paz, romper tratados, decretar penas de morte e banimento e confisco. Já aos magistrados caberia o ato de administrar a aplicação das normativas emanadas do Poder Deliberativo e aos Tribunais caberia a fiscalização e o julgamento sobre a aplicação das mesmas.

É interessante observar que, a despeito de esta distinção não fundar uma teoria propriamente dita acerca da separação de poderes, a obra de Aristóteles lança as bases do edifício em que seria edificado o moderno





arcabouço conceitual que estabelece a divisão dos poderes, conforme podemos observar neste trecho de *A Política*:

Em todo governo, existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar da maneira mais conveniente. Quando estas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e é das diferenças entre estas partes que provêm as suas. (Aristóteles, *A Política*)

Os conceitos de Aristóteles tiveram grande influência sobre os estudos de Políbio,¹ historiador grego cujo modelo ideal de governo residia na República Romana e seu denominado “governo misto”. Esta tese busca demonstrar como a tripartição de atribuições naquela República – divididas entre o Consulado, o Senado e o Povo – garantia a estabilidade e a possibilidade de vigilância mútua no seio do governo, colocando Roma em lugar de destaque dentre as sociedades da época.

Já na Idade Média, no ano de 1324, o filósofo Marsílio de Pádua em sua obra *Defensor de Pacis*, estabelece uma distinção entre o que viria a ser o Poder Legislativo (representado pelo povo) e o Poder Executivo (representado pelo príncipe), advogando a soberania do primeiro sobre o segundo e balizando as modernas discussões sobre a centralidade deste poder no Constitucionalismo vindouro.

1 A principal obra de Políbio é sua *História*, cujos trechos acerca do governo misto estão descritos no Livro VI e dissecados na “Teoria das Formas de Governo” de Norberto Bobbio.





A moderna teoria da divisão de poderes

Esses trabalhos, escritos na Antiguidade e na Idade Média, acabaram por balizar o primeiro trabalho com rigor doutrinário acerca da divisão de poderes, escrito por John Locke, já no século XVII. Em seu *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, o filósofo inglês, amparado em tais estudos e na trajetória institucional de seu país que remontava à Magna Carta de 1215,² traçou as linhas distintivas acerca da clivagem entre as potências do rei e do Parlamento, alertando para os perigos de corrupção que ocorrem quando “as mesmas pessoas que detêm o poder de fazer as leis também têm em suas mãos o poder de executá-las” (Locke, *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*).

O Parlamento deveria deter – nos moldes do que estabelecia o arranjo aristotélico – a prerrogativa da legislação, possuindo grande centralidade no sistema político, dado que Locke se opunha fortemente à tese do absolutismo monárquico que franqueava ao monarca a supremacia completa sobre o sistema político.

Contudo, faz-se mister pontuar que, para o autor, ainda caberiam ao monarca duas funções de suma importância: i) a função de executar e dar cumprimento às leis, inclusive valendo-se da violência, caso fosse necessário; ii) a função federativa que se debruçava sobre as relações internacionais, essencialmente no que dizia respeito às declarações de guerra e paz. Ambas deveriam, segundo

2 Acordo firmado entre os nobres ingleses e o rei João Sem Terra que daria início à limitação do poder absoluto dos reis ingleses e redundaria no constitucionalismo.





Locke, caminhar juntas e em sintonia com o Legislativo representado pelo Parlamento.³

É importante mencionar que o autor inglês não consagra algo como o Judiciário – a prerrogativa de dirimir conflitos e aplicar sanções contra a violação das leis – na forma de um dos poderes do Estado, mas sim como uma atividade por meio do Poder Legislativo.

Assim, é possível afirmar que John Locke antecipou, de alguma forma, a moderna teoria da divisão de poderes expressa por Montesquieu, dado que distinguiu as funções e prerrogativas de cada um dos entes do governo. Sua matriz dual, contudo, ligava-se muito mais a uma clivagem entre as competências das esferas de governo que à proposição de um equilíbrio entre elas.

Nesse sentido, os escritos de Montesquieu trazem importantes avanços para o conceito de separação de poderes – condensados essencialmente em sua obra maior *Do espírito das leis*, datada de 1748 –, os quais buscaremos desenvolver na próxima seção que trata justamente da moderna teoria da divisão de poderes enunciada por esse autor.

O supramencionado livro de Charles-Louis de Secondat, o barão de Montesquieu, desenvolve as ideias do autor no que se refere aos pressupostos da liberdade política nas sociedades. De acordo com o pensador francês, a condição

3 Para Locke, há ainda um poder denominado “Poder Prerrogativo”, atribuído também ao rei, mas cuja aplicação se daria apenas em períodos excepcionais e dotaria o monarca de uma certa discricionariedade para enfrentar tais situações.





para tal liberdade residiria justamente na limitação com relação aos eventuais abusos dos detentores do poder.

Dessa forma, tais limites residiriam justamente na ideia de uma moderação de um poder do Estado sobre o outro que seriam autônomos e interdependentes, constituindo algo como um sistema de freios entre eles, levando o autor a afirmar que:

Quando na mesma pessoa, ou no mesmo corpo de magistrados, o Poder Legislativo se junta ao Executivo, desaparece a liberdade; pode-se temer que o monarca ou o senado promulguem leis tirânicas, para aplicá-las tiranicamente. Não há liberdade se o Poder Judiciário não está separado do Legislativo e do Executivo. Se houvesse tal união com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, já que o juiz seria ao mesmo tempo legislador. Se o Judiciário se unisse com o Executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. E tudo estaria perdido se a mesma pessoa, ou o mesmo corpo de nobres, de notáveis, ou de populares, exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de ordenar a execução das resoluções públicas e o de julgar os crimes e os conflitos dos cidadãos. (Montesquieu, *Do espírito das leis*)

Assim sendo, consagra-se a visão clássica de uma tripartição de poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, dividido em: i) Poder Legislativo a quem caberia a elaboração das leis, sua correção ou ab-rogação⁴; ii) Poder Executivo das coisas que dependem do Direito das Gentes cuja competência estaria ligada à garantia da segurança e à promoção das relações políticas internacionais e

4 É importante ressaltar que o Poder Legislativo proposto por Montesquieu seria necessariamente bicameral, ou seja, dividido entre a Câmara Alta composta pelos nobres e a Câmara Baixa composta pelo povo, a exemplo do modelo britânico.





iii) Poder Executivo das coisas que dependem do Direito Civil que teria por finalidade o julgamento das querelas entre os particulares e a aplicação de sanções para punir os crimes.

Ademais, os dois primeiros poderes – identificados com os atuais Poder Legislativo e Poder Executivo – seriam, por seu caráter político, dotados da faculdade de estatuir e impedir, as quais permitiriam a correção de excessos e a revogação de normas que ferem a harmonia e a legalidade do ordenamento jurídico. O último deles, hoje denominado como Poder Judiciário, não deveria possuir um corpo permanente e deteria algo como um poder nulo, dado que não admitia que os juízes sobrepusessem os outros poderes.

Esta moderna teoria da divisão de poderes, que, como já apontamos, deita raízes nas teorias clássicas de separação de poderes e de governo misto, engendrou um importante sistema de freios e contrapesos que influenciou a Revolução Americana e a Revolução Francesa, lançando as bases do chamado Constitucionalismo em seus dois principais documentos, respectivamente: a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787 e a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

O primeiro destes documentos, certidão de nascimento de nosso “grande irmão do Norte”, teve a notável contribuição dos autores de “*O Federalista*”: James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, com seus primeiros artigos consagrados a cada um destes poderes. Estes autores, preocupados com os excessos do absolutismo e inspirados no sistema de freios e contrapesos para evitar a tirania do Legislativo, estabeleceram um importante marco teórico com a publicação





desse segundo texto, onde podemos ver a força das ideias de divisão de poderes, como que num eco das palavras de Montesquieu:

A acumulação de todos os poderes, legislativos, executivos e judiciais, nas mesmas mãos, sejam estas de um, de poucos ou de muitos, hereditárias, automeadas ou eletivas, pode-se dizer com exatidão que constitui a própria definição da tirania. (Hamilton; Jay; Madison, *O Federalista*)

Como pudemos perceber, a preocupação de Montesquieu na França do Antigo Regime acabou por aportar junto aos colonos da América do Norte em sua luta pela Independência contra a Inglaterra. A teoria do filósofo político francês cairia como uma luva aos líderes que, a despeito de buscarem instituições de poder que negassem o poder absoluto, não desejavam mimetizar completamente o arranjo inglês diante do conflito.

O sistema de “*checks and balances*” sistematiza a ideia de primazia do Judiciário no controle de constitucionalidade⁵ junto à ideia de um certo equilíbrio de base social por meio da adoção do sistema bicameral que promoveria um certo balanço de poder entre os mais abastados e o povo.

Diante da adoção de tais princípios em sua Carta Constitucional, a divisão de poderes se disseminou pelos mais diferentes sistemas políticos e chegou, inclusive, ao nascente estado brasileiro, que rompe as amarras com Portugal em 1822, tornando-se politicamente independente.

⁵ As origens desta questão remontam ao caso *Marbury vs. Madison* de 1803 que consagrou a primazia da Corte Suprema neste tocante.





A divisão de poderes nos Estados nacionais: o caso do Brasil

Para compreender a aplicação da divisão de poderes nas constituições dos Estados nacionais, analisaremos justamente o caso brasileiro a fim de elucidar o lugar que este princípio ocupou no decorrer de nossos diversos sistemas políticos desde a formação do Estado nacional até nossos dias.

O primeiro estatuto legal a ser analisado nesse sentido é a Constituição de 1824, outorgada pelo imperador D. Pedro I, que regulou a vida política do país durante todo o período imperial, perdurando até fins do século XIX. Esta Carta consagrava o sistema de separação de poderes, mas os dividia em quatro ao invés de três:⁶

Art. 9. A Divisão, e harmonia dos Poderes Políticos é o princípio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer effectivas as garantias, que a Constituição oferece.

Art. 10. Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial. (Constituição do Império Brasileiro – 1824)

O maior problema com este arranjo é que o Poder Moderador estava nas mãos do próprio imperador e, somado à titularidade do Executivo e à consequente subjugação do Poder Legislativo, acabava por tornar a monarquia brasileira um verdadeiro regime absolutista, a despeito do pretenso verniz constitucional.

⁶ A divisão dos poderes em quatro está ligada à teoria do Poder Moderador do filósofo francês Benjamin Constant que advogava a necessidade de um poder que fosse responsável pela moderação dos conflitos entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.





Além disso, a própria forma de eleição e exercício do Legislativo e o fato de o titular do Poder Executivo – essencialmente os imperadores Pedro I e Pedro II – serem inimputáveis legalmente, arrefeceu sobremaneira a ideia de primazia do primeiro com relação ao segundo.

Com a Proclamação da República, em novembro de 1889, a Constituição Imperial perde a efetividade e começam as discussões sobre o que viria a ser a primeira constituição brasileira sob a égide do regime republicano: a Constituição de 1891. A Carta republicana aboliu, então, a Monarquia e o Poder Moderador, consagrando a tripartição de poderes proposta por Montesquieu – Executivo, Legislativo e Judiciário – em seu artigo 15:

Art. 15. São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si.
(Constituição dos Estados Unidos do Brasil – 1891)

O dispositivo balizou o sistema político brasileiro por toda a chamada Primeira República que perdurou desde o advento da supracitada Constituição até a deposição do presidente Washington Luís pela denominada Revolução de 1930, capitaneada por Getúlio Dornelles Vargas, que governaria o Brasil até 1945.

A primeira constituição da Era Vargas e a segunda do Brasil republicano – promulgada em 1934 – continuou a seguir o modelo da Constituição anterior, ressaltando já em seu terceiro artigo que:





Art. 3º São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si. (Constituição dos Estados Unidos do Brasil – 1934)

Uma curiosa inovação do texto constitucional de 1934 foi o papel atribuído ao Senado Federal enquanto mero colaborador do Poder Legislativo – e não parte integrante dele – e suas atribuições foram normatizadas fora do capítulo destinado a este Poder, com destaque para a manutenção da continuidade administrativa e a obrigação de velar pela Constituição.

Esta Carta de 1934, contudo, teve uma vida bastante curta, interrompida pelo golpe de Vargas, em 1937, que instaurou o Estado Novo, uma ditadura unipessoal que perdurou por oito anos. Nesse mesmo ano, foi outorgada uma nova Constituição, de cunho altamente autoritário e inspirada na “Carta del Lavoro” do fascismo italiano.

A Constituição de 1937 – também conhecida como Polaca, por suas similitudes com a flagrantemente autoritária Carta Polonesa – omite qualquer tipo de discussão sobre as divisões dos poderes do Estado, atestando apenas a competência de cada um deles. Dessa forma, promove uma concentração das funções Executiva e Legislativa nas mãos do presidente da República, a quem o Judiciário também acabaria por se subordinar por meio de artigos que atingiriam suas prerrogativas.

O ataque ao Poder Legislativo completava-se com a disposição constitucional que previa a possibilidade de o presidente da República dissolver a Câmara dos Deputados





(Artigo 75- b) e a substituição do Senado Federal eleito por um Conselho Federal composto de representantes dos Estados e por dez membros nomeados pelo presidente da República (Artigos 50 e 56).

Nesse sentido, Bonavides e Paes de Andrade (1991) analisam essa hipertrofia do Poder Executivo e vaticinam:

A competência dos três Poderes na Constituição de 1937 era meramente formal. Os artigos 38 e 49 que tratavam do Poder Legislativo esboroavam-se com o conjunto do texto e, mesmo, com a coexistência de um Conselho Federal criado pelos artigos 50 e 56, usurpando faculdades legislativas com dez dos seus membros escolhidos pelo presidente da República e os restantes pelas Assembleias Legislativas dos Estados. Era o Senado sem voto popular, constituído já à época, dos senadores biônicos que recebiam a designação de “conselheiros”. Quanto ao Judiciário, o arbítrio do Poder Executivo ultrapassava até mesmo o texto da Carta constitucional. Esta, todavia deixava a brecha para esses abusos, quando, em seu artigo 91, ressaltava as restrições à vitaliciedade, à inamovibilidade, à irredutibilidade dos vencimentos dos magistrados. A competência dos três Poderes ficou limitada ao centralismo do Executivo e condicionada aos interesses do chefe supremo da administração – o presidente da República. (Bonavides e Paes de Andrade, 1991, p. 345)

Com a deposição de Vargas e o fim da ditadura do Estado Novo em 1945 e com o advento de um novo regime de características mais liberais, impõe-se a necessidade de uma nova Carta Constitucional, promulgada em 1946. Seu texto retoma a tripartição clássica de poderes, enunciada no artigo 36:

Art. 36. São Podêres da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si. (Constituição dos Estados Unidos do Brasil – 1946).





Para além da mera divisão ou de uma coordenação, o dispositivo fala em uma relação harmônica entre os poderes, com a reintrodução do sistema de freios e contrapesos no âmbito deles e mesmo no interior do Legislativo com a adoção de um sistema bicameral por meio do ressurgimento do Senado Federal como a outra face deste poder, junto à Câmara dos Deputados.

Curiosamente, o golpe militar de 1964 e o regime autoritário que a ele se seguiu durante mais de vinte anos não puseram fim a esta estrutura de maneira formal. A própria Constituição deste novo período autoritário e sua emenda mais notável, datadas respectivamente de 1967 e 1969, reafirmam a tripartição de poderes em seu sexto artigo, da mesma maneira que o texto anterior de 1946:

Art. 6º, São Podêres da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (Constituição do Brasil – 1967)

Art. 6º, São Podêres da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (Emenda Constitucional nº 1 – 1969)

Dado que se tratava de um regime flagrantemente autoritário, a prática, no entanto, era bastante diferente no que dizia respeito à relação entre os poderes. O Poder Executivo subjugaria novamente o Poder Legislativo com cassações, atos institucionais e o famigerado instituto do decreto-lei, regulado pelo artigo 58 em 1967 e pelo artigo 55 em 1969, como podemos observar a seguir:

Art. 58.- O presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as





seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas.

Parágrafo único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado. (Constituição do Brasil – 1967)

Art. 55. O presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-lei sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas, inclusive normas tributárias; e

III - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. Obra citada, Constituições do Brasil, Constituição de 1967, p. 401.

§ 1º Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado.

§ 2º A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência. (Emenda Constitucional nº 1 – 1969)

O instituto dos decretos-lei abalava a primazia do Legislativo ao possibilitar que o próprio Executivo exercesse a função legislativa. Com efeito, alguns argumentariam que haveria um prazo determinado para sua vigência, caso o Congresso se manifestasse em contrário.

Cabe pontuar, contudo, duas questões bastante complicadoras para a soberania do Legislativo nesse tocante: i) a força dos detentores do poder, inclusive com a utilização do expediente de cassações, ameaças, perseguições e desaparecimentos de opositoristas; ii) o fechamento do Congresso em períodos mais duros como a partir da instauração do





Ato Institucional nº 5 e iii) a efetividade dos atos durante sua vigência, mesmo com a nulidade que só ocorrerá por manifestação do Congresso.

Este regime militar encontrou seu ocaso com a eleição de Tancredo Neves à Presidência da República em 1985 e a posterior promulgação da “Constituição Cidadã” de 1988 que reconduziu o Brasil ao pleno regime democrático, com a restauração do princípio da divisão de poderes.

Dessa forma, esta Carta, vigente até nossos dias e sustentáculo último de nosso atual regime democrático, consagra a separação de poderes em seu segundo artigo, no Título 1 denominado “Dos Princípios Fundamentais”, enunciados de forma bastante semelhante às duas constituições anteriores:

Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (Constituição da República Federativa do Brasil – 1988)

Os constituintes que redigiram esta Carta, contudo, tiveram especial preocupação com a garantia desta composição e atribuíram à divisão de poderes o status de cláusula pétrea, ou seja, aquela que não poderia ser passível de alteração ou abolição apenas por processo de emendamento. Tal normativa aparece consagrada no terceiro inciso, quarto parágrafo do artigo 60:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa de Estado;
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;





- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais. (Constituição da República Federativa do Brasil – 1988)

Diante desta sistemática, podemos observar, com base no artigo de Maldonado (2003), um fortalecimento da divisão de poderes em nossa Constituição – ainda que alguma proeminência seja notada por parte do Poder Executivo com prerrogativas como a edição de medidas provisórias com força de lei – principalmente diante do fortalecimento do Poder Judiciário e do Ministério Público no texto da Constituição.

De posse desse arranjo, é possível delimitar as denominações funções típicas e atípicas dos três poderes constituídos em nosso ordenamento jurídico, conforme a Tabela 1:

Tabela 1. Funções típicas e atípicas dos três poderes

Funções/Poder	Executivo	Legislativo	Judiciário
Típicas	Atos de chefia de Estado e da Administração	Elaborar a Legislação e Fiscalizar o Executivo	Julgar aplicando o Direito ao caso concreto e dirimir conflitos com base na letra da lei
Atípicas	<p>Atípica Legislativa: edição de Medidas Provisórias;</p> <p>Atípica Jurisdicional: julgamento de recursos administrativos</p>	<p>Atípica Executiva: organização e administração orgânica do poder;</p> <p>Atípica Jurisdicional: julgamento do titular do Executivo em crimes de responsabilidade</p>	<p>Atípica Legislativa: Regimento Interno dos Tribunais;</p> <p>Atípica Executiva: organização e administração orgânica do poder</p>

Fonte: Lenza (2003)





A questão que se apresenta a seguir diz respeito a quais parâmetros do sistema de freios e contrapesos que têm funcionado lastreados na Carta de 1988 e como se dá a relação entre os referidos poderes no que diz respeito aos controles exercidos de um sobre o outro.

O primeiro desses controles é aquele exercido pelo Poder Executivo com relação ao Poder Legislativo por meio do veto da legislação,⁷ conforme podemos observar por meio dos seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao presidente do Senado Federal os motivos do veto.

(...)

Art. 84. Compete privativamente ao presidente da República:

(...)

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente. (Constituição da República Federativa do Brasil – 1988)

Já o controle exercido pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo diz respeito, essencialmente, à atribuição do primeiro em fiscalizar o segundo como dever constitucional previsto naquilo que Moreira Neto (1989) denominou “controle de consentimento”, por meio da observação de alguns incisos do artigo 49 da Constituição, o

⁷ Cabe lembrar que, como o Poder Legislativo possui a primazia na moderna teoria da divisão de poderes, é facultado a ele derrubar o veto imposto pelo Executivo.





qual trata especificamente da competência exclusiva do Congresso Nacional:

Art. 49 – É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

(...)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. (Constituição da República Federativa do Brasil – 1988)

No caso do Poder Judiciário, o controle por parte do Poder Executivo é realizado por meio das próprias nomeações dos juízes de tribunais superiores bem como das possibilidades de indulto e comutação das penas aplicadas pelo primeiro. Já quanto ao controle do Judiciário exercido pelo Poder Legislativo, temos a participação deste no processo de nomeação descrito acima bem como a possibilidade de realização de inquéritos sobre a dinâmica do próprio Judiciário.

Por fim, o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre os Poderes Executivo e Legislativo insere-se em sua própria função investigativa e jurisdicional que aquele poder encerra, traduzido essencialmente no denominado controle de constitucionalidade. Esta prerrogativa – advinda, como já sinalizamos, do caso *Marbury vs. Madison* – diz respeito à instituição judiciária como aquela que tem a palavra final sobre a adequação de determinada norma com relação ao texto constitucional.





Assim sendo, é possível depreender que nosso atual sistema político baseia-se em um sofisticado mecanismo de freios e contrapesos, o qual tem tido o condão de acomodar algumas tensões latentes na sociedade e canalizá-las para a via institucional nos três poderes. O grande desafio, contudo, é tornar esse sistema mais compreensível e acessível para a maioria da população.

Considerações finais

Este trabalho buscou compreender a evolução do conceito de divisão de poderes ao longo da história, demonstrando a contribuição de vários pensadores sobre o tópico e situando o conceito em nossos dispositivos constitucionais desde a primeira Constituição Imperial de 1824 até a atual Constituição “Cidadã” de 1988.

Com base neste estudo, pudemos compreender que a história da divisão de poderes – tanto em suas bases teóricas como em sua aplicação concreta – está intimamente ligada às tensões entre a limitação do poder e a busca de sua ampliação, normalmente por parte do Executivo, em momentos autoritários.

Nesse sentido, os antecedentes presentes na Antiguidade Clássica e na Idade Média contribuíram sobremaneira ao apontar caminhos para que John Locke, Montesquieu e os Federalistas formassem ideias mais ou menos avançadas sobre o sistema de freios e contrapesos entre os poderes do Estado que buscassem estabelecer uma relação harmoniosa e interdependente entre tais potências.





É possível afirmar que as democracias ocidentais – entre elas, o Brasil – têm aplicado com relativo sucesso a separação de poderes em seus ordenamentos jurídicos nas últimas décadas, a despeito de alguma hipertrofia do Poder Executivo em determinados casos.

O desencanto e o desprezo pelo Poder Legislativo, o hermetismo do Judiciário e a ausência de uma educação consistente para a política e para a cidadania podem contribuir para um desbalanceamento na relação entre os três poderes em nosso país, ainda que em um Estado Democrático de Direito.

Assim, esperamos que este trabalho possa contribuir nesse último aspecto para viabilizar junto de nós uma cultura verdadeiramente democrática que sustente, para além do mero formalismo da letra da lei, o equilíbrio entre os poderes e a limitação de quaisquer tentativas de cunho autoritário em um momento em que, se ainda estamos distantes do paraíso, a liberdade política consolida importantes conquistas nos últimos vinte anos.





Referências bibliográficas

BARBOSA, Marília Costa. Revisão da Teoria da Separação dos Poderes do Estado. *Rev. Cient. Fac. Lour. Filho* vol. 5, n. 1, Escola Superior do Ministério Público do Ceará e Universidade Estadual do Ceará, 2006.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Trad. de Sérgio Bath. 7. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 17. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1993.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo: Editora Método, 2003.

MALDONADO, Maurílio. Separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos: desenvolvimento no estado brasileiro. *Revista Jurídica "9 de Julho"*. v. 2, pp. 235-256, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, jul. 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Interferências entre Poderes do Estado. *Revista de Informação Legislativa*, n. 103/13. Brasília: Senado, 1989.

WEFFORT, Francisco. (Org.). *Clássicos da Política*. v. 1. São Paulo: Ed. Ática, 2001.

Versões consultadas das Obras Clássicas

ARISTÓTELES. *A Política*. Trad. de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fortes, 1991. p. 113

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *O Federalista*. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959. p. 47.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2003.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 2000. p. 205.





Sistemas de Governo

Rodrigo Estramanho

Se compararmos as múltiplas variáveis que concorrem para a organização política, eleitoral e partidária dos Estados contemporâneos, chegaremos à conclusão de que não existem organizações políticas completamente idênticas, pois, em cada país, por força dos processos históricos e da diversidade de concepções teóricas e filosóficas adotadas, as constituições definem diferentes regras para o jogo político.

Assim é que são muito diversas, na comparação de constituição para constituição, de país para país, as durações dos mandatos de seus representantes, as nuances processuais e eleitorais por meio das quais são escolhidos os membros do parlamento, o arranjo partidário, as atribuições e limites de cada poder, os diferentes cálculos para distribuição de cadeiras nas assembleias, a forma de Estado, se unitária ou federada, e assim por diante. Não existem, portanto, constituições e sistemas políticos iguais.

Mesmo assim, do ponto de vista científico e didático, nos é permitido formular tipologias sobre modalidades de eleições, sistemas partidários e sistemas de governo. E quando se trata de sistemas de governo denota-se que há, nas democracias contemporâneas, pontos de encontro assinaláveis quanto à divisão dos poderes de Estado. Portanto, quando falamos de sistema de governo, estamos nos referindo à definição de como serão exercidas as chefias de





Estado e de governo. A chefia de Estado está mais diretamente relacionada às questões diplomáticas e à representação simbólica da nação. Em geral, os chefes de Estado – monarcas nas monarquias constitucionais ou presidentes em sistemas parlamentaristas – não são eleitos por sufrágio popular.

A chefia de governo está relacionada ao plano das decisões políticas tais como executar as leis e orçamentos, escolher ministros e secretários de governo, implementar as políticas e programas em âmbito nacional etc. Nos sistemas presidencialistas os chefes de governo são escolhidos por eleições populares e nos parlamentaristas pelos representantes que integram o Parlamento e, em geral, pela maioria acordada destes representantes. Deste modo, podemos dizer que a chefia de governo nos sistemas presidencialistas é fruto de uma legitimação popular direta e, nos sistemas parlamentaristas, da legitimação representativa indireta.

Ainda, como os sistemas presidencialistas historicamente emergiram de pactos modernos e muitas vezes de situações pós-coloniais (como é o caso dos EUA) e abandonaram a forma de Estado monárquica, a chefia de Estado e a de governo são reunidas na figura do chefe do Poder Executivo, o presidente.¹

1 Ver a seção seguinte.





Já no parlamentarismo, a chefia de Estado é dividida da chefia de governo. Aqui devemos ressaltar que sistemas parlamentaristas, embora tenham emergido primeiramente nas monarquias constitucionais, não se realizam apenas dentro da forma de Estado monárquica, pois países cuja forma de estado é republicana podem optar pelo sistema parlamentarista conferindo a chefia de Estado ao presidente e a de governo ao primeiro-ministro.

Nos sistemas mistos, semipresidencialistas, a chefia e as funções de Estado e governo se configuram de forma mais compartilhada. Muito embora o presidente seja de fato o chefe de Estado ele também possui importantes atribuições de governo, influenciando e/ou condicionando inclusive a escolha do chefe de governo. O primeiro-ministro, neste sistema, tem autonomia relativa e deve partilhar suas intenções com o presidente. O modelo francês que emerge da Constituição de 1958 tem essa feição política.

Origens históricas

As revoluções burguesas do século XVIII e XIX, que puseram fim aos privilégios aristocráticos na Europa e que na América desarticularam o sistema colonial e consequentemente reinventaram, no ocidente, os mecanismos de representação, fizeram emergir duas diferentes formas de organizar e dividir os poderes de Estado. Uma que conferiu soberania





ao Poder Legislativo e outra na qual ratificou-se a primazia do Poder Executivo nas questões de governo.²

Grosso modo podemos dizer que no presidencialismo os Poderes Legislativo e Executivo são independentes; na relação entre ambos, o segundo prepondera, nas questões de governo, sobre o primeiro. No parlamentarismo, por outro lado, há uma interdependência dos poderes na medida em que a definição executiva é parlamentar. Assim, “parlamentarismo e presidencialismo são regimes diferentes: o primeiro é um sistema de dependência mútua, o segundo um sistema de independência mútua entre o Executivo e o Legislativo” (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2002, p. 187).

Assim,

não há dúvida de que os sistemas presidencialistas e parlamentaristas podem ser definidos por mútua exclusão; um sistema presidencialista é não parlamentarista e o inverso é também verdade. Mas a distribuição dos casos concretos nessas duas categorias leva a contrastes marcantes. (Sartori, 1996, p. 97)

Exatamente por este motivo é que é importante o esforço de classificação dos sistemas já que há, como ressaltamos inicialmente, diferenças concretas existentes em arranjos

2 Quando os Estados europeus começaram a praticar o governo constitucional, todos eles (exceto a França, que se tornou uma república em 1870) eram monarquias; e as monarquias já têm um chefe de Estado hereditário. Mas, enquanto na Europa não havia espaço (pelo menos até 1919) para os presidentes eleitos, no Novo Mundo quase todos os Estados chegaram à independência como repúblicas (o Brasil e, de certo modo, o México foram exceções temporárias) e, portanto, precisavam eleger os chefes de Estado, isto é, seus presidentes. Assim, a divisão entre sistemas presidencialistas e parlamentaristas não resultou de um debate teórico sobre a superioridade de um dos regimes (Sartori, 1996, p. 100). Pelo que registra Sartori, podemos dizer que o debate sobre os sistemas é, portanto, posterior à existência destes.





políticos homônimos. Verificações apressadas e descoladas de diapasões analíticos podem levar a conclusões superficiais ou equivocadas sobre o que é bom ou ruim em cada sistema. Nesse sentido, cabe sempre a busca da melhor definição para realização da análise mais apurada possível e deve-se ter sempre em mente que “a melhor forma de organização política é a que melhor se aplica a um país. Conclusão que implica a impossibilidade de nos afastarmos do contexto” e ainda que “temos razões para criticar o sistema político sob o qual vivemos, mas erramos muitas vezes ao avaliar alternativas possíveis e as vantagens que dele esperamos” (Sartori, 1996, p. 150).

O presidencialismo nasceu nos Estados Unidos da América na Convenção da Filadélfia que promulgou a Constituição de 1787 após a revolução que acabou com o pacto colonial inglês. Desse modo podemos dizer que o modelo clássico de presidencialismo é o norte americano e este influenciou boa parte do desenvolvimento institucional do continente.³ Já o parlamentarismo é o sistema típico das monarquias constitucionais construídas ao longo de vários séculos e modificadas profundamente pelos princípios políticos e ideológicos das revoluções burguesas e, por isso mesmo, é o tipo que se difundiu mais na Europa.⁴ O modelo clássico

3 (...) constatamos hoje a existência de uns vinte países presidencialistas, concentrados em boa parte na América Latina. Na Europa não há regimes presidencialistas puros, como os encontramos no continente americano, do Canadá para o Sul, e isto não por uma escolha deliberada, mas por razões históricas (Sartori, 1996, p. 100).

4 Quando se fala de Parlamento e de parlamentarismo, se faz normalmente referência a fenômenos políticos cujo desenvolvimento histórico se insere na curva temporal que vai da Revolução Francesa até os nossos dias. Contudo, em quase todos os países europeus houve, mesmo nos séculos anteriores, instituições denominadas “Parlamentos”, embora por vezes fossem também chamadas de “Estados Gerais”, “Cortes”, “Estamentos” (Cotta, 2010, p. 877).





deste último tipo de sistema é a monarquia constitucional inglesa.

O presidencialismo e o parlamentarismo são considerados tipos puros de sistema de governo, mas há, também, sistemas híbridos ou mistos classificados como semipresidencialistas, tal como o atual modelo francês. Assim, são três os tipos e origens dos sistemas políticos nas democracias ocidentais contemporâneas: o parlamentarismo que evoluiu dentro das monarquias europeias cujo modelo tipo é o inglês; o presidencialismo originado nos Estados Unidos da América pós-independência que influenciará boa parte dos regimes políticos latino-americanos e o semipresidencialismo surgido na constituição alemã de Weimar (1919-1933) e revisitado e implementado pela França em 1958 no contexto do pós-guerra.

Avaliando sistemas de governo

Do ponto de vista institucional a escolha do sistema de governo está diretamente relacionada à divisão dos poderes de Estado e às relações entre os Poderes Legislativo e Executivo. Note-se que no presidencialismo o Poder Executivo representado pelo presidente eleito pelo voto popular não tem necessariamente relação direta com a maioria legislativa eleita. Neste sistema um presidente pode ser escolhido a despeito da configuração política e partidária da Assembleia Nacional. Daí que muitos analistas conjecturaram que o presidencialismo é naturalmente mais instável, pois o presidente, uma vez eleito, terá de compor forças e apoios





em uma composição legislativa muitas vezes antagônica à sua linha ideológica e partidária.

De outra monta, no parlamentarismo, o chefe de governo advém de um acordo e/ou da formação de uma maioria legislativa anterior. Assim, a chefia do governo, teoricamente, gozaria de mais espaço efetivo de ação uma vez que já possui uma base legislativa em concordância com sua investida ideológica e partidária.

Mas a realidade não é simples, e os exemplos históricos e as análises desapassionadas mostram que há prós e contras, instabilidade e estabilidade, nos dois tipos. Devemos ainda argumentar que uma discussão mais prescritiva que indica qual o melhor modelo a seguir pode resolver os problemas de ordem institucional, mas, muitas vezes, não dá conta – até porque a tarefa é impossível – de resolver os problemas de natureza cultural e cotidiana que guiam as ações dos agentes dentro dos sistemas. Note-se por exemplo que há estados-nação que trazem no título de suas constituições a alcunha de República presidencial e democrática, mas na prática são regimes autoritários mantidos por oligarquias ou por grupos descolados do interesse e da vontade geral de seus cidadãos. A primeira constituição republicana brasileira, por exemplo, inspirada no sistema presidencialista e no federalismo dos Estados Unidos, nada tinha de democrática. Qualquer discussão sobre a eficiência democrática da esfera institucional da República Presidencialista Brasileira de idos de 1891 a 1930 fracassa frente aos eventos históricos de uma arena pública rarefeita e de baixíssimos índices de participação eleitoral. Assim, pode valer pouco uma ampla discussão sobre o sistema político quando são anali-





sadas situações onde a democracia não vigora ou onde problemas estruturais e/ou de ordem econômica dão a tônica da conjuntura. Como exemplo, no caso da América Latina,

deve-se reconhecer que as dificuldades do governo presidencialista estão relacionadas com a estagnação econômica, as desigualdades gritantes e a herança sociocultural – ou são muito agravadas por estes fatores. (Sartori, 1996, p. 108)

De todo modo não podemos dizer que o estudo das instituições é dispensável uma vez que estas

(...) estimulam certos comportamentos dos eleitores e dos próprios políticos e partidos, e desencorajam outros. Se os homens se organizam politicamente para lograr fins não alcançáveis fora da política, os comportamentos induzidos pelos sistemas de governo e pelo sistema eleitoral vão facilitar-lhes a tarefa ou torná-la mais espinhosa. (Cintra, 2007, p. 36)

A seguir discorreremos sobre as principais características dos sistemas políticos presidencialista, parlamentarista e semipresidencialista.

Características do presidencialismo

O sistema de governo presidencialista tem características específicas que o diferenciam dos demais tipos. Em geral num sistema presidencialista:

1. há uma distinção clara entre o Poder Executivo e o Legislativo, pois o presidente, chefe do Poder Executivo, é eleito por meio de eleições populares e os deputados, eleitos independentemente do presidente, não interferem na escolha presidencial. Há, portanto, separação de eleições executivas e legislativas.





2. O presidente, chefe do Poder Executivo, acumula as funções de chefe de Estado e chefe de governo.
3. O tempo de governo – tamanho do mandato do presidente – é predefinido na Constituição.
4. Os parlamentares – o Poder Legislativo – não podem exigir a saída do presidente (exceto em um contexto que leve ao *impeachment*).
5. O presidente – o Poder Executivo – não pode dissolver a Assembleia, o Poder Legislativo.
6. A equipe de ministros de Estado que ocupa as pastas do Poder Executivo é formada por indivíduos escolhidos pelo presidente.
7. O Poder Legislativo responde pela criação e votação de leis e pela fiscalização das ações do Executivo, mas não tem atribuições de implementação de leis e políticas. A implementação das leis e programas é atribuição exclusiva do Poder Executivo, presidente e seus ministros.
8. O presidente pode condicionar e influenciar a produção legislativa vetando (parcial ou totalmente dependendo das atribuições conferidas na Constituição de cada país) ou governando por decretos que têm força de lei (isto também vai depender das definições constitucionais em cada país presidencialista).
9. Em muitos casos os presidentes têm, também, prerrogativas legislativas em setores importantes tais como o orçamentário, de gestão pública e econômica e da defesa.





Características do parlamentarismo

Entre as principais características do parlamentarismo⁵ podemos listar:

1. A chefia de Estado é dividida da chefia de governo e as chefias estão investidas em pessoas distintas.
2. O chefe de governo é escolhido por meio de legitimação indireta. Em geral a Assembleia eleita pelo sufrágio popular é que decidirá, por meio de um acordo entre partidos ou por formação de uma maioria, quem será o chefe de governo.
3. Como o governo depende da confiança da maioria parlamentar, ele pode cair antes do fim da legislatura, caso haja desconfiança da Assembleia.
4. Pode ocorrer dissolução da Assembleia e, neste caso, são realizadas novas eleições para recompor o Parlamento.
5. Há integração entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Tipos de parlamentarismo

Os tópicos listados para caracterização do parlamentarismo não são suficientes para dar conta do que Sartori (1996) chamou de “partilha do poder” que “não pode ser determinada de forma tão nítida quanto à divisão dos poderes” (Sartori,

5 Aqui vale registrar que “o único denominador comum a todos os sistemas que chamamos de parlamentaristas é a exigência de que os governos sejam nomeados, apoiados e, eventualmente, dispensados pelo voto parlamentar” (Sartori, 1993, p. 5).





1996, p. 116). Uma vez que o arranjo político do parlamentarismo é coletivo, o chefe de governo pode se relacionar com seus pares de diferentes formas. Sartori sistematiza as diferentes relações do chefe de governo com os outros membros em três tipos: 1) *o primeiro acima de desiguais*; 2) *o primeiro entre desiguais*; 3) *o primeiro entre iguais*.

No primeiro tipo – *o primeiro acima de desiguais* – o chefe do governo é também a principal liderança do partido capaz de formar o governo de modo que dificilmente será retirado do poder por meio de uma votação parlamentar. Neste caso o chefe de governo está acima de seus ministros uma vez que os nomeia e os exonera livremente.

No segundo tipo – *o primeiro entre desiguais* – o chefe de governo não é necessariamente a principal liderança do partido que forma o acordo ou a maioria e também não é demitido por desconfiança parlamentar e pode permanecer no cargo mesmo quando há trocas de nomes nos ministérios. Ele tem a prerrogativa de demitir ministros e estes não interferem em sua permanência no poder.

O terceiro e último tipo – *primeiro entre iguais* – se dá nas situações em que a queda do gabinete, isto é, dos ministros significa também a queda do primeiro-ministro, do chefe de governo. Neste caso não é facultada à chefia de governo a escolha dos ministros e ele tem, portanto, menos controle executivo.

Deve-se ressaltar que o primeiro tipo necessita de um arcabouço bipartidário rígido e com alto nível de disciplina





em que estão claras as posições da situação e da oposição. O modelo britânico enquadra-se perfeitamente neste tipo. O segundo tipo, que admite estruturas multipartidárias em que a maioria é conquistada por meio de coligações eleitorais e coalizões partidárias, pode ser encontrado na Alemanha. Muito embora o chanceler – que lá equivale à figura do primeiro-ministro – possa demitir e escolher ministros, ele não tem todas as prerrogativas do primeiro-ministro inglês e pode ser substituído por um voto de desconfiança construtivo que pode ocorrer quando o parlamento derruba o gabinete em funcionamento elegendo outro que o substitua.

No terceiro tipo, *primeiro entre iguais*, como o gabinete é formado por ministros advindos de diversos partidos, o poder fica, necessariamente, mais difuso e por vezes mais instável. Não é incomum nestes sistemas parlamentaristas e multipartidários haver formação de gabinetes oriundos de minorias parlamentares. É o caso dos países escandinavos – Suécia, Dinamarca e Noruega (Cintra, 2007, p. 45).

Segundo Sartori (1996, p. 117) “essas são todas fórmulas para compartilhar o poder; todas excluem a concentração de poder em uma só pessoa”, o que os diferencia definitivamente dos sistemas presidencialistas.

Assembleísmo

Há um outro modo de realização de algo próximo ao parlamentarismo, em que “a assembleia se torna soberana, cria e derruba gabinetes subservientes, ao sabor da conjuntura” (Cintra, 2007, p. 46).





Este fenômeno é mais comum em sistemas erigidos logo após momentos revolucionários quando não há liderança por parte do gabinete frente ao parlamento dada a fragmentação do poder em diversas linhas partidárias e/ou ideológicas. Daí que há enorme dispersão das responsabilidades e é difícil a formação de maiorias coalidas. Exemplos históricos de momentos assembleísticos são a III e IV Repúblicas na França.

Características do semipresidencialismo

As principais características do sistema misto ou semipresidencial são:

1. O chefe de Estado é eleito direta ou indiretamente por sufrágio popular.
2. O mandato do chefe de Estado tem tempo determinado.
3. A estrutura de poder é dual, pois o presidente (chefe de Estado) e o primeiro-ministro (chefe de governo) compartilham atribuições.
4. O presidente não é apenas chefe de Estado (como seria um presidente num regime parlamentarista puro), pois possui, juntamente com o primeiro-ministro, prerrogativas de governo.
5. O presidente nomeia o primeiro-ministro.
6. Uma vez que consulte o primeiro-ministro e os presidentes das Câmaras, pode decidir pela dissolução da Assembleia.





7. O presidente não tem poder de decisão, mas pode evitar uma decisão do governo submetendo-a a vetos ou a referendo popular.

Os prós e os contras

O campo de análise sobre sistemas de governo na Ciência Política é bastante vasto e caracterizado por larga produção intelectual, de modo que são muitos os argumentos reunidos sobre os prós e os contras do presidencialismo e do parlamentarismo.⁶

Os pontos fracos e fortes estão, em geral, relacionados à estabilidade dos sistemas, à capacidade de regulação de conflitos, bem como à eficiência política e administrativa em cada um.⁷ Evidentemente, tudo isto é difícil de medir. Mesmo diante de amplas análises comparativas, pode-se argumentar que um governo estável não é necessariamente eficiente e vice-versa. Nem sempre a capacidade de regular conflitos está diretamente relacionada à capacidade de implementar políticas públicas. Daí que os pontos – grosso

6 Entre os principais críticos do sistema presidencialista estão Linz (1991); Baghot (1974); e entre os principais defensores estão Moe e Caldwell (1994); Shugart e Mainwaring (1997). Ainda sobre a relação dos sistemas de governo com os sistemas partidários, há os importantes trabalhos de Stepan e Skach (1993); Przeworski, Alvarez, Cheibub e Limongi (2000) e Cintra (2007b). Revisão sintética dos argumentos destes autores está em Cintra (2007).

7 Segundo Alfred Stepan (1990), "parece que as três capacidades mais importantes são: 1) A eficácia. Quer dizer, a capacidade do sistema político de produzir maiorias no Poder Legislativo e no Poder Executivo, para formular e implantar as mudanças necessárias. 2) A legitimidade. Quer dizer, a capacidade de manter uma vinculação com as opiniões majoritárias no país e de praticar uma maneira de governo que seja fiel ao espírito e à letra da carta magna. 3) A flexibilidade para controlar uma crise. Quer dizer, a capacidade do sistema político de prevenir e resolver crises do governo antes que a crise do governo se converta numa crise do regime."





modo – levantados aqui constituem-se mais como guias para a reflexão e investigação da realidade do que regras prescritivas para a formação de sistemas eficientes. Ainda é preciso levar em conta que

uma democracia estável (isto é, a estabilidade de um regime) é uma coisa, um governo estável é coisa diferente. No entanto, constantemente transferimos o brilho de uma democracia estável para um governo determinado. Esta, contudo, é uma extrapolação indevida. (...) A estabilidade do governo significa uma simples duração; mas os governos podem ser, ao mesmo tempo, duráveis e impotentes (...). O problema, assim, não é de longevidade, o tempo que os governos duram, mas sua capacidade de governar. (Sartori, 1996, p. 129)

Uma vez esclarecido este ponto, podemos sumarizar as críticas correntes a um e outro sistema.

A primeira crítica corrente ao sistema presidencialista é a de que nele os eleitos nada deixam aos opositores, pois, uma vez investidos num mandato fixo, os antagonistas do vencedor terão que seguir a constituição e aguardar o fim do mandato para tentar o acesso ao Poder Executivo. São muito diminutas as chances de os partidos que não são simpáticos ao governo eleito participarem efetivamente dos ministérios e conseqüentemente da implementação das políticas. Esta característica pode levar os setores de oposição a atitudes mais radicais e por vezes golpistas, pois, como não há modo de interromper o mandato presidencial – exceto por meio de *impeachment* – por vias legais, acaba havendo estímulos às saídas inconstitucionais.

Os adeptos do parlamentarismo também argumentam que o sistema presidencialista tende a deixar nas mãos do





Executivo uma faixa maior de poder, mas há o argumento contrário de que, mesmo assim, o presidente depende da formação de uma ampla frente de apoio parlamentar para governar. Frente a esta afirmação, não escapa a crítica de que, quando o presidente é eleito por um partido minoritário, este terá de compor sua base de apoio por meio de barganhas e práticas clientelistas, do contrário não alcançará governabilidade e serão grandes os riscos à estabilidade.⁸

Isto nos leva à questão das diferenças na formação das coalizões partidárias nos regimes parlamentaristas e presidencialistas. No presidencialismo o partido do presidente eleito tenderá a controlar a maior parte dos ministérios, pois é natural que o presidente procure seus ministros entre seus correligionários. Mas, se o partido do presidente não for o ocupante da maior parte das cadeiras no Legislativo – e isto é comum ocorrer nos regimes presidenciais, principalmente nos multipartidários –, então ocorre uma situação de “coalizão ministerial minoritária” que “pode se confrontar com uma maioria parlamentar” (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2002, p. 189). Nesse caso pode haver crise, mas o presidente pode evitá-la buscando compor os ministérios com membros de outros partidos em troca de apoio político que garanta a formação da maioria e, conseqüentemente, a governabilidade. O problema é que muitas vezes o presidente tem que buscar apoio em partidos cujos programas e linhas de ação não são coerentes com o seu próprio e isto pode

8 No caso brasileiro a análise do sistema presidencialista deve passar pelo multipartidarismo, pelo bicameralismo, pelo federalismo e pela representação proporcional. Todos estes elementos vão concorrer de forma decisiva para a formação das coalizações de governo. Sobre o presidencialismo de coalizão, ver Abranches (1988) e sobre presidencialismo, clientelismo e coalizações no Brasil, ver Limongi (2006); Amorin Neto (2000); Santos (2003).





significar, aos olhos dos eleitores que o elegeram baseados em um certo programa, uma incoerência ou, até mesmo, traição.

No parlamentarismo, de outro modo, os governos nascem de um acordo ou são resultados diretos de uma maioria parlamentar. É como se a coalizão entre os partidos fosse anterior. E “quando isso não ocorre, ou bem se reforma a coalizão ou novas eleições devem ser convocadas” (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2002, p. 189).

Ainda, pode-se dizer que, mesmo nos casos em que o presidente tem apoio da maioria parlamentar, os níveis de disciplina partidária tendem a variar ao longo do mandato e a duração do apoio da maioria fica, portanto, menos garantida que nos sistemas parlamentaristas.

Outro risco apontado pelos analistas é de que, nos sistemas presidenciais em que há eleição direta do presidente, existe o risco real de se elegerem lideranças carismáticas, populistas e/ou oportunistas provindas de partidos pequenos e/ou pouco ambientadas ao jogo político e, portanto, com pouquíssima chance de formar apoio parlamentar majoritário.⁹ Como no parlamentarismo o chefe de governo ascende do parlamento, este risco é inexistente.

Ademais, pode-se argumentar que o arranjo presidencialista necessita, por conta da divisão dos poderes, de mais regras para a mediação de conflitos, e esta necessidade

⁹ A eleição do presidente Fernando Collor na primeira eleição presidencial direta pós-redemocratização, em 1989, no Brasil, é reiteradamente citada como exemplo empírico deste fenômeno.





deriva uma burocracia mais robusta que aquela observada nos sistemas parlamentaristas. Teoricamente, quanto mais burocracia, mais tempo pode-se levar em processos que levem a cabo a implementação de programas e políticas. Uma vez que no parlamentarismo os Poderes Executivo e Legislativo interagem, há, naturalmente, um conjunto mais reduzido de regras, tornando, conseqüentemente, a burocracia mais expedita, favorecendo a implementação de medidas que favoreçam o conjunto da população.

Por outro lado, em relação a alguns dos principais elementos considerados eficientes do presidencialismo, elenca-se, em geral, que este sistema, diferentemente do parlamentarismo, favorece a legitimidade, pois, ao separar as eleições executivas das legislativas, amplia a margem de escolha dos eleitores e, uma vez que o eleitor tem contato eleitoral mais direto com o chefe do Executivo, ficam favorecidas, também, as suas capacidades de responsabilizar o presidente por seus feitos e voltar a elegê-lo (nos casos em que a reeleição é permitida – como nos EUA e no Brasil) ou mesmo eleger outro candidato de outro partido em lugar daquele que julgou ineficiente.¹⁰

Ainda pode-se argumentar que nos sistemas presidencialistas a divisão do Poder Executivo e do Legislativo é clara e, portanto, os pesos e contrapesos nas relações entre eles

10 Sobre este aspecto, e a partir dos argumentos de Duverger (1970), resume Alencastro (1993, p. 29-30) que “o regime parlamentar é por essência ‘monista’, repousa na expressão de uma única vontade popular: a que resulta das eleições legislativas e se corporifica no Parlamento. Em contraste, os regimes presidenciais são dualistas, pois a vontade popular se cristaliza por duas vias: as eleições legislativas e a eleição presidencial. Em graus diversos, tal dualidade também caracteriza os regimes híbridos apontados acima, que por isso devem ser chamados de semipresidenciais”.





está mais favorecida, impedindo sobrepeso nas atitudes de um e de outro. No parlamentarismo a premissa básica, seja qual for o tipo de chefe de governo, é que o Parlamento, isto é, o Poder Legislativo é soberano.

O objetivo deste ensaio foi enumerar as características dos diferentes sistemas políticos. No entanto, devemos reiterar a ressalva de que a análise do funcionamento político de qualquer país não pode se restringir apenas à identificação das características do sistema adotado, pois deve sempre levar em consideração as múltiplas variáveis que concorrem na consubstanciação do sistema político como um todo: o arranjo e a composição partidária, o modelo administrativo – se federal ou unitário –, as relações intergovernamentais, a duração dos mandatos, as bases sociais dos partidos, a faixa de ação dos poderes, inclusive o Judiciário etc. A depender do recorte e do problema formulado, um ou outro sistema pode parecer ora mais ora menos eficiente. Em qualquer caso ou problema de pesquisa, cabe não perder de vista que as compreensões que procuramos devem estar sempre, de algum modo, relacionadas com o desenvolvimento da democracia em cada contexto.



Referências

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, vol. 31, n. 1, pp. 5-38, Rio de Janeiro, 1988.
- ALENCASTRO, L. F. Cultura democrática e presidencialismo no Brasil. *Novos Estudos*, n. 26, pp. 21-30, São Paulo, Cebrap, mar. 1993.
- AMORIN NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, vol. 43, n. 3, Rio de Janeiro, 2000.
- BAGEHOT, W. *The collected works of Walter Bagehot*. v. 5. Londres: The Economist, 1974.
- CHEIBUB, J.A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. Governos de coalização nas democracias presidenciais e parlamentaristas. *Dados*, vol. 45, n. 2, pp. 187-218, Rio de Janeiro, 2002.
- CINTRA, A. O. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? In: AVELAR, L., CINTRA, A. O. (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007. pp. 35-58.
- _____. O sistema de governo no Brasil. In: AVELAR, L., CINTRA, A. O. (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007b. pp. 61-78.
- COTTA, M. Parlamento. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. vol. 2. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2010. pp. 877-888.
- DUVERGER, M. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: PUF, 1970. pp. 277-82.
- LIMONGI, F. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- LINZ, J. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, B. (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Idesp/ Sumaré, 1991. pp. 61-120.
- MOE, T. M.; CALDWELL, M. The institutional foundations of democratic government: a comparison of presidential and parliamentary systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, n. 150, pp. 171-95, 1994.



PRZEWORSKI, A.; CHEIBUB, J.A.; LIMONGI, F.; ALVAREZ, M. *Democracy and Development: political institutions and well-being in the world, 1950–1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. *Novos Estudos*, n. 26, pp. 3-14, São Paulo, Cebrap, mar., 1993.

_____. *Engenharia constitucional*. Brasília: Editora da UnB, 1996.

SHUGART, M.S.; MAINWARING, S. Presidencialism and democracy in Latin America: rethinking the terms of the debate. In: _____. (Orgs.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. pp. 12-54.

STEPAN, A. Parlamentarismo x Presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual. *Estudos Avançados*, vol. 4, n. 8, pp. 96-107, São Paulo, 1990.

STEPAN, A.; SKACH, C. Quadros metainstitucionais e consolidação democrática. In: LAMOUNIER, B.; NOHLEN, D. (Orgs.). *Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo: Idesp, Loyola, 1993. pp. 233-44.







Autores

Lúcia Avelar, Doutora em Ciência Política com pós-doutorado em Yale University/EUA. Ex-bolsista Fernand Braudel no European University Institute/Itália. Professora titular (aposentada) pela Universidade de Brasília. Atualmente é pesquisadora associada no Núcleo de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas/SP.

Humberto Dantas, Cientista político, mestre e doutor pela USP, professor do Insper e coordenador do curso de pós-graduação em Ciência Política da FESP-SP. Coordenador dos cursos modulares de Cidadania e Política da Oficina Municipal. Conselheiro da Fundação Konrad Adenauer e da Oficina Municipal. Comentarista político da Rádio Estádio e da Rede Vida de Televisão. Blogueiro do portal Estádio.com.br

Fernando Abrucio, Formado em Ciências Sociais pela USP, mestre e doutor em Ciência Política também pela USP. Professor-pesquisador da FGV (SP), tendo sido coordenador do curso de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da FGV (SP). Foi colunista do Jornal Valor Econômico (2000-2006) e escreve hoje na Revista Época. Publicou 25 artigos em revistas científicas, foi organizador ou autor de 9 livros e escreveu 32 capítulos de livros.

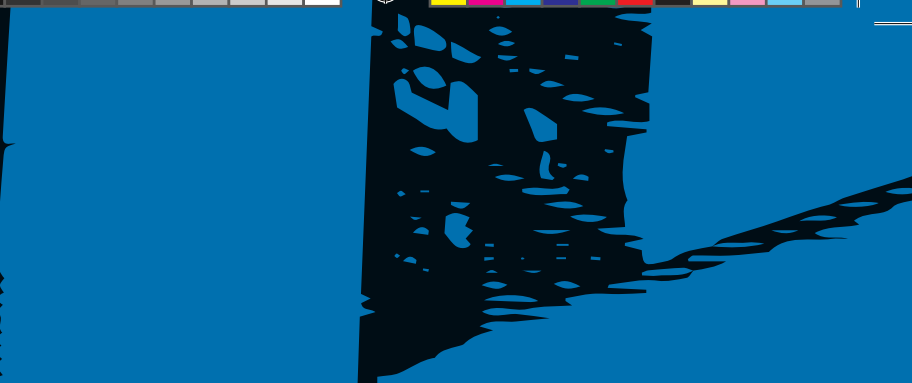

Leandro Consentino, mestre e doutorando em Ciência Política USP, bacharel em Relações Internacionais USP. Professor assistente de Sociologia e Política – Insper, professor em Cursos Livres de Política na Fundação Mario Covas, Assembleia Legislativa (ILP) e Secretaria da Justiça do Estado de São Paulo.

Rodrigo Estramhanho, Graduado em Sociologia e Política pela Escola de Sociologia e Política de São Paulo (ESP/ FESPSP), mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); especializado em Metodologia Quantitativa em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor, coordenador de Relações Institucionais da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). É pesquisador do Núcleo de Estudos em Arte Mídia e Política (NEAMP) do Programa de Estudos pós-graduados em Ciências Sociais da PUC-SP.









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 pela escola desde 2008. Com estes livros, queremos oferecer aos nossos alunos, e de outras escolas de política e governo, um material para que possam aprofundar-se nos conteúdos e ir às 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 conceito pedagógico de simplicidade, beleza e profundidade que norteiam todas as atividades da Oficina Municipal e buscam tornar a leitura confortável e atraente, em um mundo definitivamente dominado pelas mídias eletrônicas.



oficina **municipal** 