



# Política no Brasil

Participação Política e Direitos Políticos no Brasil

**Humberto Dantas • Tatiana Ribeiral**

Sistema Eleitoral Brasileiro

**Leandro Consentino**

Cultura Política Brasileira

**Christian Edward Cyril Lynch**

Reforma Política ou Ajustes Graduais?

**Marco Antônio Carvalho Teixeira**

Estrutura do Estado Brasileiro

**Vitor Marchetti • Lara Mesquita**



SÉRIE

CIDADANIA E POLÍTICA

2





# Política no Brasil

Participação Política e Direitos Políticos no Brasil

**Humberto Dantas • Tatiana Ribeiral**

Sistema Eleitoral Brasileiro

**Leandro Consentino**

Cultura Política Brasileira

**Christian Edward Cyril Lynch**

Reforma Política ou Ajustes Graduais?

**Marco Antônio Carvalho Teixeira**

Estrutura do Estado Brasileiro

**Vitor Marchetti • Lara Mesquita**



SÉRIE

CIDADANIA E POLÍTICA

2





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](mailto:info@oficinamunicipal.org.br)  
[www.oficinamunicipal.org.br](http://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

Prefixo Editorial: 89739  
Número ISBN: 978-85-89739-05-4  
Título: Política no Brasil  
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**  
knoll&design





# Prefácio

A *Oficina Municipal*, em conjunto com a *Fundação Konrad Adenauer*, publica o segundo livro da 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 da 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 este volume da série tratando do tema “Participação Política e Direitos Políticos no Brasil”, com o texto do professor Humberto Dantas, coordenador das atividades presenciais que ajudaram a inspirar esta coleção. Na sequência, o Sistema Eleitoral Brasileiro tem suas nuances e evolução analisados por Leandro Consentino. Em um esforço para entender e compartilhar as peculiaridades da Cultura Política Brasileira, Christian Lynch assina o terceiro artigo deste volume.

O professor Marco Antônio Carvalho Teixeira é o responsável pelo texto “Reforma Política ou ajustes graduais?”, tema que vem buscando espaço na agenda nacional desde a década de 1990 e que merece ser aprofundado do ponto de vista das propostas, bem como das estratégias, para que possa lograr avanços significativos. No artigo final, Vitor Marchetti e Lara Mesquita apresentam um texto elaborado em estreita colaboração para explicar a complexa estrutura do Estado brasileiro.





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

<b>Participação Política e Direitos Políticos no Brasil</b>	<b>07</b>
Humberto Dantas • Tatiana Ribeiral	
<b>Sistema Eleitoral Brasileiro</b>	<b>33</b>
Leandro Consentino	
<b>Cultura Política Brasileira</b>	<b>55</b>
Christian Edward Cyril Lynch	
<b>Reforma Política ou Ajustes Graduais?</b>	<b>83</b>
Marco Antônio Carvalho Teixeira	
<b>Estrutura do Estado Brasileiro</b>	<b>99</b>
Vitor Marchetti • Lara Mesquita	







# Participação Política e Direitos Políticos No Brasil

Humberto Dantas  
Tatiana Ribeiral

Passamos por muitas transformações até alcançarmos o direito ao voto livre, secreto e universal. Para compreendermos melhor os avanços em direção à conquista dos nossos direitos políticos, vamos mergulhar na história do Brasil. O intuito deste capítulo é compreender como se deu a conquista do voto no país em perspectiva histórica. Trata-se de um aspecto essencial da democracia representativa, que fez Theodor Marshall definir “direitos políticos” como a possibilidade de escolher e ser escolhido.

Vamos compreender também como é possível participar além do voto, sobretudo porque sabemos das demandas associadas à informação e a uma participação mais ativa em relação à construção de nossas realidades.

## **A Herança Portuguesa – do Brasil Colônia aos desafios da Independência**

O Brasil trilhou um caminho diferente daquele que foi trilhado pela América espanhola. Isto porque foi o único país do continente a escolher uma Monarquia Constitucional como





sistema de governo. Enquanto isto, os nossos vizinhos latino-americanos no século XIX haviam decidido pelo sistema republicano, formando dezenove nações.

Assim, uma vez definido o sistema monárquico, assegurada a unidade do país e garantida a manutenção da escravidão, fazia-se necessário a existência de leis, regulamentos, estrutura fiscal e serviços públicos.

A metrópole portuguesa deixou como legado ao povo brasileiro, como é bem conhecido, um país com dimensões continentais, escravocrata, sem experiência administrativa e onde 80% de sua população vivia no campo. Isto significa que o Brasil Colônia viveu sob o total monopólio da coroa portuguesa, tanto na comercialização dos produtos quanto no recolhimento dos impostos e na direção administrativa dos recursos. Além disso, não havia uma clara divisão de poderes entre justiça e polícia, entre Legislativo e Executivo, entre Igreja e Estado.

Depois de mais de trezentos anos sob o domínio português, tendo inclusive sido sede da coroa em 1808, o Brasil tornou-se independente em 1822. Com a nova realidade vieram outras preocupações. A partir daquele momento deveríamos aprender a caminhar sozinhos, organizando nossa Constituição, forma de regime, poderes, estados e, principalmente, as divisas internas e fronteiras. Com o Estado brasileiro viriam os limites para a escolha de eleitores e eleitos, as primeiras regras eleitorais e a criação do conceito de direito político no país.





## Constituição de 1824 e o voto censitário

A Constituição de 1824 foi a Carta Magna do Império. Além dos três poderes tradicionais – Executivo, Legislativo e Judiciário –, foi criado um poder exclusivo do imperador, o Poder Moderador. Inspirado no absolutismo, o quarto poder tinha como função principal a livre nomeação de ministros e a dissolução do Parlamento pelo imperador, algo que ocorreu seguidas vezes.

A Constituição definiu quem teria o direito de votar e de ser votado. O critério inicial para a escolha foi a renda, o chamado voto censitário. A legislação brasileira foi considerada muito liberal e avançada para a época, uma vez que a simples existência de uma consulta eleitoral já representava um diferencial. Pelos critérios da época, só poderiam votar aqueles que fossem proprietários e, portanto, tivessem a perder com a arrecadação dos tributos e com a sua administração.

A preocupação inicial não era com a participação popular, uma vez que o voto ainda era considerado um direito de poucos. Não podemos esquecer que o país avançava na constituição de suas leis e de seus direitos políticos, mas continuava sob um regime escravocrata. As mulheres só votariam no século XX e os escravos não eram considerados cidadãos.

O processo de escolha dos representantes era bem diferente de hoje em dia. A eleição era indireta, feita em dois turnos. No primeiro, os votantes com renda anual superior a 100 mil-réis escolhiam os eleitores para o segundo turno.





Uma vez escolhidos estes eleitores, os quais deveriam possuir renda superior a 200 mil-réis, a eleição para deputados ocorria. No caso dos senadores, vitalícios no cargo, o imperador definia, entre três candidatos apontados pelos eleitores, o de sua preferência. As eleições para o parlamento respeitavam uma lógica territorial diferente da que conhecemos hoje em dia, o primeiro turno ocorria nas paróquias e o segundo turno era realizado nas comarcas ou distritos.

Não havia eleições nos estados. Os seus administradores eram chamados de presidentes de Província e nomeados diretamente pelo imperador. Nos municípios, os cargos de vereadores e juízes de paz eram definidos por uma escolha eleitoral em um único turno. Com pequenas alterações, a legislação eleitoral permaneceu desta forma até as vésperas do regime republicano, tornando-se direta em 1881 por meio da Lei Saraiva. Essa nova realidade jurídica abandonou o critério censitário do voto, surgindo o analfabetismo como barreira. Como muitos fazendeiros e homens de posses não sabiam ler e escrever, o eleitorado diminuiu. Dados de Raymundo Faoro mostram que em 1872 cerca de 10% da população eram eleitores de primeira classe e 0,2% de segunda classe. Na primeira eleição com a nova lei tínhamos 1,5% da população votando.

## **Nasce a República e, com ela, o coronelismo**

A despeito de avanços quantitativos no eleitorado que seriam verificados ao longo de todo o século XX, a fraude nas eleições tomou contornos impressionantes a partir da República Velha. Vários foram os mecanismos de manipulação





do resultado das consultas populares. Devido às constantes e violentas modificações na condução do jogo eleitoral, expressões como voto de cabresto e bico-de-pena marcaram toda a Primeira República. O bico-de-pena foi um dos recursos de fraude eleitoral mais utilizado, consistindo em inventar nomes para o alistamento eleitoral: eram falecidos, desconhecidos, analfabetos, ou mesmo a simples repetição dos nomes dos eleitores inúmeras vezes em diferentes atas e listas de votação. Possui este nome porque as atas eleitorais eram escritas utilizando-se a caneta da época, a pena Mallat 12. O voto de cabresto era uma prática violenta, na qual homens de confiança dos chefes locais constrangiam o eleitor a votarem no “coronel” e em todos os seus aliados, garantindo, assim, a vitória dos conchavos políticos. Era a face eleitoral do fenômeno conhecido como coronelismo.

Os coronéis, que antes possuíam total controle sobre suas localidades, passam a necessitar do apoio dos poderosos governadores dos estados para consolidarem liderança. Mesmo com fraudes na contagem dos votos e a corrupção generalizada no sistema eleitoral, a consulta popular formal já havia fincado as suas raízes.

É na República Velha (1889-1930) que surgem os partidos únicos nos estados, onde cada unidade da Federação passava a ser representada por uma legenda. A República descentralizou o poder e os estados passaram a ter muita força: poderiam fazer empréstimos externos, cobrar impostos e definir até mesmo a ocorrência ou não de eleições nos municípios. Os acordos políticos e os limites de seus conflitos tornaram-se outros. A disputa entre cafeicultores e Exército, aliados no movimento de Proclamação da República,





dominou os primeiros governos militares. Existiam claras divergências em torno da definição das novas regras do regime. A verdadeira fisionomia da República Velha, antecessora imediata da Era Vargas, só viria a ser estabelecida com o afastamento dos militares e com a instauração de um regime exclusivamente oligárquico. Com o governo Campos Sales (1898-1902), as regras seriam definitivas, e surgiu o que ficou conhecido como Política dos Governadores, ou “República Café com Leite”.

A Política dos Governadores serviu também para garantir o domínio da máquina administrativa por uma mesma oligarquia. Se, de um lado, os governadores garantiriam a eleição de deputados e senadores leais ao presidente, do outro lado a Presidência não apoiaria os adversários políticos destas oligarquias estaduais.

## O voto feminino e a Era Vargas

A existência do coronelismo dependia da manutenção do isolamento rural e de um sistema eleitoral fraudulento. Com a evolução do sistema representativo assegurado pelo voto secreto e com a crescente urbanização do país, o coronel estaria com os dias contados.<sup>1</sup> O surgimento de outros centros de poder, em choque com as oligarquias mineira e

1 Foram muitos os caminhos até o estabelecimento do voto totalmente secreto. Nas eleições para a Assembleia Constituinte de 1822, os eleitores ainda deviam assinar as listas de votação e os analfabetos podiam ser auxiliados por uma pessoa de sua confiança. Com a Lei Saraiva, em 1881, houve uma tentativa de dar maior sigilo ao voto através de uma sobrecarta, envelope lacrado, envolvendo a opção do eleitor. Mas, de fato, o voto só pôde ser considerado inviolável com o estabelecimento da cédula oficial e única, impressa pela Justiça Eleitoral para as eleições presidenciais de 1955.





paulista, fortaleceu a disputa política. A grande bandeira da Revolução de 30, que consagrou o fim da República Velha, foi a tentativa de moralização de nosso sistema eleitoral. Discursos sobre o fim da corrupção e a garantia de direitos sociais efetivos conduziram Getúlio Vargas ao poder e, por meio de um golpe ditatorial em 1937, o mantiveram no cargo de presidente da República até 1945.

Vitoriosa a Revolução de 30, as primeiras medidas tomadas pelo novo governo visavam o afastamento das oligarquias locais. Interventores federais foram nomeados para a administração dos estados e uma nova forma de relacionamento com a base social foi firmada. Teve início no Brasil um movimento chamado de populismo.

Nenhum grupo social teria condições para oferecer sozinho as bases de legitimidade do Estado nascente e a solução foi compor um governo centrado na figura de um líder carismático.<sup>2</sup> No populismo a figura do chefe de governo confunde-se com a própria existência do Estado como instituição e acontece o que chamamos de personalização do poder. Falamos de Getúlio Vargas.

Já em 1932, por meio de uma lei eleitoral, é criada a Justiça Eleitoral e com ela viria a base para uma isenta apuração dos votos. Foi também durante a Era Vargas que o voto feminino foi implantado no Brasil.

---

2 Na política, o líder carismático é aquele que conquista o eleitorado através de apelos à afetividade e à lealdade por parte da população.





## Um novo sistema partidário

A II Guerra Mundial teve o seu fim decretado em 1945 e influenciou o fim do regime ditatorial do Estado Novo. A Constituição de 1946 restabeleceu o pluralismo partidário, as eleições diretas e o retorno à separação formal de poderes. O processo de redemocratização do Brasil caminhou para o lançamento de novas bases de organização de movimentos sociais e atividades políticas.

A primeira medida de combate aos regionalismos da Primeira República foi a nacionalização dos partidos políticos, excluindo de vez a noção de legendas únicas estaduais. A partir de então, os partidos passaram a ser obrigados a possuir representação em diversos estados brasileiros. Mesmo sendo uma medida importante, privilegiou as organizações mais estruturadas. Como os prazos para este reordenamento foram curtos, as máquinas administrativas ligadas ao Estado Novo foram as mais beneficiadas. Assim, surgiram partidos políticos estreitamente associados ao regime anterior como o PSD e o PTB. O Partido Social Democrático (PSD) organizou-se com base nas interventorias estaduais do período 1937-1945 e, da influência do sindicalismo firmado sob a ditadura de Getúlio, surgiu o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). A abertura política permitiu que também fossem formados partidos contrários ao personalismo de Vargas. Os principais foram o Partido Comunista Brasileiro (PCB), cassado já em 1947, e a União Democrática Nacional (UDN), a maior opositora da influência varguista na política brasileira.

O interessante é perceber que, embora houvesse uma forte





ligação do Estado com a organização partidária pró e contra o varguismo, havia uma considerável identificação partidária por parte da população. No total, quase dois terços do eleitorado das principais capitais brasileiras era capaz de identificar um partido político de sua preferência.

Quanto à participação eleitoral, foram várias as mudanças introduzidas. Antes do Estado Novo, ainda na Constituição de 1934, a idade mínima para votação passou de 21 para 18 anos e o alistamento eleitoral tornou-se obrigatório para homens e funcionárias públicas – lembre-se de que as mulheres adquiriram o direito de voto em 1932. A Lei Agamenon, chamada por alguns de Código Eleitoral de 1945, ampliou a obrigatoriedade de alistamento para todas as mulheres. Com a Constituição de 1946 foi confirmado o direito de voto para os alfabetizados com mais de 18 anos, além da obrigatoriedade de alistamento e do voto. Algumas importantes modificações eleitorais foram realizadas no ano de 1950 com o novo Código Eleitoral. O voto secreto, direto e obrigatório foi mantido, assim como a exclusão dos analfabetos do jogo eleitoral.

Outra alteração importante viria da aprovação da primeira cédula impressa pela Justiça Eleitoral e da imposição de normas mais rígidas para o alistamento de eleitores. É interessante pensar que, até este período, a votação realizava-se por meio de cédulas individuais impressas pelos próprios candidatos, ou até mesmo distribuídas pelos jornais e revistas da época.

As manifestações das mais diversas opiniões podiam ser vistas nas publicações de jornais e revistas de influências





políticas bastante variadas. Em um período de muita riqueza cultural, a sociedade também se manifestava por meio de importantes e articulados movimentos sociais. Entre eles estariam a União Nacional dos Estudantes (UNE), as Ligas Camponesas, organizações católicas de base e importantes associações comerciais e industriais. No ano de 1960, a capital federal foi transferida para o centro do país pelas mãos do presidente Juscelino Kubitschek.

Bastaram mais quatro anos para que o amadurecimento político pelo qual estávamos passando fosse interrompido. Em março de 1964 o Regime Militar foi deflagrado, o que representou um duro golpe em nosso crescente processo de participação política, vivido até então por uma democracia em construção. Não foram poucos os setores civis que apoiaram o movimento.

## Vinte anos de poder militar

Os anos 1960 e 1970 foram décadas tensas para a América Latina. A instabilidade política havia se firmado no continente. Países como o Chile, a Argentina, o Paraguai, El Salvador e a Venezuela haviam perdido, para os militares, a condução civil de seus regimes políticos. A Argentina, por exemplo, revelou uma enorme instabilidade, tendo vivido sob os governos autoritários de 1946 até 1972 e de 1976 até 1983.

Até o regime autoritário no Brasil foi diferente de outros países. Aqui houve preocupação com a manutenção das aparências democráticas. Mesmo depois de deflagrado o golpe no ano de 1964, dizia-se que o poder político em breve seria





devolvido para os civis. Então, embora o Congresso Nacional tenha sido privado de várias de suas funções institucionais e legislativas, foi mantido aberto e funcionando e, em 1966, as eleições parlamentares foram realizadas.

O Ato Institucional nº1 (07/04/1964) instituiu as Forças Armadas como o supremo poder político, e o fim do pluripartidarismo foi decretado no ano seguinte. A partir daquela data todas as acomodações partidárias deveriam ocorrer dentro dos únicos partidos permitidos por lei – a “oposição” deveria ser expressa através do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) e o governo através da ARENA (Aliança Renovadora Nacional). Na prática, esta medida transformou os partidos políticos em expressões artificiais da sociedade, juntando correntes muito diferentes e suprimindo todas as manifestações contrárias ao regime.<sup>3</sup>

As eleições tornaram-se indiretas para os principais cargos executivos do país. Presidente, governadores e prefeitos de capitais (e também de algumas importantes cidades) passaram a ser definidos sem a participação da população. Os governadores, eleitos pelas Assembleias Legislativas, nomeavam os prefeitos de capitais e cidades estratégicas com o prévio assentimento dos legislativos estaduais. A Constituição autoritária de 1967 manteve indiretas as eleições presidenciais, as quais deveriam ocorrer por meio da escolha de um colégio eleitoral composto por membros do Congresso Nacional e delegados das Assembleias Legislativas. Além disso, a partir das eleições de 1978, um senador

3 Na verdade os militares propuseram a criação de três partidos, mas as exigências impostas não deram conta de contemplar essa quantidade. O surgimento do MDB, inclusive, foi resultado de algumas manobras políticas.





de cada estado foi eleito pelo mesmo colégio eleitoral que escolhia o governador – eram os chamados senadores biônicos e buscavam equilibrar a maioria conquistada pelo MDB nas urnas.

O início de um processo ainda mais repressivo ocorreu com o decreto do AI-5, em 1968. Por força do Ato Institucional, o Congresso foi fechado por 16 meses e poderes arbitrários e absolutos foram delegados ao presidente, suspendendo direitos civis fundamentais e ocasionando perseguições, prisões, torturas e exílios.

A relativa popularidade alcançada pelos militares em virtude do “milagre econômico brasileiro” cada vez perdia mais espaço para as pressões da sociedade por livre expressão e participação política. Assim, a lenta transição para a democracia iniciou-se, principalmente, em decorrência da crescente insatisfação social originária das constantes medidas repressivas sustentadas pelo Ato Institucional nº 5.

Os anos mais rígidos do regime militar duraram até 1979, quando foi decretado o fim do AI-5 e também da estrutura bipartidária. Também a partir deste ano, os demais atos institucionais e complementares deixaram de valer, as eleições diretas para os executivos estaduais foram liberadas e o governo concedeu anistia aos exilados durante o regime militar, podendo os perseguidos políticos retornarem ao país.

Os anos iniciais da década de 1980 consagraram a transição para o regime democrático. Partidos políticos foram constituídos e alcançaram o direito de participar das disputas eleitorais. O quadro político brasileiro tornou-se mais com-





plexo e representativo da sociedade. Entretanto, a principal conquista para a democracia ainda não havia sido alcançada: a plena recuperação do direito ao voto.

Em 1984, diversos setores da sociedade foram mobilizados em defesa de eleições diretas para presidente e vice-presidente da República. O chamado “Movimento Diretas-Já” foi responsável por levar às ruas milhões de brasileiros espalhados pelo país. A escolha do cargo máximo do executivo federal ainda não acontecia pelos caminhos democráticos. Uma grande frustração no Brasil ocorreu com a rejeição da chamada emenda Dante de Oliveira – que determinava o restabelecimento imediato da escolha direta para o cargo de presidente da República – em 25 de abril de 1984. O completo retorno para o processo direto de escolha política foi muito lento. As primeiras eleições para presidente, garantidas em 1985, só aconteceram no ano de 1989. Antes os governadores puderam ser escolhidos diretamente em 1982, prefeitos de todas as cidades em 1985, e o fim dos senadores biônicos só seria definido no ano de 1986 – nesse caso, foram mantidos três representantes por estado, eleitos diretamente.

As antigas legendas da Nova República não sobreviveram ao longo período do regime militar, e novos partidos políticos, com outras bases sociais, nasceram com a década de 1980. Os pequenos partidos foram excluídos, sobrevivendo apenas o PDS (Partido Democrático Social), herdeiro direto da ARENA; o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), sucessor do antigo MDB; e o Partido Trabalhista Brasileiro, o PTB. Originário do movimento sindical do ABC paulista nasceu, em 1980, o Partido dos Trabalhadores (PT),





cujo maior expoente é Luiz Inácio Lula da Silva. Além disso, gravitando ao redor de outro importante líder do trabalhismo varguista, foi criado o Partido Democrático Trabalhista (PDT), organizado por Leonel Brizola com o auxílio de Saturnino Braga.

Uma nova redefinição do sistema partidário foi estruturada nos anos seguintes. Em 1985, com o objetivo de livrar-se da identificação com o regime militar, novas legendas foram criadas, surgindo o PFL (Partido da Frente Liberal) e o PL (Partido Liberal), dissidentes diretos do antigo PDS, que passou por inúmeras modificações até se tornar o Partido Progressista (PP). No mesmo ano, ressurgem os partidos de esquerda doutrinária como o PCB (Partido Comunista Brasileiro), o chamado “partidão” comunista, o PC do B (Partido Comunista do Brasil) e o PSB (Partido Socialista Brasileiro), além de legendas formadas por cidadãos anônimos.

Em 1988, de uma cisão do PMDB, nasceu o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Outros partidos políticos, como o PPS (Partido Popular Socialista, antigo PCB), vão configurar-se somente nos anos 1990. Foi neste período que o sistema partidário passou novamente por importantes transformações. Os principais partidos continuavam surgindo de cisões dos antigos grupos instituídos durante o período militar, acarretando uma organização com 22 partidos em 1990.

Com uma Constituição instituída, partidos políticos definidos e com a liberdade de imprensa assegurada, as eleições diretas para presidente da República aconteceram em 1989, restabelecendo o regime democrático por completo.





Um ano depois, foi a vez do mais jovem presidente eleito no Brasil tomar posse e, ao invés de uma fase tranquila do processo democrático, novas turbulências surgiram.

Envolvido com uma infinidade de escândalos de corrupção levantados pela CPI do Orçamento, em 1992, Fernando Collor de Melo teve os seus direitos políticos cassados por um período de oito anos. Jornais, revistas, movimentos sociais e a presença maciça da população jovem foram cruciais para que o Congresso Nacional aprovasse o primeiro *impeachment* de um presidente na história republicana do mundo.

O vice-presidente Itamar Franco assumiu o poder e implantou, juntamente com o seu ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Plano Real. Com os louros do controle inflacionário FHC foi eleito presidente em 1994, estabelecendo a reeleição em 1997 e mantendo-se no poder até 2002. Foi neste ano que ocorreu a eleição do ex-metalúrgico e candidato por quatro vezes até então ao cargo de presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva.

Viramos o século, e o período de moralização da nossa política ainda não acabou. Renúncias e cassações de senadores, prefeitos configuram a plena mudança da autoimagem que temos do nosso meio político. Mas as mudanças na condução da política de um país só ocorrem quando a sua população possui uma postura crítica e organizada frente aos caminhos tomados pelos políticos. Os direitos foram ampliados e as eleições diretas representam a realidade do Brasil. Depois de muita luta, adquirimos a irrestrita liberdade de expressão de nossas mais variadas opiniões. Hoje, após





séculos de luta, influímos no processo político com graus diferentes de participação, mas o principal e mais imediato deles continua sendo exercido pelo direito de votar.

## Canais de participação

Até aqui foi possível descrever um pouco da história do voto no Brasil. Notamos que a democracia representativa é resultado de avanços culturais, mas a conquista de direitos políticos vai muito além das urnas. Existem alguns canais que possibilitam um exercício mais pleno da cidadania política. É muito importante que o ato de votar, único momento em que todos os cidadãos são iguais e, em tese, têm o mesmo valor, seja exercido de forma consciente. Mas outros aspectos associados à participação e à busca por informações são essenciais. Se o voto tem uma representatividade singular em nossa sociedade, não podemos deixar de considerar outros aspectos associados à participação. Com a crise da democracia representativa, por exemplo, canais oficiais têm sido criados para aproximar o cidadão de arenas decisórias. Surge o que muitos chamam de democracia participativa, caracterizada por importantes ferramentas.

Assim, além da organização de eleições, a lei garante outras formas de decidir sobre o presente e o futuro do país, estados e municípios. O intuito aqui é descrever algumas dessas formas.





## A lei de iniciativa popular

A iniciativa popular significa a capacidade de a própria população propor leis. Para tanto, existem regras, sendo a principal delas a coleta de assinaturas equivalentes a 1% do eleitorado do país, tendo por base a eleição mais recente de deputado federal. Cumprida essa etapa, o projeto passa a tramitar no Congresso Nacional. A primeira lei de iniciativa popular nacional aprovada foi chamada de “Lei Anticorrupção”. O seu objetivo foi proporcionar à Justiça Eleitoral condições de coibir com mais eficácia o crime da compra de votos de eleitores e do uso da máquina administrativa por parte dos detentores de cargos públicos. A Lei 9.840/99 passou a fazer parte da legislação que regularia as eleições do ano seguinte. Foi importante pela sua capacidade de mobilização entre mais de sessenta grupos organizados da sociedade civil e atingiu um número superior a um milhão de assinaturas em todo o Brasil. Outros três projetos foram bem sucedidos na coleta de assinaturas, estando relacionados ao código penal e à política de habitação. O terceiro veio a se tornar a Lei da Ficha Limpa, aprovada em 2010 com validade a partir de 2012. Encampando por uma rede similar ao que deu origem à Lei 9.840/99, o intuito maior foi garantir que políticos condenados em instâncias colegiadas não pudessem ser candidatos nas eleições, punindo algumas manobras de representantes para escaparem da perda de direitos políticos, como renúncias em meio a processos.





## O Plebiscito e o Referendo

Foi a Constituição de 1988 que estabeleceu esses dispositivos responsáveis pela ampliação da participação popular no país. O primeiro dos instrumentos posto à disposição da sociedade foi o plebiscito, que implica uma consulta prévia à população acerca de uma questão política ou institucional. No Brasil, esse dispositivo foi utilizado nacional e oficialmente uma única vez, em 1993, quando a população foi consultada sobre o regime (República ou Monarquia Constitucional) e o sistema de governo (Parlamentarismo ou Presidencialismo) que deveriam vigorar no país. Como é sabido, optou-se pela manutenção do regime republicano e do sistema de governo presidencialista.

O referendo, outro dispositivo previsto na nossa Constituição, implica a submissão de aspectos de uma nova ordem legal à vontade popular após a sua aprovação. A diferença, em relação ao plebiscito, é que nesse caso a medida é aprovada pelo Legislativo antes da consulta à sociedade. No Brasil pós-Constituição de 1988 o referendo foi utilizado nacionalmente apenas uma vez, em 2005, para determinar aspectos associados ao comércio de armas de fogo em munição. Vale lembrar que em 1963 houve uma consulta sobre o sistema de governo. Tal medida, na época, foi chamada de plebiscito, mas o Tribunal Superior Eleitoral reconhece que a consulta foi uma resposta à imposição do parlamentarismo em 1961. Dessa forma, a sociedade foi ouvida a respeito de uma medida tomada anteriormente. No referendo de 1963, o presidencialismo também se sagrou vencedor, ou seja, o parlamentarismo que vigorou por quase dois anos foi abandonado.





## Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Os conselhos (de saúde, educação, assistência social, infância e juventude etc.), instalados, sobretudo, em âmbito municipal, são órgãos associados às temáticas de políticas públicas e compostos por representantes do Estado e da sociedade em geral. Cabe aos conselhos municipais, por exemplo, aprovar ou não os programas de atendimento dos órgãos governamentais. Esses canais institucionais de participação, em tese, apontam para uma definição mais democrática nas relações do Estado com os cidadãos. A principal característica desse instrumento é a redução das atividades realizadas unicamente pelo governo e o aumento da participação da sociedade em atividades de interesse público.

Dados do IBGE mostram que, em virtude da forma como as políticas de saúde e assistência social são construídas, exigindo a participação popular, praticamente 100% das cidades brasileiras têm conselhos nessas temáticas. Tais movimentos, a despeito do caráter legal, podem adensar a lógica de participação política e percepção democrática dos cidadãos, apesar de o desafio com a educação política ser grande.

## Orçamento Participativo

Destacado pelo relatório do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organização das Nações Unidas de 2002, que aponta a necessidade de instrumentos de aproximação entre o governo e a sociedade, o Orçamento Participativo tem por objetivo colocar a sociedade em contato com





o destino das verbas públicas de investimento, viabilizando que, em reuniões democráticas, a sociedade opine sobre o destino de parte da arrecadação pública. A primeira experiência bem sucedida dessa natureza no Brasil ocorreu em Porto Alegre quando Olívio Dutra (PT) foi eleito prefeito em 1988. Em pesquisas recentes milhares de cidades adotam algum tipo de instrumento dessa natureza, com diferentes metodologias.

## **Comissão de Legislação Participativa**

Algumas casas do Poder Legislativo organizaram Comissões de Legislação Participativa, que permitem que a sociedade civil envie propostas e projetos diretamente para a apreciação dos parlamentos. Para certas iniciativas, dessa forma, não é mais necessária a captura de mais de um milhão de assinaturas para que um projeto seja apreciado.

O funcionamento de tais comissões é bastante simples e demonstra a inclusão do cidadão no processo de confecção das leis. Na Câmara dos Deputados qualquer associação ou órgão de classe, sindicato e entidade da sociedade civil nacionais – exceto partidos políticos, que já têm representação formal na Câmara –, podem enviar sugestões legislativas. Recebida pela Câmara a matéria é conferida, numerada e encaminhada a um relator (deputado federal) que elabora um parecer sobre a matéria. Em seguida a sugestão é apreciada e votada pela Comissão de Legislação Participativa e, se aprovada, passa a tramitar normalmente pela Câmara.





## Gestão Participativa

Enquanto o Orçamento Participativo trata de questões referentes à aplicação pontual do dinheiro público em parceria com os cidadãos e a Legislação Participativa possibilita a transformação em lei das demandas que emergem da sociedade organizada, as ferramentas de Gestão Participativa parecem guardar um significado mais amplo. As áreas de atuação e de abertura à sociedade podem variar – saúde, educação, cultura, segurança etc. – assim como a magnitude, o modelo dos programas, a aplicação / interferência no orçamento público etc. O aspecto mais importante no uso desse instrumento é o entendimento de que a administração pública pertence aos cidadãos. Dessa forma, os principais objetivos da Gestão Participativa são: a transparência dos mecanismos de tomada de decisão; a participação de segmentos representativos da sociedade na administração pública e a garantia de que as decisões sejam de conhecimento do público interessado. Para atingir tais objetivos é fundamental a existência de planejamento.

Mas a participação política e mesmo os direitos políticos não se restringem ao voto ou aos instrumentos oficiais de democracia participativa. Devemos considerar, em termos de participação, a rede mundial de computadores como um dos melhores instrumentos democráticos da atualidade, guardando relação plena com a ideia de atuação política. A internet serve para a coleta e organização de informações, e as redes sociais têm se transformado em espaço capaz de criar vínculos e servir de arena política para manifestações dos mais diferentes tipos.





Os movimentos de 2013 são um marco emblemático de tal avanço e são caracterizados por uma forma mais horizontalizada e pluralizada de se fazer política. Além disso, por meio de uma série de endereços eletrônicos, podemos pesquisar nossos políticos preferidos, os partidos e os candidatos eleitos. Podemos analisar o andamento de um projeto, o orçamento de uma gestão, o programa de um partido, o desempenho dos governantes e as notícias sobre política. Podemos também protestar, pedir alterações, fazer contatos, organizar ações nas ruas e exigir direitos. Enfim, pela rede podemos nos conectar e nos informar sobre inúmeros temas relacionados à política. Sistemas têm sido criados por cidadãos, por exemplo, dispostos a decodificar informações públicas e organizar argumentos que tornam a gestão pública mais simples aos olhos da sociedade.

A despeito dessa busca por informação num universo virtual, devemos considerar a relevância dos tradicionais meios de comunicação como fonte para milhões de cidadãos. A TV ainda é muito assistida, o rádio é ouvido e os impressos são lidos. Muitos de seus conteúdos já estão na internet, mas são gerados nos meios tradicionais. Nesse caso, importante salientar que o bom funcionamento da democracia depende em forte medida de educação e informação. Os meios de comunicação e a diversidade de fontes para formarmos nossa opinião sobre os fatos é algo que guarda relação direta com nossa participação política. A liberdade de expressão e informação são pressupostos básicos associados aos princípios elementares dos direitos políticos em sociedades democráticas.





Outra forma essencial de pensarmos participação política é por meio de ações voluntárias e adesão a movimentos sociais, a despeito de suas presenças na internet. Assim, as mesmas organizações não governamentais que podem ser encontradas na rede mundial de computadores costumam oferecer oportunidades de trabalho voluntário – ou algumas vezes até mesmo remunerado – para os cidadãos interessados em suas atividades. O voluntariado na política consiste, por exemplo, em comparecer às sedes dos poderes legislativos locais e acompanhar sessões, ou defender causas associadas a uma dada realidade apreendida. O fato é que votar é essencial e representa um marco, mas devemos nos concentrar no caráter essencial das formas adicionais de participação. Sejam as oficiais, sejam aquelas legais e legítimas que nos permitem construir um mundo mais próximo daquilo que desejamos coletivamente.



## Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. *Os Barões da Federação*. São Paulo: Editora Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 1998.

BENEVIDES, M. V. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Editora Ática, 1991.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CAMPELLO DE SOUZA, M. C. *Estado e partidos políticos no Brasil, 1930-1964*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. "Direitos Cívicos e Cidadania". In: DA MATTA, Roberto et alii. *Brasileiro: cidadão?* 5. ed. São Paulo: Cultura, 1997.

\_\_\_\_\_. *Teatro das Sombras: A Política Imperial*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

\_\_\_\_\_. *Os Bestializados. O Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1987.

DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. *Sobre a Democracia*. Brasília: Ed. da UNB, 2001.

\_\_\_\_\_. *Poliarquia*. São Paulo: EDUSP, 1997.

DANTAS, H. *Democracia e Saúde: uma relação possível?* São Paulo: Editora Paulus/Centro Universitário São Camilo, 2006.

DANTAS, H.; MARTINS JR., J. P. (orgs.) *Introdução à política brasileira*. São Paulo: Editora Paulus, 2007.

DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar/UNB, 1980.



FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. Porto Alegre/São Paulo: Ed. Globo/Edusp, 1975.

FAUSTO, B. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História Geral da Civilização Brasileira*. Vol. 5. São Paulo: Difel, 1972.

LAMOUNIER, B. “*Brasil: Rumo ao Parlamentarismo?*”. In: LAMOUNIER, Bó-lívar (org.). *A Opção Parlamentarista*. São Paulo: IDESP/Editora Sumaré, 1991.

LAVAREDA, A. *A Democracia nas Urnas - O Processo Partidário Eleitoral Brasileiro*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1991.

LEAL, V. N. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1975.

LIMA JR., O. B. de. *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. São Paulo: Zahar, 1964.

NICOLAU, J. *História do voto no Brasil*. São Paulo: Jorge Zahar Editores, 2002.

\_\_\_\_\_. “As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira”, *Revista Dados*, vol. 40, n. 3, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997.

SANTOS, W. G. *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*. Rio de Janeiro: Vértice, 1986.

\_\_\_\_\_. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

WEFFORT, F. (org.). *Clássicos da Política*. Volume 1. São Paulo: Editora Ática, 2001.

\_\_\_\_\_. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WHITAKER, F. et alli. *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.







# Sistema Eleitoral Brasileiro

## Leandro Consentino

### Introdução

O sistema eleitoral compreende as regras e normativas que regulam um dos momentos mais importantes, senão o mais importante, em um regime democrático: a realização das eleições. De acordo com Cintra (2006), a definição envolve o conjunto de normas que definem: i) a área geográfica sobre a qual os representantes disputam os votos – também conhecida como circunscrições ou distritos; ii) os graus de liberdade de que goza o eleitor no momento da votação e iii) a maneira como se atribuem os vencedores ou, como se diz usualmente, como se traduzem os votos em cadeiras.

Sua estruturação é produto direto das características culturais e históricas de cada país, tributária da forma como se estruturaram suas instituições no decorrer do tempo, em uma dinâmica denominada “*path dependent*”, seguindo o conceito cunhado por Douglass North (1990). Ademais, na raiz da construção de um sistema eleitoral, existe uma base axiológica que busca definir os objetivos dos constituintes ao engendrá-lo, quais sejam: a representação das minorias, a inteligibilidade dos resultados, o estreitamento dos vínculos entre os representantes eleitos e os representados, a otimização das decisões do governo, entre outras.

Para alcançar tais resultados, faz-se mister que tais sistemas se balizem por dois modelos fundamentais: o majoritário e





o proporcional. A ideia por trás do modelo majoritário está ligada ao chamado princípio da maioria, a qual pode ser medida de maneira variável podendo ser relativa, absoluta ou qualificada.

Tal sistema foi concebido no sentido de, supostamente, adensar a relação de representação, garantir a eficiência parlamentar e conduzir a uma mais abrangente representação territorial. Santos (2006), contudo, possui uma opinião um pouco menos favorável, afirmando o caráter faccioso e discriminatório desse modelo para com as minorias. Além disso, aponta sua dificuldade em assegurar necessariamente a eleição dos melhores legisladores e a consequente produção de boa legislação, aliada a uma disputa considerada bastante cara em termos financeiros e sujeita a distorções como o *gerrymandering*.<sup>1</sup>

Como podemos observar, o grande entrave do sistema majoritário está ligado à sua dificuldade intrínseca com a representação das correntes minoritárias da sociedade. Nesse sentido, impõe-se uma solução que, em meados do século XIX, veio à luz por meio da adoção do chamado sistema proporcional.<sup>2</sup>

O sistema proporcional, como o próprio nome já indica, pondera a composição do órgão de representação de acordo com a quantidade de votos recebida pelas forças

1 O conceito de *gerrymandering* diz respeito à manipulação do desenho dos distritos. Tal prática recebeu esta denominação graças a Elbridge Gerry, governador do Massachusetts e vice-presidente dos EUA, que, em 1812, desenhou os distritos de modo a favorecer o candidato do partido republicano.

2 A emergência do sistema proporcional inscreve-se em um movimento paradoxal em que os novos atores buscavam se representar em sistemas fechados e as elites temiam a reversão da maioria, alijando-a totalmente do poder.





políticas em disputa, evitando a nulidade da minoria. Dessa forma, possibilita às diversas correntes e grupos políticos estarem representados no parlamento que refletiria, o mais fidedignamente possível, o mapa destas forças na sociedade.

Neste quadro de pulverização de forças, é natural o florescimento de um considerável número de partidos políticos, a fim de representar os distintos setores da sociedade. Assim sendo, a estruturação corrente do sistema proporcional se dá, frequentemente, por meio das chamadas listas partidárias que podem ser abertas ou fechadas, a depender do grau de liberdade do eleitor para ordená-la conforme suas preferências.

As listas fechadas preordenadas são engendradas pelos partidos – geralmente por suas lideranças – antes das eleições, e cabe ao eleitor apenas referendá-las ou rejeitá-las por inteiro, não podendo ingerir na ordem de precedência dos candidatos. Em alguns sistemas de lista fechada, é facultado ao eleitor definir algum tipo de preferência (voto preferencial) ou rejeição a certos nomes (lista semiaberta ou flexível), preservando as linhas gerais definidas pelo partido.

Já no caso das listas abertas, o eleitor tem o poder de ordenar a lista da maneira como bem entender, direcionando seu nome aos candidatos pessoalmente ou mesmo optando pelo chamado voto em legenda, pelo qual vota diretamente no partido de sua preferência, abdicando do direito de ordenação do rol de candidaturas.

O sistema proporcional ainda deve levar em conta algumas importantes variáveis, tais como: i) a circunscrição eleitoral





ou distrito; ii) a magnitude desse distrito, ou seja, o número de representantes que é possível eleger por distrito e iii) as fórmulas eleitorais que definem a correspondência entre votos e cadeiras.

Com vistas a equacionar esta dicotomia entre os aspectos majoritários e proporcionais, conceberam-se os denominados sistemas mistos que buscavam conciliar os dois sistemas nas eleições para o mesmo órgão. Nesse sentido, um bom exemplo é o sistema adotado pela extinta República Federal da Alemanha (Alemanha Ocidental) que elegia metade de seus parlamentares pelo sistema majoritário e a outra metade por meio do sistema proporcional de lista fechada preordenada.

De posse desta breve introdução ao universo dos sistemas eleitorais, cabe compreender, em seguida, como emergiu o sistema eleitoral brasileiro e quais as circunstâncias históricas que determinaram sua origem e sua evolução através do tempo até alcançar sua configuração atual.

## **O sistema eleitoral brasileiro: histórico e estrutura atual**

### **Histórico**

As primeiras eleições no Brasil remontam ao período em que o país ainda estava na condição de colônia de Portugal, mais precisamente em 1532, quando da disputa para os representantes do Conselho da Vila de São Vicente. Desse momento em diante, por quase trezentos anos, ocorreram





pleitos em nível local para órgãos desta natureza – como as Câmaras Municipais – em que participavam apenas os chamados “homens bons”<sup>3</sup> (Fausto, 1996).

Com a Revolução Liberal do Porto, ocorrida em Portugal no ano de 1820, fez-se necessária a realização das primeiras eleições gerais em solo brasileiro, com objetivo de escolher nossos representantes para as Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, à qual o Brasil era agora Reino Unido. Nesse pleito, adotou-se a legislação eleitoral da Constituição espanhola de 1812, que indicava um deputado para cada 30 mil habitantes em cada província, eleito de maneira indireta e censitária (Andrade, 2009).

Diante da independência política definitiva com relação aos portugueses, proclamada em 1822, fez-se necessário definir novas regras que norteassem os processos eleitorais no país. Nesse sentido, por meio da Constituição de 1824,<sup>4</sup> são estabelecidas as bases de um sistema eleitoral para o país, com eleições exclusivamente para deputados e senadores que constituiriam o Poder Legislativo, já que o Executivo estaria atrelado ao Imperador<sup>5</sup> (Fausto, idem).

3 A definição concreta de “homem bom” é extremamente complexa, designando um grupo da elite das localidades no Brasil Colônia, frequentemente investido de poder político em função de sua linhagem familiar, renda e posse de propriedades.

4 É importante ter em mente que a Constituição de 1824 foi outorgada em lugar de uma proposta elaborada por uma Assembleia Constituinte, eleita em 1822 e empossada em 1823. Para sua composição, as eleições se deram com base em um decreto de 19 de junho de 1822. Alguns autores como Ferreira (2005) consideram esse decreto como a primeira lei eleitoral brasileira, de cujas bases se extrairiam os mecanismos presentes na própria legislação eleitoral da Carta imposta dois anos depois.

5 A Constituição de 1824 inovou com a atribuição de quatro poderes, mas acabou concentrando dois deles (Executivo e Moderador) nas mãos do Imperador, tanto na esfera central como nas províncias onde o seu presidente (hoje governador) era nomeado pelo monarca, sem qualquer consulta popular.





O sistema ainda era bastante elitista e blindado contra os anseios populares, sendo a eleição para a Câmara dos Deputados, até 1881, aberta (não secreta), indireta e censitária,<sup>6</sup> realizada por meio de mecanismos majoritários e vetada às mulheres, escravos e estrangeiros. O pleito para o Senado era ainda menos permeável ao conjunto da população, sendo eleita uma lista tríplice a ser submetida ao Imperador, demonstrando a forte ligação de dependência desta esfera do Legislativo ao Executivo (Soares, 1990).

Durante o período imperial, onde a disputa parlamentar se dava essencialmente entre conservadores e liberais, algumas inovações foram criadas como a inscrição prévia dos eleitores e seu alistamento em juntas eleitorais (1842), a Lei dos Círculos<sup>7</sup> e a previsão das incompatibilidades (1855), as juntas paroquiais de qualificação dos eleitores (1875) e a chamada Lei do Terço<sup>8</sup> (1879) (Andrade, idem).

A grande mudança viria, no entanto, no ano de 1881, com a aprovação da Lei Saraiva que abolia o sistema indireto em favor de um sistema direto de votação, permanecendo, contudo, as exigências de comprovação de renda para o

6 As eleições neste caso eram indiretas em dois níveis: os votantes sufragavam os chamados eleitores que então elegiam os deputados, ambos credenciados pela renda que possuíam e por critérios de nacionalidade e religiosos. Esse sistema, apesar de ser complexo, simplificava os quatro “degraus” presentes nas eleições para as Cortes em 1821 onde se promoviam eleições para compromissários, eleitores de paróquia, eleitores de comarca e, enfim, deputados.

7 Semelhante aos moldes do que hoje denominamos “voto distrital”.

8 De acordo com Ferreira (2005), “a Lei do Terço não era um processo proporcional. Simplesmente dividia os cargos eletivos a preencher em dois terços para a maioria e um terço para a minoria. Mas os partidos geralmente não se apresentavam sozinhos, e sim em coligações. A coligação que vencesse, ganhando os dois terços, seria formada de elementos de mais de um partido. E, nas câmaras, seria difícil garantir que a unidade obtida nas eleições seria mantida no plenário. Assim, ‘maioria’ era um conceito que se relacionava mais com uma vitória eleitoral do que propriamente com uma organização de governo”.





alistamento eleitoral. Além disso, a nova legislação exigiu a comprovação de alfabetização, excluindo uma enorme parcela da população que só teria o direito de voto reconquistado quase um século mais tarde (Carvalho, 2003).

Com o advento da República, em 1889, sobreveio a necessidade de readequar o sistema eleitoral vigente aos novos cargos e configurações de um sistema de governo distinto: o presidencialismo com inspiração laica. As linhas mestras do sistema imperial, egressas da Lei Saraiva, contudo, foram mantidas no chamado Regulamento Alvim (1890), inclusive no que diz respeito ao credenciamento dos eleitores e à apuração dos vencedores nas mãos de juntas locais, além do voto “a descoberto” e do sufrágio universal (com exclusão das mulheres e dos analfabetos).

Assim, foi sobre tais bases que se estruturou o sistema conhecido como “política dos governadores” ou “coronelismo” relacionando as eleições locais, estaduais e nacionais tanto no âmbito do Executivo – agora com eleições para Presidência da República e dos Estados – como no escopo do Legislativo, no qual teve fim a vitaliciedade dos senadores.

A combinação do voto aberto, ingerência dos coronéis, fraudes eleitorais – o chamado voto “bico de pena” – e a preponderância do Partido Republicano deram ensejo a um sistema que, de acordo com a obra seminal de Victor Nunes Leal (2012), gerava “dependência” e “fraqueza” ao eleitorado local ao longo de toda a Primeira República. No campo da legislação eleitoral, três sistemas foram erigidos, todos variantes do modelo majoritário (Nicolau, 2007).





Na esteira das críticas ao sistema eleitoral que embasava o coronelismo, eclodiu a chamada Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, que propugnava o voto secreto e a constituição de um órgão independente para o alistamento eleitoral e apuração dos votos, colocando abaixo o edifício da pejorativamente alcunhada República Velha (Fausto, idem).

Nesse sentido, a adoção de um novo Código Eleitoral em 1932 marca o início de um novo período, em que podemos observar o embrião do que seria uma democracia eleitoral com os seguintes avanços: i) a constituição de uma Justiça Eleitoral como órgão independente que seria responsável por todas as etapas do pleito; ii) o sistema proporcional para as eleições ao Legislativo; iii) o voto secreto, direto e estendido a um novo contingente até então marginalizado: as mulheres (Baleeiro, 1999).

O novo código regulou as eleições em todos os níveis (federal, estaduais e municipais), implantou a fórmula de quociente eleitoral e partidário para distribuir as cadeiras no sistema proporcional adotado e a possibilidade de segundo turno. Ademais, a idade exigida para se tornar eleitor passou a ser de 21 anos, reduzida, pela Constituição de 1934, para 18 anos (Andrade, idem).

Outra inovação da Constituição de 1934 foi a representação classista que previa, em seu artigo 23, a eleição indireta de deputados eleitos pelas associações patronais e sindicatos classificados em: empregadores, empregados, profissionais liberais e servidores públicos. Diante da forte ascendência do governo federal sobre os sindicatos – exposta no





fenômeno denominado “peleguismo” – pode-se depreender as motivações políticas da criação de tal instituto por Getúlio com vistas a um suporte mais robusto no Legislativo (Fausto, idem).

No entanto, a vigência tanto do código quanto a da Constituição foram bastante efêmeras. Após articular um golpe de Estado em 1937, Vargas permanece no poder até 1945 num período que passou aos anais históricos como “Estado Novo”, em que as eleições deixaram de ser um mecanismo relevante no sistema político brasileiro. Com o presidente detendo amplos poderes, o Legislativo e os Executivos estaduais sofreram forte intervenção, mormente aqueles que se declaravam como oposicionistas (Fausto, idem).

Com o ocaso da ditadura varguista, adveio uma nova Carta Constitucional em 1946, a qual se mostraria bastante avançada em matéria de direitos à população e que, no processo de restabelecimento do regime democrático, restaurou em seus capítulos acerca das eleições o avançado Código Eleitoral de 1932 (Baleeiro, idem).

O regime implantado pela nova Constituição, a despeito de seus pendores democratas traduzidos em livre competição político-partidária, ensejou um período histórico de quase vinte anos com graves sobressaltos na vida política brasileira, caracterizado pela forte participação dos militares naquilo que entendiam como seu “poder moderador” de interferir nos desdobramentos políticos (Stepan, 1975).

Na esteira da renúncia de Jânio Quadros (1961), a ingerência militar se tornou ainda mais aguda e, dado o impasse





gerado pela posição dos ministros militares em não permitir a posse do vice-presidente eleito João Goulart, operou-se uma mudança profunda no sistema político vigente: a implantação do parlamentarismo como solução de compromisso que diminuiria os poderes presidenciais.

A rápida deterioração da situação – inclusive com a volta do presidencialismo conquistada por Goulart e a radicalização de sua postura – levou a desdobramentos que culminaram com a deposição do presidente e a tomada do poder pelos militares por meio de um claro golpe nas instituições políticas e sociais vigentes (Fausto, *idem*).

Diante da ascensão dos militares ao poder, foi editada uma série de Atos Institucionais (AIs)<sup>9</sup> que desfiguraram sobremaneira o regime político regido pela Carta de 1946, cassando mandatos populares e limitando a competição partidária a duas forças: uma de apoio aos militares (Aliança Renovadora Nacional) e outro de oposição a eles (Movimento Democrático Brasileiro).

Além disso, por meio da nova Constituição de 1967 e do Ato Institucional n. 5, os generais recrudesceram o fechamento do regime com o fim das eleições diretas para os principais cargos do Executivo<sup>10</sup> – tais como a Presidência da República, dos Governos dos Estados e das Prefeituras de cidades tidas como estratégicas – e com o fechamento do

9 Ao todo, foram editados 17 Atos Institucionais que, ao lado da Constituição de 1967 e suas emendas, compunham o arcabouço jurídico do Regime Militar no Brasil. Faz-se mister notar que, logo no segundo ano de governo militar (1965), foi editado um novo Código Eleitoral com vigência até nossos dias.

10 A exceção estava nas Prefeituras de cidades pequenas e/ou não consideradas estratégicas como as capitais e estâncias hidrominerais.





Congresso em 1968, o que resultou em novas cassações de mandatos.

Com a posse do general Geisel em 1974, tem início o processo de abertura “lenta, gradual e segura” que, ainda que retardado pelo Pacote de Abril (1977),<sup>11</sup> se mostraria cada vez mais inevitável. Nesse sentido, a aprovação da Emenda nº 15 de 19/11/1980 que restabeleceu o voto direto para governo do Estado abriu caminho para o que seriam as maiores manifestações populares da história no Brasil por uma significativa mudança em nosso sistema eleitoral: eleições diretas para a Presidência da República (Rodrigues, 2006).

No que pese a Emenda Constitucional que regularia as “diretas para presidente” – apelidada de “Dante de Oliveira”, em homenagem ao deputado federal mato-grossense responsável por sua autoria – ter sido rejeitada pelo plenário do Congresso Nacional, o povo “não se dispersou” e mobilizou-se pela eleição, ainda que indireta, de um presidente civil e representante das oposições.

A mobilização dessa vez foi satisfatória e o mineiro Tancredo de Almeida Neves, um dos grandes líderes moderados da oposição ao regime, foi eleito como presidente da República no Colégio Eleitoral derrotando Paulo Salim Maluf no ano de 1985. Tancredo, contudo, morreria antes da posse e seu vice José Sarney assumiria em seu lugar convocando,

<sup>11</sup> O Pacote de Abril foi um conjunto de leis outorgado em 13 de abril de 1977 com alterações no mandato do presidente da República (de cinco para seis anos) e no preenchimento das vagas do Senado: metade das vagas seria preenchida por eleições indiretas, evitando uma derrota iminente do governo no pleito de 1978.





no decorrer de seu mandato, uma Assembleia Constituinte<sup>12</sup> (Fausto, idem).

Após a conclusão de seus trabalhos, a Constituição de 1988 foi finalmente promulgada, inaugurando uma nova era para o estado brasileiro após vinte e quatro anos de regime de exceção, pautada em uma verdadeira democracia de massas estendida a todos os cidadãos, retomando alguns institutos e consolidando outros no que diz respeito à estrutura das regras eleitorais.

## Estrutura atual

A Carta de 1988 traz em seu bojo, tanto em seu texto original como em eventuais emendas que se integraram a ela com o passar do tempo, a sistemática que comanda o que hoje entendemos por sistema eleitoral brasileiro, englobando os cargos tanto do Poder Executivo como do Poder Legislativo, nos três níveis da Federação.

Além do dispositivo constitucional, é de suma importância elencar os outros instrumentos jurídicos que compõem o arcabouço institucional responsável, atualmente, pela regulação do processo eleitoral no Brasil: i) o Código Eleitoral de 1965, ii) a Lei de Inelegibilidade de 1990, iii) a Lei dos Partidos Políticos de 1995, iv) a Lei das Eleições de 1997 e v) a Lei da Ficha Limpa de 2010, além de outras legislações

<sup>12</sup> A convocação dessa Assembleia e a eleição de seus membros ocorreram em meio à euforia causada pela momentânea estabilização da moeda ensejada pelo Plano Cruzado. Nesse sentido, cabe ressaltar que o partido do governo – o PMDB – teve influência preponderante em seu texto, ainda que cindido internamente entre os “autênticos” e os adeptos do “centrão”.





correlatas ao assunto e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais.

Assim, cabe nesta seção do presente trabalho, esmiuçar os parâmetros gerais sobre as eleições no Brasil e os específicos para cada um dos cargos em disputa, destacando os pontos convergentes e divergentes de cada um deles e ressaltando os mecanismos que permeiam tal operação.

Em primeiro lugar, vale destacar que o conjunto do eleitorado, a partir desta Carta, compreende de maneira obrigatória os maiores de 18 anos e menores de 70 anos e, facultativamente, aqueles que possuem entre 16 e 18 anos e mais de 70 anos. O sufrágio é direto, secreto e universal – dessa vez incluindo um grupo há tempos alijado do processo: os analfabetos (Silva, 1999).

Os critérios de elegibilidade, contudo, ainda vinculam a necessidade de alfabetização, bem como a nacionalidade brasileira (nata, no caso de presidente da República e vice-presidente), o alistamento eleitoral em pleno gozo dos direitos políticos, o domicílio eleitoral na circunscrição em que busca disputar, a filiação partidária e a idade mínima para cada um dos cargos na data da posse, sendo a) trinta e cinco anos para presidente e vice-presidente da República e senador; b) trinta anos para governador e vice-governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para deputado federal, deputado estadual ou distrital, prefeito, vice-prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para vereador (Meyer, 2010).





As eleições ocorrem bianualmente, intercalando entre as eleições gerais (onde estão em disputa os cargos de presidente da República, governadores de Estado e Distrito Federal, senadores, deputados federais, estaduais e distritais) e as eleições locais (onde estão em disputa os cargos de prefeito e vereadores) (Silva, idem).

No caso do Poder Executivo, em qualquer uma das esferas federativas,<sup>13</sup> as eleições se dão por meio do sistema majoritário, sendo que o vencedor deverá conquistar o voto da maioria absoluta dos votos válidos. Caso o postulante não conquiste, num primeiro turno, a maioria – 50% +1 dos votos, excetuando-se brancos e nulos –, haverá um segundo turno entre os dois candidatos mais votados.

Desde as eleições de 1998, foi permitido aos detentores de um mandato no Poder Executivo disputar a reeleição e, no caso de vencerem, ganharem mais um mandato consecutivo, sendo esta medida válida inclusive para aqueles que já estavam no cargo quando da aprovação do dispositivo (Nicolau, 2007).

Já no que diz respeito ao Poder Legislativo, a complexidade do sistema demanda uma análise mais detida. No caso da esfera federal, o regime continuou consagrando o bicameralismo com a Câmara dos Deputados representando o conjunto da população e o Senado Federal representando os estados membros da Federação e o Distrito Federal<sup>14</sup> (Silva, idem).

13 No caso da esfera federal, o Poder Executivo é exercido pelo presidente da República; na esfera estadual pelo governador do Estado e na esfera do município pelo prefeito municipal.

14 O bicameralismo é aplicado no Brasil apenas na esfera federal. No caso dos estados e municípios, existe apenas um órgão legislativo, sendo, respectiva-





Cada estado elege três senadores, com mandatos de 8 anos passíveis de recondução, sendo que a renovação do Senado Federal se dá, alternadamente, em dois terços e um terço dos senadores, a fim de preservar certa continuidade em seus quadros, quando de alterações sensíveis no humor do eleitorado. A eleição dos senadores se dá por meio do sistema majoritário de maioria simples, ou seja, o(s) candidato(s) mais votado(s) no pleito – sejam duas ou uma vaga – são eleitos para ocupar a cadeira, independente se atingiram mais de 50% dos votos (Nicolau, idem).

Com relação à eleição de deputados (federalis, estaduais ou distritais) e vereadores, vige o sistema proporcional de lista aberta que, como já vimos, tem o condão de buscar representar todos os setores da sociedade na proporção de sua força ou de sua mobilização política. Assim, o primeiro passo é definir a totalização dos votos – o que corresponde aos votos atribuídos aos candidatos ou às legendas subtraídos dos votos brancos e nulos – e, com base nesse número, definir o quociente eleitoral da seguinte forma:

*Quociente eleitoral = Votos válidos / Vagas em disputa para determinado cargo*

Em seguida, de posse desse quociente, cabe delimitar a quantidade de vagas destinadas a cada partido,<sup>15</sup> a qual

---

mente, a Assembleia Legislativa e a Câmara Municipal.

15 Faz-se mister esclarecer que, para efeito de distribuição de cadeiras, os votos dos partidos coligados são somados e as cadeiras conquistadas pertencem à coligação como se a mesma fosse um único partido, o que pode gerar ferrenha competição entre as forças partidárias no interior da mesma coligação.





se obtém por meio do total de seus votos pelo quociente eleitoral, dando a esse montante o nome de quociente partidário:

$$\text{Quociente partidário} = \text{Votos válidos para o partido} / \text{Quociente eleitoral}$$

Nesse momento, os partidos que não atingem o quociente eleitoral – cujo resultado do quociente partidário é inferior a 1 – são excluídos da distribuição de cadeiras. Após essa operação, as sobras são alocadas de acordo com o método denominado das “maiores médias”, da seguinte forma expressa no artigo 109 do Código Eleitoral vigente:

I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II – repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos.

§ 2º Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

Distribuídas as cadeiras para os partidos políticos eleitos, cabe definir os candidatos que as ocuparão. Nesse sentido, a chamada lista aberta, como já vimos, assevera que a ordem de precedência seja definida pelos eleitores, ocupando as cadeiras aqueles que detiverem mais votos, dado o quociente partidário (Nicolau, idem).





Para melhor ilustrar o complicado funcionamento do sistema proporcional de lista aberto, replicamos um infográfico (Figura 1) em que a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) – órgão público de coordenação e gestão dos meios de comunicação do governo federal – simulou uma eleição hipotética com um eleitorado de 300 indivíduos que tem de optar entre 12 candidatos de 2 partidos e uma coligação (formada por 2 outros partidos) diferentes.

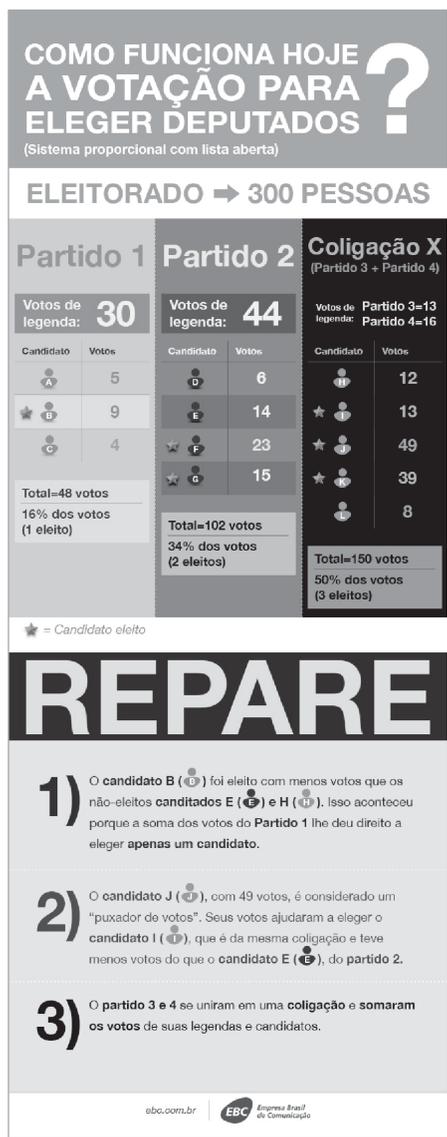
Dessa forma, a ilustração busca demonstrar como funciona a alocação de cadeiras, ressaltando alguns pontos de questionamento do eleitorado brasileiro, como o fato de candidatos mais bem posicionados isoladamente não ocuparem as cadeiras nos órgãos legislativos em detrimento de outros cuja votação absoluta foi inferior.

No que pesem as diferenças entre esse mecanismo e o majoritário, a votação e a totalização dos votos – tanto nas eleições gerais, como nas locais – têm sido feitas por meio eletrônico desde as eleições de 1996. Para que esta estrutura possa funcionar, é necessário um órgão eficiente e independente, cujo trabalho seja respeitado por todos os atores envolvidos e busque o constante aperfeiçoamento. Nesse contexto, sobressai a atuação da Justiça Eleitoral, que – a despeito de algumas vicissitudes e inconstâncias – tem desempenhado um bom trabalho desde a redemocratização até nossos dias.





Figura 1. Infográfico da EBC sobre o funcionamento do sistema proporcional de lista aberta



Fonte: Empresa Brasil de Comunicação (2010)





## Considerações finais

O presente trabalho buscou elucidar o sistema eleitoral brasileiro em suas diversas minúcias e idiossincrasias. Nesse sentido, buscamos, após uma breve introdução sobre o tema, recuperar as origens históricas de alguns dispositivos e esclarecer seu funcionamento, ainda que o espaço seja sempre pequeno para tão grandiosa tarefa.

Cabe frisar que, diante de uma alegada complexidade de suas regras, alguns analistas e atores políticos clamam sistematicamente pela chamada “reforma política”, cujo conteúdo traria o Brasil ao rol das democracias verdadeiramente “consolidadas” ou “desenvolvidas”. As propostas vão desde mudanças incrementais até a substituição do sistema proporcional pelo voto distrital, a abolição do instituto da reeleição e a ampliação dos mandatos majoritários.

Para os defensores da reforma, propostas como as enunciadas acima teriam a capacidade de, por si só, mudar a relação entre o representante e o representado, fazendo com que o primeiro desempenhasse melhor suas funções, sob os, agora, vigilantes olhos do segundo.

A despeito da seriedade dos que eventualmente tenham proposto tais e quais alterações, acreditamos ser pouco produtivo culpar as regras pela baixa qualidade de nossos representantes e/ou de seu trabalho e pela pouca mobilização dos eleitores nos períodos entre as eleições.





O mais razoável ainda parece ser a educação dos cidadãos para a política, esclarecendo os mecanismos de funcionamento do sistema e demonstrando a eles os prós e os contras vinculados a cada escolha no momento das eleições, bem como a importância de uma postura ativa que ultrapasse o mero comparecimento às urnas e privilegie a fiscalização de todos os candidatos e políticos eleitos.





## Referências bibliográficas

ANDRADE, Angelo Bôsko Machado de. *O sistema eleitoral brasileiro: condições de elegibilidade*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3625>. Acesso em: 09/03/2014

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem/teatro das sombras*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2003.

CINTRA, Octavio. Sistema Eleitoral. In: ANASTASIA, Fatima; AVRITZER, Leonardo (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. Brasília: Coordenação de Publicações. Câmara dos Deputados, 2002.

EBC - Empresa Brasil de Comunicação. *Como funciona o sistema eleitoral brasileiro?* (Infográfico). 2010. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/07/como-funciona-o-sistema-eleitoral-brasileiro>

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1996.

FERREIRA, Manuel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: TSE/SDI, 2005.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MEYER, Lucia. *Elegibilidade: pressupostos legais para ser votado*. ago. 2010. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/17292/elegibilidade-presupostos-legais-para-ser-votado/2> Acesso em: 09/03/2014.

MUKAI, Toshio. *Sistemas Eleitorais no Brasil*. Brasília: PrND, 1985.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: FGV, 2004.





\_\_\_\_\_. O sistema eleitoral brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Octavio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2007.

NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

PUBLICAÇÃO DO INSTITUTO TANCREDO NEVES. *Representação e sistemas eleitorais*. Brasília, 1987.

RODRIGUES, José Ricardo Simões. *Evolução histórica do sistema eleitoral brasileiro nas constituições*. Cacoal, RO: Universidade Federal de Rondônia, 2006.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (Eds.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SOARES, Hilda Braga. *Sistemas eleitorais do Brasil (1821 - 1998)*. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília, 1990. p. 15.

STEPAN, Alfred. *Os militares na política*. Rio de Janeiro, RJ: Artenova, 1975.





# Cultura Política Brasileira

## Christian Edward Cyril Lynch

### **Política e cultura política**

A política repousa sobre o dado da pluralidade humana no contexto de uma comunidade composta de seres de múltiplas crenças e interesses, sendo por seu intermédio que indivíduos e grupos negociam, implantam e asseguram o cumprimento das diferentes demandas que formulam entre si ou em face da coletividade. Por cultura política, entenderemos aqui o conjunto de discursos ou práticas simbólicas por que tais demandas são efetuadas, conferindo identidades aos indivíduos e grupos, indicando-lhes os limites de suas comunidades e definindo as posições a partir das quais podem demandar. Ela constitui os significados dos conceitos e das palavras por que essas demandas são elaboradas, a natureza dos contextos de sua produção e a autoridade dos princípios a que elas se vinculam. Além disso, a cultura política condiciona o modo de organização e compreensão das instituições, modelando as constituições e os poderes das agências nelas previstas, bem como os procedimentos de resolução dos litígios e cumprimento das decisões que dela resultam. A própria construção da figura da autoridade política em uma comunidade é uma questão de autoridade linguística inerente à cultura política, já que as funções políticas são definidas como legítimas e como tal alocadas a partir dos discursos ou ideologias políticas existentes no seu interior.





## **A cultura política europeia e seus grandes temas: autoridade, liberdade e igualdade**

Em sua origem a cultura política moderna está vinculada à emergência do Estado-Nação europeu, entendido como uma resposta à crise da unidade moral do mundo cristão no contexto das guerras religiosas do século XVI e à fragmentação, anarquia e insegurança dela resultantes. Por meio de ideologias de valorização da ordem monárquica – como a do absolutismo e a da razão de Estado –, os príncipes conseguiram estabelecer a paz interna a partir de uma ordem autoritária centralizada sobre o território do reino (o “Estado”). Depois disso, o Estado sofreria duas grandes transformações. A prosperidade decorrente da consolidação da ordem monárquica suscitou a emergência de novos setores que, orientados por ideologias de valorização da ordem oligárquica – o republicanismo e o liberalismo –, converteram no século XIX o Estado autocrático em constitucional representativo (o “Estado liberal”). A segunda grande transformação teve lugar no século XX e, alimentada por ideologias igualitárias, como o liberalismo social e o socialismo democrático, democratizaram a ordem liberal oligárquica anterior e redimensionaram o Estado para que ele pudesse promover a redução das desigualdades sociais (o “Estado democrático”). A cultura política moderna acompanhou aquelas mudanças, articulando-as no plano ideológico e institucional, consagrando os três valores de que o Estado se fez garantidor: o da autoridade do poder público, o da liberdade do indivíduo e o da igualdade do cidadão. As grandes correntes correspondentes a cada uma delas – o autoritarismo, o liberalismo e o socialismo – se subdividem em outras, mais ou menos aparentadas e eventualmente





combinadas, conformando um espectro político de tendências diversas, da mais reacionária à mais radical.

## **A expansão colonial europeia e a conformação da cultura política periférica**

A hegemonia da cultura política moderna e de suas ideologias constitutivas se impôs pelos demais continentes do planeta no bojo da expansão colonial europeia, decorrente da lógica imperialista da sua economia e da superioridade do seu poder militar. Assimilada como um esquema de ordem e sentido progressivos, organizador dos lugares das diversas nações ao longo do tempo, a filosofia da história desde o século XVIII explicava o papel dos diversos povos e a função de suas culturas no processo “universal” de “civilização”. Orientadas para um futuro de paz, riqueza, liberdade e igualdade, haveria nações no “centro” do mundo, “mais adiantadas”, “civilizadas”, que marchavam à frente, produzindo ciência, arte e verdade. Outras, porém, estavam na periferia do mundo, sendo “atrasadas”, “bárbaras”, devendo seguir os exemplos e os modelos das primeiras para se “adiantarem”. Era essa suposta superioridade da cultura europeia que justificava o colonialismo exercido por suas potências sobre as áreas que se achavam à sua periferia. Tal expansão produziu resultados que variaram em função de fatores como a época em que a expansão se processou, os agentes metropolitanos que a produziram, o tipo de cultura autóctone sobre a qual ela incidiu, e do seu maior ou menor grau de absorção pela cultura de origem europeia. A eventual resistência das populações autóctones na América, na África e na Ásia não as impediu de assimilarem a cultura





européia, condição mesma para a aquisição dos meios necessários ao seu fortalecimento e posterior independência; da mesma forma, à emancipação seguiu-se a tentativa por eles perseguida de construir seus Estados adaptando as ideologias e experiências históricas europeias. A cultura política dos países periféricos surgiu, portanto, produzida por uma elite colonial que se esforçava para apreender a sua realidade local a partir do instrumental analítico fornecido pela cultura política europeia, isto é, “cêntrica”.

## **A cultura política iberoamericana e o tema do atraso**

Na América Ibérica, em particular, a elite colonial estava umbilicalmente vinculada à cultura europeia, pela sua condição de descendente do europeu colonizador. Valendo-se dos valores europeus e de seus pressupostos etnocêntricos, julgados de alcance e validade universais, aquela elite tendia a perceber-se e à realidade que a circundava como culturalmente exótica, qualitativamente inferior e temporalmente atrasada. Absorvida pela maior parte das elites ibero-americanas, essa concepção que distinguia as nações por critérios de tempo (presente/passado) e lugar (centro/periferia) repercutiu na definição de suas identidades nacionais, na forma de um complexo de inferioridade. O etnocentrismo da cultura política europeia a levava a ver a maior parte das características de sua terra, que destoavam daquelas descritas como adequadas pelos autores europeus – geografia, o clima, as combinações étnicas da população, as técnicas de cultivo, as práticas religiosas –, como negativas. As diferenças quantitativas entre as nações





do “centro” e da “periferia”, medidas objetivamente em termos de tecnologia ou poder militar, se converteram em diferenças qualitativas no plano da existência: aquilo que era apenas um juízo de fato (assimetria militar e econômica) se transformou, no plano das representações sociais, num juízo de valor (inferioridade no plano da existência e da cultura).

## **A orientação modernizadora da cultura política brasileira**

Entendida no quadro mais amplo da América Ibérica, a cultura política brasileira tem temas característicos. O principal deles é a preocupação com o tema da modernização. A partir do juízo de valor negativo a respeito da realidade nacional, os atores políticos brasileiros extraíram e ainda extraem o imperativo de modernizar o país, de modo a reduzir a distância que separa a sua sociedade daquela dos países cêntricos, vista por eles – de modo idealizado, diga-se de passagem – como padrão de normalidade. A modernização ou desenvolvimento se torna o objetivo prioritário da agenda política, a ele subordinando-se os demais. Assuntos como estabelecimento da autoridade, da liberdade, ou da democracia só são plenamente valorados na medida em que favorecem ou pelo menos não colidam com o imperativo modernizador. Modernizar significa superar o atraso político pela transformação das estruturas sociais, políticas e econômicas do país, purgando-o de todas as características herdadas da colonização ibérica, reputada responsável pela sua condição atrasada.





## A importação das instituições dos países cêntricos como indutora da modernização

Para superar a cultura política do atraso, resultante daquela má formação – católica, absolutista, lusitana, escravista –, era preciso emular a cultura política dos países cêntricos, reputados modelos da modernidade ou da civilização almejada. E essa emulação começava pela transposição das instituições políticas cêntricas para a nossa realidade. A regra segundo a qual as instituições deveriam refletir e acompanhar o desenvolvimento da sociedade, válida para os países cêntricos, não era válida para os países atrasados. Aqui, organizar as instituições a partir do estado social nos levaria a consagrar o atraso em que já nos encontraríamos. Na periferia, o papel das instituições não seria o de refletir o estado social, que seria atrasado, e sim o de agir sobre ele, a fim de modificá-lo em sentido progressista. Há, portanto, um consenso acerca da premissa de que as instituições políticas e jurídicas devem ser mais adiantadas que o estado social, ficando as disputas em torno do grau de maior ou menor adiantamento que elas deveriam apresentar. Em 1843, o senador Paula Sousa deixou um testemunho admirável das razões que nos impeliam a emular a cultura política dos países cêntricos:

Nós nascemos ontem; passamos do estado de colônia para governo representativo; a nação de que fazíamos parte e de quem éramos colônia não tinha governo representativo; era escrava [i.e. absolutista] e até muito atrasada na escala da civilização; logo, para marcharmos, havemos de tomar por modelo e por norte essa grande nação [a Inglaterra], que lutou séculos para conseguir o governo representativo, e que desde 1688 o tem estável e glorioso, e cada vez mais firmando e desenvolvendo as regras desta forma de governo". (Sousa, 1843, p. 25)





## Os modelos cêntricos: Inglaterra, França e Estados Unidos

Os modelos de países modernos a serem emulados no Brasil para fomentar o progresso brasileiro e retirá-lo do atraso foram quase sempre três: Inglaterra, França e Estados Unidos. A Inglaterra era a favorita de liberais como o senador Costa Ferreira, para quem, em 1840, os ingleses haviam “elevado a sua nação ao maior grau possível de felicidade, força e glória, como na terra se não encontra nação alguma” (Ferreira, 1840). Essa admiração chegaria ao ápice meio século depois na opinião de Rui Barbosa, no início da década de 1890: “Na obra da civilização ocidental não há, talvez, mais que três papéis supremos: o da Judeia, berço do monoteísmo e do Cristo; o da Grécia, criadora das artes e da filosofia; o da Inglaterra, pátria do governo representativo e mãe das nações livres: bendita esta raça providencial” (Barbosa, 1932, p. 94). Já a França era preferida por aqueles de viés mais estatizante, ou que destacavam o seu papel como matriz civilizatório do mundo, como o conservador Visconde de São Lourenço, para quem, em 1871, àquela nação se devia “mais da metade do bem da civilização a que temos chegado”; ela era “a grande nação latina que marcha à frente dos povos desta raça a que nós pertencemos” (São Lourenço, 1871). Os Estados Unidos, porém, também encantavam a elite política brasileira, por serem vistos como a materialização americana da invejada civilização inglesa. O senador Lopes Gama afirmava já em 1839: “Citamos todos os dias aqui os Estados Unidos como modelo” (Gama, sessão de 2 de julho de 1839). Oitenta anos depois, o próprio presidente da República, Epitácio Pessoa, lançaria mão daqueles argumentos para explicar por que o Brasil haveria de seguir, em





matéria de política internacional, tudo o que fosse decidido por aqueles três países: “O Brasil deve a essas nações o seu rápido progresso, o seu desenvolvimento considerável; ele as ama, ele as respeita, ele não pode deixar de segui-las na solução de seus problemas de ordem geral” (Pessoa, 1961, p. 112). Depois de 1930, o quadro variaria um pouco, passando os Estados Unidos a concentrarem a atenção outrora voltada para a França e para a Inglaterra, ao passo que os comunistas voltariam a sua atenção para a União Soviética.

## **A inefetividade institucional: a dicotomia país legal versus país real**

Outro tema típico da cultura política brasileira, derivado da exigência da modernização, é o da distância entre as suas instituições políticas, inspiradas nas constituições dos países cêntricos, e o seu rendimento deficiente ou nulo no plano da sociedade local. Às vésperas da República, em 1889, Eduardo Prado se referia a este hiato entre instituições e sociedade como “o fato culminante da existência política da existência política do Brasil”. Trata-se da famosa oposição entre o país legal e o país real. Se as instituições cêntricas impactavam sobre a realidade periférica, a fim de modernizá-las, elas não o faziam na forma nem na velocidade esperada pelo público, produzindo efeitos inesperados, às vezes negativos. Prado explicava: “Quem estudar a história do Brasil independente verá a desproporção entre a civilização real do país e o adiantamento das suas instituições originando um desequilíbrio sensível ainda hoje. Os algarismos demonstram que nenhum país dotado de um governo livre apresenta tão grande número de qualidades moralmente





negativas quantos são no Brasil os analfabetos, os rústicos isolados no interior e os representantes das raças inferiores ainda não extintas ou anuladas pela absorção na raça civilizada” (Prado, 1984, p. 164). O sentimento de frustração, revolta ou apatia decorrente daquela oposição entre país legal e país real está presente nas reflexões de quase todos os observadores da cena brasileira. A este respeito reclamava Paulo Prado, sobrinho de Eduardo, em 1932: “As nossas crises mais graves encontram logo o remédio salvador que as deve resolver definitivamente. Para ressurgirem, em seguida, sob novos aspectos, com novas soluções radicais”. Assim teriam sido todas as nossas mudanças: independência, república, revolução de 1930. “A cada uma sucede, porém, o que Silvio Romero chamava, no ritmo da vida nacional, ‘o processo da desilusão’”, concluía Prado (2004, p. 291).

## **A percepção da defasagem entre instituições e realidade: três diagnósticos**

Essa percepção da defasagem entre as instituições políticas que deveriam fomentar a modernização e a realidade socioeconômica que continuava atrasada despertou diferentes reações. Conforme há pouco referido, havia um consenso implícito de que as instituições políticas aclimatadas ao Brasil deveriam estar um pouco à frente do seu atrasado estado social, para sobre ela produzirem seus salutares efeitos modernizadores. O problema tinha lugar, todavia, quando aquele hiato parecia desmesurado, gerando desordem, autoritarismo ou desigualdade social. Nesse caso, era preciso tentar restabelecer a conexão entre instituições e sociedade: “Se as revoluções procedem da desarmonia en-





tre as ideias e as instituições dos povos, é evidente que todas as vezes que se puderem harmonizar as instituições às ideias, desaparecem as revoluções”, reconhecia em 1844 o senador Bernardo Pereira de Vasconcelos. “A sabedoria do governo, a sua providência, está em saber atalhar as revoluções, satisfazendo as necessidades públicas” (Vasconcelos, 1844). Ao longo da história brasileira, houve pelo menos três percepções ou diagnósticos possíveis do mal funcionamento das instituições, a ensejar reações.

## **Primeiro diagnóstico: atraso do país legal em face do país real**

A primeira era a de que as instituições (país legal) estariam atrasadas em relação às necessidades do estado social (país real). Nesse caso, queixando-se de que instituições políticas eram demasiado atrasadas, os atores políticos tenderam a rejeitá-las por seu caráter “retrógrado”, pedindo a sua adequação ou substituição. Este foi tanto o caso de liberais do Império como Tavares Bastos, que em 1862 condenava o modelo conservador do Segundo Reinado como autoritário e descompassado com a civilização europeia. Tratava-se de um governo “herdeiro dos bem-aventurados ministros do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves”; “governo de retardo” que deveria ser substituído por outro, moderno, americano e audaz (Bastos, 1976, pp. 103 e 203). A crítica do anacronismo das instituições políticas foi repetida cerca de cinquenta anos depois, em sentido inverso, pelos autoritários do Estado Novo. Para Francisco Campos, o liberalismo da Primeira República, gestado por Tavares Bastos, estava condenado a desaparecer diante dos desafios opostos pela





emergência das massas na cena política, que exigiam, para serem enfrentados, um Estado de tipo autoritário, análogo àqueles que se construíam nos países cêntricos: “Nos velhos moldes e através de antiquadas fórmulas institucionais”, ele afirmava em 1941, “seria impossível assegurar a existência e o progresso da Nação” (Campos, 1941, p. 36). A crítica do anacronismo institucional provocado pelo desenvolvimento das forças socioeconômicas seria também a tônica de radicais de esquerda, como Osny Duarte Pereira, que às vésperas do golpe de 1964, entendiam que a Constituição de 1946 precisava “ser alterada, para poder cumprir sua missão, dentro da hora histórica que estamos vivendo” (Pereira, 1964, p. 5). O próprio presidente João Goulart, no comício da Central do Brasil, advogou “a necessidade de revisão da Constituição [de 1946], que não atende mais aos anseios do povo e aos anseios do desenvolvimento desta Nação” (Goulart apud Ferreira e Gomes, 2014, p. 273).

## **Segundo diagnóstico: inefetividade do país legal sobre o real**

O segundo diagnóstico possível era o de que, embora as instituições (o país legal) estivessem em consonância com as necessidades do estado social (país real), elas não adquiriam efetividade: não “pegavam”, não saíam do papel. Conforme proviesse dos conservadores ou dos progressistas, esse diagnóstico de inefetividade institucional suscitava diferentes reações. Na Primeira República, conservadores como Campos Sales e Alcindo Guanabara se resignavam com a realidade oligárquica que os aproveitava, alegando que a causa daquela defasagem não estava nas instituições,





que eram boas, mas na realidade social. Era o que afirmava Guanabara em 1902: “País vasto, de população escassa, disseminada, a que falta até a instrução primária, não oferece outra base para o regime representativo, senão a da influência que em cada região possam ter os poucos homens que por condições de educação ou de fortuna exerçam sobre esses povos uma influência que lhes é ordinariamente benéfica e a que eles se submetem sem querer, nem poder analisá-la nas suas conseqüências e efeitos” (Guanabara, 1983, pp. 62-63). O poder do povo deveria ser exercido pelas oligarquias, até que o desenvolvimento econômico trouxesse consigo a transformação social. Antes disso, de nada adiantaria reformar o sistema, atitude que, ao contrário, poderia comprometer a ordem necessária à modernização. Por outro lado, revoltados com a inefetividade das instituições liberais democráticas, os progressistas alijados da participação política a atribuíram à maldade, à corrupção e à falta de civismo da classe política. O problema era moral: “No terreno das coisas públicas, entre nós, a mentira constitui o instrumento, por excelência, da usurpação da soberania nacional pela oligarquia da União, pelas oligarquias dos Estados, pelas oligarquias das municipalidades. Cada uma delas mente, assumindo o nome do regime constitucional, que absorveu, e matou”, declarava Rui Barbosa em 1919 (Barbosa, s/d, p. 169). Mas a sociedade civil também tinha sua parcela de culpa, “pela sua abstenção, pela sua frouxidão, pela sua desorganização”, ele acrescentava (p. 143). A mesma crítica seria repetida e generalizada um século depois por outro jurista constitucional, Luís Roberto Barroso. Pela falta de espírito cívico dos políticos brasileiros e suas elites egoístas, “as Cartas brasileiras sempre se deixaram inflacionar por promessas de atuação e





pretensos direitos que jamais se consumaram na prática” (Barroso e Barcellos, 2003).

### **Terceiro diagnóstico: adiantamento demasiado do país legal diante do real**

A terceira e última percepção possível era a de que as instituições (país legal) estariam demasiado adiantadas em relação às necessidades do estado social (país real). Nesse caso, a reação era no sentido de se demandarem reformas capazes de, levando em consideração a especificidade da sociedade periférica, reduzir o hiato entre o idealismo das instituições estrangeiras e a realidade periclitante da vida nacional. Este foi o caso dos conservadores na época do Regresso (1837-1843), como Bernardo de Vasconcelos e Lopes Gama. A causa da desordem e das guerras civis residia nas instituições liberais adotadas no Brasil, baseadas em doutrinas cêntricas de caráter metafísico, adotadas sem atenção às circunstâncias nacionais: “Transplantamos para o Brasil legislações exóticas acomodadas a outros costumes e condições sociais, e ficamos em pior estado do que estávamos”, sentenciava Lopes Gama em 1839 (Gama, sessão de 18 de maio de 1839). Em 1930, os nacional-reformistas da Primeira República reiterariam a crítica de Vasconcelos e Lopes Gama: inspiradas por um cosmopolitismo estrangeiro e por um teorismo abstrato, as elites insistiam em ministrar ao Brasil fórmulas vãs de desconcentração do poder, quando, ao contrário, deveriam voltar-se para o estudo da realidade nacional e perceber que do que se precisava era de fortalecer o Estado para construir a nação. “Os nossos construtores de Constituições têm sido espíritos idealistas,





que desconhecem por inteiro o meio e o povo para os quais legislam”, explicava Oliveira Viana (1974, p. 46). Nasceria assim de tais autores outro tema famoso da cultura política brasileira, relativo ao idealismo utópico da nossa elite, que deveria ser substituído por um idealismo orgânico, baseado na observação e na experiência.

## **A frustração em torno da modernização institucional: o pedagogismo**

A frustração, portanto, com o estado nacional, decorrente do hiato entre as modernas instituições importadas dos países julgados modelares em matéria de progresso e seu desempenho precário no mundo social brasileiro, levou frequentemente à irrupção de outros dois temas típicos da cultura política periférica: o do pedagogismo e o das vanguardas modernizadoras. Ambos estão relacionados com a presunção, que existe na periferia, de que não são as instituições que devem refletir o estado social do país; e sim que é o estado social – inferior, decaído, atrasado – que deve ser modificado por meio da ação das elites, para que se alcance o nível das instituições políticas importadas. O tema da pedagogismo é relativo à necessidade de se educarem as elites ou a população para a prática das instituições modernas, sem o quê as instituições políticas permaneceriam inefetivas. O mais célebre pedagogo brasileiro foi Rui Barbosa que, reputado pai da Constituição de 1891, passou a entender ser seu dever esforçar-se por educar as elites políticas e jurídicas na prática das instituições livres nela consagradas: “É nas classes mais cultas e abastadas que devem ter o seu ponto de partida as agitações regeneradoras. Demos ao





povo o exemplo, e ele nos seguirá” (Barbosa, 1931, p. 140). No entanto, o pedagogismo não foi apanágio dos liberais, mas também dos nacional-reformistas. Para Oliveira Viana, era preciso educar as elites para o sentido coletivo da existência, nelas inculcando o hábito de servir à Nação, no sentido anglo-saxão do termo (Viana, 1974b). À esquerda também se poderia verificar a presença do pedagogismo. Em 1967, Roland Corbisier explicava que o fracasso do movimento pelas reformas de base durante a presidência Goulart se dera porque “faltava aos próprios reformistas formação ideológica e clara consciência do problema” (Corbisier, 1968, p. 2). O pedagogismo traduz assim a noção de que o atraso da nação se deve ao despreparo da sociedade para assimilar os ideais que a conduzirão e ao país à modernidade característica dos países cêntricos.

## **Reação à crise de legitimidade da política tradicional: as vanguardas modernizadoras**

Já o segundo tema, o das vanguardas modernizadoras, está ligado também ao “processo de desilusão” com o processo de desenvolvimento político de cunho meramente institucional, a que se referia Sílvio Romero. Descrentes de que o povo ou a sociedade civil fossem capazes de conduzir à modernização do país pelas vias naturais da evolução liberal democrática, desentrevando os obstáculos ao progresso, diversos grupos se investiram ao longo do tempo do papel de vanguardeiros ou porta-vozes do moderno, elaborando projetos nacionais alternativos, destinados a alavancar o processo de desenvolvimento, conforme o ideal de modernidade que tinham em mente. As vanguardas pulularam





especialmente em momentos de crise do sistema político-constitucional, quando o vácuo de legitimidade da classe dirigente abre brechas para a emergência de outros atores, “não-profissionais”, com pretensões de liderança, bem como dos projetos alternativos de desenvolvimento de que seriam os portadores privilegiados. Essas vanguardas podem no Brasil ser diferentemente classificadas, conforme estejam localizadas no interior do Estado ou da sociedade civil. As mais importantes têm sido aquelas situadas no âmbito do próprio Estado, graças ao peso da burocracia na história nacional. A importância de uma tecnocracia ilustrada para servir de suporte à ação progressista do governante seria reafirmada por um sem número de intelectuais, como Euclides da Cunha, Vicente Licínio Cardoso, Hélio Jaguaribe e Guerreiro Ramos. No âmbito da sociedade civil, diversos dos seus segmentos se apresentaram como a corporificação por excelência da Nação, dispondo inclusive de intelectuais orgânicos, como os fazendeiros (Tavares Bastos), os industriais (Azevedo Amaral), os bacharéis (Rui Barbosa), os intelectuais do partido comunista (Caio Prado Jr.) etc. Não havendo aqui espaço para referir-me a cada uma delas, me centrarei nas três mais importantes, que eram aquelas vinculadas ao Estado.

## **As vanguardas burocráticas (1): o governante**

Sintonizado com os ideais do reformismo ilustrado, o mais antigo discurso “vanguardeiro” da burocracia do Estado prescreve que o próprio chefe de governo, apoiado por um grupo de tecnocratas esclarecidos, deveria agir como o motor por excelência da modernização nacional, devendo-se





lhe delegar o poder necessário para derrotar os obstáculos à sua promoção. No século XIX, integraram este grupo políticos conservadores como José Bonifácio, o Barão de Santo Ângelo e o Visconde de Uruguai, que reivindicaram o poder da Coroa de criação e manutenção da ordem nacional, mas também liberais como Joaquim Nabuco e positivistas como Miguel Lemos e Teixeira Mendes, que apelaram ao poder pessoal do chefe de Estado para que o empregassem como um instrumento de modernização da sociedade brasileira. No século XX, a apologia do poder pessoal do governante voltaria pelas mãos dos intelectuais que davam sustentação à direção impressa por Getúlio Vargas durante o Estado Novo, como Monte Arrais, Oliveira Viana, Francisco Campos e Azevedo Amaral. Como se percebe, a tese de que o governante seria o principal agente da modernização na periferia não é necessariamente autoritária, nem privativa da direita. Ela permanece nos regimes democráticos dos países periféricos, expressa na defesa do sistema de governo presidencialista, justificado como instrumento indispensável para o enfrentamento com uma classe política comprometida com os interesses conservadores, encastelada no Poder Legislativo. Neste sentido, a tese do governante como vanguarda transpôs as fronteiras da burocracia para tornar-se, no período de democratização do sistema político brasileiro, a pedra de toque do sindicalismo e do corporativismo brasileiros, conforme demonstram o prestígio que junto aos trabalhadores gozaram Getúlio Vargas, João Goulart e, recentemente, Luís Inácio Lula da Silva.





## As vanguardas burocráticas (2): os militares

Entretanto, conforme foram se especializando e ganhando autonomia relativa do governante enquanto corporações, os magistrados e os militares passaram a concorrer com ele na condição de vanguarda, entendida como verdadeira depositária do interesse público. O mais célebre grupo burocrático a reivindicar o papel de “vanguarda iluminista” foram, sabe-se, os militares. Desde o final do Império, porta-vozes deles de inspiração positivista e jacobina, como Benjamin Constant e Lauro Sodré, passaram a veicular a tese de que os soldados seriam “cidadãos fardados”: os militares seriam os mais patrióticos de todos os cidadãos; os únicos dotados de, num ambiente de decadência cívica da classe política civil (a “pendantocracia”) e da apatia do povo, darem a vida pela Pátria. Por esses motivos, sua obediência ao governo dependeria da legalidade de suas ordens, interpretada pelos próprios militares segundo seus representantes abalizados (geralmente, o Clube Militar). Esta ideologia teve papel importante no golpe republicano de 1889; desde então, os militares não mais cessaram de imaginar-se os tutores da felicidade do novo regime. Embora basicamente restrita à mocidade militar durante a Primeira República, o ideário salvacionista voltou a manifestar-se durante a Presidência do marechal Hermes da Fonseca. A mocidade militar ressuscitaria em seu ímpeto revolucionário na década de 1920, com o movimento tententista, cujos principais intérpretes foram Juarez Távora e Virgínio Santa Rosa, que descreviam o Exército como porta-voz das aspirações nacionais. Entre 1930 e 1945, inverteu-se a equação: generais profascistas, como Góis Monteiro, passaram a veicular a tese de que o Exército, ao revés, é que deveria servir de





espelho à reorganização nacional. Restabelecido o regime liberal-democrático no contexto da guerra fria, militares como Golbery do Couto e Silva pregavam nas décadas de 1950 e 1960 que a política brasileira deveria se submeter às exigências da segurança nacional, destinada a salvaguardar o desenvolvimento do país contra a ameaça do comunismo. Na qualidade de defensores dos interesses nacionais permanentes contra os políticos profissionais, os militares intervieram na política brasileira em 1937, 1945, 1954, 1955, 1961 e 1964, quando tomaram o poder com ânimo de permanência. Os vinte anos de regime militar, com sua prática de tortura sistemática aos adversários e descalabro econômico dos últimos anos, se encarregaram de sepultar a ideologia do soldado-cidadão, que afinal desapareceu.

### **As vanguardas burocráticas (3): a magistratura e o ministério público**

Com o fim do domínio militar e a redemocratização do país, os militares foram paulatinamente substituídos na condição de vanguarda burocrática pelos magistrados e promotores, especialmente os da esfera federal. A despeito da pregação de um Pedro Lessa neste sentido já na década de 1910, a posição do juiz constitucional como a de um guardião do Estado de direito permaneceu latente depois de 1930, quando, esperava-se, haveria de se realizar. A causa, claro, foi a concorrência desleal promovida pelos militares, que se investiram daquela missão, em detrimento dos magistrados e dos bacharéis. A hora e a vez do Judiciário chegariam somente com a promulgação da Constituição de 1988, quando a centralidade e a independência assumidas pela Magistra-





tura e pelo Ministério Público, principalmente a federal, de um lado, e a ascensão do paradigma neoconstitucionalista criaram condições objetivas para a implementação de suas aspirações de protagonismo na cena política. Segundo os defensores desta orientação, o magistrado e o promotor público deveriam orientar a sua ação conforme um ativismo constitucional, que os erigisse à condição de substitutos processuais da própria sociedade civil na consecução de uma sociedade “republicana”, contra a inépcia e a corrupção da classe política. A reivindicação para a magistratura de uma posição vanguardeira tem sido desde então justificada por sociólogos como Luiz Werneck Viana e juristas como Gilmar Mendes, Joaquim Barbosa e Luís Roberto Barroso. Recentemente, este último declarou que, diante da decadência dos costumes públicos, a crise do sistema representativo e o histórico de inefetividade constitucional, o juiz constitucional teria hoje de assumir uma função de vanguarda no Brasil: “Às vezes, é preciso uma vanguarda iluminista para empurrar a história. É isso que legitima o nosso papel”.<sup>1</sup>

## Ideologias políticas brasileiras

Uma cultura política é atravessada por diversos discursos, práticas simbólicas ou ideologias orientadas por diferentes valores e/ou interpretações da realidade. Os fatos políticos precisam ser interpretados à luz dos valores, crenças, interesses e objetivos dos diversos segmentos de que a sociedade é composta. As ideologias ou discursos de uma cultura política apresentam três características funcionais:

1 O GLOBO, edição de 14 de dezembro de 2013, p. 2.





servem de mapas para que indivíduos e grupos sociais se orientem em meio à complexidade e à opacidade do mundo; são defendidas por grupos identificáveis que disputam a preferência daqueles que detêm o poder; e almejam justificar, contestar e transformar os arranjos e processos sociais e políticos. São metáforas, símbolos e temas prenhes de significados, atravessados por narrativas sobre o passado, o presente e o futuro da comunidade, que objetivam ordenar a sua realidade no espaço e no tempo. As ideologias ou discursos políticos também revelam a capacidade de se adaptar às mudanças sociais, ao mesmo tempo em que reivindicam uma tradição, composta de antecessores, verdadeiros ou inventados, na forma de mártires, doutrinadores ou heróis. Olhando pelas denominações clássicas e formais, a cultura política brasileira é atravessada pelo mesmo leque de ideologias existentes alhures – conservadorismo, liberalismo e socialismo –, nas suas mais diversas subdivisões. Entretanto, quando encaradas do ponto de vista substantivo e levando em consideração a longa duração, os estudiosos da cultura política brasileira são unânimes em reconhecer a predominância de duas grandes tradições intelectuais e ideológicas, desde a independência do país: o nacional-estatismo, de caráter realista e culturalista, e o liberalismo cosmopolita, de caráter idealista e universalista. Sob diferentes denominações, o nacional estatismo e o cosmopolitismo liberal viriam se adaptando ao longo do tempo às mudanças da cultura política verificadas nos países cêntricos, de um lado, e àquelas sofridas pela sociedade brasileira. Dado o constrangimento do espaço disponível, me limitarei aqui a descrevê-las de forma arquetípica.





## Ideologias políticas (1): o nacional-estatismo

A tradição nacional-estatista é tributária do reformismo ilustrado e do projeto imperial acalentado pelos fundadores do Império. Ela parte de um diagnóstico negativo da formação nacional brasileira, marcada pela inorganicidade, pela pobreza, pela ignorância, pelo caudilhismo e pela ausência de vínculos de solidariedade cívica nacional. Diante da fraqueza de uma sociedade entregue a oligarquias egoístas e dos perigos corridos pela nacionalidade em um mundo no qual a ameaça do imperialismo era uma constante, o Estado deveria se investir da condição de motor do desenvolvimento, gozando de certa autonomia decisória e intervindo ativamente no domínio socioeconômico. Estas seriam as condições para que pudessem produzir a autoridade, a liberdade e a igualdade de que a comunidade seria carente em virtude de sua formação originária, reduzindo pela tutela estatal a distância que a separaria dos países desenvolvidos ou “cêntricos”. Essa diretriz impõe, do lado político-institucional, a centralização do poder político na capital e o predomínio do Poder Executivo sobre o Legislativo; do lado socioeconômico, o apelo ao planejamento econômico e à nacionalização de setores estratégicos da

economia. Neste caso, recorre-se inclusive à estatização e ao incentivo às indústrias, seja com redução de impostos, seja com empréstimos a juro baixo. Esta orientação nacionalista, valorizando a identidade nacional contra o colonialismo estrangeiro e contra as fidelidades provinciais ou municipais, se projetaria no campo da política externa, na forma de uma busca da hegemonia brasileira na América do Sul e pelo não alinhamento automático com as grandes po-





tências dos outros continentes. O nacional-estatismo tem sido nos últimos dois séculos a ideologia preferida das vanguardas burocráticas, como os cortesãos, os tecnocratas, os militares e os magistrados/promotores. Depois de 1930, quando começou o processo de democratização da sociedade e da política brasileira, o nacional-estatismo se popularizou, passando a angariar a simpatia da maior parte dos sindicatos e dos setores menos favorecidos da população.

Na história brasileira, o nacional-estatismo teve três reconhecidos períodos de hegemonia. O primeiro deles correspondeu à primeira metade do reinado de Dom Pedro II, quando se enfatizou o tema da autoridade e se consolidou o Estado nacional por meio do modelo político “saquarema” teorizado por Bernardo de Vasconcelos e pelo Visconde de Uruguai (1837-1868). O segundo deles se iniciou em 1930 e se concluiu em torno de 1980, coincidindo com o processo de democratização da sociedade e da política brasileira, podendo ser subdividido em três momentos: a) a chamada Era Vargas, quando se deu o entrecruzamento autoritário do nacional reformismo de Alberto Torres com o industrialismo de Roberto Simonsen e o sindicalismo corporativo de Oliveira Viana (1930-1945); b) o período da república democrática de 1946, quando o modelo varguista foi adaptado por uma coalizão de centro-esquerda que sustentou o “nacional-desenvolvimentismo” teorizado pelos intelectuais como Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos e Celso Furtado, que acabou colapsando pela radicalização da esquerda sob o governo Goulart (1945-1964); e c) o período do regime militar, quando o nacional-estatismo em versão ditatorial (embora associado ao capital estrangeiro) encontrou o seu apogeu, durante as presidências de Emílio Médici





e Ernesto Geisel (1964-1979). O terceiro período corresponde à atualidade, quando, durante as presidências Lula da Silva e Dilma Rousseff, sob a égide da promoção da igualdade, as práticas nacional-estatistas foram recuperadas e reelaboradas por intelectuais como Márcio Pochmann. Esta reelaboração e readequação do nacional-estatismo no contexto democrático, trazendo consigo não apenas os sindicatos como os movimentos sociais, recebeu o nome de “social-desenvolvimentismo”, porque buscava conciliar crescimento econômico e justiça social (2002-2014).

## **Ideologias políticas (2): o liberalismo cosmopolita**

O liberalismo cosmopolita é tributário do liberalismo oligárquico oitocentista e se materializou no projeto republicano federativo de 1891. Ele se contrapõe frontalmente ao nacional-estatismo, deslocando o Estado como motor do desenvolvimento do país para colocar, em seu lugar, a sociedade civil e o mercado. Para tanto, os liberais, ou negam o diagnóstico nacional-estatista de fragilidade da sociedade civil brasileira, reivindicando a sua força e sua capacidade de autodeterminação, ou reconhecem a sua fraqueza, imputando-a, porém, ao peso excessivo do Estado na vida nacional, que deve ser reduzido para que os cidadãos se desenvolvam num regime sem tutela e de plena liberdade. O Estado deve ser vigiado pela sociedade civil e pelo mercado, exprimindo os seus anseios e vontades em regime de transparência e visibilidade, e sendo dirigido por uma classe política altruísta e capaz. O nacionalismo é rejeitado como símbolo do atraso e do autoritarismo, acreditando-se





que apenas o estreitamento da cultura brasileira com aquelas dos países cêntricos poderá reduzir a negatividade da formação nacional originária. Este aspecto se reflete numa orientação internacional que favorece a aproximação com as nações cêntricas, como os Estados Unidos, a Inglaterra e a França, em detrimento dos vizinhos. A crença do liberal no espontaneísmo e na autorregulação da sociedade e do mercado o leva a acreditar que a abertura do capital estrangeiro, a redução das tarifas alfandegárias levará a um regime de maior competitividade econômica, abrindo-se mão do sonho nacional-estatista de grandeza nacional, devendo o país enquadrar-se numa divisão internacional do trabalho, favorecendo os produtos em que leva vantagem comparativa. Do ponto de vista político-institucional, o liberalismo cosmopolita adota fórmulas de dispersão do poder, como o federalismo e o municipalismo; mais preocupado com o Estado de direito do que com a vontade da maioria, favorece a criação de mecanismos antimajoritários, como a jurisdição constitucional e o parlamentarismo. No Brasil, esta tem sido historicamente a ideologia favorita da “sociedade civil”, isto é, dos senhores de engenho, dos fazendeiros, de empresários, dos juristas, dos jornalistas e profissionais liberais em geral.

Na história brasileira, o liberalismo cosmopolita teve três reconhecidos períodos de hegemonia. O primeiro deles correspondeu ao final do reinado de Dom Pedro I e à primeira metade da época regencial, quando liberais como Diogo Feijó e Evaristo da Veiga ditaram a orientação da política, em princípio como oposição, depois como situação, descentralizando o aparato policial e judiciário em benefício dos municípios e estabelecendo uma forma de Estado se-





mifederativa em proveito das províncias (1828-1836). O segundo deles correspondeu às últimas décadas do reinado de Dom Pedro II, quando o liberalismo adquiriu hegemonia no campo político brasileiro, graças à ação de intelectuais e políticos liberais monárquicos, como Tavares Bastos, Rui Barbosa e Joaquim Nabuco, de um lado, e de republicanos como Campos Sales, Quintino Bocaiuva e Alberto Sales, de outro. A instauração da República assinalou a vitória do projeto americanista gestado na época regencial, marcado pelo imigrantismo, pelo individualismo, pelo federalismo, pelo liberalismo econômico e pelo judiciarismo (1870-1930). Durante a longa hegemonia do nacional-estatismo no século XX, a chama do ideário liberal cosmopolita encontrou seus principais defensores nos políticos da União Democrática Nacional (UDN), como Afonso Arinos e Carlos Lacerda, e economistas como Eugênio Gudin e Roberto Campos. Com a falência do nacional-estatismo de matriz varguista da década de 1980 e ascensão do paradigma neoliberal na Europa e nos Estados Unidos, teve início o terceiro momento de hegemonia do liberalismo cosmopolita no Brasil, que predominou nas presidências de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso. O liberalismo cosmopolita deste último período encontrou em José Guilherme Merquior e no próprio Cardoso seus intelectuais mais representativos, tendo resgatado em seu favor as interpretações do Brasil deixadas por Sérgio Buarque de Holanda e Raimundo Faoro, e que combatiam a tradição nacional-estatista.





## Referências bibliográficas

BARBOSA, Rui. *Campanhas Presidenciais*, Volume IV. São Paulo, Iracema, s/d. p. 169.

\_\_\_\_\_. *Ruínas de um Governo: o governo Hermes, as ruínas da Constituição, a crise moral, a justiça e manifesto à Nação*. Prefácio e notas de Fernando Néri. Rio de Janeiro: Guanabara, 1931. p. 140.

\_\_\_\_\_. *Correspondência*. Corrigida, revista e anotada por Homero Pires. São Paulo: Saraiva, 1932. p. 94.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O Começo da História: a Nova Interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro. *Interesse Público*, v. 5, n. 19, pp. 51-80, 2003.

BASTOS, Aurelino Cândido Tavares. *Cartas do Solitário*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976. pp. 103 e 203.

CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio, 1941. p. 36.

CORBISIER, Roland. *Reforma ou revolução?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. p. 2.

FERREIRA, Costa. ANAIS do Senado do Império, sessão de 19 de junho de 1840.

FERREIRA, Jorge; GOMES, Ângela Castro. 1964: o golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 273.

GAMA, Lopes. ANAIS do Senado do Império, sessão de 18 de maio de 1839.

\_\_\_\_\_. ANAIS do Senado do Império, sessão de 2 de julho de 1839.

GUANABARA, Alcindo. *A presidência Campos Sales*. Brasília: UnB, 1983. p. 62-63.

PEREIRA, Osny Duarte. *Que é Constituição (crítica à Carta de 1946 com vistas a reformas de base)*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1964. p. 5.

PESSOA, Eptácio. *Conferência da Paz, Diplomacia e Direito Internacional*. Obras completas de Eptácio Pessoa, volume XIV. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1961. p. 112.





PRADO, Eduardo. Destinos políticos do Brasil. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. In: ANAIS do Congresso de História do Segundo Reinado. Volume II. Rio de Janeiro, 1984. p. 164.

PRADO, Paulo. *Paulística*, etc. Organização de Carlos Augusto Calil. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. p. 291.

SÃO LOURENÇO, Visconde de. ANAIS do Senado do Império, sessão de 22 de julho de 1871.

VASCONCELOS, Bernardo Pereira de. ANAIS do Senado do Império, sessão de 23 de maio de 1844.

VIANA, Francisco José de Oliveira. *Problemas de Política Objetiva*. Rio de Janeiro: Record, 1974. p. 46.

\_\_\_\_\_. Problemas de Organização, *Problemas de Direção*. Intr. Hermes Lima. Rio de Janeiro: Editora Record, 1974b.





# Reforma Política ou Ajustes Graduais?

Marco Antônio Carvalho  
Teixeira

## Introdução

A atividade política desempenha um papel civilizatório para a humanidade. É por meio dela que as divergências, antes resolvidas pela força, são recepcionadas, processadas e colocadas em debate sempre em busca do maior grau de consenso possível, para assim construir acordos e administrar, dentro das regras do jogo, os eventuais conflitos que não foram possíveis de serem pacificados.

Num contexto como esse, para o bem da democracia, é sempre desejável que os diferentes grupos sociais estejam organizados e fortalecidos da maneira menos assimétrica possível. A existência de assimetrias de poder entre os diferentes grupos pode se refletir em regras e políticas públicas com ganhos igualmente diferenciados.

A política moderna, por natureza, vem sendo o lugar de reparar injustiças e de ampliar conquistas, sobretudo em benefício daqueles que têm pouca, ou quase nenhuma, voz diante das estruturas sociais dominantes.

Como a política enquanto atividade é necessariamente coletiva, e se organiza sob diferentes formas de representação





de interesses, os partidos acabam se transformando em atores centrais para a realização da conexão entre Estado-sociedade. É por meio deles que os representantes são eleitos pela comunidade, assim como também são as organizações partidárias que lideram a ação coletiva desses representantes junto ao Legislativo e ao Poder Executivo em prol do interesse dos seus representados.

Desse modo, o bom funcionamento das instituições políticas é fator indispensável para que as decisões tomadas pelos políticos – tanto no âmbito do Executivo quanto no Legislativo – sejam legitimadas pelos governados. Quando ocorre uma grande desconexão entre o que os representantes decidem e aquilo que os representados esperam, o risco da desconfiança social nos políticos e suas instituições atingir patamares que podem enfraquecer a democracia também aumenta.

É nesse contexto, entre o desempenho da atividade política pelos partidos e políticos vis-a-vis a expectativa da sociedade, que o tema da reforma política no Brasil tem ganhado dimensão pública desde a recente redemocratização. Escândalos de corrupção, desempenho governamental, tráfico de influência, nepotismo e clientelismo, entre outros fatores, têm sido questões que provocam indignação social e logo surge a reforma política como resposta.

Não por acaso a reforma política sempre que levantada traz consigo a perspectiva de construir mecanismos que garantam melhor uso do dinheiro público, tornem os políticos mais representativos, os partidos mais atuantes e mais conectados com a sociedade, assim como a competição políti-





ca mais democrática e menos dependente do poder econômico e dos riscos advindos dessa relação. Convém lembrar que, da mesma forma que a mudança de regra é importante, mecanismos de educação política que possam contribuir para mudanças de postura também são necessários.

Faz-se importante considerar que parcela daqueles que demonstram indignação com a classe política acaba esquecendo que o tema da reforma envolve necessariamente um grande debate público que reúna os mais diferentes segmentos da sociedade. Ou seja, se a reforma política é um problema para os políticos, a solução passa necessariamente pelos políticos e seus partidos. Seria possível fazer reforma prescindindo dos políticos e dos partidos? Óbvio que não, o autoritarismo seria o caminho inevitável se caíssemos nessa tentação. Reafirmando: reforma se faz com debate social envolvendo todos os segmentos da sociedade, os partidos e os políticos. O texto final de um projeto dessa natureza, assim como de qualquer outra proposta, deve ter como locus final de negociação e aprovação o Poder Legislativo. Se queremos democracia, e é isso que defendo, ela se faz com representação, partidos políticos e debate público. Se enfraquecermos as instituições e esvaziarmos a esfera pública a derrota será de todos.

Discutir o estágio atual desse debate no Brasil assumindo a posição de que estamos bem melhor do que pensam os céticos é o que será feito neste texto. Para tanto, após essa breve Introdução, apresenta-se uma rápida tipologia sobre os diferentes olhares em relação à reforma, na sequência é destacada a preponderância de alguns temas no debate atual e posteriormente serão feitas breves considerações finais.





## Cruzando olhares sobre a Reforma Política

A questão da reforma política vem ocupando maior espaço no debate público brasileiro desde a promulgação da Constituição de 1988 em diferentes momentos e por diferentes razões. Financiamento de campanha, cláusula de barreira, fidelidade partidária, lista fechada, fim das coligações em eleições proporcionais, reforma da legislação partidária e sistema eleitoral, entre outros temas, são questões que fazem parte desse longo e complexo debate que ora ganha força por conta de crises pontuais, ora diminui seu ímpeto.

Em torno desse debate é possível identificar a existência de três grupos que se diferenciam pelo grau de abrangência que esperam da reforma. O primeiro, que aqui chamo de inteiramente céticos, se ampara na hipótese de que as regras que organizam o sistema político brasileiro são muito permissivas.

Alegam que tal permissividade produz partidos pouco comprometidos com a sociedade e políticos distantes do interesse público que legislam em causa própria. Geralmente, os céticos não discutem pontualmente os eventuais problemas do nosso sistema político para entender particularmente cada um e apenas reafirmam a disfuncionalidade do mesmo sem problematizar questões específicas. Atribuem qualquer disfunção existente aos políticos e seus partidos como se esses fossem por natureza algozes do interesse público.

Um problema que aparece de forma visível nesse grupo é a negação explícita da política e dos políticos como orienta-





ção comum. Parte dessas pessoas foi às ruas em junho de 2013 pedindo o fim da corrupção, reivindicando reforma e condenando políticos e partidos, como se numa democracia fosse possível conduzir mudanças legislativas de interesse público que não passassem pelo debate político.

O segundo grupo, ao qual chamo de otimistas-moderados, é composto por pessoas que reconhecem a natureza incremental das mudanças positivas ocorridas no país e defendem a tese de que uma reforma gradual associada à maior participação da sociedade no controle sobre as atividades públicas pode, aos poucos, aperfeiçoar a competição política tornando-a mais republicana e fortalecer nossas instituições democráticas.

Cassação de parlamentares pelos seus pares por diferentes motivos, condenação de políticos pelo Judiciário, aprovação de leis por iniciativa popular, mudanças legislativas por pressão social como a que pôs fim ao voto secreto para diversas questões no Congresso e a aprovação da Lei da Empresa Limpa (LEL)<sup>1</sup> que vai possibilitar penalizar empresas envolvidas em casos de corrupção são apresentados como exemplos dessas mudanças graduais, mas seguras.

Como se vê as pessoas que se encontram nesse segundo grupo discutem os aspectos pontuais de uma reforma e estão preocupadas com o efeito sistêmico que qualquer medida pode ocasionar, por isso defendem mudanças graduais. Acreditam que o fortalecimento da democracia

1 Lei Federal 12.846/13 que trata da responsabilização administrativa e civil das empresas envolvidas em atos ilícitos contra a administração pública, aprovada pelo Congresso em agosto de 2013.





depende fundamentalmente de uma combinação entre partidos mais fortes, políticos mais responsivos e sociedade mais vigorosa, num processo democrático contínuo que se inicia no voto.

O terceiro grupo, que aqui chamo de otimistas com o atual momento, é composto por pessoas que questionam a real necessidade de reforma política. Alegam que nosso sistema político está em franco processo de consolidação e que ajustes pontuais são suficientes para fazer correções que porventura sejam necessárias.

Também formado por pessoas que discutem a fundo os componentes do nosso sistema político, as razões para o otimismo são diversas. A primeira refere-se ao presidencialismo de coalizão que é visto como fator de equilíbrio para a governabilidade. Também veem os partidos atuando de forma positiva no processo de governabilidade e na discussão dos grandes temas nacionais.

No que se refere ao **financiamento de campanha**, ponderam a necessidade de mais transparência e controle no ciclo que vai da doação à prestação de contas, sem que alterações substantivas sejam necessárias e, ainda, apostam num equilíbrio natural do número de partidos em nosso sistema partidário como ganho que o próprio tempo vai proporcionar. Por fim, veem mais riscos de desequilíbrio do processo de competição política e representação do que ganhos que eventuais mudanças abruptas possam ocasionar.





## Questões em torno da Reforma

O debate sobre reforma política vem abrangendo questões como: financiamento de campanha, cláusula de barreira, fidelidade partidária, lista fechada, reforma da legislação partidária e sistema eleitoral, entre outras. Entretanto, ao longo de nossa recente democratização, houve muitas mudanças que impactaram direta ou indiretamente de maneira positiva na competição política no Brasil.

No que se refere ao financiamento de campanha é inegável que a disponibilização pública de informações acerca de doadores, assim como da prestação de contas, já promoveu um ganho significativo, basta lembrar que não convivemos mais com a chamada doação oculta. Louve-se também o fato de que a aprovação de leis e resoluções tratando da captação ilícita de votos,<sup>2</sup> proibindo os chamados showmícios, assim como a distribuição de brindes, contribuiu significativamente para reduzir o custo da política, o que certamente impactou positivamente sobre o custo de campanha para a sociedade.

Além disso, é importante destacar que um outro projeto de iniciativa popular que virou lei também teve efeito positivo sobre a competição política e afetou indiretamente a questão financiamento de campanha ao impedir que candidatos ficha-sujas, normalmente envolvidos com captação

2 Um exemplo é a Lei Nº 9840 de 1999, popularmente conhecida como “Lei Contra a Compra de Votos” ou “Lei dos Bispos”. Ela foi a primeira lei de iniciativa popular do Brasil. Ver [www.mcce.org.br](http://www.mcce.org.br) Acesso em: 07 dez. 2014.





irregular de recursos, permanecessem competindo: o que é o caso da chamada Lei da Ficha Limpa.<sup>3</sup>

Entretanto, o problema do financiamento de campanha também tem a ver com o fato de ele depender quase que exclusivamente da doação empresarial e se agrava em razão de pouquíssimas empresas responderem pela quase totalidade do dinheiro que circula na competição eleitoral. Por isso, o debate sobre reforma nessa questão oscila entre o financiamento público ou ampliar o grau de transparência em todo o ciclo que vai da doação à prestação de contas como forma de estimular a *accountability*. Entretanto, os dois caminhos – financiamento público ou mais transparência – precisam ser ponderados. No caso do financiamento público duas questões precisam ser melhor debatidas: a necessária implementação do voto em **lista fechada** para viabilizá-lo e como convencer parcela significativa da sociedade que financiar a competição política com dinheiro público vai produzir benefícios sociais.

Quanto aos que preferem a manutenção do financiamento privado da forma em que se encontra propondo apenas o aprofundamento de mecanismos de transparência, a questão que permanece sem resposta é: a não limitação do valor de doação empresarial para candidatos não permanece como fator de desequilíbrio na competição? Na prática a questão é: como democratizar o acesso a recursos diante da manutenção da doação empresarial da forma em que se encontra?

3 Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135): impede o registro de candidatos que tenham sido julgados e condenados em, pelo menos, segunda instância, criminosos, por má gestão do dinheiro público. Ver [www.mcce.org.br](http://www.mcce.org.br) Acesso em: 07 dez. 2014.





Com relação à **fidelidade partidária**, convém lembrar que foi por decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que se permitiu ao partido político pedir, na Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária, exceto em casos como a criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, assim como alguma grave discriminação pessoal. Antes dessa resolução, a taxa de migração no Congresso Nacional ficava em torno de 1/3<sup>4</sup> dos seus membros em cada legislatura. Todavia, se a resolução do TSE, por um lado, deu mais estabilidade às bancadas, por outro contribuiu para estimular a criação de novos partidos, que se tornou a principal janela para troca de legenda por parlamentares e políticos com mandatos. Até 2006, o Brasil contava com 27 organizações partidárias. Hoje conta com 325 e com perspectiva de pelo menos mais dois novos partidos entrantes ainda em 2015 (a Rede e o Partido Novo).

Sobre a **cláusula de barreira**, a questão parece ter perdido fôlego e já não tem movimentado tantos debates quanto no passado. Em 1995 o Congresso aprovou, para entrar em vigor em 2006, uma regra prevendo que os partidos que não atingissem pelo menos 5% dos votos nacionais para deputado federal sofreriam restrições de acesso ao fundo partidário, ao tempo de rádio e TV, além de perder direito à representação partidária na Mesa Diretora, ficando, ainda, impedidos de indicar parlamentares para as comissões, incluindo CPs. Ou seja, teriam muitas dificuldades para

4 Ver MELO, Carlos Ranulfo. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. Dados [online]. 2000, vol. 43, n. 2. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000200001>. Acesso em: 07 dez. 2014.

5 ver <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 07 dez. 2014.





sobreviver na arena política. Porém, no ano em que a cláusula de barreira entraria em vigor, o STF, respondendo à consulta de pequenos partidos, considerou a regra inconstitucional alegando que ela colocava em risco o pluripartidarismo.

A cláusula de barreira era vista, pelos seus defensores, como uma forma de diminuir o número de partidos, dar mais estabilidade ao sistema partidário e diminuir o custo da governabilidade. Com o fato de 28 partidos terem elegido representantes para o Congresso Nacional que toma posse em 2015, é provável que o tema ganhe espaço novamente num contexto em que o número bruto de agremiações partidárias oficialmente na competição política também voltou a crescer. Talvez, a proposta de fim das **coligações em eleições proporcionais** seja um caminho interessante para dar mais equilíbrio ao nosso sistema partidário no que se refere ao número de legendas uma vez que sem elas alguns pequenos partidos terão dificuldades para eleger parlamentares.

Quanto ao sistema eleitoral, as propostas de mudanças são bem diversas. Vão desde o chamado distritão, que impõe o voto majoritário para as eleições parlamentares, e passam pelas propostas de implementação do voto distrital ou do distrital misto. Existe o reconhecimento de que é preciso criar mecanismos que garantam maior conexão entre representantes e representados, para que a sociedade tenha mais instrumentos para avaliar o mandato dos parlamentares.

Os que propõem voto distrital ou distrital misto apontam uma maior proximidade dos representados com os representantes como algo que estimula o controle social sobre





a representação. Ao passo que os defensores do distritão buscam evitar o peso das notoriedades no processo eleitoral que hoje são atraídas para melhorar o quociente dos partidos e ampliar suas bancadas e que acabam ajudando a eleger ilustres desconhecidos com pouquíssimos números de votos.

Todavia, existe uma proposta de iniciativa popular liderada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) que traz uma inovação: busca equilibrar voto em lista fechada com lista aberta em momentos distintos. Para tanto, defendem eleições parlamentares em três etapas. A primeira ocorreria em eleições primárias nos partidos para a definição de uma lista de candidatos ordenada pela vontade de militantes/simpatizantes. Na segunda etapa essa lista seria submetida a um porcesso eleitoral em que os cidadãos votariam apenas na legenda e de onde sairia o tamanho das bancadas que cada partido teria direito. Na terceira etapa, já com o tamanho da bancada definido, cada partido lançaria nomes correspondentes ao dobro de vagas alcançadas para que a população definisse os eleitos por meio do voto uninominal. Além disso, na proposta, estabelecem-se cotas por gênero e raça.<sup>6</sup>

Entretanto, qualquer proposta que implique a utilização da lista fechada como alternativa requer reforma na **legislação partidária** no intuito de tornar os partidos políticos mais democráticos e menos sujeitos às decisões verticais de sua direção. Se esse não for o caminho, a lista fechada pode

<sup>6</sup> <http://www.reformapoliticademocratica.com.br/> Acesso em: 07 dez. 2014.





contribuir para oligarquizar ainda mais o comando dos partidos brasileiros, uma vez que seus dirigentes podem continuar interferindo diretamente na ordenação da lista sem qualquer controle dos demais membros do partido.

## Considerações finais

Como visto, o debate sobre reforma política no Brasil apresenta diferentes possibilidades e desdobramentos quanto ao seu alcance e mudanças pretendidas. Entretanto, tanto os otimistas moderados como os chamados otimistas têm razão quando duvidam do efeito positivo de mudanças abruptas e reconhecem avanços no nosso estágio atual que os pessimistas insistem em não valorizar.

A instituição da fidelidade partidária, a Lei contra Captação Ilícita de Votos, a Lei da Ficha Limpa, mesmo que estas sejam iniciativas que não tenham sido originadas no Congresso, não podem ser ignoradas quanto à melhoria que proporcionaram no nosso sistema político. Entretanto, não é possível, em hipótese alguma, ignorar que houve mudanças significativas que nasceram no Legislativo. De todo modo, independentemente da origem, as alterações, para que ocorressem de fato, tiveram que ser discutidas e aprovadas pelos parlamentares e isso precisa ser sempre destacado.

Evidencia-se que, tanto pelo nome de reforma ou mesmo pelo nome de ajustes, a existência de necessidade de alterações nas regras políticas é algo que deveria ser tido como comum em qualquer atividade pública em função do seu





dinamismo. Por exemplo, os vários escândalos de corrupção, nos quais a questão do financiamento de campanha quase sempre aparece como um dos fatos causadores, indaga a necessidade de mudanças nessa questão.

Óbvio que o advento da Lei da Empresa Limpa (LEL) e os seus desdobramentos penais sobre a atividade empresarial resultará, sem dúvida, em constrangimentos a empresas e políticos que superfaturam ou desviam dinheiro público para atividades ilícitas. Entretanto, é visível a existência de espaço para melhorar a regra de financiamento por iniciativa dos parlamentares. Dimensionar um teto como valor para doação empresarial pode ser um caminho, uma vez que o debate sobre financiamento público me parece insuficiente diante da complexidade que demonstra a necessidade de mudanças, por exemplo, no voto em lista.

Como pode ser visto, a questão do financiamento de campanha é um dos pontos que já avançou por meio de várias resoluções e mudanças legislativas, assim como também pelo efeito indireto de outras legislações, como a de Captação Ilícita de Voto e a Ficha Limpa e, mais recentemente, com o fim das doações ocultas. Portanto, alterações nessa questão devem ser objeto mais de ajuste gradual do que de reforma profunda. A não ser que optem pelo financiamento público.

No mais, questões como cláusula de barreira, fidelidade partidária, coligações em eleições proporcionais, legislação partidária, voto em lista e sistema eleitoral de forma geral merecem debate mais profundo e mais abrangente pelo efeito sistêmico que tais mudanças podem provocar. Dito





isso, faz-se importante lembrar que, independentemente do alcance da reforma política que se espera, é necessário sempre envolver todas as partes interessadas para que as alterações alcancem o máximo de legitimidade.

Desse modo, uma ampla discussão social mobilizando organizações da sociedade e setor empresarial, assim como partidos e políticos é o caminho inevitável. Quanto mais agentes incluídos no debate, mais o seu resultado final terá legitimidade pública.

Em hipótese nenhuma se faz reforma política sem políticos ou sem partidos. Assim como não dá para imaginar uma reforma em que políticos e partidos literalmente ignorem as propostas da sociedade e das organizações empresariais. Qualquer que seja a decisão, ela afeta a todos: eleitores, políticos, partidos e setores empresariais. Não custa lembrar que quem porventura perde algum ativo por decisão política deve fazer parte dessa negociação para, no mínimo, mesmo que discorde, saber quais são as razões da perda e a quem ela vai beneficiar.

Como já dito no início deste texto, a política tem uma função civilizatória para a humanidade e dela depende a construção de regras de harmonização das relações sociais que equilibrem os mais diferentes interesses presentes no mundo contemporâneo, como já vem ocorrendo a duras penas em várias partes do mundo. Onde a representação política e partidária vem sendo cerceada, os direitos civis, políticos e sociais estão sob risco constante.





O direito à liberdade e à livre expressão só continuará sendo possível se acreditarmos firmemente que a representação política organizada pelos partidos pode continuar desempenhando esse papel histórico de inclusão política. Negar a importância dos políticos e dos partidos é não acreditar nesse valor democrático de reconhecer o direito de todos a se expressar e viver dignamente.

Portanto, qualquer reforma política ou ajuste, que tenha como objetivo tornar a competição política mais democrática e republicana e os políticos mais responsivos à sociedade, não tem como ser feita sem mobilizar a sociedade, o setor empresarial, políticos e partidos.





## Referências bibliográficas

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG/PNUD, 2006.

CINTRA, Antonio Octavio; AVELAR, Lúcia. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/Ed. UNESP, 2007.

LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS DA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA. Série Papers. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo – SP. Impresso no Brasil. 1992.

LEI ELEITORAL DA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA. Série Papers. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo – SP. Impresso no Brasil. 1992.

MARTINS, Estevão C. de Rezende. *Brasil, Alemanha, Europa*. Reconstrução, parceria, cosmopolitismo. In: HOFMEISTER, Wilhelm. *Política, Sociedade, Cooperação Internacional – 40 anos da Fundação Konrad Adenauer no Brasil 1969-2009*. 2009.

MELO, Carlos Ranulfo. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. *Dados* [online]. vol. 43, n. 2, 2000. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000200001>. Acesso em: 07 dez. 2014.

MUNICÍPIOS E ESTADOS: EXPERIÊNCIAS COM ARRANJOS COOPERATIVOS. Cadernos Adenauer – Ano XII. Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro - RJ. Impresso no Brasil. 2011.

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

SUBSIDIARIEDADE E FORTALECIMENTO DO PODER LOCAL. Série Debates. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo – SP. Impresso no Brasil. 1995.





# Estrutura do Estado Brasileiro

Vitor Marchetti  
Lara Mesquita

O Estado brasileiro é estruturado em torno de três importantes pilares: é uma república, adota como sistema de governo o presidencialismo e é uma federação. Para melhor entendermos o funcionamento do Estado brasileiro, este capítulo vai passar por essas três escolhas institucionais que organizam a vida política do país.

## A República Federativa do Brasil

O Dicionário de Política (Bobbio et alli, 1998) define uma república como a forma de governo que se opõe à monarquia e na qual o “chefe do Estado, que pode ser uma pessoa só ou um colégio de várias pessoas, é eleito pelo povo, quer direta, quer indiretamente (através de assembleias primárias ou assembleias representativas)” (Matteucci, 1998, p. 1107). Em uma república, a eletividade do chefe de Estado se contrapõe à hereditariedade vigente na monarquia, ou dito de outra forma, enquanto em uma república o chefe de Estado é escolhido e tem um mandato limitado no tempo, na monarquia o chefe de Estado herda o cargo e o ocupa de forma vitalícia, como regra.





As primeiras grandes repúblicas modernas são os Estados Unidos (1776) e a República Francesa (1792), e elas se distinguem no que tange à questão da soberania. Enquanto a República Francesa era declarada una e indivisível, os Estados Unidos se declaram uma República Federal, em que a União e os entes federados (os estados) têm suas esferas de competência bem delimitadas (Matteuci, 1998, p. 1109).

O Brasil, como já indica o nome oficial do nosso país, *República Federativa do Brasil*, adota a forma de governo republicana. A substituição da Monarquia pela República aconteceu em 1889. Desde então o sistema de governo adotado de forma predominante é o presidencialismo. A única experiência republicana parlamentarista vivida pelo país ocorreu durante a Quarta República Brasileira,<sup>1</sup> entre os anos de 1961 e 1963. Com a renúncia do presidente Jânio Quadros em 1961, alguns setores políticos aliados aos militares impõem o sistema parlamentarista<sup>2</sup> como condição para dar posse ao vice-presidente João Goulart. Em janeiro de 1963 é realizado um plebiscito que reestabelece o sistema de governo presidencialista.

1 Segundo organização proposta pela Câmara dos Deputados o país já passou por seis experiências republicanas: a Primeira República, também conhecida como República Velha, aconteceu entre 1889 e 1934. A Segunda República é inaugurada com a nova constituição, promulgada em 16 de julho de 1934 e vigorou até a instalação do Estado Novo em 1937. A Terceira República abrange o período autoritário inaugurado em 1937 e vai até 1946. A Quarta República se refere ao período democrático inaugurado com a promulgação da quinta constituição, promulgada em 19 de setembro de 1946, e tem seu fim com o Golpe Militar em 1964. A Quinta República abrange o período da ditadura militar e tem seu fim marcado pela promulgação da sétima constituição brasileira, a Constituição Cidadã, promulgada em 05 de outubro de 1988 e que estabelece o início da sexta (e atual) experiência republicana brasileira. Para mais informações consultar <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/historia/a1republica.html>

2 Os três primeiros-ministros da experiência brasileira foram Tancredo Neves, Francisco Brochado da Rocha e Hermes Lima.





No sistema de governo presidencialista uma mesma pessoa – o presidente – ocupa o papel de chefe de Estado e chefe de governo, enquanto no sistema parlamentarista essas duas funções são ocupadas por pessoas distintas. Em um sistema parlamentarista o chefe de Estado tem poderes limitados apenas a funções cerimoniais e de representação do Estado. O chefe de Estado pode ser o rei/rainha – em caso de uma Monarquia Constitucional Parlamentarista, como por exemplo a Inglaterra e a Espanha, ou o presidente, nos casos de uma República Parlamentarista, como por exemplo a Alemanha e a Itália. Já o chefe de governo é quem ocupa o cargo executivo, quem é de fato responsável pelas decisões políticas e econômicas do país. O chefe de governo em um regime parlamentarista é normalmente chamado de primeiro-ministro ou chanceler.

Além da separação das funções de chefe de Estado e chefe de governo outras duas características diferenciam os sistemas parlamentaristas e presidencialistas. A forma de escolha do chefe de governo e a relação estabelecida entre o mandato do chefe de governo e do parlamento (Legislativo). Em um sistema presidencialista o chefe de governo é eleito pelo voto direto enquanto no parlamentarismo o chefe de governo é indicado por uma maioria parlamentar. O partido ou a coalizão de partidos que elege o maior número de representantes (deputados) indica o primeiro-ministro.

No presidencialismo, o presidente é eleito por um período determinado de tempo, por exemplo hoje no Brasil o mandato presidencial é de 4 anos e nossa constituição permite uma reeleição, ou seja, o tempo máximo que alguém pode ocupar o cargo de presidente de forma consecutiva é por





oito anos. Nesse sistema há uma completa independência entre os mandatos do Legislativo e do Executivo. Ou, dito de outra forma, a realização de novas eleições presidenciais não interfere na composição do parlamento, nem a mudança das maiorias legislativas são seguidas de mudança do presidente da República.<sup>3</sup> Já no parlamentarismo o mandato do primeiro-ministro está atrelado ao mandato do Legislativo uma vez que sempre que novas eleições para o Legislativo acontecem uma nova maioria parlamentar pode se formar e um novo primeiro-ministro pode ser nomeado. No parlamentarismo a longevidade de um governo é definida pelo tempo em que ele consegue manter a maioria legislativa. Diz-se que no presidencialismo há uma separação entre os Poderes Executivo e Legislativo e no parlamentarismo há uma relação de interdependência entre eles.

## O federalismo brasileiro

O terceiro pilar em torno do qual o Estado brasileiro é estruturado é o federalismo. Nossa Constituição diz em seu artigo primeiro que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal. Mas afinal o que significa o Brasil ser

<sup>3</sup> É uma coincidência que no Brasil as eleições para presidente e para a Câmara dos Deputados aconteçam simultaneamente. Por exemplo, nos Estados Unidos o mandato presidencial é de quatro anos e o mandato dos deputados (membros da *House of Representatives*) é de dois anos. Sempre há eleições legislativas no meio do mandato presidencial, as *midterm elections*, como aconteceu em novembro de 2014. Com frequência essas eleições produzem um legislativo com maioria do partido opositor ao presidente, mas isso não indica que o presidente não vá concluir seu mandato, uma vez que há independência entre os mandatos do presidente e dos deputados.





uma Federação? E mais, quais os impactos dessa escolha institucional sobre a vida política do país?

O federalismo é uma forma de organização dos poderes de um país e se opõe à forma de organização unitária. Em um país federalista o poder está dividido entre o governo central (federal) e governos regionais, subdivisões territoriais que em conjunto formam uma federação. No caso da Federação brasileira os poderes estão divididos entre o governo central, governos regionais (estados) e governos locais (municípios). Cada um dos entes da federação possui atribuições e poderes específicos, que só podem ser alterados mediante mudança constitucional. A escolha institucional de organizar os poderes de um país em forma federativa e não unitária tem impactos sobre a divisão de poderes, o sistema partidário, a arrecadação tributária e a formulação e implementação de políticas públicas. Nesta seção procuramos demonstrar como esses aspectos da vida política brasileira são influenciados pela forma de organização federativa.

Segundo Abrucio (2010, p. 39), “A Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. Distingue-se, assim, do modelo clássico de nação, o chamado Estado unitário. Neste último, o governo central é anterior e superior às instâncias subnacionais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal”. Ou seja, a divisão de poder entre governo central e governos regionais é a principal condição de em um estado federalista. Para Lijphart o federalismo é o método mais drástico da divisão de poderes uma vez que os divide entre níveis inteiros de governo (2003, p. 213).





O Dicionário de Política afirma que: “O princípio constitucional no qual se baseia o Estado federal é a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles, de modo tal que ao governo federal, que tem competência sobre o inteiro território da federação, seja conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e econômica, e aos Estados federais, que têm competência cada um sobre o próprio território, sejam assinalados os demais poderes” (Levi, 1998, p. 481).

A origem dessa forma de organização remete ao processo de independência dos Estados Unidos da América, que se deu a partir de um pacto entre as treze colônias (New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, Nova Iorque, Nova Jersey, Pensilvânia, Delaware, Maryland, Virgínia, Carolina do Norte, Carolina do Sul, Geórgia), unidades autônomas que se juntaram em uma federação abrindo mão de parte de seus poderes em favor de um governo central com objetivo de se defender de uma eventual reprimenda por parte da Inglaterra. O modelo americano influenciou países em todo o mundo e, embora hoje apenas cerca de 25 países se constituam como federação, essa é a forma de organização político-territorial escolhida por alguns dos países mais importantes e influentes do mundo, como Alemanha, Rússia, Canadá, México, Índia, Suíça, Austrália, Argentina e o Brasil.

O Brasil se constitui como uma federação desde a proclamação da independência, em 1889, todavia o nível de descentralização dos poderes variou muito ao longo desse período, sendo praticamente inexistente ao longo dos diversos períodos autoritários que o país experimentou ao





longo de sua história. Além disso, o federalismo brasileiro não é resultado de um pacto entre unidades autônomas, como no caso norte-americano, mas de um processo de descentralização de poder do centro para os estados (Abrucio, 2012; Arretche, 2010).

Algumas instituições são comuns a todos os estados que adotam a forma de organização federativa. Além da existência de pelo menos duas esferas de governo com poder independente, e estabelecidas constitucionalmente, o que comumente se chama de contrato federativo, a existência de uma corte de justiça que arbitre os conflitos federativos, a eleição direta para representantes em todas as esferas de governo e mecanismos de proteção dos interesses da federação, como a existência de uma câmara alta, são instituições características dos estados federalistas.

Segundo Lijphart algumas características comuns às federações são: “uma legislatura bicameral dispendo de uma forte câmara federal para representar as regiões componentes, uma constituição escrita difícil de emendar, e uma suprema corte, ou corte especial constitucional, que pode proteger a constituição pelo seu poder de revisão judicial” (2003, p. 215). Essas características seriam garantias da divisão do poder em uma federação.

O Brasil cumpre a todos os requisitos e características comumente associadas aos estados federais. O país tem uma constituição escrita onde o federalismo está previsto e na qual essa forma de organização do Estado é tratada como uma cláusula pétrea, ou seja, não é passível de sofrer alteração por emendamento constitucional. O país tem uma





corde suprema de revisão constitucional e que arbitra os conflitos federativos, o Supremo Tribunal Federal. Os três níveis de poder previstos no pacto federativo têm eleição direta e independente, de modo que o presidente, os governadores e os prefeitos, além dos legislativos nacional, estadual e municipal, são eleitos pelo voto direto, não tendo seus mandatos atrelados entre as 3 esferas de governo. Por fim, o Brasil adota o bicameralismo e tem uma instância legislativa que representa os interesses da Federação, a nossa Câmara Alta, também chamada de Senado. Enquanto na Câmara dos Deputados a representação é proporcional à população dos distritos eleitorais, o Senado representa as unidades da Federação, os estados, e todos eles têm o mesmo peso, o mesmo número de representantes, independentemente do tamanho de sua população ou de seu poder econômico.

## **Federalismo e representação política**

Uma das críticas frequentes ao arranjo federalista é que a igual representação das unidades da Federação na Câmara Alta, o Senado, representaria uma sobrerrepresentação dos interesses dos estados menores e sub-representação dos maiores estados. A igual representação dos entes da Federação na Câmara Alta também é apontada como uma violação do princípio “um cidadão um voto”, uma vez que o voto dos cidadãos eleitores de estados menores valeria mais que os dos cidadãos eleitores dos estados maiores. Lijphart (1984, p. 173) considera a “sobrerrepresentação das unidades territoriais menores na câmara federativa do





legislativo bicameral<sup>4</sup> um traço constitutivo do sistema federativo. Essa igualdade de representação já estava presente no modelo de Federação americano, e foi importante para que estados menores aceitassem abrir mão de parte de seus poderes e ingressassem na Federação. O bicameralismo também tem como consequência o aumento das instâncias de veto, o que poderia dificultar ainda mais a implementação da agenda do Executivo.

No Brasil a crítica aos impactos do federalismo sobre a representação política não se restringe à representação desproporcional no Senado. A alta fragmentação do nosso sistema partidário seria favorecida pelo federalismo. Além do mais o arranjo federativo teria impactos diretos sobre a governabilidade (Arretche, 2001; Almeida, 2005).

No que diz respeito ao sistema partidário, o federalismo favoreceria tanto o enfraquecimento dos partidos nacionalmente – estes não passariam de um aglomerado de grupos estaduais, sem um interesse nacional comum – quanto a proliferação de siglas com representação no Legislativo federal.

Como a legislação brasileira não permite a existência de partidos regionais, as elites políticas fariam acordos para se organizar sob uma mesma legenda dando a aparência de

---

4 No bicameralismo existem duas casas legislativas que se complementam, a Câmara Baixa, no Brasil conhecida como Câmara dos Deputados, e a Câmara Alta, chamada no Brasil e na maioria dos países que adota o bicameralismo de Senado. No contexto federalista a Câmara Baixa representa a população, por isso a magnitude, o número de cadeiras em disputa em cada distrito vai variar conforme o tamanho de sua população. Já a Câmara Alta representa as unidades da Federação, e via de regra elas têm o mesmo número de representantes, pois são consideradas como iguais.





existência nacional aos partidos. Esse acordo se daria em termos de que as elites de um estado não interfeririam nas decisões do partido em outros estados e, uma vez que seus representantes políticos fossem eleitos para o legislativo federal, teriam independência e votariam os projetos de lei conforme seus próprios interesses.

Os parlamentares eleitos nos estados para o Legislativo federal não teriam lealdade com seus partidos, mas sim com os governadores, que seriam peças-chave para sua sobrevivência política. Assim a atuação dos parlamentares obedeceria ao interesse dos governadores e dificultaria a aprovação da agenda do governo federal, tendo como consequência um cenário de ingovernabilidade. Figueiredo e Limongi (1999) e Arretche (2009) demonstraram que essa crítica não se sustenta. A atuação dos parlamentares na Câmara dos Deputados segue a orientação partidária, indo inclusive de encontro com os interesses dos governadores. Mesmo no Senado é a lógica partidária que prevalece em detrimento dos interesses dos estados (Neiva, 2006).

Neiva argumenta ainda que é possível “[...] duvidar que tais casas legislativas, nos sistemas federativos, sejam efetivamente representantes dos estados, pois, quando são fracas, pouco podem fazer neste sentido. Em vez de evitar que os estados grandes sufoquem os pequenos, como diziam os federalistas, é possível que elas funcionem no sentido de evitar que eles sufoquem a União. A representação igual dos estados, e a consequente desproporcionalidade da representação, evita que uma coalizão de dois ou três estados ricos e/ou populosos bloqueie as ações do governo nacional” (2006, p. 282).





Além do mais, o arranjo federalista associado à representação proporcional não garantiria que os mesmos partidos elegeassem representantes em todos os estados, aumentando assim a fragmentação na Câmara dos Deputados. Sob essa lógica, cada estado elegeria representantes oriundos de um conjunto de partidos que não se repetiria em nenhuma outra unidade da Federação.

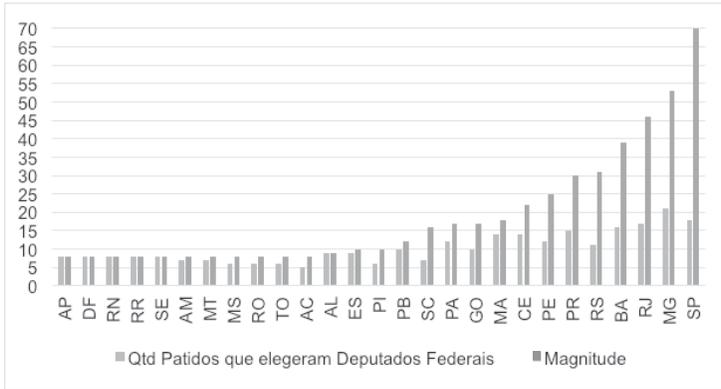
Essa interpretação dos impactos do federalismo sobre a fragmentação partidária também parece estar equivocada. Jairo Nicolau (1997) já argumentava que as distorções da representação dos partidos não derivariam apenas do desenho federativo, mas de regras eleitorais, como a que permite as coalisões e a que estabelece a forma de cômputo do quociente eleitoral.

Os dados confirmam que os impactos do federalismo sobre o sistema partidário não são tão devastadores quanto apregoado pela literatura. Na eleição de 2014 onze dos vinte e oito partidos que elegeram deputados federais o fizeram em mais da metade dos estados da Federação. Esses onze partidos juntos elegeram nada menos que 412 dos 513 deputados que compõem a Câmara Baixa brasileira, ou 80,3% dos parlamentares. Nove partidos elegeram deputados em três ou menos estados, e juntos eles somam 20 deputados, ou 3,9% da Câmara dos Deputados. Mais do que isso, dos onze estados que elegem apenas 8 deputados, a magnitude mínima no país, sete deles elegeram deputados de sete ou oito partidos diferentes. Ou seja, a fragmentação independe das unidades da Federação, ela está presente internamente em cada distrito e é, em grande parte como defende Nicolau, resultante das regras eleitorais e não do desenho federativo.





Gráfico 1. Quantidade de partidos que elegeram deputados federais por Estado. Eleição 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Esse padrão persiste em todas as eleições. Em 2010, em oito dos onze estados que elegem 8 deputados, elegeram-se representantes de 7 ou oito partidos diferentes. Ainda nesse recorte 5 estados elegeram representantes por 7 ou mais partidos em 2006 (nesse ano em outros cinco estados os 8 deputados foram eleitos por 6 legendas distintas).

Esses dados nos indicam que o número de partidos presentes na Câmara dos Deputados é consequência das regras institucionais adotadas: representação proporcional com distritos de alta magnitude associada à possibilidade de coligações eleitorais, o que favorece que os pequenos partidos superem o quociente eleitoral e não do arranjo federalista.





## Federalismo fiscal

A arrecadação tributária e a redistribuição fiscal com objetivo de diminuir as desigualdades regionais também são afetadas pela escolha federalista. Enquanto em um estado unitário a arrecadação fiscal se concentra nas mãos do governo central e ele tem autonomia para decidir como será feita a alocação e distribuição desses recursos, em um estado federalista boa parte da arrecadação com impostos estaria descentralizada nas mãos dos entes federativos dificultando a redistribuição dos recursos arrecadados.

Não é exatamente o que acontece no Brasil. Por aqui o governo central concentra os recursos fiscais. Mais de 60% da arrecadação tributária brasileira está nas mãos do governo federal, e menos de 10% nas mãos dos municípios. Segundo Marta Arretche, no Brasil “uma sólida tradição de regulação federal foi [...] empregada para implementar políticas de compensação das desigualdades sociais e territoriais” (2010, p. 596). Quatro dos cinco impostos mais importantes ficam com a União e 1 apenas com os estados. Cabe à União a arrecadação com a Contribuição para a Previdência Social, o Imposto de Renda (IR), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Cabe aos estados a arrecadação com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).<sup>5</sup>

5 Aos municípios cabe a arrecadação do Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).





A concentração de recursos fiscais nas mãos do governo federal permite que ele redistribua receitas para estados e municípios com intuito de diminuir a disparidade no poder de arrecadação entre os entes federativos.<sup>6</sup> A Constituição de 1988 prevê duas transferências obrigatórias, o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios.<sup>7</sup> Cada um desses fundos recebe respectivamente 21,5% e 22,5% da arrecadação federal com o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados. Os governos estaduais e municipais têm autonomia sobre os gastos com origem nas transferências constitucionais. A exceção são as vinculações constitucionais de gasto em saúde e educação (Arretche, 2004).

A garantia constitucional das transferências desses recursos e a autonomia para realização dos gastos foi vista como incentivo para a irresponsabilidade fiscal, uma vez que não havia mecanismos para punição para quem gastasse mais do que arrecadasse. Com o objetivo de melhorar a qualidade dos gastos e diminuir a irresponsabilidade com a gestão do dinheiro público, foi aprovada em 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF define parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo (Arretche, 2004; 2009; Almeida, 2005).

De outra parte o governo federal garantiu, cada vez mais, o controle sobre os recursos que repassa aos estados e municípios. Como bem nota Almeida, “o governo federal transfere

6 Gomes e MacDowell (1997) estimaram que mais de 90% das receitas nos municípios com menos de 5.000 habitantes têm origem nas transferências.

7 10% do Fundo de Participação dos Municípios vão para as capitais de estado e os 90% restantes são distribuídos entre os demais municípios.





a estados e, especialmente, municípios recursos vinculados a programas sociais específicos, com frequência sob a forma de fundos regidos por normas rigorosas de utilização e dispêndio. Essas transferências sustentam a trama complexa de relações intergovernamentais, por meio das quais se dá a provisão de serviços sociais básicos como saúde, educação, assistência social” (2005, p. 36).

## Federalismo e as políticas públicas

A seção anterior já apontou para os impactos que a organização federativa tem sobre a formulação e implementação de políticas públicas. Se o federalismo favorece a descentralização das políticas públicas uma vez que os entes da Federação possuem autonomia decisória e financeira em diversas áreas, variando o grau de autonomia e as áreas de abrangência de país para país, o governo federal brasileiro ao longo das duas últimas décadas criou mecanismos de controlar o uso dos recursos por parte dos governos subnacionais e local.

Uma das consequências apontadas da descentralização a que o federalismo leva é que ela pode resultar em desenhos de políticas mais próximos da realidade local, respeitando as especificidades de cada local/região. Como aponta Abrucio, “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 seu embrião criado em governos municipais na década de 1990” (2012, p. 27).





Por outro lado, outra consequência importante da descentralização é que a coordenação dos objetivos das políticas públicas se tornaria mais difícil e poderia acarretar em superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo, diminuindo a eficiência dos gastos e do sucesso das políticas. Isso sem considerar a diferente capacidade burocrática dos gestores subnacionais, caso especialmente relevante nos menores municípios.

No caso brasileiro o problema da coordenação seria ainda mais acentuado uma vez que diversas políticas são de competência compartilhada entre os entes da Federação. O compartilhamento da competência possibilitaria que União, estados e municípios se omitissem e a população teria dificuldade de identificar de qual esfera de governo deveria cobrar cada tipo de política. Permitiria ainda que as esferas de governo implementassem políticas de forma descoordenada, duplicando gastos em algumas ações ou implementado programas que caminhem em sentido contrário. Todavia, conforme mostra Arretche (2004) a despeito das tendências descentralizadores e dispersivas, o governo federal dispõe de instrumentos para coordenar as políticas.

O primeiro e mais importante instrumento nas mãos do governo federal diz respeito à concentração de recursos fiscais, como mostrado anteriormente. Essa concentração de recursos financeiros permite ao governo federal assumir o protagonismo na função de coordenar o planejamento e implementação das políticas públicas.

Dois exemplos desse protagonismo federal são as áreas de saúde e educação.





A saúde recebeu tratamento minucioso na Constituição de 1988. Ela definiu as linhas gerais do Sistema Único de Saúde (SUS), “assentado em uma clara concepção de cooperação entre as três esferas de governo” (Almeida, 2005, p. 37). Com as Normas Operacionais Básicas (as chamadas NOBs) o governo federal controlou o processo decisório, definiu a destinação dos recursos e regulamentou as transferências para estados e municípios. Nesse caso, “os municípios são executores e gestores de uma política definida no plano federal” (idem, p. 38).

O governo federal edita as NOBs com objetivo de coordenar as ações nacionais em saúde. Elas são o principal mecanismo de formulação da política nacional. Conforme afirma Arretche, “o conteúdo destas portarias consiste, em grande medida, em condicionar as transferências federais à adesão de Estados e municípios aos objetivos da política federal. Nas condições em que se reduza a incerteza quanto ao fluxo das transferências, tornando crível que estas serão efetivamente realizadas, aumenta exponencialmente a capacidade federal de coordenar as ações dos governos estaduais e municipais” (2004, p. 22).

Nas políticas de saúde, como a Constituição de 1988 já previa que, com a implementação do Sistema Único de Saúde, a prestação dos serviços de saúde deveria caber aos municípios e de forma complementar aos estados e que o governo federal teria a função principal de financiador, este não encontrou dificuldades em assumir um papel de coordenador dessa política. Essa função foi facilitada uma vez que o governo federal tinha em suas mãos instrumentos (os recursos) para persuadir os governos locais a aderir a essa coordenação.





Cenário bem distinto era o verificado no caso da educação. Nessa área a Constituição de 1988 diz que é competência de estados e municípios a oferta do ensino fundamental e prevê que 25% das receitas de estados e municípios estejam vinculadas à educação. A grande questão é que, mesmo cumprindo a meta de gastos constitucional com educação, cada uma das subunidades da Federação estabeleceu sua própria prioridade de gasto independente do outro nível de governo,<sup>8</sup> resultando, muitas vezes, em superposição de gastos ou mesmo implementação de políticas que caminhem em sentido oposto, não aumentando a eficiência do sistema nem resultando em melhoria da educação (Arretche, 2004, 2010).

Uma vez que o governo federal não é o principal financiador da política de educação ele não tinha como persuadir estados e municípios a aceitar que ele desempenhasse um papel de coordenador da política, como aconteceu com a política de saúde, e assim tinha pouco poder de intervenção. Para contornar essa situação e aumentar a capacidade de coordenação das políticas de educação, o governo cria um mecanismo para centralizar os recursos e assim ter poder de estabelecer uma política nacional de educação.

Em 1996 o governo federal propõe e aprova uma emenda constitucional que estabelece a criação “de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil”. Essa emenda define ainda que “a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições

<sup>8</sup> As redes estadual e municipal de educação operam de forma independente, não havendo mecanismos que forcem a coordenação.





de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.” A Emenda Constitucional número 14 que estabeleceu o FUNDEF definiu ainda que os estados e municípios devem depositar no mínimo 15% das receitas com os Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Imposto sobre Produtos Industrializados da desoneração de exportações nesse fundo, e que os recursos dali provenientes serão distribuídos, entre cada estado e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental e ainda que a União complementaria os recursos dos Fundos sempre que, em cada estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente.<sup>9</sup>

Em outras palavras, com o FUNEF, e posteriormente o FUNDEB, o governo federal usou de um subterfúgio para centralizar os recursos, garantir a redistribuição dos gastos com educação de forma proporcional ao número de alunos matriculados, e garantir um investimento mínimo comum em educação em todo o território nacional e assim influenciar na coordenação e implementação das políticas de educação.

<sup>9</sup> Emenda Constitucional número 14 de 12 de setembro de 1996. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)





\*\*\*

Este artigo pretendeu apresentar aos leitores as principais estruturas do Estado brasileiro, a saber a escolha da forma de governo republicana, do sistema presidencialista e da organização do Estado como uma Federação, e introduzir o debate sobre como essas escolhas afetam e orientam a vida política e a implementação de políticas públicas no país.





## Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. v. 1, pp. 39-70.

\_\_\_\_\_. O Município na Federação Brasileira. In: CARNEIRO, José Mário; DANTAS, Humberto (Orgs.). *Parceria Social Público-Privada*. 1. ed. São Paulo: Oficina Municipal/Fundação Vale, 2012. pp. 19-37.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. *BIB*, n. 51, pp. 13-34, São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. Recentralizando a Federação? *Rev. Sociol. Polít.*, n. 24, pp. 29-40, Curitiba, 2005.

ARRETCHE, M. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, n. 4, pp. 23-31, São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, n. 2, pp. 17-26, São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 52, n. 2, pp. 377-423, Rio de Janeiro, 2009.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 53, n. 3, pp. 587-620, Rio de Janeiro, 2010.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

GOMES, G. M.; MACDOWELL, M. C. Os elos frágeis da descentralização. Observação sobre as finanças dos municípios brasileiros, 1995. In: XXV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, *Anais...* vol. 2, Recife, ANPEC, 1997.

LEVI, Lucio. Federalismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Orgs.). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998. v. 1, pp. 475-486.





LIJPHART, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.

\_\_\_\_\_. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MATTEUCCI, Nicola. República. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Orgs.). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998. v. 2, pp. 1107-1109.

MORA, M. & VARSANO, R. Fiscal Decentralization and Sub-National Fiscal Autonomy in Brazil: Some Facts of the Nineties. *Texto para discussão* n. 854. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2001.

NEIVA, P. R. P. Os Determinantes da Existência e dos Poderes das Câmaras Altas: Federalismo ou Presidencialismo? *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 49, n. 2, pp. 269-299, Rio de Janeiro, 2006.

NICOLAU, Jairo Marconi. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 40, n. 3, pp. 446-451, Rio de Janeiro, 1997.

REZENDE, F.; CUNHA, A. (Orgs.). *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RIKER, W. Federalism. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (Eds.). *Handbook of political science*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1975. v. 5.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem o ampliam o poder do demos. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 42, n. 2, pp. 3-27, Rio de Janeiro, 1999.

### Outra Fonte

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm) Acesso em: nov. 2014.





## Autores

**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 Estadão e da Rede Vida de Televisão. Blogueiro do portal Estadão.com.br

**Tatiana Ribeiral**, Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e doutora em Ciências Sociais e Política Comparada pela Universidade de Brasília.

**Leandro Consentino**, Mestre e doutorando em Ciência Política pela USP, bacharel em Relações Internacionais pela 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.

**Christian Edward Cyril Lynch**, Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (antigo IUPERJ). Professor do Instituto de Estudos Políticos e Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ - antigo IUPERJ) e pesquisador da Fundação Casa de Rui Barbosa do Ministério da Cultura (FCRB). Coordenador do grupo de trabalho de Teoria Política e Pensamento Político Brasileiro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) e coordenador da Área Temática de Pensamento Político Brasileiro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).

**Marco Antônio Carvalho Teixeira**, Graduado em Ciências Sociais pela PUC-SP (1996) onde também obteve os títulos de mestre (1999) e doutor (2004), também em Ciências Sociais, na área de concentração em Ciência Política. Professor do Departamento de Gestão Pública (GEP) da Escola de Administração de Empresas da FGV-SP.

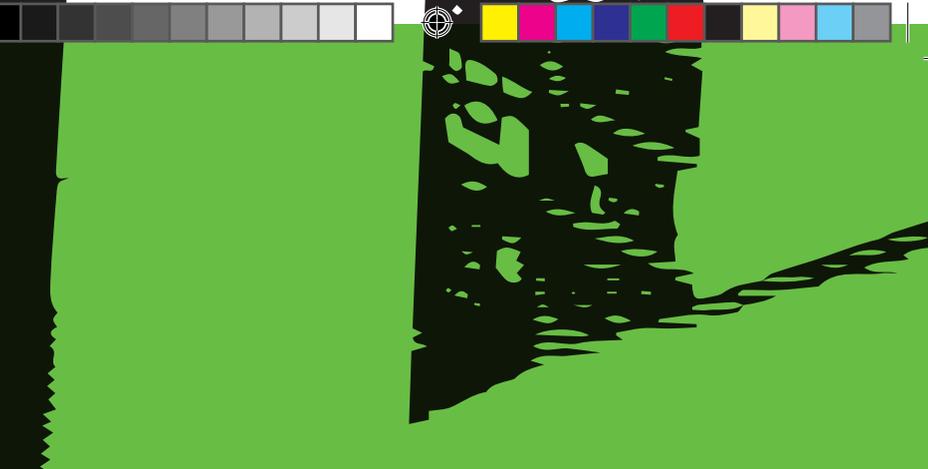
**Vitor Marchetti**, Doutor em Ciências Sociais: Política pela PUC-SP e professor adjunto do Bacharelado de Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC.

**Lara Mesquita**, Pesquisadora permanente do CEBRAP, bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Doutoranda em Ciência Política no IESP/UERJ. Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, desde 2001. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estudos Eleitorais e Partidos Políticos.









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. 