

CP

conceitos e
referências

CIÊNCIA POLÍTICA E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

COORDENAÇÃO

HUMBERTO DANTAS
JOYCE LUZ

ORGANIZAÇÃO DOS MÓDULOS

HUMBERTO DANTAS
MICHELLE FERNANDEZ
GRAZIELLA TESTA
CAROLINA DE PAULA
TATHIANA CHICARINO

PE



APOIO



FRANK & EINSTEIN
inovação e transformação digital

EDITORA RESPONSÁVEL

Anja Czymmeck

CONSELHO EDITORIAL

Antônio Jorge Ramalho

Estevão de Rezende Martins

Fátima Anastasia

Humberto Dantas

José Mario Brasiliense Carneiro

Leonardo Nemer Caldeira Brant

Lúcia Avelar

Mario Monzoni

Rodrigo Perpétuo

Silvana Krause

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Reinaldo J. Themoteo

REVISÃO

Giselle Moura

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Claudia Mendes

AGRADECIMENTOS ESPECIAIS

Fernando Neves Mainardi

*pelos estudos e propostas iniciais de design,
e pela parceria com a Frank&Einstein*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Lumos Assessoria Editorial

Bibliotecária: Priscila Pena Machado CRB-7/6971

D192 Dantas, Humberto.

Ciência política e políticas de educação : conceitos e referências [recurso eletrônico] / Humberto Dantas ... [et al.]. – Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2021.

Dados eletrônicos (pdf).

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-89432-04-3

1. Educação e Estado. 2. Ciência política. 3. Educação
- Aspectos políticos e sociais. 4. Educação – Políticas públicas. I. Título.

CDD 379.81

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

SUMÁRIO

Apresentação | 7

Carolina de Paula, Graziella Testa, Humberto Dantas, Joyce Luz, Michelle Fernandez, Rodney Amador e Tathiana Chicarino

MÓDULO 1. PRINCÍPIOS GERAIS DA POLÍTICA | 15

1.1 Democracia, cidadania e educação | 16

Humberto Dantas

1.2 Considerações sobre os conceitos de estado e governo na ciência política | 35

André Luiz Coelho e João Paulo S. L. Viana

1.3 Sistemas de governo e princípios gerais da política | 50

Carolina Corrêa

1.4 Lógica Federativa e princípios da divisão dos poderes | 74

Grazielle Silotto

1.5 Teoria Política | 88

Rodrigo Gallo

1.6 História Política do Brasil | 112

Leandro Salman Torelli

1.7 Pensamento Social Brasileiro | 137

Rodrigo Estrammanho de Almeida

1.8 Representação e representatividade | 153

Hannah Maruci Aflalo

**1.9 Uma promessa não cumprida da democracia:
Fragmentos para uma história da educação política
na escola básica brasileira | 169**

Alexsandro Santos

MÓDULO 2. POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO | 185

2.1 Direitos sociais e políticas públicas | 186

Michelle Fernandez

2.2 Ciclo de políticas públicas e políticas educacionais | 199

Lucas Ambrózio Lopes da Silva

2.3 Poder público e a burocracia | 219

Renato Eliseu

2.4 Participação social, órgãos de controle e transparência | 244

Eduardo Seino

2.5 Justiça & judiciário | 260

Leon Victor de Queiroz Barbosa

2.6 Judicialização de políticas públicas | 271

José Mário Wanderley Gomes Neto

2.7 Gestão de políticas públicas de educação e inovação | 284

Olavo Nogueira Filho

2.8 Burocracia de nível rua e políticas de educação | 307

Gabriela Lotta

2.9 Políticas de educação em perspectiva comparada | 318

Suhayla Khalil Viana de Castro

MÓDULO 3. LEGISLATIVO, POLÍTICA E PARTIDOS | 331

- 3.1 Sistema eleitoral brasileiro** | 332
Monize Arquer
- 3.2 Partidos políticos no Brasil** | 350
Marcela Tanaka
- 3.3 A teoria institucional e as instituições políticas no Brasil** | 370
Leandro Consentino
- 3.4 Legislativo no Brasil** | 381
Luciana Santana
- 3.5 Introdução ao processo legislativo** | 401
Vitor Oliveira
- 3.6 Lógica orçamentária na realidade legislativa** | 418
Joyce Luz
- 3.7 Agenda de educação no processo legislativo** | 434
Graziella Testa
- 3.8 Política em realidade estadual** | 450
Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas
- 3.9 Política em realidade municipal** | 467
Bruno Souza da Silva

MÓDULO 4. COMUNICAÇÃO, ESTRATÉGIA E EDUCAÇÃO | 487

- 4.1 Mídia, comunicação e política** | 488
Araré Carvalho
- 4.2 Marketing político** | 498
Carolina de Paula
- 4.3 Estratégia Eleitoral** | 511
Cláudio André de Souza

4.4 Planejamento político e mandato parlamentar | 525

Ana Paula Massonetto, André Previato e Rodrigo Brites

4.5 Relações governamentais, lobby e advocacy | 543

Andrea Gozetto

4.6 Causas e movimentos políticos e sociais | 562

Tamara Ilinsky Crantschaninov

4.7 Educação como causa e movimentos sociais | 580

Helga Almeida

4.8 Opinião pública e pesquisas de opinião | 598

Hilton Fernandes

4.9 Análise política | 613

Denilde Holz hacker

MÓDULO 5. METODOLOGIA EM CIÊNCIA POLÍTICA | 629

5.1 Ciência e política se misturam? | 630

Tathiana Chicarino e Joyce Luz

**5.2 A maleta de ferramentas da Ciência Política:
desenho de pesquisa, métodos e técnicas de análise | 637**

Joyce Luz e Tathiana Chicarino

AUTORES | 649

APRESENTAÇÃO

Carolina de Paula
Graziella Testa
Humberto Dantas
Joyce Luz
Michelle Fernandez
Rodney Amador
Tathiana Chicarino

Faz alguns anos um livro sobre Coligações Eleitorais da Fundação Konrad Adenauer trazia em seu primeiro capítulo as dificuldades de sermos cientistas políticos no Brasil. Trata-se de uma ciência que não conta com a percepção do senso comum sobre as suas funções e desafios. Não é incomum dizermos que somos cientistas políticos para depois termos que explicar o que fazemos, o que é objeto de nossa atenção e quais os métodos que nos servem para a apreensão da realidade.

Não vamos voltar nisso aqui. Não vamos explicar o que é a Ciência Política. O conteúdo dessa obra é suficiente para dizer o que temos sob o nosso olhar. Observamos a história, a conjuntura ampla, as instituições formais, a cultura, e empregamos sobre tudo isso um ferramental de análise e percepção. É nesse mundo que você embarca nesse instante. E lhe desejamos as boas-vindas.

O presente livro foi pensado para subsidiar uma pós-graduação que ainda estava sendo planejada quando do lançamento da primeira edição dessa obra. Ademais, ele é mais uma contribuição da Fundação Konrad Adenauer com a formação política e com a Ciência Política. Seu conteúdo está dividido em cinco módulos, quatro deles com nove textos cada, e uma parte final com mais dois. Assim: aqui temos 38 capítulos

que buscam traduzir desafios introdutórios à Ciência Política com ênfase, em diversos instantes, às políticas públicas de Educação no Brasil. A união desses dois universos é essencial para que debatamos, de forma equilibrada, o compromisso de uma nação com a educação para a vida democrática.

Para levarmos adiante essa missão, cada módulo foi organizado por um cientista político diferente, pela ordem: Humberto Dantas, Michelle Fernandez, Graziella Testa, Carolina de Paula e Tathiana Chicarino. E o volume como um todo coordenado por Dantas, Joyce Luz e Rodney Amador.

Os autores envolvidos, a quem agradecemos imensamente pelo voluntarismo da adesão à obra, têm em relação aos coordenadores três origens distintas. Parte desse grupo está presente e unido nos textos semanais, das terças e quintas-feiras, do blog Legis-Ativo do portal do jornal O Estado de S. Paulo; parte está presente no curso presencial de pós-graduação em Ciência Política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo e; uma terceira parte vem de redes diferentes, no que busca se configurar, como um todo, numa verdadeira seleção de talentos.

A partir de tais aspectos introdutórios, vamos descrever o livro. Na primeira parte temos 9 artigos. As discussões desta seção começam com Humberto Dantas, que promove uma definição mínima de Democracia e outra de Cidadania que convergem para a ideia de Educação. Mostra como essa política social está viva em algumas definições clássicas desses dois termos que ancoram esse livro – utilizando o conceito de T. Marshall de Cidadania e de Norberto Bobbio de Democracia. Por sua vez, André Coelho e João Paulo Viana trazem o que é ESTADO e o que é GOVERNO. A partir das diferenças entre esses conceitos, busca trabalhar com o conceito de Espírito Republicano. Trata mais o conceito, e menos o SISTEMA de governo. Isso porque, em seguida, Carolina Corrêa trabalha com sistema de governo, como o presidencialismo, o parlamentarismo, alguns modelos híbridos e suas definições basilares, podendo discutir aspectos conjunturais, estabilidade e coisas do tipo. Depois disso, Grazielle Silotto



apresenta uma definição mínima de federalismo e uma conceituação básica de divisão dos poderes. Dando lógica à organização do Estado. Nesse caso, vale ressaltar as características do Estado brasileiro.

Aqui fechamos uma parte desse primeiro módulo, de característica mais conceitual e estrutural. A partir de então temos o trabalho de Rodrigo Gallo fazendo uma introdução ao pensamento político, dos clássicos aos tempos atuais. A fala dele sobre “porque ler os clássicos” ajuda muito a organizar esse pensamento e a lógica de organização desses conteúdos. Em seguida, Leandro Torelli nos traz um pouco da História Política do Brasil, sendo enfatizado o período pós-independência, falando pouco de Império, e mais de República. Cabe ao autor tratar dos desafios da Constituinte de 1988, traduzindo os avanços dos anos 80 do século passado. Feito isso, é Rodrigo Estramanho quem nos resume a lógica do pensamento Político Brasileiro, com sua forma habitual de organizar correntes do pensamento e deixar provocações. Por fim, Hannah Marucci explora a ideia de Representação e Representatividade, deixando uma marca do que sejam esses conceitos essenciais à democracia. Fechamos a seção com Alexsandro Santos tratando da História das Políticas de Educação no Brasil. Um desfecho essencial para nos conectar ao próximo módulo que falará de Políticas Públicas de Educação.

Na segunda parte do livro contamos com 9 capítulos que tratam de temas fundamentais do mundo das políticas públicas. Michelle Fernandez, no texto inicial desta parte, apresenta alguns conceitos básicos sobre políticas públicas e políticas sociais. A autora apresenta e discute os direitos sociais e destaca a relação das políticas públicas, principalmente das políticas sociais, com a garantia desses direitos. A seguir, Lucas Ambrózio traz a perspectiva analítica do ciclo das políticas públicas para entendê-las. Além disso, o autor faz uma leitura das políticas de educação à luz dessa perspectiva. Renato Eliseu, por sua vez, trata sobre a temática do poder público e da burocracia, estabelecendo na discussão o vínculo desses temas com as políticas de educação. Em seguida, Eduardo Seino discute sobre a transparência democrática, os órgãos de

controle e o controle social. O autor estabelece uma relação entre esses temas e as políticas de educação.

Em seguida, observando um ator em ascensão em tema de políticas públicas, Leon Victor Queiroz constrói uma discussão teórica sobre o papel do Judiciário na democracia e vincula essa discussão ao tema das políticas sociais. Complementando a discussão anterior, José Mário Wanderley apresenta o tema da judicialização das políticas públicas com especial atenção às políticas de educação. Feito isso, Olavo Batista Filho traz o tema da gestão das políticas de educação, dando especial atenção à questão da inovação no contexto dessas políticas. Gabriela Lotta apresentará a discussão da literatura sobre burocracia de nível de rua, com especial atenção à atuação desses atores no âmbito da educação. E, para finalizar a parte dois do livro, Suhayla Khalil apresenta diferentes políticas de educação existentes no Brasil. Khalil analisa essas políticas de forma comparada buscando diferenças e semelhanças entre elas.

A terceira parte do livro apresenta alguns conceitos e perspectivas analíticas sobre os temas política, legislativo e partidos políticos. O primeiro capítulo é escrito por Monize Arquer e aborda o sistema eleitoral brasileiro. A autora apresenta o conjunto normativo a partir da ótica institucional de que o comportamento dos atores será influenciado pelos incentivos propostos. É impossível dissociar o sistema eleitoral do sistema partidário, que será o tema do segundo capítulo, escrito por Marcela Tanaka. Nele, a autora apresenta os partidos como a sistematização da representatividade e faz uma minuciosa descrição histórica dos partidos no Brasil. Leandro Consentino irá, então, fazer um apanhado da teoria institucionalista, apresentando as instituições que compõem nosso sistema, atores e processos. O autor irá, ainda, falar das instituições informais, o *ethos* dos cidadãos. Luciana Santana irá, então, abordar o tema do legislativo brasileiro, sua organização e relação com o Executivo. A seguir, Vítor Oliveira irá apresentar a forma como o processo legislativo processa as questões presentes na sociedade; os formatos possíveis para formalização de uma demanda em formato normativo e seus respectivos processos.

Tão importante quanto o processo de fazer leis é o processo de alocação de recursos, ou seja: o processo orçamentário. Assim, Joyce Luz irá fazer um apanhado normativo e empírico sobre como Executivo e Legislativo se relacionam e agem no processo orçamentário e a importância do papel do relator na acomodação das questões. A seguir, Graziella Testa irá expor as instâncias decisórias pelas quais passa o processo legislativo em educação, visando reduzir a assimetria informacional que caracteriza os problemas da *accountability* coletiva. Para que o apanhado de nosso sistema político não ficasse incompleto, assumem a função de tratar das lógicas estadual e municipal, respectivamente, Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas e Bruno Souza da Silva. O primeiro irá tocar na delicada questão federalista, com enfoque na pluralidade da política estadual, suas particularidades e contextos. O segundo irá frisar que a política é sobretudo local, fazer um apanhado de cultura política municipal e contextualizar a função dos vereadores. Assim termina a terceira parte do livro, que procurou expor as dimensões institucionais que formam os atores e processos na política brasileira.

A quarta parte do livro traz 9 textos que apresentam conceitos da Ciência Política aplicados ao universo da comunicação. Comunicação é entendida em seu aspecto ampliado, das estratégias de atuação de atores até às mudanças tecnológicas da mídia e redes sociais. Araré Carvalho, no capítulo inicial, faz um panorama teórico sobre comunicação, mídia e política. O autor apresenta temporalmente a metamorfose dessa relação. Em seguida, Carolina de Paula introduz o marketing político. A autora ressalta como o planejamento e as pesquisas são extremamente úteis para o êxito em uma subárea fundamental do tema, o marketing eleitoral digital. Ainda falando da seara eleitoral, Cláudio André de Souza mostra como se constituem as estratégias eleitorais e suas múltiplas dimensões, incluindo o dilema da representação política, os partidos políticos e o gerenciamento de carreira política e a organização de campanhas eleitorais. Um diferente aspecto da comunicação, afora o período eleitoral, refere-se ao planejamento político do mandato. Ana Paula Massonetto, André Previato e Rodrigo Brites discutem a im-

portância do planejamento na e da política, buscando a incidência dos atores políticos na formulação e implementação de políticas públicas efetivas, em especial pelos mandatos parlamentares. Em seguida, os leitores contarão com três textos bastante complementares envolvendo: causas; movimentos sociais e políticos; e relações governamentais e advocacy. Tamara Ilinsky apresenta os conceitos básicos em causas e movimentos políticos e sociais, considerando de forma especial o caso brasileiro e o desenvolvimento de movimentos no contexto do país. Helga Nascimento dá continuidade ao assunto mostrando como tem ocorrido a mobilização dos movimentos sociais e principalmente aqueles que têm como causa a educação. Fechando essa tríade, Andréa Gozzeto explica em detalhes as atividades profissionais de Relações Governamentais e advocacy. A autora expõe ainda um caso prático envolvendo o novo FUNDEB. Na parte final desta seção do livro, Hilton Fernandes traz a temática de opinião pública e pesquisas de opinião, fazendo uma breve descrição das metodologias (qualitativas e quantitativas) e a importância das mesmas tanto nas eleições quanto na administração pública e gestão de mandatos. Por fim, Denilde Holz hacker mostra os principais desafios na elaboração de análises políticas. A autora apresenta algumas das principais técnicas utilizadas pelos analistas políticos que certamente contribuirão para o aperfeiçoamento profissional do leitor.

A quinta, e última, parte do livro traz os motivos pelos quais a Ciência Política é uma Ciência com “C” maiúsculo! Nesta parte serão apresentados pelas professoras Tathiana Chicarino e Joyce Luz não só o conceito e definição da Ciência Política, como também suas principais técnicas e instrumentos de investigação. Vamos sofisticar as conversas de bares, refinar os papos nas redes sociais, tratar a política de forma científica, mas não menos apaixonada! A Ciência Política está em todo os lugares e, após a leitura desses textos, você terá um olhar mais crítico e deixará de ser um mero observador da realidade à sua volta, para se tornar um cidadão mais consciente e capaz de discernir sobre o que são fatos verídicos e o que não é!

Já deu para perceber que adiante você vai encontrar um conteúdo inédito, amplo e muito rico não só de informações, como também de temas da Ciência Política e das Políticas de Educação. E toda essa riqueza e diversidade também estarão refletidas no nosso corpo de autores e autoras. Aqui você vai encontrar as análises e o olhar aguçado de cientistas políticos que vão de norte a sul deste Brasil. Nosso compromisso é com a pluralidade do conhecimento! E não paramos por aí: a representação e a equidade de gênero também são bandeiras que carregamos e que não poderiam ficar de fora. O equilíbrio aqui é essencial.

Por fim, queremos convidar o leitor a pensar sobre o impacto que este material que você tem em mãos – ou diante dos olhos, nas telas de smartphones e computadores – pode ter. Parece estranho atualmente, mas os historiadores da leitura e da escrita mostram que o analfabetismo como problema social é um fenômeno recente. Até meados do século XVII ser analfabeto não era considerado um problema; na verdade grandes personalidades – chefes militares, governantes, nobres – poderiam ostentar títulos mesmo sem saber ler e escrever. Portanto, não faz muito tempo que a alfabetização é algo visto como imprescindível. Algo que a ausência pode dificultar a vida, não só na compreensão das coisas do mundo, mas na vida prática, no trabalho, no lazer.

Colocando nessas palavras, pode parecer exagerado comparar a alfabetização com o aprendizado de Ciência Política, mas esclarecemos: essas duas competências são comparáveis no sentido de que é necessário saber ler a política no mundo de hoje. Cada vez mais, a política deixa de ser objeto de especialista. A disseminação sempre maior de informações e notícias permitiu que qualquer cidadão pudesse participar de processos políticos complexos – o que é muito bom! No Brasil de hoje existe livre circulação de informação, liberdade para se organizar em partidos políticos e eleições competitivas e regulares para se escolher governantes. A internet e as redes sociais expandiram ainda mais essas possibilidades: podemos ler os projetos de lei que estão em debates no Congresso Nacional, analisar as contas de órgãos e funcionários públi-

cos, de partidos e políticos, além de podermos organizar movimentos e debater pautas a quilômetros de distância dos nossos interlocutores.

Porém, nada disso é usado em sua plenitude sem a possibilidade de aprender como é que se lê tudo isso. Se não temos ideia de como as instituições funcionam, de quais são as atribuições dos burocratas com quem interagimos, se não conhecemos as ferramentas de mobilização e organização política – quais leis são importantes, quais recursos preciso mobilizar, com quem contar – toda possibilidade aberta pela tecnologia se torna inócua ou até nociva! O fenômeno das Fake News também é recente, e provavelmente você já ouviu falar do que ele pode causar. Como podemos defender e nos defender de algo que não entendemos?

Ler a política também diz respeito ao que se pode ou não fazer para melhorar a situação em que vivemos. Diz respeito a conhecer as possibilidades que a política nos oferece de fazer a diferença. Ou ainda de entender a diferença que faz não participar. Este livro foi feito pensando nestas questões. Não por acaso, temos por objetivo discutir educação e colocamos como parte importante do seu público-alvo os trabalhadores da educação – professores, gestores, funcionários, formadores, ativistas etc. Ler a política, a nosso ver, diz respeito a aprender e educar sobre política, um tema que permeia direta ou indiretamente todas as disciplinas escolares, como mostram as Leis de Diretrizes e Bases da Educação e os Parâmetros Curriculares Nacionais. Este material que você recebe está afinado com o que há de mais atual no debate. Queremos mostrar a interface entre estes dois temas, pensar a educação da política, tanto quanto a política da educação.

PRINCÍPIOS GERAIS DA

POLÍTICA

MÓDULO 1

Organização: Humberto Dantas

1.1 DEMOCRACIA, CIDADANIA E EDUCAÇÃO

Humberto Dantas

INTRODUÇÃO

Democracia e Cidadania são duas palavras essenciais às compreensões associadas a uma publicação que busque debater Ciência Política e Políticas de Educação. O objetivo desse capítulo é, de uma dada maneira, definir tais termos, localizando-os de forma introdutória e fugindo de alguns aspectos do senso comum. Buscamos aqui por definições mínimas. Com base em tal compromisso, o trabalho estará dividido em quatro partes para além desta breve introdução.

A seguir busco localizar o debate sobre Democracia. A partir de uma escolha possível, dentre várias que se apresentam em termos de abordagem. Adiante, o mesmo será feito com relação à Cidadania. Na terceira parte será enfatizada a importância da Educação nas duas definições, de forma bastante breve. Por fim, na Conclusão, serão apresentados alguns estudos adicionais, sugestões de aprofundamento e limites para esses temas.

DEMOCRACIA – O GOVERNO DO POVO

O governo do povo. Simples assim, como apontado pelos dicionários, a lógica semântica da palavra DEMOCRACIA tem sua origem

no grego. DEMOS significa o povo e KRATOS, o governo, o poder. Nesse sentido, “o governo do povo” seria compreendido a partir de uma percepção basilar encontrada nos dicionários associada à ideia de: governo DO POVO, PELO POVO e PARA o povo. Perceba aqui o sentido de posse, de agente da ação e de destinatário (público-alvo) da atuação. O povo tem um governo composto por ele que o governa para ele. Basta isso para entender? De forma alguma.

Duas questões iniciais são fundamentais. Quem é POVO e quais os limites estabelecidos para esse GOVERNO? E aqui uma palavra ajuda demais à compreensão: DEPENDE. A noção de povo varia na História, assim como num mesmo instante histórico pode variar entre nações e sociedades consideradas democráticas. Veja só: o povo ateniense, sobre o qual recai a origem da lógica democrática, faz 2.500 anos eram os homens, livres, de posse, educados, nativos etc. O povo hoje é muito mais amplo se considerada a condição para a participação política. Note: em termos históricos existem variações. Assim como num mesmo instante do tempo podem ocorrer variações: no Brasil se vota a partir de 16 anos, na maioria dos países democráticos do mundo a partir dos 18 anos. Percebe? É essencial compreender quem é POVO e quem atua como tal nas decisões políticas de suas respectivas sociedades.

No Brasil, toda candidatura tem que estar vinculada a um partido político por pelo menos seis meses, nos Estados Unidos existem as candidaturas avulsas, independentes, até mesmo para a Presidência da República. Aqui o candidato que mais tem votos ganha diretamente essa eleição presidencial, nos Estados Unidos o cálculo envolve a conquista de estados e seus delegados, o que nem sempre dá o poder para quem mais teve votos diretos dos eleitores. Em determinados países, a democracia está simbolizada quase que exclusivamente pela lógica representativa e seus processos eleitorais, já na Suíça se concentra percentual significativo das consultas populares do planeta por meio de referendos. Note: num mesmo instante, percepções diferentes de democracia. Isso não significa, como veremos adiante, que o termo aceite qualquer coisa. Não é assim que funciona. Democracia tem limites, parâmetros e espec-

tos a serem percebidos. Alguns a caracterizam, outros se afastam dela. Mas voltemos ao povo.

Por POVO vamos compreender a noção basilar de que se trata de um: “conjunto de pessoas que vive em comunidade num determinado território; nação, sociedade”. O povo somos nós – por mais que culturalmente a gente adore dizer que “povo” é diferente de mim, que sou bacana. Bobagem! Assim, a pergunta é: mas quem somos nós para sermos considerados povo? Eu poderia utilizar aqui a palavra “cidadãos”, mas vamos deixar isso para a discussão sobre Cidadania. Povo aqui é o conjunto de indivíduos que governará e será governado por ele mesmo. A partir de tal constatação, uma criança sem idade para promover escolhas e atuar politicamente não seria considerada como parte do povo? Pois é: em tese não. Mas ao mesmo tempo sim. Vamos tentar melhorar isso. Não sem antes sugerir que entre no cadastro do Tribunal Superior Eleitoral e conheça as características gerais do eleitorado brasileiro. Vamos chamar de povo essa massa de pessoas aptas a tomarem decisões políticas.

Estatísticas Eleitorais – Tribunal Superior Eleitoral (tse.jus.br)

Divirta-se um pouco entendendo quem somos nós, os mais de 147 milhões de eleitores brasileiros. E compreenda que POVO aqui, para a nossa compreensão de Democracia, será percebido sob um sentido amplo e consistente de apto à participação política sob a lógica de governo. Não estou chamando de POVO o agente que pode ser público-alvo de políticas públicas, esse é ainda mais amplo. Mas sim estamos considerando POVO quem ao menos pode decidir politicamente. Ao menos escolher. Neste livro o termo governo será tratado adiante. O POVO aqui destacado pode participar do governo que seja seu, para si e por si. Isso é tarefa que contribui para a compreensão do nosso desafio.

Se o povo participa, de alguma maneira, da tomada de decisões em uma ordem considerada democrática, qual o limite dessa arena decisória? Perceba: aqui não estamos mais falando em agente, mas em limites

para a ação desses agentes. Assim, se por um lado delimitamos POVO, por outro devemos estabelecer em que medida esse coletivo pode e deve interferir e governar a si mesmo, por si próprio. Aqui devemos compreender o papel do ESTADO. E por ESTADO, antes de capítulos que nos tragam isso de forma mais aprofundada, vamos compreender o pacto estabelecido democraticamente para que nós possamos interferir em nossas vidas e em nossos coletivos. Quer ver como essa discussão faz sentido?

Antes veja o tamanho de nosso pacto no Brasil. Visite e observe o que nos diz a Constituição Federal de 1988. É ela que desenha o Estado brasileiro. É sobre o que está ali que o POVO atua, e aquilo age sobre o POVO.

Constituição (planalto.gov.br)

Voltemos aqui para entender que os limites do Estado podem variar de sociedade a sociedade democrática. Certos povos (olha a palavra POVO aqui) entendem que o Estado deve arrecadar impostos, oferecer e gerenciar serviços públicos de saúde de maneira universal e integral. É assim que concebemos o Sistema Único de Saúde no Brasil, o nosso SUS. Não quero aqui discutir se ele funciona bem, tampouco perguntar sobre o seu grau de satisfação com tais políticas. O que quero dizer é: nós enquanto povo estabelecemos legalmente que a saúde do povo é um direito de todos e dever do Estado. A partir disso, se existe um governo formado por nós, para nós e destinado a nós a saúde está nessa pauta. Em outros países democráticos, isso não funciona assim. Aqui os impostos arrecadados custeiam o sistema público, na Inglaterra também. Em Portugal e na Alemanha o cidadão paga adicionalmente.

Na educação, tema central para nós nesta publicação, também temos direito ao acesso, visto como obrigação do Estado. O coletivo diz-se responsável e cumpre esse direito. Inclusive, perceba que na Constituição Federal e nas leis sobre educação no Brasil as três esferas de poder – municípios, estados e a União – têm responsabilidades bem delimitadas so-

bre esse direito. A educação infantil está muito concentrada na estrutura das prefeituras, a fase fundamental ainda é dividida entre municípios e estados, o Ensino Médio é fortemente estadual e a educação superior pública está concentrada no plano federal, com presença marcante de alguns estados. Note essa divisão: trata-se do desenho democraticamente decidido em forma de política pública de um direito. Isso será fortemente debatido neste livro.

Na Economia tudo isso é mais emblemático em termos de estabelecermos os limites de atuação do Estado. Em polos opostos, aqui, temos uma discussão ideológica secular. Há quem diga que o Estado não tem que interferir na economia, e o mercado é capaz de se regular, por exemplo, numa lógica de oferta e demanda associada aos salários, preços, produção etc. Por outro lado, há quem seja contrário à propriedade privada, defendendo que o Estado seja dono dos meios de produção. Veremos mais adiante nesta obra que isso divide a ideia entre direita e esquerda. Entendeu aonde quero chegar? Quero dizer que a noção dos limites do Estado numa lógica democrática pode ser determinada pelo povo – e isso está associado, em nosso modelo de Democracia, aos políticos contratados por meio do voto. As decisões, seguindo as regras da democracia, podem nos levar por diferentes caminhos enquanto sociedade.

Até aqui tratamos da ideia de governo do povo, pelo povo e para o povo, definindo povo e tentando entender que esse povo estabelece democraticamente os limites para a atuação do Estado, compreendido aqui como um pacto sob o qual vivemos. Perfeito.

A pergunta final é muito importante: como? Isso mesmo: como eu faço para pensar em um governo democrático? Tudo, mais uma vez: depende. E depende do modelo de democracia que adotamos para a nossa sociedade. Estabelecido quem é o povo e sua dimensão e compreendidos os limites do Estado de acordo com o desejo desse povo, precisamos perceber o que estamos chamando aqui de democracia. Isso porque ela pode ser simplesmente um modo de se conceber a forma como tomamos decisões coletivamente.

Dois filmes vão te ajudar a observar o tamanho desse desafio. No iraniano de 2001, **O voto é secreto**, o intuito do diretor é seguir o percurso de uma urna pelo país. Veja o que as pessoas sentem ao se deparar com esse processo, com esse direito político. Veja o tamanho do desafio da lógica de representação. O outro filme é **Manderlay**, de 2005. A discussão sobre a liberdade é essencial. E ela está fortemente associada à ideia de democracia e dos limites que colocamos para nós enquanto povo.

Vamos aos casos concretos. Por exemplo: em Atenas, faz 2.500 anos, existia um modelo que ficou conhecido como Democracia Direta. O povo, com todas as suas restrições de acesso comuns à época, se reunia em praça pública para a tomada das decisões coletivas. Há quem diga que a pauta era definida se sorteando o orador do dia. Veja que responsabilidade: por sorteio eu partia da ideia de que todos podem ocupar aquele lugar de destaque. Se por um lado isso parece muito democrático, por outro as decisões eram acusadas de serem muito instáveis. Hoje decidíamos A, e amanhã B. Isso causava problemas para Atenas.

Para entender esse ambiente de forma menos romantizada, pois os livros escolares sugerem que tudo funcionava harmonicamente, leia a obra **Dos democratas aos reis**, de Michael Scott, que fala sobre o cotidiano político-decisório da clássica Atenas.

Atenas ficou pelo caminho da História. Foi tomada, invadida. E nunca mais vivemos algo semelhante a isso. Em Roma, a República virou Império por volta do ano 0. Entre os escandinavos do século X, existiam conselhos que tomavam decisões coletivamente, mas a prática parece minorada diante das guerras, da violência das sucessões e das invasões bárbaras – o primeiro episódio da primeira temporada da série **The Vikings** dá uma ideia do que deviam ser essas reuniões decisórias. O mundo, de acordo com alguns estudiosos, não experimentou qual-

quer traço consistente de democracia por mais de mil anos. Um milênio de regimes violentos ou instáveis aos padrões do que sonhamos em termos democráticos.

Faz muito sentido aqui a leitura do livro **Sobre a Democracia**, de Robert Dahl. E de forma infinitamente mais simples, o debate ocorre em livro chamado **Educação Política – sugestões de ação a partir de nossa atuação**, de Humberto Dantas. (isso! Meu livro.)

Já ultrapassados 1.500 anos do período pós-Cristo, a ascensão econômica da Burguesia e a necessidade de redução do poder absoluto dos reis fez surgir um desafio interessante em parte do mundo ocidental europeu – principalmente. Por volta do século XVII, ganhou ainda mais intensidade a ideia de que o poder precisava se desconcentrar. Um mesmo sujeito não podia criar regras e as colocar em prática, tampouco podia as mudar ao sabor de seus desejos, causando instabilidade jurídica. Econômica e politicamente isso passou a ser visto como um problema. Ganha força, ilustrado pelo pensamento de John Locke, a ideia de divisão dos poderes com absoluta relevância ao coletivo formado pelo Poder Legislativo. O Poder Executivo poderia até se manter concentrado nas mãos de um monarca, mas o parlamento trataria de estabelecer as leis, e os limites para o exercício do poder. O terceiro poder era o Federativo, responsável pela manutenção das fronteiras – é Montesquieu que nos trouxe a ideia do Judiciário. O que Locke mais desejava era garantir o direito de propriedade, uma pauta burguesa. Note: o papel do Estado era evitar que a nobreza expropriasse os negociantes que começavam a fazer dinheiro a partir do uso racional da terra. Na obra **O segundo tratado do governo civil**, que em português tem pouco mais de 100 páginas, as palavras Legislativo e Propriedade aparecem cerca de 150 vezes cada uma. Note a preocupação. A noção de Estado e seus limites e responsabilidades.

E como o parlamento era composto? Por eleições. E quem escolhia? O povo. Que povo? A noção de povo aqui é: quem tem algo a perder do

ponto de vista econômico, ou seja: os ricos. Os donos da terra que não podia ser perdida. E ao Estado cabia garantir a posse da propriedade, a segurança, a infraestrutura. Uma agenda mínima, que leva Locke a ser considerado por muitos como um dos pais do Liberalismo econômico.

Evidente que a coisa aqui é um pouco mais complexa, mas isso já nos dá uma boa dimensão de onde vamos chegar. A força desse argumento e desse arranjo de defesa da propriedade é tão expressiva que chegamos à Revolução Industrial. O apogeu do respeito à propriedade privada e o respeito às regulações entre patrões e empregados, entre os agentes do mercado. O resultado é um milagre tecnológico que explica até hoje a forma de a sociedade viver em termos de produção e consumo. Mas também simboliza um massacre da classe trabalhadora, de acordo com relatos de Engels, em seu livro **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**.

Se o livro de Engels parecer muito difícil, para entender como o inglês vivia nas cidades do século XIX tente ler o livro **O mapa fantasma** de Steven Johnson.

O equilíbrio entre trabalhador e detentor de posses é garantido por uma das mais expressivas revoluções da história da humanidade. O fenômeno não é narrado desse modo, mas no século XIX os trabalhadores ingleses conquistam o direito ao voto. Inicialmente imaginava-se que o grau de estudo deveria dar peso diferente a cada eleitor, mas isso logo foi descartado. Surge assim a ideia de que todos devem votar, e não apenas os ricos. Da noção de “vota e é votado quem tem algo a perder do ponto de vista econômico” floresce a ideia de “um homem, um voto, um valor”. Todo homem dá um voto, que tem o mesmo peso dos demais. Atingimos a universalização masculina do voto em diversos países. E por uma questão matemática simples – os mais pobres eram mais numerosos – o Estado, o poder público, o governo, passou a trabalhar por interesses associados também ao bem-estar e não apenas à garantia de propriedade.

O filme **Tempos Modernos**, de Charles Chaplin, mostra bem essa realidade.

Mas e a mulher? Esse capítulo da história é símbolo de muita luta, de conquistas que se firmaram de maneira mais ampla no século XX, quando costumamos dizer que atingimos o sufrágio universal – o direito de todos darem um voto que marca a conquista de direitos essenciais associados ao universo político, civil e social.

Para ilustrar essa etapa, vale assistir ao filme **As Sufragistas**. Trata-se de uma ilustração da conquista do voto feminino.

A partir dessa extensão do total de votantes, e do reconhecimento de diferentes realidades a serem tratadas pelos governos, deixamos a ideia de Democracia Representativa, atrelada principalmente ao direito dos ricos, e rumamos à Democracia Representativa Moderna, conforme nos relata o pensador Robert Dahl. Note que ampliamos significativamente a noção de povo e passamos com isso a redesenhar a noção de Estado. Mais povo nas urnas significou mais responsabilidades coletivas. Isso é uma escolha, e poderia ser diferente.

A Democracia Representativa Moderna é complementarmente caracterizada por um conjunto de aspectos que transcendem a universalização do acesso às urnas. Também se exige a garantia de liberdade de expressão, liberdade de associação e a possibilidade de se pedir e oferecer apoio político e voto. Soma-se a isso a liberdade de imprensa, com fontes de informação que transcendam a mensagem oficial dos governos e do Estado. Por fim, é essencial que exista um organismo público que organize as eleições, que elas sejam datadas, periódicas e que também sejam livres, diretas e idôneas. Atingimos o apogeu da representação. Grandes contingentes de eleitores promovendo escolhas com base em discursos, campanhas, propostas e regras. Perfeito!

Não. Longe disso. A crise da Democracia Representativa Moderna começa a ser fortemente descrita no final do século XX, entre os anos 1980 e 1990. O fim da Guerra Fria trouxe liberdade e diversidade. As pautas se tornaram mais complexas, os desejos mais fluidos e menos enrijecidos pelas ideologias de esquerda OU direita. A velocidade do mundo se acentuou, os desejos se tornaram mais ansiosos, mas a política não é tão ágil, sobretudo a democracia e seu processo decisório. O que fazer?

Para entender esse desafio parte da entrevista do sociólogo espanhol **Manuel Castells** ao programa Roda Viva, da TV Cultura, em 1999, aborda essa crise democrática. Manuel Castells | 1999 - YouTube

De maneira radical alguns pensadores afirmaram ser o fim da Democracia. Outros arriscaram dizer que a tecnologia resolveria tudo, sendo retrucados por aqueles que afirmaram que digitalizar todas as decisões as banalizariam – o escritor italiano Umberto Eco criticava fortemente essa digitalização democrática em obras como *De la estupidez a la locura*. Perceba que aqui não se trata de escolher por um aplicativo quem deixa a casa do *reality show*, mas sim de tomar decisões públicas. O povo precisava estar preparado, mas principalmente devem existir mecanismos formais para isso. O que fazer?

Passa-se a falar em Democracia Participativa de um modo muito acentuado. A forma Representativa convive com ela, pois não deixamos de escolher representantes. No entanto, somos chamados a mais decisões para além de apontarmos os políticos a nos governarem. Ferramentas tradicionais ganham destaque, presentes em parte expressiva das constituições democráticas do mundo. São as consultas populares, que no Brasil chamamos de plebiscitos e referendos, bem como a iniciativa popular de formular projetos de lei, ou seja: as leis de iniciativa popular. Para além desses mecanismos constitucionais, fomos muito além. Criamos a ideia das audiências públicas, reuniões que buscam debater com a sociedade determinadas decisões e projetos. Disseminamos pelo país, em diversas áreas de políticas públicas, os Conselhos Gestores

de Políticas Públicas, organismos paritários formados por servidores e cidadãos que buscam agir sobre áreas específicas como educação, saúde, alimentação escolar, assistência social, criança, meio ambiente, equipamentos públicos específicos etc. Exemplos aqui não faltam. Na área da educação existem diversos conselhos: alimentação escolar, criança e adolescente, educação, tutelar etc.

O Brasil é exemplo mundial na criação desses ambientes, e algo que começou caracterizado como ação ideológica da esquerda, faz anos que também marca governos de todos os partidos nas esferas municipais, por exemplo. Ações como o orçamento participativo, a gestão participativa e a legislação participativa complementam de maneira essencial essa enorme lista de instrumentos. Mas a pergunta que fica é: essas ferramentas são realmente eficientes e repactuam a relação do sujeito comum com a democracia? Estamos longe disso. Sequer sabemos, no senso comum, da existência desses instrumentos, que muitos acusam de serem manipulados pelos tradicionais políticos. Autores como Vera Coelho, Leonardo Avritzer, Evelina Dagnino, Luciana Tatagiba, Maria Victoria Benevides, entre outros, buscam entender a relevância dessa participação política sob a lógica de instrumentos participativos, apontando conquistas e indicando desafios.

O debate aqui é intenso e relevante, mas resumidamente devemos considerar que parece nos faltar algo: conhecimento, informação, formação. Educação para o exercício da política. Voltaremos nisso adiante, pois parte da crise da Democracia pode ser explicada pela falta de percepção de seu valor em nosso cotidiano. Mas fique com o peso da ideia de educação para o funcionamento da Democracia.

CIDADANIA – UM ESTADO COLETIVO DE PERCEÇÃO

Cidadania, se novamente apelarmos para o dicionário, será definida como “condição de cidadão”. Perfeitamente: trata-se de uma condição a caracterizar o agente. De algo que nos leva a perceber nosso pa-

pel, coletivamente e de forma bastante ampla. Vamos tentar deixar isso bastante evidente.

É de Thomas Marshall uma das mais emblemáticas e significativas definições sobre esse conceito. É nele que vamos nos inspirar aqui. O autor está olhando para a Inglaterra e, portanto, a ordem histórica dos fatos que relata nem sempre será condizente com o que tivemos no Brasil. Isso nos faz passar mais rapidamente por essa abordagem, buscando especificamente algumas definições mais conceituais.

Façamos então desse desafio de entender o que é Cidadania um exercício de três etapas. A primeira está associada à garantia de três conjuntos basilares de direitos. O primeiro, em ordem cronológica para a Inglaterra de Marshall, são os direitos civis inicialmente percebidos com as revoluções Francesa e Norte-Americana do século XVIII. Compreenda tal conjunto de direitos sob a lógica dos direitos individuais e coletivos. O que garante que eu tenho de ser quem eu sou, de promover minhas escolhas, de ser respeitado por isso e de poder me associar. Existem limites para isso? Sim. Individualmente você dificilmente conseguirá andar desnudo pelas ruas de uma cidade sem ser advertido e mesmo punido pela polícia. Não adianta dizer que você está fazendo uso de sua liberdade de expressão, por exemplo. Assim, não somos individualmente livres para tudo – e os limites são, em tese, democraticamente criados por nós mesmos. Coletivamente eu posso me juntar para quase tudo com outros cidadãos, mas o crime organizado em quadrilhas não representa exatamente uma organização que expressa liberdade de as pessoas se reunirem. Note: os limites são amplos, mas existem. E o artigo 5º de nossa Constituição Federal é um excelente exemplo do quanto podemos, demais, em matéria pessoal e coletiva.

O segundo conjunto são os direitos políticos, que Marshall data no século XIX. Escolher e ser escolhido, votar e ser votado. Aqui estabelecemos regras, mas elas tendem a ser bastante amplas e inclusivas. No Brasil, a partir dos 16 anos, a despeito de classe, etnia, gênero, padrão de renda, escolaridade eu voto. Eu como brasileiro tenho o direito de escolher meus representantes políticos desde muito cedo se comparado

aos demais países do mundo. Para me candidatar tenho que ter idade: 18 anos para vereador, 21 para prefeito e deputado, 30 para governador e 35 para senador e presidente. Simples assim, mas preciso ser alfabetizado e ter filiação partidária de seis meses. O resto são detalhes. Mas a massa participa. Isso tudo está na nossa Constituição Federal, que não à toa, por estas e outras razões, é chamada de Constituição Cidadã.

Por fim, os direitos sociais, do século XX – novos, recentes! E simbolizados pela ideia de acessarmos o que se convencionou chamar de “herança pública”, ou seja, o patrimônio nosso a ser dividido entre nós. No Brasil, de acordo com o artigo 6º da Constituição Federal, são direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados. Amplo e inclusivo. Claro que existem regras específicas para delimitar isso tudo e muitos cenários desafiadores, mas os direitos sociais nos ofertam a ideia legal de bem-estar. Ao menos buscam nos dar essa noção.

Basta? Não. Os três conjuntos de direitos são a base para os dois próximos passos sob a ideia de Marshall aqui adaptada. Se por um lado temos DIREITOS, por outro temos um DEVER basilar, essencial. Somos obrigados a termos, formalmente, EDUCAÇÃO. Não se trata apenas de um direito social, mas de algo que devemos aos demais. Falo aqui daquela educação capaz de transformar o sujeito rude em cavalheiro. Esses são os termos utilizados pelo autor. Um tanto masculinizados, mas considere que ele estava no primeiro pedaço do século XX. Assim, pense: Marshall está dizendo que não cabe ao sujeito escolher se ele será ou não educado. Ele será. Ele DEVE isso aos demais cidadãos. É essa educação formal que nos ensinará a viver em sociedade, e o autor entende que existe um compromisso com conteúdos essenciais a esse aspecto da convivência.

Essa educação também é fundamental para que compreendamos que os três conjuntos elementares de direitos associados ao primeiro passo da Cidadania não são dádivas, presentes de super-heróis ou ofertas de políticos. Trata-se de um universo de conquistas que nos deli-

neiam enquanto sociedade. São parte do nosso pacto, e a responsabilidade sobre a obtenção, mudança e manutenção de tais direitos nos cabe. Como cidadãos!

Aqui chegamos ao terceiro passo da explicação: a consciência. Se temos os direitos garantidos e somos educados para vivermos em sociedade com eles, atingimos um estado coletivo de consciência que nos leva à ideia de Cidadania. Perceba: a educação é um meio, um instrumento para a consolidação da cidadania, que é entendida sob essa “condição de ser cidadão”. Algumas definições desse conceito de Cidadania apontam que ela é condizente com a obtenção do voto. É pouco. Isso são apenas direitos políticos, capazes obviamente de influenciar de maneira formal e absoluta na conquista ou perda de todos os outros direitos numa sociedade democrática. Percebeu?

O PAPEL DA EDUCAÇÃO NOS CONCEITOS ABORDADOS

Notou a relevância da Educação em ambos os conceitos? No caso da Democracia a crise de legitimidade está associada, segundo diversos pensadores, à ideia de que não somos formalmente preparados para ela. O italiano Norberto Bobbio afirma que a “educação política é a promessa não cumprida da democracia”, ou seja, que ela não funciona bem porque não somos preparados – e voltaremos nisso em outros capítulos.

Mas o autor vai além nessa reflexão: indica que a Democracia precisa ser disseminada como valor e precisa estar presente em nosso cotidiano. A escola, a família, o trabalho, as relações sociais precisam ser democráticas. Eis aqui um desafio imenso para a democracia. Para John Stuart Mill, no século XIX, existiam dois tipos de cidadãos nas sociedades: os ativos e os passivos. O primeiro grupo era consciente e essencial aos valores da democracia, o segundo grupo era subserviente, obedecia de forma cega e atendia aos interesses dos representantes. A pergunta do autor: como pode um conjunto de representantes do POVO ter interesses diferentes do POVO? A consciência, a ética, a educação e a maturidade

política resolveriam esses dilemas. Assim: seguindo o que diziam os gregos da clássica Atenas, sem preparo não se faz política. A política é a arte de todas as artes. Veja o que nos diz o alemão Bertolt Brecht sobre isso, em forma de poema:

O Analfabeto Político

 pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas.

O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaio dos exploradores do povo.

A despeito de toda essa defesa, e da aparente obviedade dessas percepções, o quanto aprendemos a tomar decisões coletivamente, respeitando parâmetros basilares de convivência, em casa? Na escola? Raramente. E para viver democraticamente a democracia precisa estar nas nossas vidas. Se isso for verdade, é fato que precisamos ser educados para esse exercício. E é sobre isso que nos fala Marshall em sua percepção sobre a cidadania. Não nos cabe escolha, é nosso dever com o todo. Serei educado para que eu possa conviver com os demais, o que não indica que terei que ser cordato, que não possa debater, discordar, querer mudar. Rousseau, em seu **Contrato Social**, já dizia que sob o pacto coletivo de convivência devem existir regras para a mudança das regras. Assim: ser educado não significa aceitar tudo, concordar com tudo, mas sim conhecer limites e lutar por mudanças – ou pela manutenção do *status quo*.

CONCLUSÃO

Não entenda esse debate todo como algo absoluto. Democraticamente devo lhe alertar que existem tantas outras abordagens sobre esses dois conceitos. Também democraticamente, por uma questão de escolha, de espaço e de limitação intelectual, fiz opções que me levaram por esses caminhos. Há quem tente, por exemplo, medir, dimensionar a Democracia como fenômenos múltiplos. O projeto *Varieties of Democracy*, por exemplo, estabelece diferentes parâmetros para o conceito e tenta estabelecer métricas para eles em diferentes países do mundo – Michelle Fernandez e Graziella Testa buscam observar diversas tentativas de medição dessa natureza em um capítulo do livro organizado por Diego Silva e Humberto Dantas que debate exaustivamente o conceito de Democracia. Dantas também busca algo assim em livro sobre os 50 anos da Fundação Konrad Adenauer no Brasil. Fernando Bizarro e Michael Coppedge olham para o Brasil com base no *Varieties of Democracies*. Bases de dados e iniciativas não faltam:

[Home | V-Dem \(v-dem.net\)](#)

[Índice de Democracia – Wikipédia, a enciclopédia livre \(wikipedia.org\)](#)

[International IDEA \(idea.int\)](#)

Mas como bem cultural essa tarefa de aferir e dimensionar a Democracia parece bem mais difícil. Como parâmetro garantidor de uma forma de governo e de convivência, os resultados são muito interessantes e os links merecem atenção.

Chegamos ao fim deste capítulo. O que precisamos aqui para começar esta obra de fôlego é entender minimamente os conceitos de Democracia e Cidadania a partir de algo basilar, bem como notar a re-

levância da Educação nesse universo. Isso está evidente? Ajudou a caminhar? Quando falamos em Ciência Política & Políticas de Educação adicionamos a esse debate, a essa relação, o elementar desafio de pensar no quanto a Educação formal é essencial para o fortalecimento, a conquista e a manutenção da ordem democrática e cidadã. Esse era o nosso papel aqui. Siga adiante na sua leitura. Não sem antes pensar no seguinte: o que é uma educação cívica? A educação cidadã? A educação para a cidadania? A educação política?

Essa discussão é longa. E merece muita atenção. No Brasil, em termos históricos, observe os trabalhos de Andressa Pellanda e o de João Francisco Resende que mostram como conteúdos dessa natureza estão nas escolas brasileiras desde a Primeira República. Em termos conceituais, visitar as obras de Luiza Jardim e Myla Fernandes é garantir contato com um bom resumo sobre o debate acerca do que é “educação política” e como estudá-la – aqui, o trio formado por Cosson, Estramano e Dantas, bem como os dois textos anotados da dupla Dantas e Estramano, os trabalhos de Cosson e o artigo de Estramano também merecem atenção. Há inclusive quem busque medir em forma de pesquisas e testes o nível de educação cívica de diferentes sociedades, caso do ICSS – *International Civic and Citizenship Education Study*.

[ICCS | IEA](#)

E, para terminar esta nossa discussão, não deixe de visitar o portal Politize, onde é possível verificar como se busca fazer educação política em ambiente virtual a partir de uma série de conceituações e debates fundamentais. Divirta-se.

[Home | Politize!](#)

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- BIZZARO, F., COPPEDGE, M. O Brasil na perspectiva do Projeto Variedades da Democracia. *Working Paper*, SERIES 2015:14, University of Gothenburg, 2015.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.
- COSSON, R. Letramento político: por uma pedagogia da democracia. *Cadernos Adenauer*, a. XI, v. 3, p. 13-19, 2010. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- COSSON, R. Letramento político: trilhas abertas em um campo minado. *E-legis*, Brasília, n. 7, p. 49-58, set./dez. 2011.
- DAHL, R. A. *Sobre a democracia*. Brasília: UnB, 2001.
- DANTAS, H. A democracia brasileira na atualidade: experiências e amadurecimentos. In: Fundação Konrad Adenauer. *Democracia, Diálogo e Cooperação – a Fundação Konrad Adenauer no Brasil – 50 anos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2019.
- DANTAS, H. *Educação Política – sugestões de ação a partir de nossa atuação*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2017.
- DANTAS, H.; COSSON, R.; ESTRAMANHO, R. Educação para a democracia: desafios na prática da formação política de adolescentes. In: BERNARDES, C.; SCHWARTZ, F. (Org.). *Comunicação, educação e democracia no legislativo brasileiro*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.
- DANTAS, H.; ESTRAMANHO, R. Como a juventude se relaciona com a democracia: compreensões com base em pesquisas. *Cadernos Adenauer*, a. XVI, v. 1, 2015. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- DANTAS, H.; ESTRAMANHO, R. Educação política no Brasil: desafios aos 30 anos de democracia. *Conexão Política UFPI*. Volume 4, número 1, 2015.
- ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- ESTRAMANHO, R. Pensamento, cultura e educação política no Brasil. *Cadernos Adenauer*, a. XVII, v. 1, 2016. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- FERNANDES, M. Abordagens teóricas relevantes para o estudo da educação política. *Parlamento e Sociedade*, São Paulo, Escola do Parlamento da Câmara Municipal, volume 6, número 11, julho/dezembro de 2018.

JARDIM, L. O que se entende por educação política no Brasil? *Parlamento e Sociedade*, São Paulo, Escola do Parlamento da Câmara Municipal, volume 6, número 11, julho/dezembro de 2018.

LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos*. Petrópolis: Vozes, 1994.

MARSHALL, T. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

PELLANDA, A. Potencialidades e limitações da educação política no currículo escolar brasileiro. *Cadernos Adenauer*, a. XVII, v. 1, 2016. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

RESENDE, J. F. Educação escolar, hábitos e atitudes políticas: considerações sobre a experiência brasileira. *Cadernos Adenauer*, a. XI, v. 3, 2010. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

ROUSSEAU. *Do contrato social*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada – volume 2*. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SILVA, D.; DANTAS, H. Índice de democracia local: estudos a partir da experiência de São Paulo. Curitiba: Instituto Atuação, 2021.

1.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS CONCEITOS DE ESTADO E GOVERNO NA CIÊNCIA POLÍTICA

André Luiz Coelho
João Paulo S. L. Viana

1. INTRODUÇÃO

Estado e governo inserem-se entre aqueles conceitos que todo mundo diz saber o que é, mas quase ninguém sabe explicar. Certa vez, durante uma aula de teoria social, um professor indagou aos seus alunos sobre a importância do estado na vida dos indivíduos. Em seguida, de forma retórica, o docente pediu aos estudantes que retirassem de suas carteiras o RG, a identidade, e logo concluiu: “aí está o estado”. Esse é um exemplo bastante didático que utilizamos aqui para demonstrar como o estado exerce o seu domínio sobre nós, cidadãos.

Por sua vez, a ideia de governo está intimamente relacionada ao exercício do poder numa determinada sociedade. Por isso, não há estado sem governo. Embora distintos, ambos os conceitos têm relação direta. Afinal, para que o estado funcione é necessário que um grupo de indivíduos governe o conjunto de instituições que formam o estado.

Neste capítulo apresentamos, ainda que introdutoriamente, os conceitos de estado e governo sob a ótica da ciência política. Para tanto, dividimos o texto em cinco seções, incluindo introdução e conclusão. No subtítulo seguinte, buscamos compreender a concepção de estado e sua evolução histórica, tendo como foco seu surgimento no limiar da modernidade e os principais itinerários à ideia contemporânea de estado.

Posteriormente, analisamos o tema do governo, dando enfoque ao exercício do poder político e administrativo no âmbito estatal. As formas e os sistemas de governo também serão objetos de análise. Na penúltima seção, traçamos um paralelo entre estado e governo com algumas reflexões sobre a relação de ambos no caso republicano brasileiro pós-1988. Por fim, encerramos o trabalho com algumas breves considerações.

2. ESTADO: CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O conceito de Estado denomina, sobretudo, uma comunidade política, organização que, dotada de elementos fundamentais como soberania, povo e território, exerce seu domínio sobre um determinado grupo de indivíduos. Não obstante inexistir consenso acerca do momento fundador do estado, tendo em vista a compreensão de uma parte considerável de estudiosos de que a associação política se formou há milhares de anos, como por exemplo a pólis grega¹, ou a *civitas* romana, neste estudo buscamos analisar o conceito moderno de estado, com seu surgimento relacionado diretamente ao período renascentista e, paralelamente, a formulação de um conceito válido de soberania.

Assim, a expressão Estado, tal qual conhecemos na atualidade, aparece pela primeira vez no século XVI na obra *O Príncipe*, de Nicolau Maquiavel. Do latim *Status* (estar firme), o termo tem origem no limiar do período de transição à modernidade, mais especificamente durante o Renascimento, momento de grandes descobertas e retomada de uma visão clássica de mundo que durante mais de mil anos esteve soterrada pelos dogmas do cristianismo. Em um contexto de ruptura com a idade média, a renascença, ainda que não tenha acabado de vez com o medievo, funda uma nova perspectiva filosófica e cultural que abriria as portas para a modernidade, consolidada em seguida a partir dos adventos

1 Platão, ao lado de Aristóteles, é considerado fundador da reflexão política. Crítico ferrenho da democracia ateniense, na obra *A República*, Platão desenvolve a construção de um modelo ideal de comunidade política, baseado, sobretudo, no idealismo e na perspectiva do Dever Ser. Para maiores detalhes, ver Platão, 2002.

revolucionários dos séculos XVII e XVIII, impulsionados pelos autores contratualistas e o movimento iluminista.

Embora no início do século XVI Maquiavel seja pioneiro na utilização do termo Estado, como recorda Gruppi (1980), não há na obra do pensador florentino uma teoria do estado. Maquiavel teoriza sobre o governo, sua preocupação é o poder. Numa conjuntura marcada pela desagregação do medievo e a fundação dos primeiros estados nacionais, buscou ele compreender como se formam os estados. Nesse sentido, expressava Maquiavel: “Todos os estados, todos os domínios que tiveram e têm poder sobre os homens foram e são ou repúblicas ou principados” (MAQUIAVEL, 2001, p. 3). De fato, o fundador do pensamento político moderno apresenta a ideia pioneira do estado como um poder que exerce dominação sobre os homens. Na segunda metade do século XVI, a construção de um conceito de soberania, expresso na obra de Jean Bodin², concederia ao estado a sua característica primordial, o poder supremo, total, indivisível, que impede que o poderio estatal seja confrontado por qualquer outra autoridade (DALLARI, 2009).

A partir do século XVII, por intermédio dos pensadores contratualistas Hobbes, Locke e, posteriormente, no século XVIII, Rousseau, surgem as primeiras teorias sobre o estado moderno. Ainda que os autores tenham como ponto de partida a ideia hipotética de que durante um determinado momento da experiência humana prescindiu-se da figura do estado, o que caracterizaria esse período como “estado de natureza”, tanto as concepções de natureza humana, quanto os modelos de contrato social, possuem profundas divergências no pensamento de Hobbes, Locke e Rousseau.

Bobbio (1986), ao se referir a esses três grandes autores jusnaturalistas como fundadores de um direito natural moderno em contraposição ao direito medieval e ao antigo, afirma: “O tema de suas obras é quase

2 Como recorda Dallari (2009), na obra *Os seis livros da República*, Bodin utiliza o termo república como sinônimo de estado, ainda que se referisse diretamente ao ideal de soberania exercido pelo monarca absoluto. Lembrando que para Bodin, o poder absoluto estava abaixo apenas das leis divinas e naturais.

exclusivamente o direito público, o problema do fundamento e da natureza do estado”. Apesar das diferenças teóricas e visões distintas acerca do homem em seu estado natural e da função estatal, funda-se com esses teóricos uma preocupação em justificar um modelo de dominação que, até então, durante aproximadamente dez séculos, esteve relacionado diretamente à obediência a Deus.

Com o advento do contratualismo, estará firmada a distinção entre estado e sociedade, outro elemento de fundamental importância, ao lado do conceito de soberania, para a caracterização do estado moderno e sua diferenciação com os modelos de organização política existentes desde a antiguidade clássica. Da entrega da liberdade em troca da segurança no estado hobbesiano, à concepção fundadora de estado liberal de Locke³ com objetivos à proteção da vida, da liberdade e da propriedade privada, e o ideário democrático moderno universal de Rousseau capaz de assegurar a igualdade e a liberdade dos indivíduos, a partir do século XIX o pensamento de Marx produzirá uma nova visão acerca da instituição estatal.

Na teoria marxista, o estado é observado como a expressão da dominação de classe. Conforme Marx e Engels, durante muito tempo sociedades prescindiram do poder estatal, até o momento em que certo grau de desenvolvimento econômico, muito possivelmente possibilitado pelos avanços na agricultura, favoreceu o surgimento de classes sociais e, conseqüentemente, a luta de classes. Ao emergir, o estado dominante firma seu poder sobre toda a sociedade (GRUPPI, 1980).

Desse modo, o estado seria uma organização especializada no papel de moderação da luta entre as classes sociais, ou o conjunto das instituições que garantem a dominação. Assim, o “estado burguês” não apenas organiza essa dominação como torna possível a reprodução das relações capitalistas. Como exemplo do funcionamento das instituições, o direito burguês, elemento fundamental na estrutura jurídica do estado capitalista, igualiza todos os agentes da produção, transformando-os em agentes individuais, em indivíduos capazes de agir por vontade (SAES,

3 Na obra de Locke (2001), o conceito de sociedade política é sinônimo de estado.

1998). No estado burguês, essa igualização e individualização seriam expressas pela máxima: “Todos são iguais perante a lei”.

No início do século xx, os germens das teorias acerca de um estado liberal contemporâneo podem ser encontrados na obra de Max Weber. Para Weber (2011), o Estado consiste em uma relação de dominação do homem pelo homem, com base no instrumento da violência legítima – ou seja, da violência considerada como legítima a ser exercida num determinado território. Dessa maneira, Coelho (2017), ao comentar a visão de estado weberiana, afirma que o Estado só existiria sob condição de que os homens dominados se submetessem à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores. Portanto, o Estado se transformaria na única fonte do direito à violência, uma característica peculiar ao aparato estatal.

É na obra de Weber (2011) que o estado é compreendido como uma “empresa com caráter de instituição política”. Conforme Testa (2020), nesse aspecto específico, o monopólio da violência é um elemento que difere diretamente o estado de outras formas de organizações e empresas. Ao enfatizar o uso da força como algo que não necessariamente precisa ser utilizado, ou seja, basta que detenha tal possibilidade de uso, Testa (2020, p. 304) elenca alguns elementos fundamentais ao conceito weberiano de estado, tais quais: o quadro administrativo, o monopólio do uso da força, o grau de legitimidade significativo do uso da força amparado sob qualquer fundamentação e, por fim, a delimitação territorial.

No decorrer do século xx surgem novas concepções sobre o papel do estado, fundamentalmente acerca do estado de direito e do estado social. Desde as revoluções liberais, inglesa, americana e francesa, dos séculos xvii e xviii, o tema das liberdades individuais se consagrou como conquista das lutas contra o absolutismo, e o estado constitucional trouxe consigo os direitos fundamentais em oposição ao estado absoluto. Nessa linha argumentativa, afirma Gozzi (2004, p. 401), “os direitos fundamentais representam a tradicional tutela das liberdades burguesas: liberdade pessoal, política e econômica. Constituem um di-

que contra a intervenção do estado”. No tocante aos direitos sociais, há uma concepção inovadora expressa na constituição do México, de 1917, e na carta constitucional alemã da República de Weimar, em 1919. A partir desses momentos surgiria uma concepção de estado de bem-estar social que marcaria o século xx, principalmente, no continente europeu.

Não obstante, há autores que apontam para certa incompatibilidade entre o estado de direito e o estado social. É o caso de Gozzi (2004), para quem uma abordagem de relevância diz respeito aos problemas subjacentes à coexistência das formas de estado de direito e os conteúdos do estado social, pois, se os direitos fundamentais seriam as garantias de uma sociedade burguesa contra a intervenção do estado, os direitos sociais representariam a forma pela qual a sociedade como um todo se insere no estado. Conforme o autor, tal fato modificaria a própria estrutura formal do estado.

Por outro lado, a própria ideia de estado social, que emerge a partir das constituições mexicana e alemã na segunda década do século passado, foi diretamente influenciada pelas conquistas dos direitos fundamentais. Certamente, a terceira geração de direitos inseriu os direitos sociais como uma série de atribuições anteriormente não incorporadas ao papel do estado, tais como as obrigações de prover aos cidadãos o acesso à saúde, educação, previdência social, entre outros (TESTA, 2020).

Por último, importante mencionar a existência de duas formas de estado que se constituem como modelos vigentes na maioria dos países: o unitarismo e o federalismo. Enquanto nos estados unitários o poder político-administrativo é centralizado, ou seja, exercido pelo poder central, nos estados federais se caracteriza pela descentralização, atribuindo autonomia político-administrativa aos entes federados. A palavra federação, do latim *foedus*, pacto, aliança, denota, sobretudo, a união de pequenos poderes. O estado federal, constitui-se, assim, numa união ou aliança entre estados (DALLARI, 2009), e sobre isso será dedicado capítulo posterior nessa obra.

Vale ressaltar que o Brasil foi uma monarquia unitária durante todo o período imperial. Desde 1889, porém, com o advento da Proclamação

da República, mais especificamente desde a promulgação de nossa primeira constituição republicana de 1891, adotamos o modelo de estado federal. Na ocasião, fomos fortemente influenciados pelos EUA, onde o federalismo, uma invenção americana, foi fundado com a Constituição de 1787⁴. Retornaremos ao tópico do estado federal e suas competências, dentre outros temas, no próximo subtítulo, que abordará o conceito de governo.

3. O CONCEITO DE GOVERNO

Uma vez que conceituamos o que é o Estado, agora abordaremos o tema do governo. Para Levi (2004), governo é “o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade”. Logo, não existe Estado sem governo. O poder do governo seria então a resultante das disputas internas dessas pessoas e das instituições políticas criadas por elas. Portanto, para que a estrutura das organizações do Estado funcione, faz-se necessário um conjunto de indivíduos instituídos de certo poder para manejar suas instituições políticas. Logo, fica claro que o governo deve ser institucionalizado, isto é, possuir instituições políticas que funcionem e sejam aceitas por todos os cidadãos que compõem esse Estado.

Essas instituições são organizadas, normalmente, na forma dos famosos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e em diferentes níveis de governo, que podem ser mais centralizados ou mais desconcentrados, de acordo com a organização interna de cada país. Pensando a partir do caso brasileiro, os três poderes são organizados a partir da Presidência da República, do Congresso Nacional e do sistema judicial

4 Obra clássica da ciência política, *Os artigos federalistas*, uma compilação de dezenas de textos escritos nos jornais de Nova Iorque por três pensadores de notável presença na vida política americana, entre os anos de 1787 e 1788, na ocasião dos debates sobre a ratificação da Constituição dos EUA, constitui-se como referência fundadora da ideia de federalismo. Para maiores detalhes sobre a fundação do federalismo americano, ver Madison, Hamilton & Jay, 1993.

(ainda que o Judiciário não faça parte, de acordo com a maior parte dos teóricos da Ciência Política, do governo em si). Já os níveis de governo se estruturam em governo federal, estadual e municipal (como será visto com mais detalhes algumas páginas a seguir). Após esclarecer esses pontos, podemos apresentar uma outra definição possível de governo, que seria percebido como o “complexo dos órgãos que institucionalmente têm o exercício do poder” (LEVI, 2004, p. 553).

Mas, para que exista o governo, devem existir governantes e governados. Essa relação pode se dar de diversas maneiras, dependendo do tipo do regime político. Por exemplo, em uma democracia, os governantes são normalmente escolhidos via eleições livre e limpas e possuem um mandato definido no tempo (na maior parte do mundo os mandatos eletivos variam entre quatro e seis anos, com possibilidade de reeleição em alguns casos) e, após o fim desse mandato, voltam a ser apenas governados. Já os governados, no regime democrático, escolhem seus governantes via sufrágio e, caso desejem, podem um dia se candidatar a algum cargo eletivo e então fazer parte do governo.

No entanto, vale dizer que o governo não é constituído apenas de representantes eleitos. Para que as engrenagens desse governo funcionem, ele precisa de funcionários que toquem o dia a dia da burocracia pública. Esses funcionários podem receber vários nomes e atuam de diversas maneiras distintas, mas de um modo geral podem ser chamados de burocratas. No caso brasileiro, podem ser tanto funcionários públicos de carreira (geralmente aprovados em concurso público de ampla concorrência) ou os chamados comissionados, que são indicados para algum cargo em especial e não possuem estabilidade na sua função, podendo ser retirados do cargo a qualquer tempo.

Como afirmam Paiva e Santana (2020, p. 368), nos regimes democráticos o governo é constituído normalmente da seguinte maneira: 1) pelo Chefe de Estado, que pode ser tanto um monarca ou um presidente, 2) pelo Chefe de Governo, que nos regimes parlamentaristas pode ser o primeiro-ministro (já no presidencialismo, o mandatário acumula as funções de chefe de estado e chefe de governo); 3) por um corpo de

ministros, que no parlamentarismo é chamado de gabinete e é formado por representantes eleitos para o parlamento (já no presidencialismo o corpo de ministros é indicado diretamente pelo presidente, não sendo necessariamente composto por parlamentares eleitos). Essa organização de governo apresentada acima é a mais usual, mas está longe de ser a única. Existe uma grande variação ao redor do mundo sobre como se estruturam os diferentes tipos de governo.

Contudo, como bem notam Paiva e Santana (2020, p. 369), devemos fazer ainda uma explicação particular para países presidencialistas que adotam o sistema federativo, como o Brasil. Isso porque o Executivo se divide em três grandes esferas: federal, estadual e municipal. Assim, o chefe do Executivo federal é o Presidente da República; dos estados é o governador; e dos municípios, os prefeitos. Desenvolvendo um pouco mais a discussão, recorreremos a Ubaldo Ribeiro (2010), que afirma que não podemos entender o significado de política sem compreender sua relação com a existência dos governos: “A política passa a ser entendida como um processo através do qual interesses são transformados em objetivos e os objetivos são conduzidos a formulação e tomadas de decisão efetivas, decisões que ‘vinguem’” (UBALDO RIBEIRO, 2010, p. 15).

Essa definição da política está relacionada com o processo de formulação e tomada de decisões, e sua execução só é possível se existir uma estrutura de governo própria para isso. Do mesmo modo, a avaliação realizada após a implementação de uma política pública, com o intuito de descobrir se ela está sendo efetiva ou não, geralmente também é realizada por agentes do governo. Em outras palavras, o famoso ciclo das políticas públicas, que pode ser resumido em três grandes passos – formulação, execução e avaliação –, não existe e não possui nenhuma efetividade se não tivermos um governo bem organizado e com capacidade administrativa para tal.

Quando pensamos nos possíveis significados de um bom governo, podemos recorrer à tipologia das formas de governo de Aristóteles (BOBBIO, 1980). De acordo com o filósofo grego, o bom governo é sempre orientado para satisfazer o interesse de todos, governantes e go-

vernados, podendo ser exercido: 1) por um só governante, o Rei, em uma monarquia; 2) por uma minoria, considerada a elite dos melhores, constituindo uma aristocracia; 3) pela maioria, na “*politia*”, modelo que abordaremos adiante. Já o mau governo, considerado por Aristóteles como “as formas de governo degeneradas”, é sempre orientado para satisfazer o interesse do(s) governante (s) e pode ser exercido: 1) por um só indivíduo, em uma tirania; 2) por uma minoria, que constitui uma oligarquia; 3) pela maioria, que exerceria o poder em seu próprio interesse em detrimento dos interesses da minoria, que seria a democracia.

Bobbio (1980) recorda que entre as diversas definições de “constituição” encontradas em *A Política*, em uma delas Aristóteles compreende o termo como a “ordenação das magistraturas”, ou seja, a “ordenação dos cargos públicos”. A forma de governo consiste então na “politeia” que para Aristóteles significa constituição. Como assinalado acima, três são as formas boas e três são as formas corrompidas de governo. Interessante notar que no caso da oligarquia e na democracia o que distinguiria uma forma da outra não seria o número de indivíduos, mas a condição social, pois em todas as sociedades os ricos são menos numerosos que os pobres. Assim, o governo de poucos da oligarquia pode ser compreendido como o governo dos ricos. E na democracia, a numerosa parcela exerceria o poder no governo dos pobres. “[...] Não é o critério numérico, de caráter mais geral, mas um critério bem mais concreto: a diferença entre ricos e pobres” (BOBBIO, 1980, p. 52). Trata-se de um critério qualitativo e não quantitativo.

Aristóteles vai além e propõe a fusão da oligarquia e da democracia. A partir daí surgiria “um regime em que a união dos ricos e dos pobres deveria remediar a causa mais importante de tensão em todas as sociedades – a luta dos que não possuem contra os proprietários. É o regime mais propício para assegurar a paz social” (BOBBIO, 1980, p. 53). Daí surgiria a “*politia*”, a forma boa do governo de muitos, que seria resultado direto dessa união entre duas formas corrompidas e, assim, buscaria construir um equilíbrio, um meio-termo. O princípio que inspira esse modelo de “fusão” em Aristóteles é o da mediação, pois a virtude

estaria no meio termo, a vida mediana é aqui expressa como a melhor. Nesse contexto, o pensador grego compreende que onde a classe média é numerosa, raramente ocorrem conflitos, insurreições ou revoltas entre os cidadãos. Essa seria a razão pela qual Aristóteles afirma que as cidades melhores governadas seriam aquelas onde predomina a classe média (BOBBIO, 1980).

Como lembrou Bobbio (1980), um tema central da história do pensamento político aparece aqui com grande relevância: a estabilidade. Esse um critério fundamental para distinguir um “bom governo” de um “mau governo”. Ressaltamos, no entanto, que a democracia grega, criticada pelo filósofo, era bem diferente do modelo de democracia que temos hoje e que, por isso, as definições de Aristóteles são importantes até hoje, pois nos fazem pensar, desde que corretamente contextualizadas.

Finalmente, cabe dizer que o bom governo é aquele que é formado a partir do consenso, uma vez que nenhum governo consegue se manter no poder baseado exclusivamente no uso da força contra seus cidadãos. Levi (2004) afirma que a força e o consenso são as duas alternativas dialéticas que definem o governo. Por outro lado, Weber (2011) afirma que o Estado moderno possui o monopólio do uso legítimo da força, de modo a impedir que outros grupos concorram contra o poder central. Esse poder central nada mais é do que o governo, que organiza o uso da força tanto no interior de um país, por meio de uma série de aparelhos repressivos, concentrados principalmente nas forças policiais; como para além de suas fronteiras territoriais, por meio das forças armadas, com o intuito de proteger a unidade e a sobrevivência do país contra inimigos externos.

4. ESTADO E GOVERNO NO BRASIL REPUBLICANO: UMA BREVE APRESENTAÇÃO

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 preservou elementos consagrados pelo estado brasileiro, como a forma republicana de governo, o sistema presidencialista, a separação de poderes, a represen-

tação proporcional, o multipartidarismo e o federalismo. O arranjo institucional, resultante da combinação desses elementos, foi denominado “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988), pela necessidade que impõe ao partido governista a construção de uma coalizão de governo que conceda sustentação ao executivo, tendo em vista nesse modelo ser praticamente impossível, por qualquer que seja a legenda, a obtenção da maioria absoluta das cadeiras no parlamento. No caso brasileiro, explicitou-se também uma presidência dotada de relevantes funções legislativas, um caso bem peculiar entre as democracias presidencialistas (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

Assim, o sistema político brasileiro designa ao presidente a complexa missão de formação de maiorias sólidas, apoiadas por alianças entre os partidos no Congresso Nacional. Nesse contexto, o gerenciamento da coalizão é condição fundamental para o sucesso dos governos e a manutenção da estabilidade política (VIANA & OLIVEIRA, 2018). Na ótica dos seus defensores, trata-se de um modelo mais democrático. A engenharia institucional do presidencialismo de coalizão seria justificada a partir da heterogeneidade e do pluralismo de valores presentes em nossa sociedade. Para os críticos, o caráter fragmentado do sistema político-partidário e o presidencialismo personalista dificultariam a formação de maiorias aptas a governar, contribuindo, assim, para a eclosão de crises políticas recorrentes devido à falta de “governabilidade”.

Não obstante, o termo correto aqui seria falta de “governança”, já que o conceito de governabilidade pode ser compreendido como a existência de mecanismos institucionais no centro do sistema político que possibilitem a tomada de decisões sempre que isso for desejado ou houver a necessidade de tal. Como recordam Viana e Oliveira (2018, p. 15): “Em vez de contingência, a governabilidade passa a ser tratada como uma função do arranjo institucional vigente em determinado local, durante um determinado período, de forma independente das escolhas estratégicas dos atores políticos”.

Assim, enquanto “governabilidade” seria uma propriedade estrutural do sistema, o termo “governança” denotaria as estratégias dos atores

no centro político do arranjo com vistas à elaboração de políticas públicas. Nesse sentido, um determinado sistema político pode fornecer plenas condições de governabilidade e, mesmo assim, enfrentar crises e paralisia decisória, caso os operadores desse sistema não considerem em suas escolhas os incentivos institucionais produzidos por seus mecanismos de funcionamento (VIANA & OLIVEIRA, 2018).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao chegar ao final deste texto, o leitor já deve ter percebido que estado e governo não são sinônimos, mas conceitos complementares. Em outras palavras, um estado só pode existir se houver um governo que o organize e estruture. Do mesmo modo, um governo depende da existência de um estado institucionalizado para poder funcionar. O estado brasileiro contemporâneo é composto por uma série de instituições políticas, definidas pela Constituição de 1988. Nossa carta magna estabelece, por exemplo, eleições livres e democráticas para a escolha dos nossos governos: no âmbito federal, o Presidente da República; nos âmbitos estadual e municipal, governadores e prefeitos.

Um estado só é legítimo se for administrado por governantes que não sejam tiranos e não oprimam o povo, já afirmavam alguns dos principais autores contratualistas séculos atrás. Na verdade, com a evolução do conceito de República desde a Grécia antiga até os dias atuais, entendemos que um bom estado, gerido por um governo legítimo, deve sempre respeitar os interesses da totalidade dos seus cidadãos. Dessa maneira, tanto os políticos democraticamente eleitos como os membros da burocracia estatal devem se pautar pelo “interesse público” em seus atos como representantes do estado, inscritos em um governo que é transitório e controlado por seus cidadãos por meio de eleições livres e justas.

Finalmente, encerramos este capítulo torcendo para que os leitores tenham compreendido as diferenças entre estado e governo, e como ambos possuem nuances e variações ao longo da história e do país analisado, bem como da forma e do sistema de governo escolhidos. Ao apresen-

tar brevemente algumas das principais características do caso brasileiro, buscamos exemplificar os conceitos debatidos e facilitar a compreensão de dois dos principais temas da Ciência Política.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 1988.

BOBBIO, Norberto. Aristóteles (cap. III). *A teoria das formas de governo*. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna*. (1ª parte). 3ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

COELHO, André Luiz. A Política e seus vários significados: algumas notas introdutórias. In: BATISTA, Cristiane; ECHART, Enara. (Org.). *Teoria e Prática da Política*. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 28ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GOZZI, Gustavo. Verbetes “Estado contemporâneo”. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de estado em Marx, Engels, Lenin e Gramsci*. 12ª ed. Porto Alegre: LPM, 1980.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

LEVI, Lucio. Verbetes “Governo”. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. vol.1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

LOCKE, John. *O segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos*. Coleção Clássicos do pensamento político. 3ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

PAIVA, Daniela; SANTANA, Luciana. Verbete “Governo”. In: SOUZA, Cláudio André de; ALVIM, Frederico; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto. **Dicionário das Eleições**. Curitiba: Juruá, 2020.

PLATÃO. **A República**. Coleção Os pensadores. Editora Nova Cultural, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Coleção Clássicos. Lisboa: Editorial Presença, 1973.

SAES, Décio. **Estado e democracia: ensaios teóricos**. Coleção trajetória 1. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1998.

TESTA, Graziela. Verbete “Estado”. In: SOUZA, Cláudio André de; ALVIM, Frederico; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto. **Dicionário das Eleições**. Curitiba: Juruá, 2020.

UBALDO RIBEIRO, João. **Política: quem manda, por que manda, como manda**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

VIANA, João Paulo S. L.; OLIVEIRA, Vítor S. L. “Governabilidade e Governança no presidencialismo de coalizão”. In: DANTAS, Humberto. **Governabilidade: para entender a política brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2018.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Editora Cultrix, 2011.

1.3

SISTEMAS DE GOVERNO E PRINCÍPIOS GERAIS DA POLÍTICA

Carolina Corrêa

INTRODUÇÃO

A dentrar no universo da política e compreender os seus princípios gerais exige que conheçamos alguns detalhes importantes sobre instituições políticas. Para isso, neste capítulo, exploraremos a noção de sistema de governo e os seus desdobramentos. O objetivo é oferecer instrumentos teóricos básicos que possibilitem um entendimento a respeito do tema e concedam certa autonomia analítica para aqueles que decidirem nos acompanhar nesta leitura.

Para isso, dividimos este capítulo em cinco sessões e uma pequena conclusão. Na primeira sessão, definimos sistema de governo e abordamos a importância dos desenhos constitucionais para determinar como se dará a divisão do poder num país. Na segunda, exploramos as características dos diferentes tipos de sistema de governo. A terceira sessão é destinada a uma rápida retomada da história do Brasil no que se refere à implementação dos sistemas presidencialista e parlamentarista. Na quarta sessão, apresentamos, de modo resumido, o debate teórico contemporâneo sobre os sistemas de governo. Na quinta e última sessão deste capítulo, focamos no caso brasileiro, em especial, no presidencialismo de coalizão.

1. SISTEMAS DE GOVERNO E DESENHO CONSTITUCIONAL

Denomina-se sistema de governo o modo como o poder político de cada país é dividido e, conseqüentemente, exercido. Refere-se, especialmente, às funções que os poderes Executivo e Legislativo precisarão exercer, isto é, a forma como se distribuem certas responsabilidades políticas, algo que vai influenciar diretamente a organização, o funcionamento e o relacionamento desses dois poderes no país.

Existem diferentes tipos de sistema de governo: parlamentarismo, presidencialismo e semipresidencialismo. Os dois primeiros são formas puras e o último é uma forma híbrida. Antes de abordarmos as características de cada um, cabe refletir sobre a importância do desenho constitucional nesse arranjo que define qual é o sistema de governo adotado em determinado país. A Constituição nacional comumente é o documento que trata, por um lado, dos direitos e deveres dos cidadãos e, por outro, de como se organiza e se exerce o poder político de um dado local.

Noutras palavras, a constituição do país normalmente define como o poder político é distribuído e quais são as atribuição e limites de cada instância de poder. Por conseguinte, estarão dispostas neste documento determinações sobre sistema de governo (como parlamentarismo e presidencialismo), sistema partidário (bipartidário, multipartidário), sistema eleitoral (como majoritário e proporcional), forma de governo (como monarquia e república), forma de estado (unitário, federado), regime político (democracia, autoritarismo, totalitarismo).

O Brasil, por exemplo, é uma república federativa com regime político democrático e sistema de governo presidencialista, que adota o multipartidarismo e combina os sistemas eleitorais majoritário e proporcional.

Consulte a [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#) para observar esses aspectos.

Observa-se que normalmente o desenho constitucional, portanto, estabelece uma parte elementar das regras do jogo político no país. As escolhas que caracterizam as instituições políticas daquele local poderão refletir no modo como se desenvolve a cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo, facilitando ou dificultando a governabilidade política. Nesse sentido, as especificidades de cada tipo de sistema de governo têm uma importância fundamental. Então, vamos conhecer os principais aspectos do parlamentarismo, do presidencialismo e do semipresidencialismo; centrando-nos, em maiores detalhes, nos dois primeiros que são as formas puras.

A série *House of Cards*, em suas versões [Inglesa](#) e [Estadunidense](#), ajuda-nos a entender como se dá essa negociação entre os poderes Executivo e Legislativo dentro da ideia de governabilidade política. A versão Inglesa permite-nos observar o jogo político num sistema de governo parlamentarista, enquanto a versão estadunidense retrata aspectos do presidencialismo.

2. OS TIPOS DE SISTEMA DE GOVERNO

2.1. Parlamentarismo

Parlamentarismo é um sistema de governo no qual o Poder Executivo é legitimado pelo Poder Legislativo. Isso significa que o povo vota para escolher quem serão os seus representantes no parlamento e estes atores políticos eleitos definirão quem ocupará o cargo de chefe de governo, denominado primeiro-ministro⁵. Essa indicação

5 Primeiro-ministro também pode ser chamado de premier e/ou chanceler.

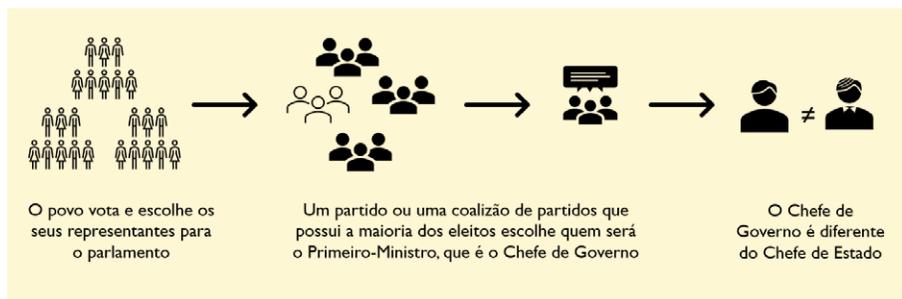
se dá a partir de uma correlação de forças políticas e partidárias (Reis, 2020). Geralmente, o primeiro-ministro será um representante do partido mais votado, isto é, daquela legenda que conseguiu conquistar o maior número de cadeira nas eleições para o parlamento. Em países multipartidários essa escolha, normalmente, precisa nascer de uma coalizão, na qual vários partidos se unem para decidir quem será o primeiro-ministro e, conseqüentemente, juntos, acabam por compartilhar o poder no governo. Em alguns casos, não há partido político ou coalizão que possua a maioria absoluta do parlamento, é o chamado governo minoritário. Diante disso, quase sempre, é o grupo que possui maioria relativa que assume os poderes em jogo, obtendo apoio de outros partidos de modo pontual (formal ou informal) para compor o governo.

Uma das principais características desse tipo de sistema político é a diferenciação entre o chefe de estado e o chefe de governo. O primeiro, normalmente, possui poderes bastante limitados e, muitas vezes, apenas simbólicos. É responsável pela legitimidade e pela continuidade do Estado, sendo o encarregado, muitas vezes, de representar o país nas relações externas e diplomáticas. Entre as suas funções mais comuns está, por exemplo, a chefia das forças armadas. Já o chefe de governo, chamado de primeiro-ministro, é o responsável pelas atribuições do poder Executivo e, portanto, possui importantes poderes de negociação e de ação política. A implementação de políticas públicas é sua responsabilidade, bem como trabalhar de modo coordenado com os demais ministros do governo.

A pergunta que poderia surgir nesta altura do capítulo é a seguinte: quem é e como é escolhido o chefe de estado? O parlamentarismo pode existir em locais que adotam monarquia ou república como forma de governo. No caso da monarquia, o chefe de estado será o rei, que geralmente é um cargo hereditário. No caso da república, será o presidente, que normalmente é escolhido e nomeado pelo parlamento por um período pré-determinado. Em alguns locais, como na Itália, além dos senadores e deputados, também votam para eleger o presidente vários

delegados que representam diferentes regiões do país. Lembrando que, em ambos os casos, o chefe de governo será o primeiro-ministro.

A figura apresentada a seguir pode nos ajudar a compreender o processo político eleitoral que caracteriza um sistema de governo parlamentarista.



O surgimento do parlamentarismo remonta ao período medieval, século XIII, na Inglaterra, quando os barões se uniram com parte do povo para questionar os poderes ilimitados e os privilégios do rei. Esse movimento deu origem a uma Carta Magna, assinada em 1215, que estabeleceu certos limites ao poder real e protegeu os direitos dos grandes barões, de modo que, ao assiná-la, o monarca se comprometeu a consultar o parlamento quando quisesse, por exemplo, aumentar os impostos.

O parlamentarismo moderno, portanto, é fruto de um longo processo histórico-político que visava diminuir os poderes do rei. De fato, como explica Cotta (1998), o grande período de desenvolvimento e fortalecimento do parlamentarismo foi o século XIX – considerado o século de ouro do parlamentarismo europeu. Num contexto de aumento progressivo do poder do parlamento e de intensificação dos conflitos com o rei, a monarquia constitucional cedeu definitivamente o lugar para o sistema de governo parlamentarista, em diversos países europeus. Com o passar dos anos, o modelo se transformou, evoluiu e se adaptou aos diferentes contextos.

Hoje, o parlamentarismo é adotado em países como: Austrália, Bélgica, Canadá, Espanha, Estônia, Guiné-Bissau, Grécia, Holanda, Índia, Inglaterra, Israel, Itália, Japão, República Tcheca, Suécia. Cabe

lembrar que, em cada país, o parlamentarismo adotado possui algumas particularidades, normalmente previstas e descritas na constituição.

2.2. Presidencialismo

O sistema de governo presidencialista tem uma história bastante diferente e um pouco mais recente quando comparado ao parlamentarismo. O presidencialismo nasceu no século XVIII, nos Estados Unidos, e surgiu de uma forma menos “espontânea” que o parlamentarismo. Na verdade, esse sistema de governo foi uma “invenção” dos constituintes estadunidenses e está totalmente vinculado ao momento de criação de um poder central capaz de coordenar as ex-colônias após a independência. Dessa forma, o sistema presidencialista foi uma escolha deliberada para resolver o problema de como organizar e dividir o poder entre treze colônias que se faziam, naquele momento, independentes. Que tipo de aliança deveriam adotar? Formariam um único país? Adotariam a mesma moeda? Adotariam a mesma legislação? Quem exerceria o poder Executivo?

Depois de decidir que gostariam de formar um único país federalista, ainda restava um problema a ser resolvido: as treze ex-colônias não queriam implementar algo semelhante à monarquia parlamentarista inglesa; buscavam um sistema de governo no qual o poder Executivo tivesse certa autonomia em relação ao poder Legislativo, de modo que se pudesse construir um sistema de pesos e contrapesos (*checks and balances*), no qual um poder tivesse liberdade de fiscalizar a ação do outro. A estratégia que solucionou este quebra-cabeça político foi a adoção do sistema de governo presidencialista.

Na obra *Da Democracia na América*, publicada pela primeira vez em 1835, Alexis de Tocqueville descreveu os momentos iniciais da democracia presidencialista nos Estados Unidos e analisou todas as características da engenharia constitucional do país, salientando a novidade que esse novo sistema representava. De acordo com Tocqueville, os constituintes americanos tinham uma tarefa difícil nas mãos, pois

visavam criar um poder Executivo que correspondesse à vontade e à escolha da maioria da população, mas que, apesar disso, fosse suficientemente forte para agir com certa liberdade dentro do seu espaço de atuação. Perceberam que a preservação do modelo republicano exigia que o representante do poder Executivo fosse submetido à vontade nacional. Nas palavras do autor “o presidente é um magistrado eletivo. A sua honra, os seus bens, liberdade e vida respondem constantemente perante o povo pelo bom uso do seu poder” (Tocqueville, 2007, p. 162).

A série estadunidense [John Adams](#), de cunho histórico, baseada em fatos e multipremiada, ajuda-nos a compreender como se deu o processo de fundação dos Estados Unidos e o surgimento do presidencialismo e do modelo contemporâneo de federalismo.

Como descrito por Tocqueville, no sistema de governo presidencialista, o chefe de governo é eleito pelo povo, sem intermediação do parlamento⁶. Nesse sistema, o chefe de governo também exerce a função de chefe de estado e acumula as prerrogativas dos dois cargos. O presidente é o responsável por escolher e nomear a equipe de governo, distribuindo as pastas ministeriais de acordo com a sua vontade. Como consequência, os ministros responderão ao presidente, não ao parlamento (Testa, 2020).

Se o presidente é eleito a partir do voto popular e de modo independente do parlamento, é provável que a sua relação com este último seja um pouco mais frágil do que no parlamentarismo, e isso pode influenciar na governabilidade política. Mesmo que o país seja bipartidário,

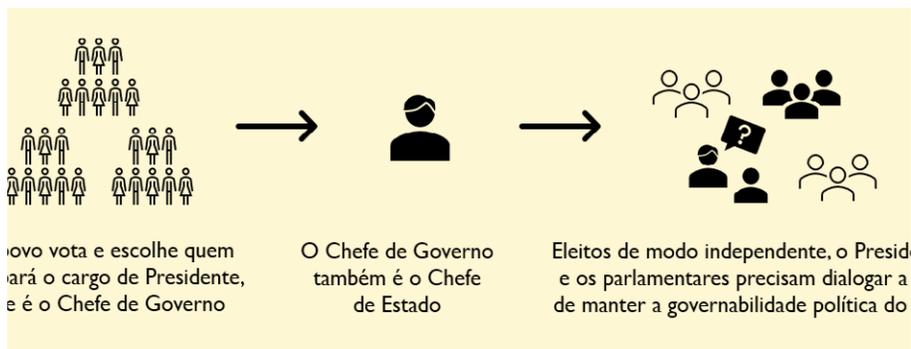
6 No caso dos Estados Unidos, a população não vota diretamente nos candidatos a presidente, mas vota nos delegados que irão compor o chamado colégio eleitoral e, formalmente, é o colégio eleitoral que elege o presidente. Essa “intermediação” eleitoral foi uma forma pensada pelos constituintes para evitar eleições de candidatos populistas e/ou, então, para filtrar possíveis radicalismos. Neste [vídeo](#), de outubro de 2020, produzido pela *BBC News Brasil*, é possível saber mais detalhes sobre esse processo eleitoral nos Estados Unidos.

existe a possibilidade de o presidente não conseguir alcançar maioria no parlamento, ou seja, que o partido que mais elegeu parlamentares não seja o mesmo partido do presidente. Por exemplo, nos Estados Unidos, quando o presidente não consegue formar maioria nas duas ou em uma das casas legislativas (*Senate* e *House of Representatives*), adota-se o nome de governo dividido – uma situação que, na verdade, é bastante comum. Nesse caso, o presidente precisa negociar e dialogar com a oposição para conseguir governar.

Quando se trata de um presidencialismo multipartidário, o cenário é ainda mais complexo porque as cadeiras podem ser ocupadas por vários partidos, tornando-se praticamente impossível que a maioria dos eleitos seja do mesmo partido que o presidente. Desse modo, é inevitável que o presidente construa alianças, principalmente com aqueles partidos e blocos partidários que têm uma orientação ideológica semelhante à sua ou que almejam a construção do mesmo projeto de governo e visam à promoção de determinadas políticas públicas. Veja, por exemplo, o caso do Brasil: em 2021, o Senado Federal era composto por representantes de 16 partidos e a Câmara dos Deputados, por sua vez, possuía parlamentares de 24 legendas partidárias.

Para saber mais detalhes sobre a composição do Congresso Nacional Brasileiro, consulte os websites do [Senado Federal](#) e da [Câmara dos Deputados](#).

A figura apresentada a seguir pode nos ajudar a compreender o processo político eleitoral que caracteriza um sistema de governo presidencialista.



Hoje, o presidencialismo ainda é o sistema de governo dos Estados Unidos e, também, é adotado em diversos países, por exemplo: Angola, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, El Salvador, Equador, Filipinas, Guatemala, Honduras, Indonésia, México, Nicarágua, Nigéria, Panamá, Quênia, Serra Leoa, Uruguai, Venezuela. Vale lembrar que esses países possuem pequenas particularidades em seus sistemas presidencialistas, isso significa que as normas que regem os seus funcionamentos não são totalmente idênticas.

Para conhecer os detalhes de desenhos constitucionais de diversos países, acesse o [The Comparative Constitutions Project](#). Esse projeto é uma iniciativa da Universidade do Texas e abriga dados sobre várias constituições do mundo.

2.3. As principais diferenças entre o Parlamentarismo e o Presidencialismo

Notamos que os dois tipos puros de sistema de governo possuem diferenças importantes no que diz respeito à figura responsável pelo poder Executivo e, também, no tipo de relação que este poder estabelece com o poder Legislativo. Para que possamos compreender melhor esses pontos, nesta sessão, vamos elencar as cinco principais diferenças entre o parlamentarismo e o presidencialismo, e aprofundar os conhecimentos sobre o funcionamento desses dois sistemas de governo.

- O primeiro aspecto que podemos destacar é que no parlamentarismo existe uma diferenciação entre os cargos de chefe de governo e chefe de estado, sendo que o primeiro possui mais funções e poderes políticos do que o segundo. No caso do presidencialismo não existe essa divisão, o chefe de governo também assume as funções de chefe de estado e acumula as prerrogativas e poderes dos dois cargos.
- Como já mencionado, uma das principais diferenças entre esses sistemas de governo é que no presidencialismo existe uma clara divisão entre os poderes Executivo e Legislativo. Essa era a intenção dos constitucionalistas estadunidenses quando criaram esse sistema de governo. No parlamentarismo, costuma-se dizer que existe uma espécie de fusão entre os poderes Executivo e Legislativo.
- A fusão citada no tópico anterior refere-se, especialmente, ao fato de no parlamentarismo o detentor dos poderes executivos é indicado pelo parlamento – o chamado primeiro-ministro. Já no presidencialismo, essa figura política é eleita pelo voto popular e é chamada de presidente.
- Outra diferença fundamental é que no parlamentarismo o mandato do primeiro-ministro pode ser considerado variável e marcado por certa flexibilidade temporal, pois os parlamentares (especialmente aqueles que formam oposição ao primeiro-ministro) podem apresentar uma proposta de moção de censura (ou moção de desconfiança) com o intuito de constranger ou derrubar o governo. Essa moção é aprovada ou rejeitada a partir de uma votação no próprio parlamento (voto de censura ou voto de desconfiança). Se aprovada a moção, o primeiro-ministro deve renunciar e nesse caso, se houver um acordo entre os parlamentares, um novo governo pode ser formado sem que haja a necessidade de convocar novas eleições para o parlamento. Num exemplo de julho de 2020, o parlamento da Somália utilizou o voto de desconfiança para derrubar o primeiro-ministro Hassan Ali Khairé. Essa prerrogativa do parlamento não existe no presidencialismo – o que caracteriza o mandato do

presidente como algo mais fixo, marcado por uma maior rigidez temporal. O sistema presidencialista suporta uma ferramenta denominada *impeachment* (impedimento), que se refere à deposição do presidente. No entanto, esse processo é muito mais complexo que o voto de desconfiança porque, normalmente, o presidente precisa ter cometido um crime de responsabilidade. Assim, em termos teóricos, o *impeachment* deveria ser algo mais raro e utilizado com bastante prudência se comparado ao voto de desconfiança; falaremos mais sobre isso nas próximas sessões. Como exemplo de *impeachments*, podemos citar os casos dos ex-presidentes brasileiros Fernando Collor de Mello, em 1992, e Dilma Vana Rousseff, em 2016.

- Outra ferramenta política que apenas o sistema de governo parlamentarista possui é a possibilidade de dissolução do parlamento e a convocação de novas eleições. Nesse caso, o procedimento mais comum é o primeiro-ministro solicitar que o chefe de estado declare extintos os mandatos dos parlamentares e convoque novas eleições. O resultado dessa nova eleição pode determinar se o primeiro-ministro permanece ou não no cargo. Como exemplo, em dezembro de 2020, o primeiro-ministro de Israel, Binyamin Netanyahu, dissolveu o parlamento porque não conseguiu aprovar um novo orçamento, o que conduziu o país para uma quarta eleição em menos de dois anos. Nos países presidencialistas não existe nada parecido com essa ferramenta, portanto o presidente não tem a possibilidade de solicitar novas eleições para compor o parlamento.

As diferenças entre o parlamentarismo e o presidencialismo também podem influenciar no modo como se exerce o poder democrático, o que resulta em dois diferentes modelos de democracia (consensual e majoritário). Para saber mais, consulte a obra *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*, de **Arend Lijphart**, publicada em 1999.

Organizamos e resumimos as principais diferenças entre o parlamentarismo e o presidencialismo no quadro apresentado a seguir.

Parlamentarismo	Presidencialismo
Chefe de Estado (Rei ou Presidente) Chefe de Governo (Primeiro-Ministro)	Presidente (Chefe de Estado = Chefe de Governo)
Primeiro-Ministro indicado pelo Parlamento	Presidente escolhido em eleição popular
Fusão dos poderes Executivo e Legislativo	Separação clara dos poderes Executivo e Legislativo
Mandato Variável (Flexibilidade Temporal)	Mandato Fixo (Rigidez Temporal)
Com possibilidade de dissolver o parlamento	Sem possibilidade de dissolver o parlamento

2.4. Um tipo misto ou híbrido: o semipresidencialismo

Como o nome já revela, esse sistema de governo é uma mistura das duas formas puras (parlamentarismo e presidencialismo) e em cada país onde é adotado possui características bastante específicas. Em geral, o que acontece é que o poder Executivo é compartilhado entre um chefe de governo e um chefe de estado, de modo que este último possui mais poder que num sistema parlamentarista. É como se regras específicas dos dois sistemas puros convivessem de modo harmônico e resultassem numa presença mais ativa do chefe de estado nas decisões e ações políticas. Dessa forma, no semipresidencialismo, coexistem um chefe de estado eleito pelo povo (como no sistema presidencialista) e um chefe de governo que é politicamente responsável perante o parlamento (como no sistema parlamentarista).

O sistema semipresidencial foi “inventado” na Alemanha, durante o período conhecido como República de Weimar, quando os redatores da Constituição almejavam evitar um parlamentarismo semelhante àquele encontrado na França e na Inglaterra, e aplicar um novo tipo de sistema de governo na sua III República. Propuseram, então, uma modalidade híbrida, na qual a figura do presidente fosse suficientemente forte para

se contrapor a qualquer tipo de assembleísmo que pudesse emergir no parlamento. Entretanto, essa inovação surgiu num momento atribulado da história alemã e a operacionalização do sistema não foi capaz de conter ou evitar a ascensão do nazismo e o comprometimento da democracia naquele país (Cintra, 2004).

Alguns anos depois, já na segunda metade do século xx, a Constituição francesa de 1958 reviveu esse modelo híbrido ou misto. A partir de então, a França teria um presidente eleito pelo povo e não pelo parlamento. Nesse novo sistema, as decisões políticas mais relevantes são tomadas pelo Conselho de Ministros, chefiado pelo presidente da república. Já as decisões de cunho administrativo ficam a cargo do Gabinete, que é chefiado pelo primeiro-ministro (Barreiros Neto, 2020).

Maurice Duverger, o pai dos estudos sobre organizações partidárias, foi o primeiro autor a trazer o sistema de governo híbrido para o centro do debate teórico da ciência política e da sociologia política, utilizando o termo semipresidencialismo. A obra *Échec au roi*⁷, publicada em 1978, na França, foi escrita na véspera de uma eleição que poderia resultar numa maioria de esquerda no parlamento diante de um presidente da república de direita (que só deixaria o cargo em 1981). Assim, poderia se formar um quadro de “coabitação” – um caso específico dos sistemas de governo híbridos, quando o chefe de estado e o chefe de governo possuem orientações político-ideológicas diferentes. Diante desse contexto, Duverger preocupou-se em realizar uma síntese daquilo que já havia sido produzido sobre o curioso sistema misto implementado na França e aprofundar a análise sobre o tema. Até hoje, essa é uma das obras mais importantes sobre o semipresidencialismo.

Apesar de ser um tipo de sistema de governo bastante recente, já são vários os países que o adotam, por exemplo: Argélia, Cabo Verde, França, Moçambique, Polônia, Portugal, Rússia, Senegal, Timor-Leste, Ucrânia. Mais do que nos tipos puros, o semipresidencialismo tem particularidades muito importantes em cada país em que é adotado. Por exemplo,

7 Na edição brasileira, a obra recebeu o nome de *O regime semipresidencialista*.

Portugal e França adotam esse sistema de governo, mas as prerrogativas e o papel do presidente são muito diferentes; em Portugal, o presidente tem menos poderes de governo do que o presidente da França, de modo que alguns estudiosos, como Paulo Márcio Cruz (1998), denominam o sistema português como um “parlamentarismo presidencializado”.

Neste [vídeo](#), de outubro de 2020, que pode ser acessado na plataforma YouTube, a professora **Argelina Figueiredo** define os sistemas de governo aqui mencionados, abordando as suas origens e as suas principais diferenças.

3. O PARLAMENTARISMO E O PRESIDENCIALISMO NO BRASIL

○ Brasil possui uma tradição como república presidencialista, mas já adotou por curtos períodos experiências parlamentaristas. Alguns historiadores afirmam que o parlamentarismo foi implementado pela primeira vez, no Brasil, no período Imperial, no segundo reinado de D. Pedro II. Mas o modelo adotado na época está bastante distante daquilo que entendemos por parlamentarismo, tanto que ficou conhecido como “parlamentarismo às avessas”, pois a figura do primeiro-ministro, que era chamado de Presidente do Conselho de Ministros, não era indicada por um parlamento, mas sim pelo poder Moderador, que era exercido pelo próprio D. Pedro II.

Com a proclamação de república, em 1889, iniciou-se a era presidencialista no Brasil, que se caracterizou, ao longo dos anos, por transformações decorrentes de diferentes desenhos constitucionais adotados no país e por vários momentos de instabilidade política. Foi num desses períodos de crise política que o país adotou uma nova experiência parlamentarista, desta vez uma versão mais próxima do parlamentarismo tradicional. A renúncia de Jânio Quadros, em 1961, inaugurou uma tensão no país, pois as elites políticas não estavam satisfeitas com o fato do

vice-presidente, João Goulart (Jango), assumir o poder, devido à sua vinculação ao trabalhismo e à figura de Getúlio Vargas. O parlamentarismo foi a opção adotada para aceitar a posse de Jango. A emenda constitucional aprovada, previa, entretanto, a realização de um plebiscito para definir se daria ou não continuidade ao sistema de governo adotado. Realizado em 1963, o plebiscito resultou na volta do presidencialismo. Logo, porém, um golpe militar deu vida a um regime autoritário que durou mais de 20 anos.

Com o término do regime militar, a constituinte brasileira escolheu o presidencialismo como o sistema de governo a ser adotado para dar sustentabilidade para a nova democracia brasileira. Promulgada em 1988, a Constituição previa um plebiscito, a ser realizado em 1993, para que a população definisse se o Brasil permaneceria uma república presidencialista. Mais de 65% da população escolheu a república como forma de governo e mais de 55% votou no presidencialismo para ser o sistema de governo do país.

Consulte o [website do Tribunal Superior Eleitoral](#) para obter mais informações sobre os resultados do plebiscito que aconteceu, no Brasil, em 1993.

Presidencialismo Brasileiro X Presidencialismo Estadunidense

A dúvida a respeito das similaridades entre os sistemas de governo desses dois países é bastante comum, por isso, destacaremos, aqui, de modo rápido e objetivo essa comparação. De fato, os dois países possuem o mesmo tipo de sistema de governo, mas os seus contextos político-institucionais são diferentes e influenciam o modo como o presidencialismo é operacionalizado na prática política. Para compreender as diferenças, precisamos observar outros aspectos do desenho constitucional desses países – por exemplo, o sistema partidário. O Brasil é presidencialista e multipartidário, isto é, existem diversas legendas registradas no Tribunal Superior Eleitoral que podem apresentar candidatos às eleições para o Executivo e para o Legislativo. Nas últimas eleições brasileiras para presidente, por exemplo, concorreram 13 candidatos de diferentes partidos e/ou coligações. Além disso, no início de 2021, atuavam na Câmara dos Deputados brasileira representantes de 24 partidos diferentes. Os Estados Unidos são um país presidencialista bipartidário (na verdade, existem vários partidos, mas eles não possuem força eleitoral que os tornem representativos dentro do sistema político nacional, devido ao tipo de sistema eleitoral adotado no país), dessa forma, concorrem de modo efetivo ao cargo de presidente os representantes de apenas dois partidos – Republicanos e Democratas. Essa configuração mantém-se quando nos referimos aos cargos no congresso estadunidense, pois a maior parte das cadeiras é ocupada por representantes desses dois grupos. Esse arranjo institucional vai influenciar no modo como se organiza a relação entre o poder Executivo e o poder Legislativo em cada país, pois num sistema bipartidário é muito maior a chance de o presidente ter maioria no parlamento. Isso facilita as negociações e, conseqüentemente, a governabilidade política.

Outro ponto que merece destaque: no Brasil o sistema eleitoral majoritário de turno duplo caracteriza a eleição presidencial, e vence o pleito quem tem a maioria dos votos diretos dos cidadãos. Nos Estados Unidos, por sua vez, a escolha do presidente se dá pela conquista dos delegados divididos nos 50 estados da federação. Normalmente, um candidato que vence a eleição no estado X soma a totalidade dos delegados daquele estado, vencendo a eleição quem tem mais delegados e não quem conquista mais votos diretos dos cidadãos de toda a nação.

4. O DEBATE TEÓRICO CONTEMPORÂNEO

O debate teórico sobre a implementação de sistemas de governo presidencialistas ou parlamentaristas é muito antigo e envolveu diversos autores ao longo do tempo. Todavia, podemos afirmar que no fim da década de 1980 houve um fortalecimento desse tema dentro da ciência política devido aos processos de transição de regimes autoritários para regimes democráticos pelos quais passavam diversos países, em especial aqueles localizados no leste europeu e na América Latina – era a chamada “terceira onda de democratização” (Huntington, 1994).

Diante desses processos de transição, a grande preocupação dos cientistas políticos era a adoção de sistemas de governo que garantissem a manutenção, a estabilidade e a consolidação do regime democrático nessas regiões. Num processo de escolha sobre quais desenhos constitucionais iriam conduzir essa nova experiência democrática, o ensaio de Juan Linz, publicado em 1985, fez-se popular no debate político constituinte nos países da América Latina. Nesse texto, o autor espanhol aborda as diferenças entre parlamentarismo e presidencialismo, afirmando que o último seria mais passível de instabilidade e talvez não fosse a melhor escolha para as novas democracias.

Para Juan Linz, o fato dos poderes Executivo e Legislativo terem legitimidade e mandatos independentes pode ser visto, num primeiro momento, como uma grande virtude do sistema, mas poderia se transformar num dos males do presidencialismo; os conflitos entre os dois poderes facilmente transformar-se-iam em impasses que resultariam em ruptura dos regimes democráticos. Sem as ferramentas políticas previstas no parlamentarismo (o voto de desconfiança para remover o presidente ou a possibilidade de dissolução do parlamento), as possíveis crises políticas entre os dois poderes acabariam sendo resolvidas a partir de soluções não previstas na constituição – golpes militares, por exemplo (Linz, 1990, 1992; Linz & Valenzuela, 1994).

Vários autores complementaram ou questionaram a tese apresentada nos ensaios escritos por Linz. Shugart & Carey (1992), por exemplo, destacaram que essa análise tomava como referência o modelo de presidencialismo estadunidense, mas existem diversos sistemas presidencialistas que foram implementados ao redor do mundo e estes possuem as suas especificidades, que podem fortalecer ou amenizar as problemáticas identificadas por Linz e seus coautores.

Mainwaring (1990, 1993), por sua vez, argumentou que a possibilidade de instabilidade política não residia no presidencialismo por si só, mas na combinação entre presidencialismo e multipartidarismo. Para esse autor, essa seria uma “combinação explosiva”, pois aumentaria as chances de presidentes serem eleitos sem possuir o apoio da maioria no parlamento, o que poderia conduzir a problemas de governabilidade política e de paralisia decisória, pois seria muito difícil manter uma coalizão de governo com tantos atores partidários envolvidos.

Conforme já mencionado, pós-regime militar, a nova democracia brasileira nasceu presidencialista e multipartidária – ou seja, havia muitas chances de o Brasil ser um exemplo dessa combinação explosiva, mas o país acabou adotando um desenho constitucional que somado aos diferentes e heterogêneos interesses da classe política resultou no chamado presidencialismo de coalizão.

5. O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Em 1988, Sérgio Abranches publicou um artigo no qual definia o termo presidencialismo de coalizão para se referir a “um traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira” que combinava o sistema proporcional para eleições legislativas (Câmara dos Deputados), o multipartidarismo e o presidencialismo. Sob tais características o Executivo organizava-se com base em grandes coalizões no Congresso. Abranches (1988) percebeu que a possível “combinação explosiva” de presidencialismo com multipartidarismo encontrou no contexto brasileiro uma espécie de “solução cooperativa” na relação entre os poderes Executivo e Legislativo.

Ainda de acordo com a tese de Abranches, embora sujeito a instabilidades que poderiam ser evitadas num sistema parlamentarista, o presidencialismo brasileiro consegue alcançar certo grau de governabilidade, mesmo diante de um parlamento fragmentado – composto por vários partidos. Isso só é possível porque o modo como o presidencialismo brasileiro foi desenhado oferece mecanismos e incentivos estatais, que, se forem devidamente bem mobilizados pelo presidente, favorecem a formação de coalizões legislativas que darão suporte ao poder Executivo dentro do Legislativo. Noutras palavras, o presidente da República tem a possibilidade de utilizar cargos, verbas, influência decisória e toda uma série de recursos estatais para negociar apoio parlamentar.

No âmbito legislativo, o parlamentar atuaria motivado pela possibilidade de distribuir esses recursos estatais para a sua base eleitoral e, em certa medida, motivado por interesses partidários, pois se trabalhasse com seus colegas numa ação coordenada e coesa dentro do partido poderiam, juntos, aumentar o poder de barganha diante do Executivo. Diante desse quadro, para Abranches (1988), o presidencialismo multipartidário era a melhor opção a ser adotada no Brasil; o desafio, entretanto, era encontrar mecanismos que pudessem barrar as possíveis instabilidades.

Neste [vídeo](#), de dezembro de 2018, que pode ser acessado na plataforma YouTube, o professor **Sérgio Abranches** fala sobre os detalhes do presidencialismo de coalizão, hoje, no Brasil.

As hipóteses teóricas de Abranches (1988) a respeito do “presidencialismo de coalizão” influenciaram uma série de outros trabalhos que caracterizaram o início de importantes estudos empíricos no Brasil sobre o poder Legislativo e a sua relação com o poder Executivo. Argelina Figueiredo e Fernando Limongi foram os pioneiros na realização de pesquisas com dados quantitativos sobre as votações nominais e a disciplina partidária no Congresso brasileiro. Esses estudos descreveram com base em dados empíricos o funcionamento do presidencialismo de coalizão teorizado por Sérgio Abranches.

Seguindo o argumento de Shugart & Carey (1992) de que não existia um único modelo de presidencialismo, Figueiredo e Limongi (1999) comparam o sistema presidencialista brasileiro estabelecido de 1946 a 1964, pela Constituição de 1946, com o sistema presidencialista adotado a partir da Constituição de 1988, e destacam as importantes diferenças entre esses dois períodos. Os autores perceberam que a estabilidade do período mais recente, isto é, do presidencialismo de coalizão, deve-se, principalmente, aos poderes legislativos que o presidente possui, conhecidos como os “poderes de agenda do Executivo”, que incluem: a possibilidade de editar medidas provisórias, de iniciar projetos de lei, de solicitar pedidos de urgência para tramitação de determinados projetos, de controlar o orçamento e, ainda, de vetar total ou parcialmente um projeto de lei aprovado no Congresso. O fato é que a Constituição de 1988 manteve muitos dos poderes legislativos que foram dados ao Executivo ao longo do período autoritário. Assim, os autores enfatizam haver uma continuidade, pouco notada, entre a época do regime militar e a atualidade.

As pesquisas de Figueiredo e Limongi (1999) também mostraram que os partidos brasileiros possuem um considerável grau de coesão in-

terna, de modo que o comportamento dos parlamentares não era totalmente imprevisível. Os autores também observaram o grau de sucesso na aprovação de agenda legislativa do Executivo e, conseqüentemente, a natureza do apoio político com que o Executivo contou no Congresso Nacional. O Legislativo brasileiro não demonstrou ser uma instância institucional de veto à agenda do Executivo. Isto é, para os autores, não parece verdade a ideia de que, em todo e qualquer regime presidencialista, os parlamentares possuem apenas uma estratégia dominante: a de não cooperar com o Executivo. Figueiredo e Limongi (1999) demonstram que o Executivo pode utilizar os recursos que possui para conduzir os parlamentares a um posicionamento de cooperação com o governo.

Essa agenda de pesquisa foi desenvolvida por vários estudiosos do tema, no Brasil, ao longo dos anos, e a relação entre Executivo e Legislativo ainda é um tópico que merece atenção dentro da ciência política brasileira. Isso porque, no limite, mesmo com todos esses poderes e prerrogativas que a Constituição brasileira oferece ao presidente da República, se o poder Legislativo se unir contra ele e colocar em votação um possível processo de *impeachment*, são altas as chances de o presidente ser deposto, como mostram os casos de Fernando Collor e Dilma Rousseff – especialmente se houver algum tipo de crise política no país e desaprovação do governo por parte da população.

Por conseguinte, esses poderes do presidente só são plenamente efetivos se ele contar com apoio de uma coalizão majoritária dentro do Congresso. Isso demonstra que o presidencialismo de coalizão depende, sobretudo, de um compartilhamento de agenda e de interesses entre o poder Executivo e os partidos que lhe apoiam no Legislativo. Algo que já tem sido abordado por autores como Andrea Freitas (2016), que propôs o termo “presidencialismo *da* coalizão” para descrever o fato de que existe um compartilhamento de poder e de responsabilidades sobre o conjunto de políticas, de modo que todos os partidos que compõem a coalizão possuem um papel na formulação e implementação das políticas.

Neste [vídeo](#), de maio de 2018, que pode ser acessado na plataforma YouTube, o professor **Aníbal Pérez Liñan** fala sobre os principais aspectos do processo de impeachment.

Para saber mais sobre a tradição de estudos legislativos no Brasil, consulte o capítulo escrito por **Carolina Corrêa e Paulo Peres**, “Governabilidade e comissões: três gerações de estudos legislativos no Brasil”, no livro *Governabilidade: para entender a política no Brasil*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos ao longo deste texto, cada sistema de governo possui características específicas sobre a distribuição dos poderes políticos e isso influencia a relação estabelecida entre os poderes Executivo e Legislativo e, conseqüentemente, a governabilidade política do país. Vários autores já escreveram sobre vantagens e desvantagens de cada sistema de governo, discutimos parte disso na sessão sobre o debate teórico contemporâneo, mas a verdade é que cada modelo adotado possui certo grau de instabilidade e o modo como isso irá influenciar o sistema político do país, como um todo, depende muito do desenho constitucional adotado e do contexto histórico-político e cultural daquele local.

Um tópico que merece atenção, nesse sentido, é pensar que instrumentos e estratégias podem ser colocados em pauta para evitar as possíveis crises políticas decorrentes de determinados desenhos constitucionais e, principalmente, do tipo de sistema de governo adotado. Observamos que, no continente americano, tem se tornado mais frequente o uso do *impeachment*. Podemos citar o recente processo aberto contra o ex-presidente Donald Trump nos Estados Unidos. Estaria o sistema presidencialista em crise? Ou este é um sistema de governo que, realmente, está sempre exposto a certa instabilidade e o *impeachment*

tem sido adotado, de modo mais frequente, para “resolver” esses impasses, numa tentativa de “copiar” o voto de desconfiança dos sistemas parlamentaristas?

No caso do Brasil, em menos de 25 anos, foram depostos dois presidentes com a utilização do *impeachment*. Isso significa que o presidencialismo de coalizão está vivenciando uma crise? Ou, então, “apenas” significa que alguns presidentes não possuem habilidades suficientes para coordenar essa cooperação entre os poderes e construir um governo de coalizão? Esse debate, e os seus possíveis desdobramentos, ainda está sendo traçado pelos analistas políticos e esse é um tema que, provavelmente, se fortalecerá como uma agenda de pesquisa nos estudos contemporâneos da ciência política.

Neste [vídeo](#), de agosto de 2016, que pode ser acessado na plataforma YouTube, o professor **Paulo Peres** responde o atual questionamento: estaria o presidencialismo de coalizão em crise?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio H. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31 (1), p. 5-34.

BARREIROS NETO, Jaime (2020). “Semipresidencialismo”. In: SOUZA, Cláudio. A.; ALVIM, Frederico F.; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto (Coordenadores). *Dicionário das Eleições*. Curitiba: Juruá.

CINTRA, Antônio O. (2004). “Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições?” In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O. (Organizadores). *Sistema Político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Unesp Ed.

CORRÊA, Carolina; PERES, Paulo (2018). “Governabilidade e comissões: três gerações de estudos legislativos no Brasil”. In: DANTAS, Humberto (Organizador). *Governabilidade: para entender a política no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

COTTA, Malrizio (1998). “Parlamentarismo”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giafranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

CRUZ, Paulo M. (1998). *Parlamentarismo em Estados Contemporâneos: os modelos da Inglaterra, de Portugal, da França e da Alemanha*. Itajaí: UNIVALI; Blumenau: FURB.

DUVERGER, Maurice (1993). *O regime semipresidencialista*. São Paulo: Sumaré.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: FGV.

FREITAS, Andrea (2016). *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

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

LINZ, Juan J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, 1 (1), p. 51-69.

LINZ, Juan J. (1991). “Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença?” In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP; Sumaré.

LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (1994). *The Failure of democracy II: The case of Latin America*. Baltimore MD: John Hopkins University Press.

LIJPHART, Arend (2019). *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MAINWARING, Scott (1990). Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review*, 25 (1), p. 157-179.

MAINWARING, Scott (1993). Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative political studies*, 26 (2), p. 198-228.

REIS, Guilherme S. (2020). “Parlamentarismo”. In: SOUZA, Cláudio. A.; ALVIM, Frederico F.; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto (Coordenadores). *Dicionário das Eleições*. Curitiba: Juruá.

SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

TESTA, Graziella G. (2020). “Presidencialismo”. In: SOUZA, Cláudio. A.; ALVIM, Frederico F.; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto (Coordenadores). *Dicionário das Eleições*. Curitiba: Juruá.

TOCQUEVILLE, Alexis (2007). *Da democracia na América*. Estoril: Princípiã.

1.4 LÓGICA FEDERATIVA E PRINCÍPIOS DA DIVISÃO DOS PODERES

Graziele Silotto

INTRODUÇÃO

Agora que já tratamos nesse livro sobre o funcionamento do presidencialismo e do parlamentarismo, falaremos sobre a organização interna de um país. Vamos fazer um exercício mental: o que define os limites da ação estatal são as fronteiras de um Estado, certo? Dessa forma, o governo brasileiro, por exemplo, cria legislação para dentro dos limites do Brasil, ou seja, até a sua fronteira.

As fronteiras de um Estado são fruto de decisões políticas. As primeiras fronteiras foram oficialmente criadas com o Tratado de Paz de Westfalia, que deu fim à Guerra dos 30 anos, na Europa em 1648. Com o tratado, linhas imaginárias foram traçadas para delimitar o poder de cada um dos Estados, trazendo a paz. Mas o que quero dizer recorrendo à história? Quero dizer que fronteiras são artificiais e criadas por políticos por razões também políticas (das quais falaremos adiante).

Mas, para além dessas fronteiras entre os Estados, há também as fronteiras internas. Essas fronteiras internas acabam influenciando a vida cotidiana das pessoas todo o tempo. Pense nas placas que você vê, ao viajar de carro, que delimitam municípios e estados. Pense também nos impostos que você paga: alguns são municipais, como o IPTU; outros são estaduais, como o IPVA; outros, ainda, são federais, como o

Imposto de Renda. Esses são exemplos nos quais o poder central (poder de arrecadação) é dividido, compartilhado. Ainda que a divisão não interfira na soberania nacional, é possível que os Estados compartilhem seu poder político de acordo com as fronteiras.

Uma forma possível de fazê-lo é por meio de uma organização estatal chamada **federalismo**. Falaremos adiante sobre o federalismo enquanto uma possibilidade de organização estatal. Exploraremos suas características e o que a ciência política tem a dizer sobre o assunto. Por fim, enfocaremos no caso brasileiro de federalismo, explicando seu funcionamento e exemplificaremos com o caso da educação no Brasil.

ORGANIZAÇÃO DO ESTADO: UNITÁRIO OU DIVISÃO DE PODERES

Mas do que estamos falando, afinal? Existem várias formas de um Estado se organizar, mas uma distinção primordial é se ele compartilha seu poder ou se o centraliza. Em outras palavras, se ele é um Estado do tipo unitário ou não. Quando chamamos um Estado de unitário estamos falando de um sistema centralizado de organização política: existe um poder, uma entidade central, que coordena todas as atribuições políticas, sem subdivisões territoriais. Por exemplo, a Irlanda é um exemplo de Estado unitário, já que lá não há entes subnacionais, apenas um governo central. A Inglaterra é um caso semelhante, já que não há divisões políticas internas.

Outro exemplo clássico é a China, onde o governo central tem autoridade sobre todas as províncias do país (com exceção de Hong Kong, que é uma região administrativa especial). Há delegação de poder desse governo central em relação aos governos das províncias, mas eles não têm autonomia, de forma que respondem ao governo da China e apenas cumprem as atribuições que lhes são designadas pelo governo do país.

A China é um exemplo de Estado unitário descentralizado: é unitário, porque não há fragmentação do poder unitário central, mas é

descentralizado porque seções territoriais têm algumas competências políticas, ainda que isso não signifique a criação de diferentes ordens jurídicas ou implique na criação de um Poder Legislativo local ou regional/estadual. Nesse caso, não há divisão de poder, apenas uma delegação de tarefas específicas.

Diferentemente, um Estado pode distribuir ou dividir seu poder central entre diferentes níveis. Esses entes, ou unidades federativas, são dotados de receita própria e autonomia, definida formalmente, contando com um Poder Legislativo e um árbitro (uma corte superior) para a defesa e proteção perante os demais níveis de governo. Quando há divisão de poder entre diferentes níveis de governo, há duas possibilidades de organização estatal: confederações e federações. A figura abaixo resume essas possibilidades:

Figura 1. Organizações do Estado



Para uma exposição didática e animada sobre o assunto, recomendo a [aula do professor Bruno Silva, para a Oficina Municipal](#), na qual ele fala sobre organização do Estado.

Estados confederados são aqueles nos quais os diferentes níveis são tão poderosos quanto o próprio governo central. O imperativo, nesses sistemas, é que diferentes entes se unem quando é vantajoso e acordado *a priori*, mas governam de forma autônoma e individualmente como regra. Esse é o caso, por exemplo, dos Estados Unidos da América até a definição da Constituição de 1787.

Já em relação ao federalismo, a soberania pertence ao governo central. Aos entes cabe legislar sobre políticas específicas, delegadas pelo governo central. Os entes têm relativa liberdade em relação às decisões políticas e sua organização se dá com base no território: fronteiras traçadas politicamente definem as circunscrições federativas. Esse é o caso do Brasil, que conta com três diferentes níveis de governo: a União, os estados e os municípios.

Nas federações, portanto, há um princípio de auto-organização e governo de cada uma das unidades. Elas devem, ainda, se administrar e contar, para tal, com autonomia financeira – ainda que tudo isso seja, de alguma forma, definido constitucionalmente. Os Estados Unidos da América, por exemplo, contam com um federalismo fortalecido: lá o governo de cada estado decide uma miríade de questões, regulando até mesmo o funcionamento das eleições, incluindo as eleições nacionais.

Acompanhe no filme “Recontagem”, da HBO, um exemplo de como o funcionamento das eleições nacionais por meio de regras diferentes acaba gerando resultados diferentes e até possíveis problemas, como na eleição entre George W. Bush e Al Gore, em 2000.

[Recontagem \(HBO, 2007\)](#)

No Brasil, diferentemente, o funcionamento das eleições é matéria de decisão da União, que deve regular, por meio do Tribunal Superior Eleitoral, como os pleitos devem acontecer. Você pode checar as regras básicas das eleições brasileiras no site do Tribunal Superior Eleitoral.

[Processo Eleitoral Brasileiro \(TSE\)](#)

FEDERALISMO: COMPARTILHAMENTO DE PODER

Uma noção clássica da diferença entre um governo unitário e outro com divisão de poderes é feita por Lijphart (2003), que classifica os sistemas políticos do mundo em dois tipos ideais: majoritário e consensual. Ao primeiro pertencem países de governo unitário, como o Reino Unido. Governos unitários, nesses países, funcionariam bem dadas as baixas diferenças ou o baixo número de clivagens nessas sociedades.

Por outro lado, Lijphart (2003) afirma que tais modelos não são apropriados para países marcados por grandes diferenças étnicas, linguísticas, religiosas, econômicas, entre outras. Assim, nesses países com tais clivagens, o compartilhamento de poder funcionaria de forma a garantir representação para as diferentes minorias, evitando grandes conflitos por interesses políticos no governo. Esses países, os quais o autor chama de “consensuais”, adotam, no geral, um sistema federativo.

É o caso, por exemplo, da Bélgica. Lá, parte da população fala francês, e a outra parte fala holandês. Assim, por conta de suas clivagens étnicas/linguísticas, o país adota um Estado federativo. Esse é, também, o caso do Brasil. Ainda que não conte com clivagens linguísticas, étnicas ou religiosas, o país tem profundas divisões socioeconômicas entre as diferentes regiões do país, sobretudo com o sul e sudeste muito desenvolvidos e as regiões norte e nordeste com baixos níveis de desenvolvimento.

Para aprender mais sobre as desigualdades brasileiras, confira a obra **“Trajetórias das Desigualdades”** organizada pela professora Marta Arretche (Editora Unesp, 2015).

Assim, o federalismo – a divisão de poderes entre os diferentes estados e municípios – tem como intuito diminuir as assimetrias geradas pelas diferenças socioeconômicas (Arretche, 2009). Hoje, por outro lado, a literatura é cética sobre se esse objetivo é cumprido pelo federalismo (Beramendi, 2007).

Para além da diferenciação de Lijphart, há muitas formas de caracterizar o federalismo, e entre essas caracterizações uma ideia fundamental em comum: a de que o federalismo é um sistema de organização do Estado no qual há dois ou mais níveis com autoridade formal sobre o território e os cidadãos desse território (Souza, 2008). Essa autoridade é dotada de algum grau de autonomia pré-definido pelo governo central.

Há interpretações que reforçam o federalismo como um pacto (Elazar, 1991), no qual unidades subnacionais concordam em exercer alguns poderes com autonomia, mas os compartilham com o poder central, a União. Essa perspectiva tem pontos importantes, mas por vezes ignora possíveis conflitos que podem decorrer dessa dinâmica de compartilhamento de poder (Souza, 2008).

Outros estudos focam na descentralização que poderia, por um lado, favorecer a competição entre os diferentes níveis de governo, gerando maior eficiência do ponto de vista das políticas. Longe de ser consensual, essa perspectiva continua em debate hoje (Beramendi, 2007, por exemplo).

Há os que aproximam a ideia de federalismo de um ideal democrático, com a divisão de poderes entre os diferentes níveis de governo (Souza, 2008; Galligan, 2006). A divisão nos aproximaria de um governo mais democrático, porque aproximaria as arenas decisórias das necessidades e dos olhos da população.

Nesse debate, ainda, se discute sobre a eficiência da divisão e compartilhamento de poder, o que leva a crença de que, por garantir algum nível de competição entre os entes federativos, geraria governos mais responsáveis ou eficientes (Souza, 2008). Esse debate também está longe de ser consensual (Beramendi, 2007, por exemplo). Discutiremos, abaixo, esses pontos pensando o caso brasileiro.

O FEDERALISMO BRASILEIRO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 já atesta, em seu nome, a forma de organização do Estado brasileiro. A República é “[...] formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 2020) e pelo estabelecimento da “forma federativa de Estado” como uma de nossas cláusulas pétreas (art. 60, § 4º da Constituição Federal), ou seja, não pode ser alterado.

Constituição Federal Brasileira

A constituição define, ainda, a organização institucional do federalismo brasileiro. A representação de interesses regionais, por exemplo, é consagrada pela existência de um sistema bicameral. No caso brasileiro a representação dos entes da Federação se dá com base na existência do Senado Federal, o qual conta com três membros eleitos de cada unidade federativa (27 no total, sendo 26 estados e o Distrito Federal). Enquanto isso, a Câmara Federal é o órgão responsável pela representação da população de cada estado.

Vale notar que essa organização (Senado como representante das unidades federativas e Câmara dos Deputados como representante da população) não é obrigatória: a relação poderia ser inversa sendo que, o que realmente importa, é que existam duas instâncias de representação e que uma defenda os interesses da população e a outra, os interesses da federação.

A organização ao redor de unidades federativas implica que alguns entes têm algumas competências, enquanto outros administram e versam sobre outros assuntos. Ou, ainda, que há assuntos concorrentes. Mas o que isso significa? Por exemplo, apenas a União pode legislar sobre direitos políticos no Brasil, bem como apenas municípios podem versar sobre a arrecadação de impostos municipais (como falamos na introdução do texto, sobre o IPTU). É o que chamamos de competência privativa.

Por outro lado, há também assuntos de competência concorrente, como é o caso do uso do orçamento público, que deve ser definido por cada uma das unidades federativas. E há, ainda, as matérias de competência comum, ou seja, aquelas nas quais todos os entes federativos podem criar legislação (como, por exemplo, políticas de preservação do meio ambiente). A decisão sobre a autoridade política, ou quem legisla sobre qual matéria, é definida constitucionalmente e é baseada no princípio da predominância de interesse, ou seja, matérias de interesse nacional são de competência da União, as de interesse regional cabem aos estados, e assim por diante (ver detalhes em Almeida, 2010).

Para entender melhor sobre as competências da União, estados e municípios, acesse o [artigo 23 da Constituição Federal](#).

Essas atribuições podem, por vezes, gerar conflitos entre os entes subnacionais e, se for o caso, esses conflitos devem ser resolvidos por cortes superiores. No caso brasileiro, é o Supremo Tribunal Federal (STF) quem deve julgar os conflitos federativos no país, resolvendo quaisquer problemas relacionados ao Pacto Federativo, que garante nosso arranjo federativo tal qual ele foi definido pela Constituição de 1988.

Outro elemento chave para pensar o federalismo brasileiro é a descentralização da autoridade política. No Brasil, ao longo dos anos 1980 e, sobretudo, durante a Constituição de 1988, defensores da descentralização de autoridade política argumentavam pela sua capacidade de ampliar a eficiência do governo. Como consequência, a Constituição

se destacou pela descentralização de recursos fiscais e atribuição de competências para estados e municípios, especialmente na área social (Almeida, 2005; Souza, 2001).

Essa tendência se altera nos anos de 1990, principalmente em decorrência da crise fiscal enfrentada pelos estados à época. A partir disso, há a flexibilização de gastos da União, além de regulamentações de impostos estaduais e municipais (como a Lei Kandir) no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Vale notar que, ainda que isso pareça ser uma ruptura com um modelo de autonomia dos entes federativos, na verdade esses movimentos são a continuidade do projeto da Constituição de 1988 na qual já estava prevista a autorização da União para regulamentar a arrecadação e gastos dos entes subnacionais. Ainda que haja previsão de descentralização de execução de políticas (sociais e tributárias, por exemplo) para os estados e municípios, há a garantia de amplos poderes para que a União regule fortemente a execução dessas políticas (para entender melhor a questão da continuidade do modelo, ao invés de sua ruptura, ver Arretche, 2009).

Outra esfera na qual há descentralização de políticas, para além do âmbito fiscal, é na elaboração e execução das políticas. Ainda que haja alguma possibilidade de superposição de autoridade sobre políticas públicas, ou seja, que diferentes níveis de governo possam fazer política sobre um mesmo assunto (sobretudo as sociais, por exemplo), o governo federal dispõe de instrumentos para coordenar essa superposição, ainda que eles também variem de política a política.

Um bom exemplo de superposição e coordenação são as políticas de assistência social. Estas eram amplamente descentralizadas quanto às decisões de formulação e execução no nível municipal. Esse quadro é alterado em meados da década de 1990. Reflexo disso foi a centralização de programas de transferência de renda direta, como o Bolsa Família: centralizou-se a sua formulação, que é de atribuição nacional, mas sua execução ainda é descentralizada, ficando a cargo dos municípios.

Consulte aqui a página oficial do [Programa Bolsa Família](#) e entenda como ele funciona.

Outro ponto importante é pensar os aspectos e as consequências do federalismo fiscal, isto é, aquele que está relacionado à arrecadação de impostos. Como falamos na introdução e já discutimos acima, os três níveis governamentais têm autonomia de arrecadação de determinados impostos.

Os mais importantes, no sentido de maior arrecadação/renda, ficam a cargo da União, como o Imposto de Renda, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), por exemplo. Outro imposto também importante é o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS), que é importante fonte de renda para os estados. Aos municípios cabem impostos como o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial (IPTU).

O federalismo fiscal tem funcionado como forma de transferências que existem para distribuir parte das receitas arrecadadas entre os entes subnacionais, justamente com o intuito de diminuir a disparidade no valor das arrecadações – visto que no caso do Brasil municípios arrecadam bem menos impostos, por exemplo. Essas transferências são garantidas constitucionalmente, independentemente de lealdade política ou quaisquer outras questões, e garantem o funcionamento de estados e municípios.

Para se aprofundar no assunto, confira o livro *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, da professora **Marta Arretche** (2012, Editora FGV/Fiocruz). Ele é o livro da tese de livre docência da professora na Universidade de São Paulo, no qual ela faz uma excelente discussão sobre as transformações do federalismo brasileiro.

O caso da educação: o Fundef/Fundeb e as disparidades entre regiões

A autonomia fiscal dos governos permite que municípios tenham agenda política própria, sobretudo na área de política social. Por outro lado, nem toda arrecadação fiscal é de livre uso. Por exemplo, a Constituição Federal exige que 25% dos recursos anuais arrecadados (ou recebidos por transferências) pelos municípios sejam empregados na área da educação pública.

A competência política sobre o ensino fundamental, por exemplo, é compartilhada entre os governos estaduais e municipais, conforme dita o texto constitucional. As redes de ensino estadual e municipal são independentes, de forma que a União tem pouco poder de intervenção. Mas isso implica que alguns estados e/ou municípios terão, inevitavelmente, mais recursos para investir que outros – simplesmente porque arrecadam mais.

Isso, por si, geraria um possível cenário de imensa disparidade: estados e/ou municípios ricos teriam um ensino muito melhor que aqueles que arrecadam pouco, porque poderiam investir mais. Com vistas a diminuir essa possível fonte de disparidade, o governo federal adotou como estratégia um plano único: uma emenda constitucional (EC nº14/1996) instituiu o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério). O Fundef funcionou em todo o país entre 1998 e 2006.

Após 2006, uma nova emenda constitucional (EC nº 53/2006) instituiu um programa sucessor, o Fundeb, ou Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Segundo as regras do Fundeb, os entes subnacionais devem depositar parte de suas receitas num fundo coletivo. O valor passou a ser de 20% das receitas e a distribuição dos recursos varia de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica segundo o Censo Escolar do ano anterior. Em relação aos estados, como adminis-

tram o ensino médio, além do ensino fundamental, esses alunos também entram no cálculo.

Ambos os programas tinham como objetivo a distribuição de mais recursos, seguindo critérios pré-definidos, para aplicação na educação básica – incluindo desde as creches até o ensino médio. Ainda é polêmico o fato de que o programa não consegue garantir melhoria no sentido de equalizar o ensino público nas diferentes regiões, mas ainda assim os recursos oriundos do fundo são essenciais para a manutenção do ensino público brasileiro.

Confira a [página oficial do Fundeb](#) para entender melhor como o programa funciona e seus objetivos.

CONCLUSÃO

Começamos este capítulo discutindo uma dimensão territorial do federalismo, tocando no assunto das fronteiras internas que vemos. A princípio falamos sobre como elas, apesar de serem artificiais e frutos de decisões políticas, estão presentes em nosso cotidiano: limites de municípios, placas de trânsito, impostos municipais, estaduais ou federais. Isso tudo são “facetas” do federalismo que se traduzem com muita clareza na nossa vida cotidiana.

Buscamos compreender as possíveis formas de organização estatal e debatemos sobre a decorrência de cada formato, unitário ou de divisão de poderes, e o que pode acarretar na forma pela qual políticas públicas e decisões políticas são tomadas. A China, a Irlanda e o Reino Unido, de um lado, ilustraram formatos unitários de organização estatal, enquanto Estados Unidos e Brasil ilustraram a forma da divisão de poder. Deste último modelo, surge a possibilidade de estruturação federal de Estado.

Apesar das variadas interpretações sobre o federalismo que a literatura de ciência política nos oferece, sabemos que todas passam pela noção de que há mais de um nível de autoridade formal sobre a popula-

ção e o território em questão. Esse é o modelo que adotamos no Brasil, conforme dita a Constituição Federal de 1988. Há, aqui, três níveis diferentes de governo que gozam de algum nível de autonomia política e econômica – autonomia essa pré-definida formalmente na carta constitucional e protegida por uma corte superior.

A União, os estados (26, mais o Distrito Federal) e os municípios brasileiros (5.568) compõem o federalismo brasileiro. Esses três níveis têm competências comuns, concorrentes e superpostas em diversas áreas de políticas públicas. Pense nos impostos que pagamos para cada um dos três níveis (pensando sobre o federalismo fiscal e os impostos que debatemos) ou no programa Bolsa Família (coordenado pelo Governo Federal, com implementação no nível do município), por exemplo. Pense ainda nas eleições, nas quais elegemos políticos para os três níveis da federação (vereadores e prefeitos, para os municípios; governadores, deputados e senadores no nível estadual; e o presidente no nível federal).

Por fim, te convido a pensar em todas as dimensões políticas nas quais conseguimos perceber que o federalismo impacta: políticas públicas, política e campanha eleitoral, arrecadação de impostos, recursos públicos disponíveis, vida cotidiana. O assunto é fonte de muito debate, inclusive debate político. Meu último convite, assim, é para que você também fique por dentro do debate ao redor da revisão e das novas propostas para o pacto federativo. O portal Politize tem um excelente compilado. Acompanhe!

[Pacto Federativo: o que é e o que pode mudar – Portal Politize!](#)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, pp. 29–40, jun. 2005.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- ARRETCHE, Marta. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, v. 52, n. 2, pp. 377–423, jun. 2009.
- ARRETCHE, M. *Trajetórias da Desigualdade* (Org.). São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- BERAMENDI, Pablo. “Federalism”. In: BOIX, Carles; STOKES, Susan C. (Org.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2007. pp. 752–781.
- ELAZAR, Daniel Judah. *Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal, and autonomy arrangements*. Harlow, Essex, U.K: Longman Current Affairs, 1991.
- GALLIGAN, Brian. “Comparative Federalism”. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (Org.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2006. p. 261–280.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. *Lua Nova* [online]. 2001, n.52, pp.5-28. <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_art-text&pid=So102-64452001000100002&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/So102-64452001000100002>.
- SOUZA, Celina. Federalismo: teoria e conceitos revisitados. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 65, p. 27–48, 2008.

Rodrigo Gallo

INTRODUÇÃO

Estudar os clássicos da política significa revisitar os pilares de sustentação dos principais conceitos da área, como Estado, liberdade, poder, dentre tantos outros. E cada releitura desses autores representa um novo esforço para descobrir não apenas o contexto histórico retratado quando o texto foi escrito, mas também as complexas teorias elaboradas por eles, que parecem ser inesgotáveis (CALVINO, 1993: 10-11). Portanto, podemos afirmar que a filosofia nos permite dar os primeiros passos para compreender o universo conceitual da política – ainda que a teoria política talvez não seja considerada por muitos a área mais nobre no vasto campo da Ciência Política.

Ler os clássicos, todavia, deve ser um esforço obrigatório para todos que desejam iniciar os estudos em Ciência Política, principalmente porque os autores da Idade Moderna são os responsáveis por inaugurar e sistematizar debates que até hoje são essenciais para a área, sem os quais não seria possível compreender o Estado e suas diversas formas, a democracia e as demais formas de governo, o liberalismo político e econômico, a relação entre justiça e sociedade, e nem sequer as interpretações acerca do papel dos indivíduos no processo político.

A proposta deste capítulo, portanto, é analisar a importância dos clássicos para o estudo da Ciência Política e discutir brevemente os principais autores, bem como os sistemas filosóficos propostos por eles.

1. POR QUE LER OS CLÁSSICOS?

O título desta seção é uma pergunta feita por muitos estudantes de Ciência Política e áreas correlatas, como Políticas Públicas e Relações Internacionais, e de forma recorrente é direcionada aos docentes cuja tarefa é convencer o leitor a enfrentar os desafios de ler Aristóteles, Rousseau e Kant, por exemplo. Não se trata, no entanto, de um questionamento simples, principalmente porque a institucionalização das Ciências Sociais no Brasil tem levado cada vez mais ao desenvolvimento de metodologias empíricas, sob inspiração das ciências naturais, o que, de certa forma, afasta muitos pesquisadores da base teórica dos pensadores da Antiguidade e da Modernidade (BRANDÃO, 2004: 274-275). Logo, persuadir os leitores contemporâneos a se dedicar ao estudo dos filósofos clássicos é uma incumbência desafiadora.

A resposta para esse questionamento, por sua vez, é igualmente complexa. Porém, a pergunta pode ser respondida a partir de uma simplificação: devemos ler os clássicos porque eles podem nos ajudar a compreender a nossa realidade (VOUGA, 2004: 13). Sendo assim, a distância de tempo e espaço que nos separa da Renascença de Maquiavel não é suficiente para invalidar suas constatações sobre o governo do príncipe, considerado pelo autor como sinônimo de governante; assim como a diferença entre os Estados Unidos do final do século XVIII e as condições atuais do país não indica que as constatações da obra de Hamilton, Madison e Jay sejam superadas e dispensáveis. Pelo contrário: temos a oportunidade de avaliar os estudos desses pensadores para verificar o quanto suas teorias serviram como prognóstico para o futuro deles – que representam o nosso passado. Dito em outras palavras, podemos compreender o quanto eles acertaram e erraram em suas pre-

visões, para posteriormente discutirmos o quanto seus livros nos oferecem subsídios para compreendermos a nossa própria época.

O mesmo tipo de explicação serve para praticamente todos os autores clássicos. A Revolução Industrial estudada por Marx ajuda a entender seus efeitos para a sociedade industrial do século xx, da qual ainda somos parcialmente herdeiros; o modelo de dominação burocrática proposto por Weber é fundamental para entendermos o funcionamento dos Estados modernos, cuja tradição deixou um legado para as repúblicas e monarquias constitucionais do século xxi; algumas críticas contra a democracia feitas por Aristóteles ainda são relevantes para pensar nos governos contemporâneos, uma vez que muitos países do Ocidente adotam essa forma de governo.

Metaforicamente, podemos compreender esses filósofos como jogadores de xadrez, que analisaram de forma ampla o contexto da partida e fizeram movimentos planejados para tentar vencer os adversários. E nós temos a oportunidade de analisar os jogos já encerrados, para verificarmos o quanto as peças foram corretamente movimentadas ou não. É um privilégio.

Assim sendo, a leitura dos clássicos é uma tarefa indispensável para investigarmos o nosso tempo, inclusive porque os objetos de estudo desses pensadores permanecem atuais: os conceitos de república, democracia, poder, Estado, liberdade e tantos outros ainda são caros à Ciência Política, embora obviamente tenham passado por transformações com o passar dos séculos. Mesmo assim, são debates teóricos essenciais para os pesquisadores da área. Isso nos permite entender que as ideias desses pensadores são, até certo ponto, atemporais e podem servir como instrumentos para nós, contemporâneos, estudarmos a nossa própria realidade (LOPES, 2011: 27-28).

Portanto, ler e reler Locke, Rousseau, Montesquieu, Tocqueville e outros pensadores antigos e modernos é um exercício de reflexão sobre conceitos e contextos do passado, mas que ainda têm uma validade inestimada para a compreensão de nosso presente e, também, para o nosso futuro. Desse modo, não se pode ignorar os clássicos: pelo contrário,

eles devem ser constantemente revisitados, principalmente por terem sido os fundadores de discussões teóricas e correntes de pensamento ainda consagradas.

A mesma conclusão pode ser estendida a tantos outros campos do saber, como Sociologia, Psicologia, Física, Química, Arquitetura e Música: as bases teóricas propostas pelos autores considerados clássicos são indiscutivelmente importantes para os leitores do século XXI. Entender profundamente esses pilares ajuda a produzir estudos embasados numa tradição profundamente importante para a contemporaneidade.

2. COMO ESTUDAR TEORIA POLÍTICA

Podemos afirmar que a teoria política é um campo que envolve a teorização, a crítica, as ações práticas e a organização das instituições, muitas vezes projetando análises históricas do passado para a nossa realidade contemporânea (DRYZEK, HONIG & PHILLIPS, 2006: 4), conforme foi discutido na seção anterior deste capítulo. Trata-se, portanto, de uma área interdisciplinar, que reúne elementos da Filosofia, da História e da própria Ciência Política para construir sua identidade científica própria – que muitas vezes foi inserida nas universidades como um subcampo autônomo, chamado eventualmente de História das Ideias.

Os pensadores clássicos não são necessariamente antigos, pois é possível encontrar pesquisas relativamente recentes que exploram análises conceituais normativas que contribuem para sistematizar determinados debates e que, por isso, atingiram um *status* elevado dentro da academia. Autores como Hannah Arendt, morta em 1975, John Rawls, falecido em 2002, Robert Dahl, morto em 2014, Adam Przeworski e Judith Butler, ainda vivos, podem ser considerados clássicos, mesmo sendo bastante atuais.

No entanto, é fato que boa parte daqueles autores considerados clássicos produziram suas obras na Antiguidade e na Modernidade. Sendo assim, filósofos helênicos, como Platão e Aristóteles, romanos, como Marco Túlio Cícero, autores medievais, tais como Tomás de Aquino,

além dos modernos Maquiavel, Thomas Hobbes e John Locke, constituem boa parte das referências que temos sobre a política clássica. São pensadores que superaram o maior de todos os desafios, que é a prova do tempo: mesmo nós, leitores de outra era, recorreremos a eles para entender melhor certos dilemas que envolvem o universo da política.

Ler os clássicos nos ajuda a compreender como tais obras podem ser reinterpretadas ao longo do tempo, demonstrando o quanto os textos não se restringem a explicar o mundo dentro do contexto histórico dos próprios autores: eles extrapolam a realidade ao possibilitar que nós, contemporâneos, os utilizemos para entender nossa própria era. Assim sendo, a teoria política não deve ser considerada uma espécie de crônica de um tempo passado, que já ocorreu e foi superado; é necessário entendê-la como um passado que tem influência sob o nosso presente e que, portanto, ainda tem relevância (VOUGA, 2004: 13-14).

Isso leva a outra reflexão fundamental: o ideal é que não pensemos o campo de teoria política simplesmente como a **história dos filósofos**. Claro, é necessário entender as obras dentro de um contexto, que envolve inclusive a visão de mundo de cada autor e sua biografia, uma vez que as condições de produção de cada livro influenciam determinadas constatações dos autores. Porém, é preciso pensar a política clássica como a **história das filosofias** (DUBY, 1999: 71-72 *Apud* LOPES, 2011: 25), já que o produto final desenvolvido por cada pensador pode ser interpretado como algo ligado a um contexto bem mais amplo, primeiro porque, conforme já dissemos, a obra pode ser lida, relida e reinterpretada conforme o passar do tempo, e segundo porque tais textos se tornaram maiores do que seus criadores. Dessa forma, a teoria política propõe que devemos ler os autores clássicos e associá-los às correntes filosóficas propostas direta ou indiretamente por eles: Tucídides, o analista da Guerra do Peloponeso, se liga a Maquiavel e Hobbes, considerados os criadores do realismo moderno, e a Clausewitz, cujo estudo sobre a natureza da guerra é derivado das discussões sobre a natureza humana iniciadas por seus antecessores.

Do mesmo modo, o debate acerca do liberalismo iniciado por John Locke gera influências sobre Immanuel Kant, que por sua vez se conecta com discussões propostas por autores das décadas de 1910 e 1920. Karl Marx, por sua vez, tornou-se um autor paradigmático não apenas porque promoveu leituras interessantes para a compreensão do capitalismo por uma perspectiva crítica, no século XIX, mas também porque construiu uma tradição que influenciaria inúmeros outros autores posteriores a seguir o materialismo dialético histórico para contribuir, cada um à sua maneira, para investigar as relações econômicas nas sociedades contemporâneas.

Isso demonstra o quanto esses autores deixaram um legado para as gerações futuras, mesmo que não tenha sido a intenção; ainda que não tenham se proposto a sistematizar o campo, cada filósofo clássico deixou sua contribuição inestimável para aquilo que seria o seu futuro. Logo, os clássicos realmente foram responsáveis por construir, desenvolver e consolidar amplos sistemas filosóficos, mesmo que não tenha sido essa a intenção original. E esses sistemas, no fim, se mostram fundamentais para a compreensão das correntes de pensamento da política contemporânea.

3. A TEORIA POLÍTICA E SEUS AUTORES

É notório que as primeiras contribuições para a teoria política surgiram na Antiguidade, quando filósofos como Sócrates e Cícero, além de historiadores como Heródoto e Xenofonte, e teatrólogos como Aristófanes, se propuseram a escrever obras que, dentre outras coisas, discutiam problemas políticos de suas respectivas épocas. Nesse esforço intelectual, esses autores acabaram refletindo sobre o conceito de Estado, elaboraram críticas sobre as formas de governo, além de associarem poder, força e subordinação no mundo Antigo. A própria palavra “política” deriva do grego *pólis*, que inicialmente significava “cidade” e que teria derivações para representar cidadão e cidadania, constituição, dentre outros (KEYT & MILLER JR, 2004: 304).

De uma forma geral, os pensadores da Antiguidade nos ajudam a compreender que, basicamente, os estudos de teoria política por muito tempo se debruçaram em duas questões elementares: debater o conceito de Estado e compreender o funcionamento dos governos. Essas discussões estavam presentes nas obras de Platão e Aristóteles, foram esboçadas de forma não sistemática por Tomás de Aquino e ressurgiram na modernidade, em trabalhos de diversos autores, como Maquiavel e Hobbes.

Sobre a primeira questão, a análise do ator estatal indica que há interpretações distintas acerca de sua origem e de sua função: quanto à origem, há pensadores que consideram que o Estado surge naturalmente, como reflexo do desenvolvimento e da expansão dos primeiros arranjos sociais, enquanto outros consideram que surge a partir de um contrato artificial metaforicamente assinado entre os indivíduos. Sobre a função, há aqueles que classificam o Estado como o promotor da ordem, enquanto outros o associam à preservação das propriedades ou mesmo dos privilégios da classe dominante.

Ao falarmos da origem do Estado, o grupo dos naturalistas é representado por Aristóteles, Cícero, Tomás de Aquino e Maquiavel, por exemplo. Esses filósofos, de uma forma geral, trabalham com uma perspectiva bastante semelhante. Eles sustentam a ideia de que a primeira organização política é a família, pois existe uma hierarquia e, portanto, uma relação de poder entre os indivíduos. A aldeia seria uma fase mais avançada de organização social, que envolve a escolha de um líder para a coletividade, composta por famílias que vivem em um mesmo território. Por fim, vemos o advento da cidade-Estado, vista pelos autores como a soma das aldeias – e, logo, o modelo mais complexo de estrutura política (ARISTÓTELES, *Política*, 1.II.VII; CÍCERO, *Da República*, I.XXVI; MAQUIAVEL, *Tito Lívio*, I.1).

Para esses filósofos, o Estado seria natural porque a própria dinâmica social levaria à sua criação, sem que fosse necessário nenhum tipo de esforço político e artificial para a sua construção.

Outros pensadores, por sua vez, são classificados como contratualistas. Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau são autores modernos adeptos dessa versão para o surgimento do ator estatal. Em comum, esses filósofos defendiam a ideia de que os indivíduos vivem, inicialmente, em um estado de natureza, no qual a ausência de uma instituição política formal gerava certas inseguranças. Mudava, no entanto, o que cada um considerava ser inseguro. Hobbes, por exemplo, afirmava que esse estado de natureza era potencialmente violento, pois cada indivíduo agia racionalmente para maximizar sua capacidade de sobrevivência, criando um ambiente de muita agressividade (HOBBS, *Leviatã*, I, XIII): atacar antes de ser atacado. Locke entendia, porém, que o estado de natureza era marcado por uma relativa paz, pois os indivíduos não eram inclinados para a violência, mas por outro lado criava insegurança jurídica, que afetava as liberdades individuais (KUNTZ, 1998: 113). Para Rousseau, o *homo sapiens* é um bom selvagem, porque nasce inclinado a fazer o bem, mesmo em estado pré-social, quando a moralidade ainda estava ausente (ROUSSEAU, *Contrato social*, I.VIII).

Essa condição natural só poderia ser superada a partir da assinatura de um acordo entre os indivíduos, chamado de pacto ou contrato social, pelo qual os habitantes de um território aceitavam abrir mão de sua liberdade de natureza para criar instituições responsáveis por ordenar a sociedade: era o processo de formação do Estado, que demandava o desenvolvimento de uma consciência e de uma vontade coletivas para superar as adversidades. Ocorre que os autores também compreendem as motivações para a construção do Estado por perspectivas distintas: para Hobbes, o ator estatal surge para acabar com a violência generalizada e estabelecer a ordem (RIBEIRO, 2006: 68); para Locke, o motivo seria a necessidade de instituições jurídicas que protegessem as liberdades (MELLO, 2006: 86); para Rousseau, seria a vontade de somar forças para produzir o bem-comum (NASCIMENTO, 2006: 197-198). Logo, são visões bem diferentes, conforme pode ser visto no Quadro 1.

Quadro 1. O contrato social

	Thomas Hobbes	John Locke	Jean-Jacques Rousseau
Natureza humana	Indivíduos são violentos, cruéis, egoístas e atacam para sobreviver	Indivíduos são tábula rasa, ou seja, nem bons e nem maus	Indivíduos são bons, mas muitas vezes corrompidos pela sociedade
Estado de natureza	Guerra de todos contra todos	Ambiente de insegurança jurídica	Condição na qual o indivíduo é um bom selvagem
Contrato social	Motivado pela necessidade de garantir a sobrevivência	Motivado pela necessidade de criar instituições que protejam as liberdades	Motivado pelo desejo de criar um corpo soberano que aja em função do bem-comum
Sociedade civil	Estado como monarquia absolutista	Estado como monarquia constitucional	Estado como república

Fonte: Elaboração do autor.

É importante destacar que a perspectiva desses autores clássicos está atrelada a um pensamento positivista, pelo qual se trabalha com axiomas deterministas. Por exemplo, Hobbes afirma que todos os indivíduos são naturalmente maus, assumindo a forma de uma característica inescapável de todos os seres humanos. Na segunda metade do século passado, todavia, vimos o advento de teorias pós-positivistas na área de Ciências Humanas e Sociais, que consideram que tudo é uma construção social e que não há características pré-determinadas e universais. Trata-se apenas de uma observação, para refletirmos sobre as condições do “fazer filosófico” da época.

• • •

Sobre as formas de governo, as teorias apresentam dois aspectos básicos: um deles é o descritivo, que se propõe a criar uma classificação/tipologia para as diversas constituições existentes, com o intuito categorizá-las e nomeá-las para facilitar a identificação, e outro é o prescritivo,

cuja proposta é, basicamente, analisar criticamente o regime e julgá-lo como bom ou mau, justo ou injusto, adequado ou degenerado (BOBBIO, 1997: 33).

Vamos observar o modo como Aristóteles trabalhou a análise dos governos para ilustrarmos o debate do parágrafo anterior. O filósofo considerava que as formas de governo poderiam ser divididas em dois grupos, cada um composto por três regimes políticos. Sendo assim, monarquia, aristocracia e *politéia* seriam as formas justas de governo e que dispunham do consentimento dos governados, respectivamente representando o governo de um, de poucos e da maioria. A característica básica desses regimes é que o homem, como animal político, orientaria todos eles para a satisfação do bem-comum. Por outro lado, havia as formas degeneradas: a tirania, a oligarquia e a democracia (ARISTÓTELES, *Política*, III.30-31). Sim, Aristóteles considerava que o governo democrático era um desvio constitucional. Não devemos esquecer que o pensador viveu em um momento quando a democracia ateniense já havia ruído, devido ao resultado da Guerra do Peloponeso, e o império macedônio dava início a seu processo de expansão para o Leste. Outros autores seguiriam perspectivas similares para analisar as formas de governo.

Quadro 2. Exemplo da teoria das formas de governo (Aristóteles)

	Regimes justos	Regimes degenerados
Governo de um	Monarquia	Tirania
Governo de poucos	Aristocracia	Oligarquia
Governo da maioria	<i>Politéia</i>	Democracia

Fonte: Elaboração do autor.

Esse exemplo do Quadro 2 nos ajuda a compreender que, a despeito do modo como cada filósofo entende as formas de governo, a visão política dos autores da Antiguidade estava muito relacionada com a perspectiva moral: conhecer o bem, um tipo de sabedoria virtuosa, leva à melhor concepção daquilo que é justo e injusto (MIRANDA FILHO, 2004: 23).

Políbio seguiu uma perspectiva bastante similar à de Aristóteles – a exceção fica para a categorização da democracia: para o autor, as formas de governo justas seriam a monarquia, a aristocracia e a democracia, enquanto os desvios seriam a tirania, a oligarquia e a oclocracia, o governo das multidões (POLÍBIO, *Histórias*, VI.II.3-5). Porém, o autor considera que as constituições trabalham num sistema dinâmico, pelo qual os governos se transformam constantemente. Deste modo, a monarquia, constituição justa, se degenera e se converte numa tirania – ambos governos de um; em seguida, a tirania se torna uma aristocracia, regime justo, que por sua vez muda para uma oligarquia. Na sequência, a sociedade vê os oligarcas deixarem o poder para a instauração de uma democracia, que se desvirtua posteriormente e dá origem à *oclocracia*, para finalmente voltarmos à fase monárquica e o ciclo recomeçar.

O debate acerca das formas de governo remete a uma discussão fundamental até o século XXI: compreender como os diversos regimes políticos se adequam à realidade e ao desenho institucional de cada país e, mais do que isso, o quanto eles são propensos à legitimidade junto à população ou não. É mais uma prova da atemporalidade dos clássicos, que nos permitem usar seus instrumentos teóricos para compreendermos a nossa própria realidade.

4. AS CORRENTES DE PENSAMENTO

Conforme já discutimos em uma seção anterior deste capítulo, a leitura dos clássicos nos permite estudar a **história das filosofias**, e não dos filósofos. Sendo assim, vemos a construção, o desenvolvimento e a consolidação de correntes filosóficas complexas – e cada uma delas compreende o Estado, o conceito de poder, dentre outros, a partir de uma perspectiva própria. Com base nessa constatação, vamos analisar quatro linhas de pensamento político que foram construídas a partir da contribuição dos autores clássicos: o realismo, o liberalismo, o conservadorismo e o marxismo.

4.1. Realismo

O realismo, enquanto corrente de pensamento, demorou alguns séculos para ser consolidado e deu origem a uma das principais interpretações sobre o contexto político, que influenciaria principalmente a área de Relações Internacionais a partir da primeira metade do século XX. Podemos afirmar que pelo menos quatro autores foram fundamentais nesse processo: Tucídides, Nicolau Maquiavel, Thomas Hobbes e Carl von Clausewitz.

Em linhas gerais, podemos afirmar que o realismo possui algumas características básicas. Em primeiro lugar, essa corrente de pensamento analisa a realidade a partir de termos ligados ao poder. Em segundo lugar, os realistas veem o mundo como ele realmente é, e não como ele deveria ser. Ou seja, o autor reconhece as imperfeições da sociedade e, diante disso, busca meios para maximizar suas chances de sobrevivência, sem propor nenhuma transformação da realidade à sua volta – indicando que não há nenhuma perspectiva de mudança. Logo, o realismo trabalha com a perspectiva do **ser**, e não do **dever ser**.

Por último, há a primazia do Estado perante qualquer outro ator. Isso significa que o Estado é o centro do debate político: ele é responsável por superar o caos e estabelecer a ordem, criar e aplicar leis, controlar a economia e, no campo internacional, celebrar tratados, proteger as fronteiras, além de declarar guerra e paz quando necessário. Nesse aspecto, atores não estatais, como empresas privadas, organizações não governamentais e qualquer instituição da sociedade civil, se localizam em uma posição hierárquica inferior ao Estado.

Quanto aos autores que contribuíram para o desenvolvimento dessa corrente de pensamento, Tucídides está na lista porque, na Antiguidade, o historiador foi responsável por apresentar os primeiros conceitos realistas, ainda de uma forma não sistematizada. O pensador escreveu uma obra clássica para analisar a Guerra do Peloponeso, o conflito entre as cidades-Estado de Atenas e Esparta, no século V antes de Cristo.

Tucídides demonstra que as duas *póleis* entraram em choque por conta de uma ruptura no equilíbrio de poder: Atenas se transformou em um império após as guerras contra os persas, travadas em 480 a.C. e 490 a.C., e diante disso passou a expandir seu poder político no mundo helênico, o que incomodou Esparta (TUCÍDIDES, *História da Guerra do Peloponeso*, I.4.6). Diante desse acirramento das tensões, espartanos e atenienses optaram por desenvolver seus sistemas de aliança, respectivamente a Liga do Peloponeso e a Liga de Delos, formadas por cidades-Estado aliadas. Algumas aderiram aos grupos de forma espontânea, enquanto outras foram coagidas a participar da aliança – o que significa que a diplomacia pode agir de forma coercitiva quando necessário.

Trata-se, portanto, de uma obra bastante realista, pois analisa a realidade como ela é, sem espaço para idealizações – mesmo Tucídides tendo sido um general de Atenas durante o conflito. Em determinada passagem da narrativa, o autor reconhece sua própria incapacidade ao enfrentar a *pólis* rival, que o levou a sofrer uma derrota significativa para o curso da guerra.

Séculos mais tarde, cerca de dois milênios depois, Maquiavel deixaria um legado essencial para pensarmos no realismo. Sua obra mais célebre, *O Príncipe*, discute alguns princípios como o papel central do Estado na sociedade, além da necessidade de preservar a integridade territorial e a soberania, bem como o uso moderado do poder (MAQUIAVEL, *O Príncipe*, xvii). Dessa forma, a análise maquiaveliana promove uma mudança no modo como se via a política: o autor de Florença rompeu com a tradição Antiga, que derivava principalmente de Aristóteles, e Medieval, cujo principal expoente era Tomás de Aquino, e ignorou a perspectiva moral para analisar a realidade a partir de um ponto de vista pragmático. Por conta disso, Maquiavel foi considerado um autor amoral por muitos críticos, especialmente nos séculos XVIII e XIX. Todavia, o filósofo demonstrou que a política tem uma moral própria, que é a moral do poder (CHISHOLM, 2004: 53-54).

Thomas Hobbes, outro tributário dessa tradição, nos fez compreender que o mundo de fato é um ambiente imperfeito e que possui caracte-

terísticas imutáveis, que demandam um esforço para a sobrevivência. Ao pensar o processo de criação do Estado a partir do contrato social, o filósofo argumenta que a ordem só pode ser estabelecida sob um Estado forte, que usa a lei e a força para submeter os governados (MONTEIRO, 2004: 78; RIBEIRO, 2006: 61).

Por fim, podemos afirmar que no século XIX Clausewitz contribuiu para o desenvolvimento do realismo ao discorrer sobre a naturalização da guerra, que surge em função da própria natureza humana. Nesse sentido, o autor interpreta o conflito como sendo uma ação política do Estado, que usa táticas de agressão para atender seus interesses, mesmo que seja necessário usar o máximo de força possível para submeter o rival (CLAUSEWITZ, *Sobre a guerra*, I.3).

4.2. Liberalismo

Em paralelo à consolidação do realismo, durante a Modernidade também vimos o surgimento de um pensamento liberal, que deixaria uma herança para os séculos seguintes, até a renovação neoliberal no mundo contemporâneo. É possível argumentar que inúmeros autores foram responsáveis por desenvolver a perspectiva do liberalismo clássico, dentre os quais podemos destacar John Locke, no século XVII, os autores federalistas (James Madison, Alexander Hamilton e John Jay) e Immanuel Kant, no século XVIII. Isso demonstra que, entre o surgimento, o desenvolvimento e a consolidação dessa forma de interpretar o mundo, tivemos por volta de 150 anos de esforços intelectuais.

Do ponto de vista conceitual, os liberais defendem que a função do Estado é preservar as liberdades individuais, por meio da lei e de instrumentos que possam coibir e punir indivíduos que violem a legislação. Isso significa que as instituições estatais são concebidas para regular a vida social, estabelecendo regras e prevendo instrumentos de penalização para aqueles que, ao adotar um comportamento contrário a lei, atentar contra as propriedades alheias.

É importante pensarmos que o liberalismo pressupõe que o ator estatal divide espaço com atores não estatais, que gradativamente passam a ocupar um espaço de destaque na sociedade, diluindo assim, parcialmente, a abrangência do próprio Estado. Alguns críticos tendem a considerar essa corrente de pensamento como sendo idealista, pois a doutrina seria baseada numa lógica prescritiva e descritiva, operando no campo do **dever ser**: os pensadores propõem uma leitura da realidade, para conhecer suas falhas, e em seguida buscam meios de promover mudanças, tornando-a mais adequada. Logo, os liberais não se contentam em aceitar as coisas como elas são: eles precisam mudar aquilo que está em desacordo com suas perspectivas.

A contribuição de Locke para a consolidação do pensamento liberal está relacionada ao reconhecimento de que existem liberdades individuais que precisam ser defendidas pelo Estado, a partir de um arranjo racional suficientemente institucionalizado para impor uma condição pela qual todos seguiriam as leis, inclusive os governantes. É o princípio básico da monarquia constitucional, que sugere a substituição do absolutismo na Europa por um regime baseado na força do parlamento (LOCKE, *Segundo tratado sobre o governo civil*, II, 9), que em lugares como a Inglaterra pós-Revolução Gloriosa passaria a aprovar ou vetar as decisões dos reis.

Pela lógica de Locke, todos os indivíduos têm três propriedades básicas, mesmo em estado de natureza: a propriedade dos bens, a posse da liberdade e o controle sobre a própria vida. O problema é que, antes da existência do Estado, não havia garantias de que tais propriedades ficariam protegidas de eventuais ações nocivas por parte de outros indivíduos. Somente o pacto social conseguiria colocar fim a essa incerteza.

Por sua vez, no fim do século XVIII, os autores federalistas assumiram a tarefa de compreender o funcionamento da democracia liberal e os meios pelos quais ela operava. A base empírica para seus estudos foi a realidade norte-americana, que acabara de promover sua independência em relação à coroa britânica e procurava meios de se estabelecer como um país autônomo. É interessante verificar que esse novo Estado

republicano proposto evocava a necessidade de descentralização de poder como forma de evitar o autoritarismo (LIMONGI, 2006: 249). Para isso, cada esfera de poder deveria ser administrada por uma instituição – Executivo, Legislativo e Judiciário –, que teriam dispositivos constitucionais para gerar equilíbrio (LEVI, 1998: 481) e, assim, combater as facções sem abolir a liberdade (MADISON, 2001: 43). Isso significa que os federalistas seguiam um princípio semelhante a Montesquieu.

É importante verificar que o conjunto de artigos escritos por Madison, Hamilton e Jay serviu para defender a constituição federal recém-promulgada dos ataques advindos dos grupos pró-Inglaterra e pró-Confederação e, também, para apresentar as vantagens da democracia liberal e dos dispositivos de pesos e contrapesos para combater as facções.

Em um trabalho pensado para compreender o sistema europeu, Kant, por sua vez, idealizou no século XVIII que a república seria o melhor regime para corrigir as anomalias das sociedades, não apenas para construir as instituições jurídicas capazes de assegurar as liberdades, mas também porque no plano internacional os valores republicanos poderiam articular os Estados para a promoção de uma paz duradoura e estável (KANT, 2008: 12-13). Essa condição seria alcançada se o republicanismo substituísse os governos autoritários na Europa – prova de que, para o filósofo, a atual condição de muitos países da região deveria ser superada e substituída por um novo arranjo político: a lógica do **dever ser**.

4.3. Conservadorismo

Ao mesmo tempo em que perspectivas realistas e liberais se difundiam pela Europa, surgia também uma terceira corrente de pensamento, que pode não ser considerada homogênea, mas ganhou – e ainda ganha – adeptos em diversas partes do mundo. A doutrina conservadora surgiu no século XVIII, principalmente a partir da restauração da monarquia na França, que havia sido substituída pela república no

contexto da Revolução Francesa. Essa retomada do governo monárquico representaria, para os conservadores, o restabelecimento de um regime que não deveria ter sido derrubado, principalmente por conta do prejuízo à ordem causada pelas ações dos revolucionários.

Com base nisso, é possível afirmar que a base elementar dos conservadores é a manutenção das instituições tradicionais, o que inclui não apenas o regime político, mas também a religião, a cultura, os direitos de propriedade e até mesmo a hierarquização social. Esses elementos, de alguma forma, ainda norteiam o conservadorismo contemporâneo, muito embora seja essencial reconhecermos que o conservadorismo não se apresenta de um modo uniforme no pensamento Ocidental: o motivo é que não há uma sistematização definitiva das ideias elaboradas pelos conservadores, inclusive porque a doutrina envolve não apenas teorias, mas principalmente ações práticas cujo propósito é a manutenção do *status quo* e o combate a perspectivas progressistas e revolucionárias (BONAZZI, 1998: 242).

O grande responsável pela consolidação dessa corrente teórica foi Edmund Burke, pensador inglês do século XVIII que teve uma atuação política marcante no parlamento britânico e que pode ser considerado o criador do conservadorismo moderno ao atacar os valores do iluminismo. O filósofo foi um ferrenho crítico dos revolucionários franceses e de seus admiradores, que se espalhavam pela Inglaterra, pois considerava que a Revolução Francesa havia rompido com a ordem no país, disseminado o caos com um discurso e uma prática radicais e colocado em risco a tradição das instituições, além de ser um movimento marcado por um idealismo pouco plausível (KINZO, 2005: 19).

De acordo com Burke, a derrubada do absolutismo na França produziu uma série de resultados absurdos, que promoveu transformações políticas e sociais consideradas criminosas e que, por fim, levaram o Estado ao horror – cenário que o indignava (BURKE, 1982: 52).

Ainda assim, o pensador também criticava o imperialismo britânico no sistema colonial e foi defensor da Guerra da Independência dos Estados Unidos, por considerar que os moradores das 13 colônias des-

cendiam dos próprios ingleses e que, portanto, tinham o mesmo espírito de liberdade (KINZO, 2005: 18). Ademais, o conservadorismo argumentava em favor da adoção de uma economia de mercado, o respeito à constituição e a tolerância religiosa, que serviria como um balizador moral para a sociedade (BONAZZI, 1998: 244).

Trata-se, portanto, de uma corrente teórica baseada na preservação das tradições e manutenção do conjunto de valores vigentes na sociedade e que busca, a partir da ação, mobilizar as pessoas no combate às transformações supostamente radicais.

4.4. Marxismo

A corrente marxista deriva dos estudos desenvolvidos pelo filósofo alemão Karl Marx, que basicamente analisa as relações socioeconômicas a partir das interações e dos conflitos desencadeados em função das classes sociais. É inegável que Friedrich Engels contribuiu de forma decisiva para a consolidação dessa linha de pensamento. Inclusive, os dois foram os autores da obra *O manifesto do Partido Comunista*, publicada em 1848 e considerada um dos marcos fundadores.

Estamos falando de uma corrente de pensamento que não apenas contribui para interpretarmos a realidade sócio-política como as demais, mas também aquela que mais desperta amor e fúria, devido à intensa militância construída em torno do marxismo e de suas renovações posteriores. Conforme lembra Weffort, podemos afirmar que é uma base teórica polêmica, “onde tudo, ou quase tudo, é passível de alguma controvérsia” (WEFFORT, 2005: 231). Talvez essa particularidade esteja relacionada à proposta do marxismo, que está profundamente associado à emancipação das classes trabalhadoras – o que demonstra a perspectiva prática de Marx e Engels, que propunham não apenas uma forma de analisar a realidade, mas também um modo de mobilizar as massas em função de uma transformação radical.

Metodologicamente falando, o marxismo leva em consideração que as classes sociais distintas conflitam historicamente (a questão da

dialética), em função da posse dos bens de produção (o materialismo). Sendo assim, a dinâmica social pode ser interpretada a partir do modo como as forças produtivas mobilizam a organização social, sendo que os modos de produção influenciam diretamente os fenômenos sociais, já que a história apresenta, como situação recorrente, a luta de classes (MARX & ENGELS, 2005: 40): sempre houve grupos sociais distintos que se confrontaram em função da posse dos bens de produção.

Nesse contexto, o marxismo considera que o Estado é um instrumento da classe dominante, articulado para manter as relações de domínio: o grupo no poder usa as instituições estatais para se beneficiar política e economicamente, perpetrando-se numa posição hierarquicamente superior. Porém, o Estado, para Marx e Engels, poderia ser utilizado em função da revolução do proletariado (WEFFORT, 2005: 242).

É interessante verificar que, para o marxismo, a burguesia possui um papel duplo na conformação da história: ela é uma classe social eminentemente revolucionária, por ter contribuído fortemente para a superação do modelo feudal; porém, por outro lado, não aboliu as lutas de classe e ainda reconfigurou os modos de opressão, construindo um novo antagonismo, desta vez contra o proletariado (MARX & ENGELS, 2005: 40-41).

Reside no pensamento dos filósofos alemães uma crítica à chamada democracia burguesa, pois basicamente tratava-se de um regime que permitiria ao povo eleger as elites que o governaria – não permitindo, logo, uma autonomia legítima. *O manifesto do Partido Comunista* propôs a superação desse modelo supostamente democrático. Para isso, o proletariado precisaria chegar ao poder, inicialmente usando o Estado para implementar a fase socialista da revolução e, na sequência, instaurar o comunismo, que dependia “da supressão da propriedade privada burguesa e da progressiva socialização dos meios de produção” (COGGIOLA, 2005: 22).

A distinção conceitual proposta pelo marxismo aponta que o modelo comunista seria a fase superior da socialista, indicando que a chegada da classe proletária ao poder deveria passar por uma etapa intermediária-

ria – sem a qual seria inviável superar a lógica imposta pela sociedade burguesa.

É importante reforçar que muitos leitores consideram que apenas as obras de Marx e Engels devem ser consideradas marxistas; essas interpretações indicam que os trabalhos posteriores, produzidos por outros autores, devem ser classificados como neomarxistas. Esse, obviamente, não é um ponto de vista consolidado, uma vez que há perspectivas contraditórias. É um sinal de que, realmente, o marxismo é uma corrente teórica polêmica e que mobiliza muitas paixões.

• • •

É importante destacar que há, evidentemente, outras correntes políticas que surgiram a partir das teorias clássicas, algumas como variações e atualizações das propostas debatidas neste capítulo, como o neoliberalismo, e outras totalmente desvinculadas das quatro doutrinas apresentadas anteriormente. Isso demonstra o quanto a teoria política é um campo amplo e complexo.

De qualquer forma, neste capítulo discutimos brevemente as principais correntes clássicas, que surgiram sobretudo devido às contribuições de intelectuais da Idade Moderna e do início da Idade Contemporânea. Ainda assim, os debates promovidos neste estudo não esgotam a grande vastidão do campo teórico e muito menos dispensam o leitor de se dedicar ao estudo das obras originais e de seus principais comentadores.

CONCLUSÃO

Discutimos, neste capítulo, as bases fundamentais da teoria política, essencial para compreendermos a Ciência Política contemporânea. Tivemos a oportunidade de debatermos o motivo pelo qual a leitura dos filósofos clássicos é essencial para os leitores contemporâneos, bem como discutir o conceito de Estado, a forma como os pensadores articu-

lavam a interpretação sobre as formas de governo, bem como as quatro principais correntes de pensamento político.

No entanto, devemos fazer uma observação bastante relevante que, ao mesmo tempo, é uma constatação óbvia e uma autocrítica: discutimos neste capítulo apenas a tradição política Ocidental, sem sequer mencionar autores do Oriente. Isso ocorre porque, no Brasil, o pensamento ligado à teoria política é majoritariamente dominado pela filosofia do Ocidente, que encontrou as suas bases de fundação no mundo helênico, ainda na Antiguidade. Foram os autores gregos, inicialmente, que deixaram o legado de debates acerca do Estado e das formas de governo para os filósofos da modernidade, e também foram os primeiros pensadores a trabalhar com temáticas tão caras à análise política, como liberdade, democracia, participação política, dentre tantos outros. Foi essa tradição que chegou até nós.

Todavia, nada disso exclui a relevância de filósofos orientais, que também deixaram sua contribuição para o campo da filosofia política. Assim sendo, devemos reconhecer a importância de pensadores como Sun Tzu, Confúcio, entre outros, para o desenvolvimento da teoria política. Este capítulo termina, portanto, com uma provocação: após enfrentar o desafio de ler os clássicos ocidentais, amplamente discutidos nas disciplinas da academia brasileira, o leitor pode, ou talvez deva, se aventurar nas obras vindas do Oriente.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

ARISTÓTELES. Política. In: *Os Pensadores*. São Paulo: Nova Cultura, 2004. pp. 141-251.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Brasília: UnB, 1997.

BONAZZI, Tiziano. Conservadorismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (ed.). *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1998, pp. 242-246.

BRANDÃO, Gildo Marçal. Teoria política e institucionalização acadêmica. In: QUIRINO, Célia Galvão; VOUGA, Cláudio; BRANDÃO, Gildo (Org.). *Clássicos do pensamento político*. São Paulo: Edusp, 2004. pp. 271-277.

- BURKE, Edmund. **Reflexões sobre a Revolução Francesa**. Brasília: UnB, 1982.
- CALVINO, Italo. **Por que ler os clássicos?** São Paulo: Cia. das Letras, 1993.
- CHISHOLM, Robert. A ética feroz de Nicolau Maquiavel. In: QUIRINO, Célia Galvão; VOUGA, Cláudio; BRANDÃO, Gildo (Org.). **Clássicos do pensamento político**. São Paulo: Edusp, 2004. pp. 51-76.
- CÍCERO, Marco Túlio. **The re publica, de legibus**. Cambridge: Harvard University Press, 1988.
- CLAUSEWITZ, Carl von. **On War**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1989.
- COGGIOLA, Osvaldo. Introdução: 150 anos do manifesto comunista. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005. pp. 9-35
- DRYZEK, John S.; HONIG, Bonnie; PHILLIPS, Anne. Introduction. In: DRYZEK, John S.; HONIG, Bonnie; PHILLIPS, Anne (Ed.). **The Oxford Handbook of Political Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 3-44.
- KANT, Immanuel. **A paz perpétua: um projecto filosófico**. Covilhã: LusoSofia Press, 2008.
- KEYT, David; MILLER JR., Fred. Ancient Greek political thought. In: GAUS, Gerald F.; KUKATHAS, Chandran (Ed.). **Handbook of Political Theory**. Londres: SAGE, 2004. pp. 303-319.
- KINZO, Maria D’Alva Gil. Burke: a continuidade contra a ruptura. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política – volume 2**. São Paulo: Ática, 2005. pp. 13-46.
- KUNTZ, Rolf. Locke, liberdade, igualdade e propriedade. In: QUIRINI, Célia Galvão; VOLGA, Claudio; BRANDÃO, Gildo Marçal. **Clássicos do pensamento político**. São Paulo: Edusp, 1998. pp. 91-120.
- LEVI, Lucio. Federação – Federalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Ed.). **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1998. pp. 475-486.
- LIMONGI, Fernando Papaterra. “Federalismo”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política – volume 1**. São Paulo: Ática, 2006. pp. 243-287.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Edipro, 2014.
- LOPES, Marcos Antônio. **Para ler os clássicos do pensamento político**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

MADISON, James. No. 10: The same subject continued. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The federalist**. Indianapolis: Liberty Fund, 2001. pp. 40-49.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. Brasília: UnB, 2008.

_____. **O Príncipe**. São Paulo: Penguin, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política – volume 1**. São Paulo: Ática, 2006. pp. 79-110.

MIRANDA FILHO, Mário. Politéia e virtude: as origens do pensamento republicano clássico. In: QUIRINO, Célia Galvão; VOUGA, Cláudio; BRANDÃO, Gildo (Org.). **Clássicos do pensamento político**. São Paulo: Edusp, 2004. pp. 23-50.

MONTEIRO, João Paulo. A ideologia do Leviatã hobbesiano. In: QUIRINO, Célia Galvão; VOUGA, Cláudio; BRANDÃO, Gildo (Org.). **Clássicos do pensamento político**. São Paulo: Edusp, 2004. pp. 77-90.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política – volume 1**. São Paulo: Ática, 2006. pp. 187-242.

POLYBIUS. **The Histories: book III**. Cambridge: Harvard University Press, 1954.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política – volume 1**. São Paulo: Ática, 2006. pp. 51-68.

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

VOUGA, Claudio. A leitura dos clássicos. In: QUIRINO, Célia Galvão; VOUGA, Cláudio; BRANDÃO, Gildo (Org.). **Clássicos do pensamento político**. São Paulo: Edusp, 2004. pp. 13-22.

WEFFORT, Francisco. Marx: política e revolução. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política – volume 2**. São Paulo: Ática, 2005. pp. 225-252.

Elementos externos

CAHLON, Pazit; GENDLER, Alex. Palestra proferida no TED Talks, Toronto (Ontário), mar. 2019. Disponível em: https://www.ted.com/talks/pazit_cahlon_and_alex_gendler_what_machiavellian_really_means#t-49034. Acesso em: 21 dez. 2020.

ESTADO DA ARTE – O idealismo alemão – filosofia, política e estética. Entrevistados: Luiz Repa, Marco Werle e Pedro Franceschini. Estado da Arte, 18 abr. 2018. Podcast. Disponível em: <https://estadodaarte.estadao.com.br/o-idealismo-alemao-podcast-sobre-filosofia-politica-e-estetica/>. Acesso em: 22 dez. 2020.

FILOSOFIA POP 046: Aristóteles. Entrevistada: Susana de Castro. Entrevistadores: Murilo Ferraz e Marcos Carvalho Lopes: Filosofia Pop, 15 mai. 2017. Podcast. Disponível em: <http://filosofiapop.com.br/podcast/filosofia-pop-046-aristoteles/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

FILOSOFIA POP 066: Karl Marx. Entrevistada: Sabrina Fernandes. Entrevistadores: Murilo Ferraz e Marcos Carvalho Lopes: Filosofia Pop, 22 abr. 2018. Podcast. Disponível em: <https://filosofiapop.com.br/podcast/066-karl-marx-com-sabrina-fernandes-filosofia-pop/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

HAIDT, Jonathan. Palestra proferida no TED Talks, Nova York (Nova York), mar. 2008. Disponível em: https://www.ted.com/talks/jonathan_haidt_the_moral_roots_of_liberals_and_conservatives. Acesso em: 21 dez. 2020.

JOVEM Karl Marx, o. Direção de Raoul Peck. Paris: Films Distribution, 2017. 1 DVD (118 min.).

LIU, Eric. Palestra proferida no TED Talks, nov. 2014. Disponível em: https://www.ted.com/talks/eric_liu_how_to_understand_power. Acesso em: 21 dez. 2020.

MERLÍ. Desenvolvedores: Héctor Lozano e Eduard Cortés. Catalunha: TV3/Netflix, 2015-2018.

ONDE POLÍTICA 21: Maquiavel, a política e o Brasil. Entrevistado: André Sekkel Cerqueira. Entrevistador: Heitor Loureiro: Onde Política, 6 abr. de 2020. Podcast. Disponível em: <http://www.onomedissoemundo.com/2020/04/onde-politica-021-maquiavel-a-politica-e-o-brasil/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

THE FEDERALIST Papers: relevant today? (2015). 1 vídeo (1:11:18). Publicado pelo canal National Constitution Center. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=amkrosAo5Mk>. Acesso em: 21 dez. 2020.

Leandro Salman Torelli

INTRODUÇÃO: O QUE É HISTÓRIA POLÍTICA?

O nascimento das ciências sociais, comparado ao aparecimento da história, é um fenômeno muito recente. O surgimento da sociologia, da economia, da antropologia ou da ciência política é resultante do processo de transformação da sociedade ocidental a partir da Revolução Industrial iniciada na segunda metade do século XVIII. Essas ciências são construções teóricas fruto do processo de complexificação do mundo a partir da indústria, da urbanização, dos conflitos sociais e das demandas resultantes das transformações propiciadas pelo avanço do capitalismo.

A história, por sua vez, surge ainda na Antiguidade, resultante de um outro tipo de demanda da sociedade: a constituição de uma nova forma de memória social. Assim, seu surgimento está relacionado à necessidade de um tipo de discurso alternativo ao do mito como elemento articulador da memória em sociedades cada vez mais antropocêntricas. A história, portanto, já tinha séculos de existência como forma de discurso quando do surgimento das demais ciências sociais. Esse fato implica considerar que o aparecimento delas decerto trouxe impactos significativos na forma de se fazer história (Novais e Silva, 2011).

Por isso, ao longo dos séculos XIX e XX, a forma de se refletir e escrever história tornou-se fortemente influenciada pela sua relação com as

demais ciências sociais. Um dos efeitos desse processo foi o surgimento da história “especializada”, isto é, que dialoga prioritariamente com uma das ciências sociais surgidas a partir do século XIX. Apareceram, assim, a história econômica, a história social, a história cultural e, também, a história política. Esta última, aliás, foi a primeira forma especializada de discurso histórico a surgir no século XIX. Muito fundamentada numa narrativa dos feitos políticos dos “grandes líderes”, a história política foi perdendo espaço a partir do século XX para uma história econômica, mais voltada aos processos constitutivos dos sistemas econômicos, para uma história social, preocupada com os conflitos e as dinâmicas dos movimentos sociais, e uma história cultural, focada nos elementos simbólicos que compõe o universo do humano.

Atualmente, entretanto, uma história política mais renovada, pensada a partir das relações complexas entre ela e essas outras esferas da vida social – a economia, a cultura e a sociedade –, tem surgido como resposta a uma demanda da sociedade que busca compreender as raízes do autoritarismo ou da democracia, das relações clientelistas ou da cidadania, da construção de privilégios ou de direitos, entre outros elementos que dizem respeito à construção histórica das instituições políticas (Rémond, 2003).

Nossa proposta é pensar a trajetória política brasileira a partir dessa perspectiva renovada, isto é, promover uma reflexão que procure acompanhar a construção das instituições políticas do país a partir de suas relações complexas com as outras esferas da vida em sociedade. Dessa forma, pensamos construir uma história que evite anacronismos ou que não se constitua numa espécie de “ciência política retrospectiva”, que seria a tentativa de justificar a existência de determinadas formas de organização da nossa vida política como consequência inexorável de características do passado pré-estabelecidas. Nossa perspectiva, ao contrário, é de procurar compreender os caminhos e escolhas que a sociedade brasileira fez para construir as suas instituições políticas, que seriam então resultantes de processos complexos que dialogam com a vida social, econômica e cultural em que está inserida. Este é o nosso convite.

DA AMÉRICA PORTUGUESA AO BRASIL IMPERIAL (SÉCULOS XVI AO XIX)

As primeiras tentativas de implementação da colonização nessas terras que hoje compõem o Brasil foram realizadas pela Coroa portuguesa a partir do século XVI. Elas envolveram a criação das Capitânicas Hereditárias, em 1532, seguidas depois pela fundação do Governo-Geral, em 1549. Na primeira iniciativa, a Coroa lusitana tentava dividir a responsabilidade financeira e administrativa do controle do território com grupos particulares da pequena e média nobreza portuguesa. A ideia era que os capitães donatários das quinze Capitânicas criadas pudessem ocupar, defender e iniciar a exploração econômica desses territórios com outros colonos que se dispusessem a vir para a América. A maioria das Capitânicas não prosperou economicamente e teve dificuldades em garantir a defesa da extensa Costa atlântica. Diante disso, a Coroa portuguesa decide definitivamente tomar à frente da empresa colonizadora, criando o Governo-Geral, isto é, a primeira instituição político-administrativa colocada em prática no território que hoje é o Brasil.

Ocorre que entre 1580 e 1640 Portugal acabou sendo anexado ao Império espanhol, na chamada União Ibérica. Durante esse período, as linhas do Tratado de Tordesilhas foram abandonadas e praticamente toda a América passou a fazer parte da colonização espanhola. A Restauração da independência portuguesa a partir de 1640 iniciou uma nova fase da colonização do território, quando a colônia americana passou a ser basicamente a única fonte de riqueza da Coroa portuguesa. Dessa forma, uma lógica administrativa mais repressiva e voltada para a extração máxima da riqueza colonial para a metrópole se estabeleceu com a criação de Companhias de Comércio exclusivas e o aumento do tráfico transatlântico de escravizados. Incentivos na busca por metais preciosos no território colonial se ampliaram, até que os chamados bandeirantes paulistas encontraram ouro nas áreas montanhosas ao norte da capitania de São Vicente.

O início da exploração aurífera é um marco importante das transformações políticas da América portuguesa. Com o ouro, uma certa urbanização e maior complexificação das relações sociais e econômicas no interior da colônia levam ao questionamento mais significativo do domínio português, com revoltas e movimentos questionadores da ordem colonial, seja da aristocracia local proprietária de terras e escravos, seja de movimentos populares, alicerçados nos grupos livres pobres e nos próprios escravizados. Em meados do século XVIII, sob a administração do Marquês de Pombal (1750-1777), Portugal procura ingressar na onda de transformações políticas, econômicas e sociais que ocorria na Europa. A tentativa de modernização portuguesa no período pombalino – ou seja, a industrialização, a administração mais racionalizada e fundamentada nas ideias iluministas e a formação de uma sociedade com mais acesso à educação – impactou também a colônia, que vivenciou transformações importantes no período, como a expulsão dos jesuítas, a laicização das instituições e a pressão por maior extração de riqueza para o financiamento do desenvolvimento português (Iglésias, 1993, p. 58-78).

Porém, as transformações de fundo no cenário europeu é que foram decisivas para o processo de independência do Brasil. As Revoluções Industrial, Francesa e Americana fizeram surgir novas ideias – o liberalismo e o nacionalismo – e conduziram uma série de conflitos militares na Europa, resultantes da ascensão de Napoleão Bonaparte ao poder na França. Diante das pressões do Bloqueio Continental, que impedia os países europeus comercializarem com a Inglaterra, Portugal decidiu se aliar aos britânicos. Com isso, em 1808 a Família Real, e toda a Corte portuguesa, deixou a Europa fugindo do ataque das tropas napoleônicas e, com apoio militar inglês, vieram se instalar na colônia sob comando do príncipe regente D. João VI.

A presença da Corte no Rio de Janeiro, capital da colônia desde 1763, promoveu duas mudanças profundas na América portuguesa: (1) abertura dos portos, colocando fim ao Exclusivo Metropolitano; e (2) a transformação do Brasil em sede do Império português. Quando,

em 1815, terminou a ofensiva napoleônica e a Corte poderia voltar à Portugal, D. João decidiu permanecer no Brasil e alçou o território à condição de Reino Unido. Nesse momento ocorreu uma reação da burguesia comercial portuguesa, insatisfeita com a perda do monopólio colonial e com a ausência da Corte em Lisboa. Eles promoveram, em 1820, uma revolta conhecida como Revolução Liberal do Porto, que exigia o retorno do rei e a aprovação de uma Constituição no país, nos moldes daquilo que vinha ocorrendo nos Estados europeus desde a explosão da Revolução Francesa. As pressões vindas de Portugal levaram D. João VI a retornar com a Corte para Lisboa e deixar seu filho, D. Pedro, como príncipe regente do Reino Unido do Brasil (Iglésias, 1993, p. 89-108).

Na constituinte instalada em Portugal a partir de 1821, logo os representantes brasileiros perceberam que o objetivo dos portugueses era recolonizar o Brasil. Foi nesse contexto, e apenas nele, que surgiu a ideia de independência entre os aristocratas brasileiros, que não aceitavam a ideia de retornar à situação pré-1808. Esse projeto não foi imediatamente encampado por toda a elite local, mas principalmente por aquela sediada no Sudeste, que tinha vivido mais intensamente a autonomia administrativa propiciada pela presença da Corte entre 1808 e 1821 no Brasil. Voltando de Portugal, membros dessa elite do Sudeste conseguem se articular com outras elites do Sul e do Nordeste em torno de dois compromissos: a independência sob a liderança de um herdeiro do trono português e a manutenção da escravidão. Assim, sem participação das massas populares, em sua maioria mantida na condição de cativos, e com o compromisso de manter o *status* social, econômico e político herdados da colônia, é que a aristocracia brasileira proprietária de terras e escravos promoveu a independência do país a partir de 1822 (Maestri, 2002, cap. 3).

A caracterização do Estado brasileiro – uma monarquia constitucional com poderes ampliados ao imperador que exercia sozinho o chamado Poder Moderador, que podia intervir nos outros três poderes (o Executivo, o Legislativo e o Judiciário), e com a manutenção da ordem escravista – se consolidou com a imposição da Constituição de 1824,

outorgada por D. Pedro I. Não havia consenso na elite que conduziu o processo de independência sobre os rumos da organização desse novo Estado. Alguns líderes importantes, como José Bonifácio, se posicionavam fortemente contrários à manutenção da escravidão e ao poder concentrado no imperador. Foi por isso que D. Pedro I impediu o seguimento dos trabalhos da Constituinte e impôs uma Carta de leis ao país recém-autônomo (Weffort, 2006, cap. 7).

Entre 1822 e 1840, período que compreende o Primeiro Reinado e o chamado Período Regencial, os conflitos resultantes dos interesses distintos dos grupos que promoveram a independência, bem como a ascensão de movimentos populares contrários à manutenção da ordem social vigente naquele contexto, abalavam de forma significativa a construção do novo Estado, ainda incapaz de promover uma unidade nacional ou de constituir algo parecido com uma nação. D. Pedro I deixou o trono em 1831, após se tornar bastante impopular pelos fracassos econômicos e políticos. Seu herdeiro tinha apenas 5 anos de idade e, por isso, o país viveu o período das Regências, entre 1831 e 1840, quando o governo coube aos membros da Câmara de Deputados escolhidos em eleição indireta. Esses representantes não eram vistos como legítimos em diversas regiões do país. Muitas revoltas explodiram, desde levantes de escravizados, como os Malês em Salvador (1835), passando por grupos populares de livres ou libertos, como os Balaios do Maranhão (1837-1840), até das elites regionais, como os Farroupilhas no Rio Grande do Sul (1835-1845).

Este clima de conflito levou parte da elite política do país a propor a antecipação da maioridade do imperador, que foi coroado em 1840 como D. Pedro II, com apenas 14 anos. Foi durante seu reinado, que se estende até 1889, que as instituições do Estado Nacional se consolidaram no Brasil, mantendo os traços excludentes dos direitos de cidadania à maioria da população que aqui vivia. Boa parte dos habitantes do país era mantida como cativa, logo não tinha acesso a nenhum direito. Por outro lado, aqueles que eram homens livres acima de 25 anos, desde que atingissem a renda mínima de 100 mil-réis determinada na

Constituição, podiam exercer o direito político do voto. Com o tempo e a corrosão do valor da moeda pela inflação, a maioria dos trabalhadores livres atingiu o nível de renda exigido. Assim, a participação eleitoral foi aumentando no Brasil, chegando, segundo o Censo de 1872, a 13% da população livre, algo superior à maioria dos países europeus na época. Porém, esse direito não era necessariamente exercido de forma autônoma, já que boa parte dos eleitores era subordinada a algum “coronel” ou “chefe” político local, que tornava o direito do voto uma formalidade, sem condições efetivas de influir no andamento do jogo político. Mesmo este direito limitado, entretanto, acabou por ser restringido com a Lei Saraiva de 1881, que proibiu o voto dos analfabetos, maioria dos eleitores naquele momento (Carvalho, 2007, p. 30-33).

Paralelamente, o desenvolvimento da atividade produtiva do café no Centro-Sul deu novo ânimo à economia brasileira, comvalida desde a crise da mineração no fim do século XVIII. Essa nova inserção internacional de um produto importante forjou o surgimento de uma elite cafeeira, primeiro no vale do rio Paraíba do Sul, na região fronteira entre São Paulo e Rio de Janeiro. Depois, a produção de café se estendeu ao interior da província paulista. Certa modernização e urbanização começaram a ocorrer e, a partir da segunda metade do século XIX, parte da elite cafeeira de São Paulo começou a promover experiências de substituição da mão de obra escrava por imigrantes livres. Com o fim do tráfico negreiro em 1850, o término da escravidão se tornou questão de tempo, mas a aristocracia proprietária de escravos procurou estender ao máximo sua manutenção, até 1888.

As novas condições econômicas colocavam em xeque a organização política fundamentada no exercício do poder Moderador pelo imperador num sistema parlamentar que revezava os partidos Liberal e Conservador no poder. A partir do fim da Guerra do Paraguai (1864-1870) e da ascensão do Exército como grupo político, do fortalecimento das camadas médias urbanas e do fortalecimento da elite cafeeira de São Paulo, cresceram os movimentos republicano e abolicionista. As presões aumentam significativamente na década de 1880: a percepção é de

que a Monarquia era incapaz de apresentar respostas satisfatórias às novas demandas de uma sociedade que se transformava e se tornava mais complexa. O fim definitivo da escravidão em 1888 fez com que o regime monárquico perdesse seu último resquício de apoio. Ele foi derrubado por um golpe militar sustentado por setores das classes médias urbanas e pelas elites cafeicultoras do Sudeste (Iglésias, 1993, cap. 5). O Brasil se tornava uma República.

A PRIMEIRA REPÚBLICA (1889-1930)

A abolição e a República vieram concomitantes, mas as condições de ingresso na sociedade dos ex-escravizados não foi nada fácil. Ao contrário, precisavam lutar agora pela garantia de sua cidadania. Muitos acabaram na marginalização, vivendo em condições precárias e com dificuldades de ingressar na sociedade como cidadãos livres e com direitos. Nenhuma política pública foi criada no sentido de oferecer condições dignas à população afro-brasileira (Costa, 2008).

Ao se instalar a República, os militares conseguiram o comando do Governo Provisório, que foi entregue ao marechal Deodoro da Fonseca (1889-1891). Entre suas primeiras medidas, destaca-se a expulsão da Família Real e a naturalização de milhões de estrangeiros imigrados. Em dezembro de 1889, foram convocadas as eleições para a constituinte. Nela, Deodoro foi eleito indiretamente para um mandato de quatro anos na presidência da República. Em fevereiro de 1891 foi promulgada a primeira Constituição republicana da história brasileira. Amplamente baseada nos ideais da Carta estadunidense, ela determinava que o Brasil era uma República presidencialista, com eleições para presidente de quatro em quatro anos, sem direito à reeleição; que o poder era dividido em Executivo (o presidente e os ministros), Legislativo (Câmara de Deputados e Senado) e Judiciário (com a criação de um Supremo Tribunal Federal, última instância do poder); que o direito de voto era dos cidadãos homens alfabetizados maiores de 21 anos; que as antigas províncias se tornaram estados, com relativa autonomia, baseada nos

princípios do federalismo; e que a Igreja era separada do Estado, a educação pública era laica, a liberdade religiosa, um direito, assim como o casamento civil (Carvalho, 2007, p. 45-75).

Quando assumiu como presidente eleito indiretamente, Deodoro da Fonseca entrou em choque com as elites cafeeicultoras de São Paulo, que dominavam o Legislativo. Em função desses conflitos, Deodoro foi levado a renunciar, em novembro de 1891. A Constituição determinava que uma nova eleição devesse ser convocada, mas o vice-presidente, Marechal Floriano Peixoto, governou o país até o fim do mandato, com o apoio da elite cafeeicultora paulista. Ao final do governo de Floriano Peixoto terminava a hegemonia dos militares – a chamada República da Espada (1889-1894) – e o poder seria entregue aos grupos oligárquicos.

Em 1894 ocorreu a primeira eleição para presidente da República no Brasil. Ela foi vencida por Prudente de Moraes (1894-1898), um membro da elite cafeeicultora paulista. Além de enfrentar o movimento social de Canudos, de grande importância na vida brasileira da época, seu governo foi bastante instável politicamente, pois não se havia conseguido estabelecer as bases de funcionamento do novo regime político, o que gerava conflitos pelo poder. Esta base foi constituída no governo seguinte, de Campos Sales (1898-1902). Durante sua gestão se consolidaram os mecanismos de poder que constituíram as bases da República Oligárquica: a criação da Política dos Governadores e o aprofundamento do coronelismo, que exercia papel central no processo eleitoral.

Criou-se um mecanismo de controle dos conflitos nos governos estaduais, onde os grupos dominantes em cada estado apoiavam o governo federal que, em troca, não reconhecia a eleição de candidatos à Câmara vindos da oposição, utilizando-se da Comissão de Verificação de Poderes. Essa prática de toma lá dá cá ficou conhecida como Política dos Governadores. Esse mecanismo só poderia funcionar com o controle dos votos. Para isso, o exercício do poder local era fundamental, o que fortaleceu o fenômeno do coronelismo. Surgidos desde a criação da Guarda Nacional, durante o período regencial, os coronéis eram os grandes proprietários de terra que controlavam contingentes de eleito-

res por meio de favores prestados aos mesmos ou, até mesmo, usando da pressão e da força para impor os candidatos. Esse mecanismo de voto de cabresto garantia o funcionamento de todo o esquema e permitia que o poder se concentrasse nas mãos das oligarquias no plano estadual e federal (Iglésias, 1993, p. 206-211).

Uma das teses clássicas mais importantes sobre a Primeira República é a ideia de que uma aliança entre as oligarquias de São Paulo e de Minas Gerais, os dois estados mais poderosos econômica e politicamente da época, determinou os rumos do país. Essa suposta aliança é chamada de política do café com leite, em referência às elites de São Paulo e Minas, respectivamente. Entretanto, apesar de 9 dos 12 presidentes da Primeira República terem sido paulistas ou mineiros, não se pode afirmar que essa aliança controlou sozinha e o tempo todo o governo da República. Em algumas ocasiões estiveram em lados opostos. O Rio Grande do Sul também tinha poder considerável, especialmente porque firmou união no Congresso Nacional com os deputados nordestinos, formando o *Bloco*, que tinha papel destacado em qualquer decisão que tivesse de passar pela casa legislativa. Assim, é importante relativizar essa ideia de que a Primeira República era controlada pelas oligarquias paulista e mineira, e de que os outros grupos políticos oligárquicos eram massa de manobra dos líderes desses estados. A aliança entre São Paulo e Minas era muito mais conjuntural e, invariavelmente, ocorriam conflitos entre eles (Viscardi, 2001).

Porém, na década de 1920, com a modernização propiciada pelo café e pela presença marcante dos imigrantes europeus no país, os movimentos tomaram mais força no questionamento da ordem oligárquica. Viria novamente das Forças Armadas o elemento desestabilizador decisivo, com o Movimento Tenentista (1922-1924) e a Coluna Prestes (1925-1927). A Crise de 1929 e a consequente instabilidade econômica que atingiu a elite cafeeira levaram ao rompimento do pacto de poder e ao fim do regime oligárquico por meio de um movimento que ficou conhecido como Revolução de 1930. Sob a liderança do estancieiro gaúcho Getúlio Vargas, candidato derrotado à Presidência na eleição de 1930,

a Primeira República foi derrubada por uma aliança entre setores das Forças Armadas, das classes médias, da oligarquia dissidente e de parcela do movimento operário. Portanto, uma grande frente política com interesses e expectativas distintas, mas que tinha como inimigo comum o regime controlado pelos cafeicultores. Podemos considerar 1930 um marco decisivo da história política brasileira (Iglésias, 1993, p. 231-235).

A ERA VARGAS (1930-1945) E A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA

Geralmente se divide a Era Vargas em três momentos distintos: (1) o Governo Provisório, entre 1930 e 1934; (2) o Governo Constitucional, entre 1934 e 1937; e (3) a Ditadura do Estado Novo, entre 1937 e 1945.

Na primeira fase, as divergências dos grupos que apoiaram a Revolução de 1930 se manifestaram de imediato. Os grupos civis defendiam a democratização do país por eleições livres, um governo constitucional e a plena liberdade civil. Já os militares, herdeiros do Movimento Tenentista, defendiam um governo forte e centralizado, capaz de empreender a racionalização da economia e a modernização das estruturas estatais. Vargas optou pela linha dos militares e iniciou um governo forte e centralizado, com apoio de outros grupos políticos autoritários (Fausto, 2001, p. 185-189). Foi ainda durante o Governo Provisório que Vargas instituiu as interventorias nos estados, fechou o Poder Legislativo em todas as esferas e concentrou as decisões no Executivo federal. Por outro lado, procurou se aproximar das camadas trabalhadoras com a criação do Ministério do Trabalho.

Em 1932, eclodiu em São Paulo um movimento antivarguista que acabou em Guerra Civil, conhecido como Revolução Constitucionalista. Apesar da derrota militar, o movimento obteve do governo a criação de uma Constituinte. Surgiu então a Justiça Eleitoral, o voto secreto e o direito das mulheres de votar, ampliando a cidadania política. A Constituinte manteve esses princípios na Carta de 1934, mas ela teve

vida curta. O acirramento dos conflitos políticos no país, especialmente entre as forças fascistas da Ação Integralista Brasileira e as socialistas representadas pela Aliança Nacional Libertadora, deu o ensejo para que Getúlio Vargas, com apoio das Forças Armadas, desse um golpe de Estado e instituisse um regime ditatorial conhecido como Estado Novo.

Foi durante o regime ditatorial que o projeto varguista de modernização conservadora se tornou mais evidente. Com o incentivo à industrialização e ao mercado interno, o governo procurou se aproximar dos industriais e das massas trabalhadoras urbanas como fonte de sustentação política ao regime. Paralelamente, praticava uma política externa ambígua em relação ao cenário belicoso entre o Eixo e os Aliados na Segunda Guerra Mundial, procurando obter o máximo de apoio econômico externo ao seu projeto de poder e modernização. É nesse bojo que podemos compreender o processo de constituição de instituições estatais fundamentais para a gestão do regime, como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) e o Departamento de Ordem Pública e Social (DOPS), responsáveis, respectivamente, pela formação de quadros para os órgãos públicos, pela propaganda e pela censura, e pela perseguição política (Fausto, 2001, p. 200-211).

Durante o Estado Novo, Vargas promoveu um forte investimento na industrialização nacional, especialmente na indústria de base. Os exemplos mais significativos são as instalações da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf). Elas foram possíveis, inclusive, com o financiamento externo conseguido durante a Segunda Guerra. Esses investimentos promovem uma mudança significativa na estruturação da economia brasileira, que foi se tornando mais industrial a partir de uma política estatal fundamentada na substituição de importações. Ao mesmo tempo, o governo ditatorial promoveu o incremento nos direitos dos trabalhadores urbanos, com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943. Paradoxalmente, o avanço nas conquistas de

direitos sociais no Brasil ocorrera no momento de maior repressão aos direitos civis e políticos (Carvalho, 2001, p. 110-126).

Entretanto, a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial ao lado dos Aliados contra as ditaduras nazifascistas colocava em xeque a manutenção do regime ditatorial em nosso país. Vargas, paulatinamente, vai perdendo apoio dos grupos que o sustentavam no poder e a exigência de democratização ganhava força. Isso se consolida ainda em outubro de 1945, com seu afastamento do poder e o estabelecimento de um processo eleitoral e de uma nova Constituinte.

A EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA (1946-1964)

Iniciava-se, pela primeira vez na nossa história, a instalação de um regime que se pretendia democrático. Entre 1945 e 1964, ocorreram no país quatro eleições presidenciais – nos anos de 1945, 1950, 1955 e 1960 – bem como outras tantas para os cargos de governador dos estados e prefeitos, sem deixar de lembrar das disputas para o Legislativo, com eleições regulares para o Senado, a Câmara de Deputados, as Assembleias estaduais e as Câmaras Municipais. Nascia o primeiro regime democrático brasileiro, apesar da proibição dos direitos políticos aos analfabetos.

A abertura em 1945 fez surgir diversos partidos políticos no Brasil, cuja exigência do decreto-lei que os autorizou determinava que fossem nacionais. Entre eles, destacaram-se três como os principais e com maior enraizamento ideológico e territorial. A primeira agremiação a surgir foi a União Democrática Nacional (UDN), fundada em abril de 1945. A UDN nasceu como uma frente que reunia os democratas contrários à ditadura de Getúlio Vargas. Com o tempo, entretanto, o partido foi se configurando na opção liberal, com vocação para a aliança com o capital estrangeiro, com os Estados Unidos e na defesa de um desenvolvimento associado. E manteve, durante todo o período, a aversão ao varguismo e a tudo que ele representava. O “partido da eterna vigilância”, porém, enfrentou sempre dificuldades para vencer as eleições presidenciais, por isso, em alguns momentos críticos da história democrática

daquele período, acabou aderindo ou mesmo protagonizando movimentos golpistas (Mota, 2008, cap. 4).

O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), por sua vez, surgiu em maio de 1945 da articulação do Ministério do Trabalho da ditadura varguista e dos sindicatos a ele vinculados. Ao longo da trajetória política desse período, foi se configurando no partido herdeiro da tradição trabalhista inaugurada por Getúlio, defendendo o nacionalismo e a industrialização do país como plataforma política essencial para os interesses do setor do trabalho (Mota, 2008, cap. 4). A liderança central de Vargas e, depois de seu suicídio, de João Goulart marcava o caráter populista que, para analistas como Francisco Weffort (1978), caracterizava o trabalhismo populista no Brasil (Mota, 2008, cap. 4).

Já o Partido Social Democrático (PSD) era outra agremiação que nasceu de uma raiz na ditadura varguista, em julho de 1945, mas de outra natureza social, se comparada ao PTB. No caso do PSD, a base do partido eram as lideranças regionais organizadas pelos interventores estaduais nomeados por Getúlio Vargas durante a vigência do Estado Novo. Era, portanto, um partido de base nas oligarquias e nas estruturas estatais constituídas durante o auge varguista e que defendia plataformas relativamente moderadas de desenvolvimento econômico, mas sem abandonar alianças com o capital estrangeiro (Mota, 2008, cap. 4).

A eleição presidencial mais tensa ocorreu em 1955. Getúlio havia se suicidado em agosto de 1954, após a crise resultante do atentado ao jornalista e político opositor Carlos Lacerda ter sido atribuído a membros da sua guarda pessoal. O vice-presidente Café Filho estava afastado por problemas de saúde e o presidente da Câmara, Carlos Luz, conspirava para tentar um golpe de Estado e impedir a posse do presidente eleito, o candidato da aliança PSD-PTB Juscelino Kubitschek. Foi o então Ministro da Guerra, Marechal Henrique Teixeira Lott que, para garantir a posse do presidente eleito, deu um “golpe preventivo”, depondo Carlos Luz, que tentou fugir para São Paulo e reorganizar, de maneira frustrada, o governo a partir daquele estado.

A conclusão do governo de JK, inclusive com a construção da nova capital, a cidade de Brasília, não foi suficiente para que fosse eleito o seu sucessor. A oposição venceu com a figura meteórica do ex-prefeito e ex-governador de São Paulo, Jânio Quadros, com apoio da UDN. Seu governo, entretanto, durou apenas sete meses. Em agosto de 1961, numa tentativa frustrada de golpe, Jânio renunciou e o poder voltou às mãos do PTB, na figura do vice-presidente João Goulart. Bom lembrar que naquela época as eleições de presidente e vice-presidente eram separadas. Por isso, Jânio Quadros, de uma chapa, e João Goulart, de outra, compuseram o governo.

A ascensão de Goulart abre uma crise política profunda, já que as forças que elegeram Jânio não aceitavam a posse de seu vice. Um sistema parlamentarista foi instalado às pressas para tentar uma solução de compromisso. Em janeiro de 1963, um plebiscito deu ampla vitória ao presidencialismo, e Goulart voltou a ter plenos poderes. Sua aproximação com as bandeiras de uma esquerda reformista, que queria a Reforma Agrária e um amplo programa de mudanças na legislação conhecido como Reformas de Base, levou os grupos sociais contrários a essas reformas – especialmente a elite empresarial, os grandes latifundiários, parcela das classes médias, setores das Forças Armadas e os representantes do capital estrangeiro e dos Estados Unidos – a propor uma saída autoritária (Figueiredo, 1993).

A DITADURA MILITAR (1964-1985)

A ditadura brasileira guardou especificidades em relação àquelas que chegaram ao poder em outros países da América Latina. Em primeiro lugar, foi uma das mais longas, tendo durado 21 anos, entre 1964 e 1985. Apenas Haiti e Paraguai, com 37 e 35 anos de ditadura, respectivamente, tiveram regimes militares mais extensos que o brasileiro. Ademais, mandatos foram estabelecidos para os ditadores, e seu poder era legitimado por meio de eleições indiretas, feitas a princípio no Congresso e, em seguida, na instituição criada para isso, o chamado

Colégio Eleitoral, em 1969. Esses dois aspectos indicam que os instaladores do regime de exceção no Brasil tinham a preocupação de atribuir funcionamento institucional legal ao processo político, mesmo que cassações, prisões, torturas e mortes estivessem sendo executadas por instituições do Estado. Afinal, o discurso daqueles que deram e apoiaram o golpe de 1964 era de que se estava derrubando o governo Goulart para salvar a... democracia.

Ao consolidar-se o golpe, uma Junta Militar governou por alguns dias, determinando o Ato Institucional n. 1, em 9 de abril de 1964, onde declaravam que, vitoriosa a “revolução”, ela se “legitimava por si mesma”, iniciando em seguida uma série de cassações de mandatos e de exonerações de funcionários públicos considerados “subversivos”. Alguns dias depois, o Marechal Castelo Branco foi eleito, no Congresso Nacional já expurgado da oposição, presidente do Brasil.

Seu mandato deveria terminar em 31 de janeiro de 1966, concluindo o período iniciado com Jânio Quadros. Dessa forma, os políticos civis que apoiaram o golpe acreditavam que poderiam concorrer aos cargos públicos em 1965, inclusive ao cargo de presidente da República. Entretanto, os militares foram se impondo e editando novos decretos -lei que aumentavam seu poder.

O Ato Institucional n. 2, de outubro de 1965, foi muito importante nesse sentido, pois eliminou a eleição direta para presidente da República e dissolveu os partidos políticos, impondo a existência de apenas dois: a ARENA (Aliança Renovadora Nacional), que era o partido do governo, e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), reunindo a oposição consentida pelo regime ditatorial. O Ato n. 3 (fevereiro de 1966) – que transformou em indireta também as eleições para governadores estaduais, prefeitos de capitais e de cidades consideradas importantes para a segurança nacional – e o Ato n. 4 (dezembro de 1966) – que convoca o Congresso a aprovar um novo texto constitucional outorgado pelo regime – concluem o processo institucional de cerceamento do livre exercício dos direitos políticos.

O segundo marechal-ditador, Costa e Silva, era um dos líderes de um movimento mais radical entre os militares conhecido como “linha-dura”. Esse grupo acreditava que era necessário aumentar a repressão e impor medidas mais severas de controle para vencer a guerra contra o “inimigo interno”. É nesse contexto que deve ser compreendida a edição do Ato Institucional n. 5 (AI-5), que impôs definitivamente a censura e a concentração de poderes nas mãos do presidente, que pode agora fechar o Congresso e cassar mandatos sem restrições. Cancela-se, inclusive, o direito dos cidadãos de responder processos criminais em liberdade.

Com o adocimento de Costa e Silva, em 1969, os militares impuseram o nome de mais um linha-dura: o marechal Emílio Médici. Durante seu governo, viveu-se os chamados “anos de chumbo” da repressão, especialmente contra os movimentos de luta armada, mas também da censura e do moralismo, apoiados em uma máquina de propaganda que vendia a ideia do Brasil como “o país do futuro”, otimismo sustentado no bom desempenho econômico do período do “milagre” brasileiro, entre 1968 e 1973. Importante considerar, no entanto, que esse “milagre” foi realizado ao custo do aumento da dívida externa, do empobrecimento das populações mais vulneráveis e de cortes nos serviços públicos, especialmente na educação. Médici tornou-se até certo ponto popular. Além da propaganda oficial, seu governo pôde contar também com o tricampeonato da seleção brasileira de futebol na Copa de 1970, no México. Fã de futebol, o presidente se utilizou largamente dos indicadores econômicos e do sucesso esportivo para esconder a repressão e a censura (Fico, 2016, p. 78-87).

Será no governo do general Ernesto Geisel, eleito no Colégio Eleitoral em 1974, que se iniciou a chamada Abertura, embora “lenta, gradual e segura”. O que assistimos nesse período, entretanto, é um vai e vem constante de medidas de abertura seguidas por outras de endurecimento do regime. Um marco importante desse processo foram as eleições parlamentares de 1974. A ARENA acreditava-se absoluta, mas os eleitores garantiram uma vitória significativa do MDB, com a eleição de senadores principalmente nas áreas mais desenvolvidas e urbanizadas

do país, assim como um aumento significativo do número de deputados federais. Nesse contexto, viu-se os limites do processo de abertura, com a ditadura recuando e, com o uso das atribuições dos poderes discricionários, basicamente anulando os resultados eleitorais de 1974 com a imposição da Lei Falcão (1976), que limitava os direitos de se fazer campanha política, e o Pacote de Abril (1977), que fechou o Congresso Nacional e criou a figura dos senadores nomeados pelo presidente da República.

Mas o cenário econômico havia mudado, e o período do “milagre” foi se esgotando a partir do chamado Choque do Petróleo, de 1973. Assim, ao longo do período Geisel, a inflação voltava a subir e o crescimento começava a arrefecer. Diante disso, e da repressão política que continuava, manifestações políticas contra a ditadura recomeçaram, com estudantes e, principalmente, trabalhadores, com a eclosão das greves dos metalúrgicos na região do chamado ABC paulista.

O novo presidente, o general Figueiredo, assumiu em 1979 com a missão de concluir a abertura política e entregar o poder novamente aos civis. Em junho de 1979, é aprovada a polêmica Lei da Anistia, beneficiando os dirigentes e os torturadores do regime militar e permitindo a volta dos exilados e a libertação dos prisioneiros políticos. Em novembro, uma reforma política permite o pluripartidarismo: o que leva ao surgimento das principais legendas partidárias atuais, como o PMDB, o PDS (atual PP), o PDT e o PT, entre outras.

Em 1982, se realizam as primeiras eleições diretas para governadores desde a edição do AI n. 2. Em paralelo, a crise econômica se aprofundava, as greves continuavam e a situação financeira do país se degradava aceleradamente: a ditadura perdia seus últimos fiapos de legitimidade.

OS IMPASSES DA NOVA REPÚBLICA

Os efeitos dessa nova realidade econômica foram devastadores. Além de impedir a manutenção do crescimento econômico financiado com empréstimos externos, o último governo militar, do general

Figueiredo (1979-1985), foi obrigado a reverter a política econômica para atingir vultosos superávits em Balança Comercial para fazer frente ao pagamento dos juros da dívida externa acumulada no período anterior. Na prática, tratava-se do fim da era do nacional-desenvolvimentismo, aquele que alimentou o crescimento econômico-industrial do país ao longo de 50 anos, entre 1930 e 1980. A década de 1980 assistiu à desarticulação desse processo de industrialização, o país perderia o passo, com intensa inflação e galope da dívida externa, bem como a impossibilidade de investimentos para a incorporação das novas ondas tecnológicas da informática e da nanotecnologia, que davam seus primeiros passos naquele instante (Nobre, 2013).

Essa viragem no cenário econômico, por fim, minou as últimas forças do regime de exceção que se mantinham no poder. A restrição aos direitos políticos e civis, somados à crise econômica que levou à recessão, fizeram ressurgir com força os movimentos sociais que pretendiam o rompimento da ditadura e exigiam o processo de redemocratização. Os estudantes, os operários, os movimentos organizados da sociedade civil e boa parte dos intelectuais e da imprensa, ao iniciar a década de 1980, posicionavam-se claramente pela queda do regime instaurado em 1964.

O ápice dessa agitação popular foi o movimento que ficou conhecido como “Diretas Já”. Entre 1983 e 1984, milhões de brasileiros foram às ruas em diferentes cidades e instantes para exigir que o Congresso Nacional aprovasse um Projeto de Emenda Constitucional que permitia as eleições diretas para o cargo de presidente da República. Diversos grupos sociais se mobilizavam para que fosse possível a realização da eleição direta para presidente da República já em 1985. Mesmo diante da intensa mobilização popular, o projeto de emenda constitucional não foi aprovado pela maioria qualificada da Câmara de Deputados; muitos dos representantes faltaram à sessão de votação para não se expor ao votar contra as exigências da população. O esvaziamento por parte da situação visava ao não atingimento do quórum para aprovação, e em 25 de abril de 1984 a Emenda Dante de Oliveira ganhou, mas não levou.

Ou seja: teve mais votos pela sua aprovação que o contrário, mas não atingiu parâmetros mínimos para prosperar.

A disputa presidencial, portanto, se manteve no Colégio Eleitoral, e a vitória do candidato do PMDB, Tancredo Neves, foi viabilizada pela divisão do partido do governo, o PDS, de onde surgiu uma dissidência, a Frente Liberal, que apoiou Tancredo contra o candidato oficial, o ex-governador biônico de São Paulo, Paulo Maluf – que vencera o preferido dos militares na legenda do próprio presidente. A vitória do candidato de oposição, mesmo com uma postura moderada, renovou as esperanças de boa parte do país. Entretanto, um dia antes da posse, o presidente eleito passou mal e foi internado em hospital militar em Brasília, depois levado a São Paulo, de onde não saiu com vida. A morte de Tancredo foi devastadora para aquela população esperançosa com o renascimento da democracia. Seu vice, José Sarney, era um político tradicional do Nordeste brasileiro e foi da ARENA durante todo o regime ditatorial, portanto não representava o rompimento com a ditadura que a figura de Tancredo carregava. Dessa forma, a posse de Sarney foi um anticlímax significativo (Fico, 2016, p. 110-112).

A situação econômica viveu uma leve melhora no início do governo Sarney com a instalação do Plano Cruzado, em 1986. Este conseguiu conter a inflação por um tempo, mas logo as condições econômicas voltaram a se deteriorar e, mesmo com a tentativa de implementação de novos planos econômicos, como o Bresser, em 1987, e o Verão, de 1989, a inflação e a dívida externa continuaram fora de controle. Por isso, muitos pesquisadores, especialmente os economistas, chamaram os anos 1980 no Brasil de “década perdida”.

Essa visão, entretanto, deixa de lado o fato de que foi na década de 1980 que se viabilizou a retomada da democracia no Brasil, com o afastamento dos militares do poder, a primeira eleição direta para presidente da República após a ditadura e, principalmente, foi nesse momento que se elaborou o desenho institucional, jurídico e político dessa redemocratização com a elaboração da Constituição de 1988, a partir da instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987. O processo

em questão contou com intensa participação da sociedade civil e da população em geral, com envios de projetos, participação nas audiências públicas e debates ao longo de todo o período. Dessa forma, a década de 1980 seria um momento central da construção da nossa atual institucionalidade democrática e, mais do que isso, com uma significativa atuação popular no processo.

CONCLUSÃO

Foram as instituições resultantes da Constituição de 1988 que levaram os governos da Nova República, especialmente nos períodos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a consolidarem o modelo de presidencialismo de coalizão, com a distribuição de ministérios e cargos no governo aos partidos, que em troca ofereciam maiorias confortáveis aos presidentes representantes do PSDB e do PT, respectivamente, no Congresso Nacional. Porém, ambos enfrentaram acusações de corrupção importantes associadas à construção dessas maiorias, sendo que uma delas, a ação penal 470, conhecida popularmente como “Mensalão”, levou à condenação e prisão de líderes políticos importantes do período petista.

Sendo assim, a institucionalidade proporcionada pela Constituição de 1988 e consolidada pelo funcionamento do presidencialismo de coalizão ao longo dos anos seguintes da Nova República permitiu que o país promovesse uma série de reformas políticas e econômicas, mas, ao mesmo tempo, trouxeram à tona, no cenário democrático de liberdades públicas, as práticas nefastas e os vícios políticos que têm bases históricas profundas na sociedade brasileira.

Já no discurso da sessão de promulgação da Constituição de 1988, o presidente da Assembleia Constituinte e líder da resistência democrática Ulisses Guimarães afirmou: “A moral é o cerne da Pátria. A corrupção é o cupim da República. República suja pela corrupção impune tomba nas mãos de demagogos, que, a pretexto de salvá-la, a tiranizam.

Não roubar, não deixar roubar, pôr na cadeia quem robe, eis o primeiro mandamento da moral pública”.

As palavras de Ulisses representavam a visão daqueles que viviam os meandros do funcionamento do Estado brasileiro desde antes e sabiam que a corrupção e seus tentáculos já estavam há tempos presentes nas relações institucionais estatais e, também e principalmente, nas relações entre o Estado e determinados setores da sociedade, especialmente os política e economicamente mais poderosos, fosse qual fosse o desenho institucional da Nova República. (Re)Construir a democracia, conforme alertava Ulisses, passava por enfrentar essa questão central: as relações promíscuas entre interesses públicos e privados na construção das instituições políticas brasileiras. Nessa perspectiva, podemos considerar que a corrupção não é a causa, mas um dos sintomas das dificuldades de consolidação da democracia no Brasil, que podem ser identificadas nas relações sociais fundamentadas em elementos autoritários, que excluem boa parte da população do pleno direito de participação política e de acesso às políticas públicas na forma como a lei, textualmente, garante.

BIBLIOGRAFIA

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 9 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

COSTA, Emília Viotti da. *A abolição*. 8 ed. São Paulo: Unesp, 2008.

FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Edusp; Imprensa Oficial, 2001.

FICO, Carlos. *História do Brasil contemporâneo: da morte de Vargas aos dias atuais*. São Paulo: Contexto, 2016.

FIGUEIREDO, Argelina C. *Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

HOBSBAWN, Eric John. *A Era das Revoluções: 1789-1848*. 15 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

IGLÉSIAS, Francisco. *Trajectoria política do Brasil: 1500-1964*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

MAESTRI, Mário. *Uma história do Brasil: Colônia*. São Paulo: Contexto, 1997.

MAESTRI, Mário. *Uma história do Brasil: Império*. 3 ed. São Paulo: Contexto, 2002.

MOTA, Rodrigo P. Sá. *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao Governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NOVAIS, Fernando Antonio e SILVA, Rogerio Forastieri da. Introdução: para a Historiografia da Nova História. In: NOVAIS, Fernando Antonio; SILVA, Rogerio Forastieri da (Org.). *Nova História em Perspectiva*. São Paulo: Cosac Naify, 2011.

RÉMOND, René. Uma história presente. In: RÉMOND, René. *Por uma história política*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. *O teatro das oligarquias: uma revisão da “política do café com leite”*. Belo Horizonte: C/Arte, 2001.

WEFFORT, Francisco. *Formação do pensamento político brasileiro: ideias e personagens*. São Paulo: Ática, 2006.

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

Textos sobre História do Brasil, com ênfase em aspectos políticos nos permitem a conexão com filmes e sites. Para aprofundar todo esse debate, sugerimos algumas referências relevantes:

Desmundo (2003)

Dirigido pelo francês Alain Fresnot, o filme se passa em 1570. Nessa época os portugueses enviavam órfãs ao Brasil para que se casassem com os colonizadores. A tentativa era minimizar o nascimento dos filhos com as índias e que os portugueses tivessem casamentos brancos e cristãos. Essas órfãs viviam em conventos e muitas delas desejavam ser religiosas. Oribela (Simone Spoladore), uma dessas jovens, é obrigada a casar com Francisco de Albuquerque (Osmar Prado).

Quilombo (1984)

Baseado no livro de José Felício dos Santos e dirigido por Cacá Diegues, o filme mostra a história do Quilombo dos Palmares, tendo como pano de fundo a relação entre Ganga Zumba (Tony Tornado) e seu afilhado Zumbi (Antonio Pompêo).

Carlota Joaquina, Princesa do Brazil (1995)

Dirigido por Carla Camurati, o filme é estrelado por Marieta Severo como Carlota Joaquina, Marco Nanini como D. João VI e Marcos Palmeiras como D. Pedro I. O filme retrata a vinda da família real para o Brasil fugindo de Napoleão Bonaparte, pelos olhos de Carlota Joaquina.

Guerra dos Canudos (1997)

Dirigido por Sérgio Rezende, o filme retrata a história de Canudos. A Guerra foi um levante liderado por um líder espiritual chamado Antônio Conselheiro (José Wilker) contra o exército brasileiro. Os revoltados lutavam contra o alto valor dos impostos cobrados pela recém então formada república.

Olga (2004)

Dirigido por Jayme Monjardim o filme é a cinebiografia de Olga Benário (Camila Morgado), uma jovem judia comunista que ao fugir para Moscou recebe treinamento militar e fica encarregada de acompanhar e proteger Luiz Carlos Prestes (Caco Ciocler). Ao chegarem no Brasil, os dois se tornam parceiros na vida e políticos, lutando contra o governo Vargas.

Memórias de um Cárcere (1984)

Dirigido por Nelson Pereira dos Santos, o filme baseado no livro de mesmo nome escrito por Graciliano Ramos enquanto esteve preso na ditadura do Estado Novo.

Getúlio (2014)

Dirigido por João Jardim, o filme retrata os 19 últimos dias de vida do presidente Getúlio Vargas (Tony Ramos). Pressionado por uma crise política sem precedentes, em decorrência das acusações de que teria ordenado o atentado contra o jornalista Carlos Lacerda (Alexandre Borges), o presidente decide se matar.

O Ano em que Meus Pais Saíram de Férias (2006)

Dirigido por Cao Hamburger, esse filme semiautobiográfico conta a história de Mauro (Michel Joelsas). Aos 12 anos ele fica sob a guarda de um judeu ortodoxo quando seus pais saem de férias de forma inesperada e sem motivo. Na verdade, os pais de Mauro foram obrigados a fugir por serem militantes da esquerda, os quais eram perseguidos pela ditadura militar.

Muda Brasil (1985)

Documentário dirigido por Oswaldo Caldeira, retrata o momento de transição entre o final da ditadura militar e a volta da democracia no Brasil. Mostra particularmente a disputa entre Tancredo Neves e Paulo Maluf para assumir a Presidência da República, através de eleição indireta no colégio eleitoral. O filme foi realizado durante os seis últimos meses da ditadura militar, de agosto de 1984 a janeiro de 1985, acompanhando o dia a dia da campanha, com reformulação diária do roteiro de filmagem de acordo com os acontecimentos.

O Processo (2018)

Dirigido por Maria Augusta Ramos, o documentário acompanha a crise política no Brasil desde 2013 até o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, sem nenhum tipo de abordagem direta, como entrevistas ou intervenções nos acontecimentos.

Sites

<https://cpdoc.fgv.br/>

Endereço eletrônico do Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas, com vários textos, imagens, entrevistas e documentos a respeito da história do Brasil contemporâneo.

<https://www.politize.com.br/tag/historia-do-brasil/>

Material do Politize! sobre a história do Brasil. Aqui você encontra textos e discussões interessantes sobre conceitos importantes para se compreender a história do nosso país, tais como clientelismo e movimentos sociais, assim como análises de momentos históricos e de instituições importantes do Brasil.

<https://vladimirherzog.org/>

O Instituto Vladimir Herzog apresenta em seu site muitos materiais para discussão sobre direitos humanos e a trajetória política brasileira.

Rodrigo Estramanho de Almeida

INTRODUÇÃO

O presente ensaio tem o objetivo de realizar uma síntese dos principais temas concernentes ao estudo do pensamento social no país, sobretudo àqueles relacionados à política. No decorrer do texto, após a conceituação de pensamento social, abordaremos tópicos, tais como o ensaísmo histórico sociológico no Brasil, a questão do moderno e do tradicional, do estatismo, entre outros, de modo que a/o leitor possa reunir os conteúdos mínimos para a compreensão de temas relevantes à problematização do pensamento social no país. Ao final, apresentamos um pequeno roteiro de leitura a ser seguido por aqueles predispostos a aprofundar o conhecimento sobre o assunto.

O QUE É PENSAMENTO SOCIAL?

O conceito de pensamento social anima um debate, por assim dizer, tradicional na agenda das Ciências Sociais. Em geral, usamos a denominação para classificar aqueles estudos e pesquisas destinados à investigação e compreensão das ideias, representações e teorias cujas proposições estão voltadas à análise e interpretação: a) da formação histórica da nação e suas instituições; b) da abordagem de temas cruciais

da cultura, da sociedade e da política, tais como a questão étnica, cultural e ideológica; c) das formas de falar sobre a sociedade que podem estar expressas na produção artística, tais como literatura, pintura, cinema, fotografia, dramaturgia etc., bem como no ensaísmo histórico e na pesquisa científica em humanidades, destinada à análise, compreensão, interpretação e crítica da formação e da realidade histórica e social de uma nação.

Desse modo, um estudo voltado ao tema do pensamento social pode abordar, por exemplo, a obra de um determinado autor ou autora com o objetivo de realizar um inventário de sua produção intelectual percebendo seus condicionamentos objetivos, tais como o histórico e econômico, bem como os condicionamentos doutrinários e ideológicos que fizeram eco naquela interpretação ou teoria. Não são raros os casos em que os dois esforços são somados, produzindo-se estudos de matiz biobibliográfica sobre um determinado autor ou autora ou um grupo de intelectuais e/ou artistas reunidos pelo critério temático, histórico ou institucional. O foco, entretanto, será sempre o de extrair dessa análise os elementos de interpretação e/ou crítica social expressa por esses autores e/ou artistas em sua produção, seja ela literária, iconográfica, ensaísta ou teórica.

Ora, os estudos de pensamento social visam não mais que compreender o que se fala do social a partir do estudo e análise de representações sobre o social. Como exemplos hipotéticos, pode-se realizar uma pesquisa sobre ‘a figuração em momentos da história política do Brasil na pintura de Pedro Américo’, bem como ‘o conceito de representação na obra de José Bonifácio’ ou mesmo ‘tradição e modernidade no cinema de Cacá Diegues’. Ainda, ‘o tema da modernização na produção poética dos concretistas paulistas’ ou ‘a formação do Brasil no pensamento histórico sociológico da primeira geração de cientistas sociais brasileiros, entre 1930 e 1950’. Em todos os casos, o que estará sob o olhar do pesquisador é a tentativa de extrair reflexões e interpretações do social a partir de representações e teorias que intelectuais e/ou artistas produziram sobre a formação e a realidade nacional.

São muitos os temas e conceitos resultados da agenda de pesquisa sobre o pensamento social brasileiro.⁸ Neste curto ensaio seria impossível resumir a totalidade desses estudos, mas faremos um esforço, em síntese, de demarcação dos principais tópicos teóricos da produção voltada à compreensão da formação das ideias no Brasil.

O ENSAÍSMO HISTÓRICO SOCIOLÓGICO

Antes da institucionalização das Ciências Sociais no Brasil, período compreendido entre 1822 e 1930, a produção intelectual de brasileiros voltada à investigação antropológica, política e social do país se desenvolveu em boa medida por meio do que se acostumou denominar de ensaísmo histórico sociológico. Trata-se de uma produção de narrativa histórica e teórica produzida por meio de textos cuja fundamentação empírica não atende aos critérios e padrões científicos institucionais que viriam a pautar a produção acadêmica após os anos 1930 e 1940.

Não obstante, esse tipo de produção notabilizou-se por consistir, em grande parte, em estudos amplos, muito bem escritos e não raramente apoiados em farta pesquisa de fontes e documentos históricos. Pode-se dizer que, por exemplo, José Bonifácio (1763-1838) inicia essa trilha, mas que ela toma forma mais delineada entre os primeiros cientistas sociais brasileiros movidos ao empreendimento de produção de amplas interpretações do Brasil. Na geração de 1930, notabilizaram-se Sergio Buarque de Holanda (1902-1982), com *Raízes do Brasil* de 1936; Caio Prado Júnior (1907-1990), com *Evolução Política do Brasil* de 1933 e; Gilberto Freyre (1900-1987), com *Casa Grande & Senzala* de 1933.

8 A produção recente realizada na área de Pensamento Social no Brasil é constituída por estudos e pesquisas nas áreas de Letras, História, Ciência Política, Antropologia, Sociologia, entre outras. BRASIL JR.; JACKSON; PIVA (2020) escrevem balanço da seara a partir da análise da produção do 'Grupo de Trabalho Pensamento Social no Brasil' na Associação Brasileira de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), arrolando dados de 1983 a 2018.

Nas décadas seguintes, outros intelectuais se inscreveram nessa linha de produção de interpretações gerais sobre a formação política, econômica, social e cultural do país: Raymundo Faoro (1925-2003), com os *Donos do poder* de 1957; Celso Furtado (1920-2004), com *Formação Econômica do Brasil* de 1958; Florestan Fernandes (1920-1995), com *A revolução burguesa no Brasil* de 1975; e; Darcy Ribeiro (1922-1997), com *O Povo Brasileiro* de 1995.

A principal característica dessas obras é a tentativa de uma interpretação total da formação e do desenvolvimento do Brasil por meio de ensaios que se notabilizaram não só pelo conjunto das ideias, mas também pelo uso de uma linguagem que explora elementos literários e dissertativos típicos do ensaio. São, em geral, produções com recursos estilísticos que querem romper com a preocupação acadêmica, visando um campo mais amplo do debate histórico e social sobre o Brasil. Não à toa, essas obras aparecem como leituras fundamentais nos currículos de diferentes áreas de formação, tais como a História, a Geografia, a Antropologia, a Sociologia e a Ciência Política.

TRADIÇÃO E MODERNIDADE

O tema do tradicional e do moderno constitui verdadeiro ponto de inflexão do pensamento social brasileiro. Não são raros os estudos que realizam reflexão e crítica sobre a realidade política e social do país baseados na polarização do tradicional *versus* o moderno, sejam estes estudos “sobre” ou “nas” produções científicas ou artísticas. A questão, nesses casos, é considerar que o Brasil se formou em bases tradicionais: o grande latifúndio, o sistema de monocultura de agroexportação e relações sociais e sociabilidades intrinsecamente condicionadas pelo mundo rural, isto é, tradicionais.

Esse efetivo do mundo tradicional entrará em choque com as forças modernizantes que acompanharão a formação brasileira: a chegada da família real e o fim do pacto colonial em 1808; a liberação de capitais com o fim do tráfico de escravizados africanos em 1850; a abolição da

escravatura em 1888; a instauração da República em 1889 e, sobretudo, as intervenções modernizantes, industrialistas e de urbanização possibilitadas pela revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder.

Consequências outras da modernidade viriam com os sucessivos planos econômicos realizados a partir de 1946: Plano Salte com Dutra; Plano de Metas com Juscelino Kubitschek; os Planos Nacionais de Desenvolvimento do regime militar e assim por diante.

O diagnóstico geral é de uma modernização pelo alto, realizada a partir da gestão estatal direta, com muita participação popular na força de trabalho, mas rarefeita na representação democrática. Desse modo, o atraso acompanha o moderno. Leis trabalhistas conformam um estado de certa cidadania a partir de 1930, excluindo-se, entretanto, o trabalhador rural. No “50 anos em 5” do governo de Kubitschek, uma nova e moderna capital é erguida no meio do planalto central, mas as cidades satélites a rodearam de pobreza e desigualdade. Tantas outras cidades se modernizaram e cresceram, mas dentro delas cresceram também as periferias e favelas. As grandes estatais e as grandes obras do regime militar possibilitaram avanços importantes na infraestrutura e na consolidação da indústria nacional, mas os grupos responsáveis por levar a cabo esses empreendimentos concentraram a renda obtida com o desenvolvimento. Pouco se fez em termos de distribuição econômica e direitos.

Os efeitos dessa íntima convivência entre o moderno e o tradicional podem ser analisados e compreendidos em muitas das representações sobre o social no Brasil, seja nas letras de músicas, em pinturas, em telenovelas, bem como na produção literária e acadêmica.

Ainda sobre esse aspecto, fala-se muito da característica acomodatória das transformações políticas no país, nas quais algo de novo é substanciado em termos de atitudes e instituições, não obstante se mantenha o roteiro das tradições de forma a ambientar velhos atores ao novo quadro sociopolítico. Nas Ciências Sociais, muitos autores trataram do tema, como, por exemplo, Luiz Werneck Vianna (1996) em *Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira*; Octavio Ianni (2000) em *Tendências do pensamento brasileiro*; Jesse Souza em *Modernização*

seletiva (2000); *Crítica à razão dualista, o ornitorrinco* de Francisco de Oliveira (2003), entre outros.

AS RELAÇÕES RACIAIS

Outro aspecto que constitui parte expressiva da produção intelectual brasileira destinada à compreensão do país é o das relações raciais. Sendo o Brasil um país pós-colonial de dimensões continentais, formado, do ponto de vista dos sujeitos, por milhões de pessoas de ascendência africana, por pelo menos um milhão de indígenas (em números atuais) e milhões de pessoas de ascendência europeia e asiática, não é possível compreender o país sem o estudo da diversidade étnica.

Do enaltecimento da miscigenação racial, tal como o que aparece, quase romântico, no pensamento social de José Bonifácio ou, conservador, em Gilberto Freyre, voltando às teorias raciais pseudocientíficas de idos de finais do século XIX, tais como aquelas do pensamento de Silvio Romero (1851-1914) ou Nina Rodrigues (1862-1906) – que viam, de forma racista, o branqueamento das gentes do país como elemento crucial para a modernização – até os estudos sobre relações raciais financiados pela Unesco no início da década de 1950⁹, que antes, a partir e logo depois dos quais se constituiu grande gama de pesquisas sobre questões raciais nas Ciências Sociais. Se denota tal aspecto pela produção de autores tais quais Arthur Ramos (1903-1949); Thales de Azevedo (1904-1995); Fernando Henrique Cardoso (1931-); Octávio Ianni (1926-2004); Luiz Aguiar Costa Pinto (1920-2002); Florestan Fernandes e; Oracy Nogueira (1917-1996), bem como outros estudos por nomes como Virginia Leone Bicudo (1910-2003), Edison Carneiro (1912-1972), Clovis Moura (1925-2003), entre outros, talvez seja possível afirmar que o Brasil, quando comparado a outras nações, constituiu uma das mais robustas agendas de pesquisa sobre relações raciais.

9 Sobre o projeto Unesco e a agenda das Ciências Sociais no Brasil nos anos 1940 e 50, ver MAIO, 1999.

O reconhecimento de que a escravidão deixou marcas indeléveis no pensamento e na sociabilidade brasileiras obriga e obriga a um esforço contínuo da análise das desigualdades do país tendo como variável mediadora a questão do preconceito de origem e da cor da pele. Discutiu-se e ainda se discute muito o que pesa mais como variável para a desigualdade brasileira: se a questão da cor e da origem étnica ou se a questão da classe social. Não obstante, o fato é que a análise séria e comprometida com a realidade de muitas das questões prementes sobre o desenvolvimento social, político e econômico do Brasil não pode deixar de ser investigada sobre o prisma do preconceito e da discriminação racial.

Desse modo, atualmente, é paradigma que o preconceito e a discriminação raciais constituem ponto nevrálgico das desigualdades econômicas e sociais no Brasil e os estudos sobre as representações sociais brasileiras com esse foco reconstróem e criticam a história das raças e do racismo no Brasil, desmistificando a miscigenação e a convivência pacífica entre diferentes, demonstrando que muito do que foi produzido no pensamento nacional resvala ou mesmo afunda em preconceito e discriminação.

Há muitos estudos nesse campo, mas podemos citar duas obras centrais para o início da leitura sobre a questão na relação com o pensamento social: *Preto no branco* (1976) do estadunidense Thomas Skidmore e *Espetáculo das Raças* (1993) de Lilia Schwarcz. Ainda, não podemos deixar de citar obras fundamentais para o início do estudo da questão indígena, tais como *Índios no Brasil* (2012) de Manuela Carneiro da Cunha e *O Brasil dos imigrantes* (2001) de Lucia Lippi de Oliveira, que é uma boa introdução sobre as relações culturais entre brasileiros e estrangeiros na passagem do século XIX para o XX.

ESTATISMO

Não sem enorme variação de como se pensar o papel do Estado, o pensamento social brasileiro também focou muito na questão do dirigismo político pela ação estatal. A ideia central, portanto, presente

em parte substancial da produção intelectual sobre a política e a sociedade, é a de que os organismos estatais devem ter papel premente na organização e no desenvolvimento da sociedade.

De modo geral, a proposição dos intelectuais que se dedicaram ao tema do Estado vai na direção da realização de um diagnóstico que identifica sintomas de debilidade e amorfismo na e da sociedade civil. Isto é, uma sociedade saída de um passado marcado pela escravidão e pela fragilidade de organizações de classes só poderia tomar prumo a partir da mediação e/ou liderança de um Estado forte, capaz de orientar os rumos do desenvolvimento desde o alto.

Dessa ideia, será desdobrado o argumento de que o país deveria ter uma classe dirigente qualificada e conhecedora dos modelos constitucionais, teóricos e técnicos do mundo externo, sobretudo da Europa e dos EUA, para então fazer valer aqui essas ideias de fora, construindo o trilho jurídico e político sobre os quais a sociedade seria colocada em movimento.

A respeito do tema, o cientista político Wanderley Guilherme dos Santos (1935-2019) realizou interessante ensaio – *A práxis liberal no Brasil* de 1978 –, no qual indicia a dificuldade de realização de uma agenda liberal no Brasil, identificando, na passagem do Império para a primeira República e seus desdobramentos ulteriores, uma corrente de autores que tinha o autoritarismo como doutrina para a construção do moderno. Nesse grupo, estão inscritos nomes como Alberto Torres (1865-1917), Azevedo Amaral (1881-1942) e Oliveira Vianna (1883-1951).

Em ensaio mais recente, o sociólogo Octavio Ianni (2000) somará outros nomes a essa trilha do pensamento político brasileiro dedicada ao tema do que aqui denominamos estatismo. Com reforços e nuances muito diferentes à questão da autoridade e do papel do Estado, pode ser citada, nessa seara, a produção de Francisco Campos (1891-1968); Hélio Jaguaribe (1923-), entre outros.

O MAL-ESTAR DA CÓPIA

É famosa a proposição do crítico literário Roberto Schwarz (2014) que, ao analisar a obra de Machado de Assis, chega à conclusão de que, no Brasil, “as ideias estão fora do lugar”. Na análise do crítico, as figuras produzidas na narrativa de Machado são marcadas pela ambivalência de uma sociedade que se quer moderna, mas vive imersa nas tradições escravistas.

O fato é que muitos intelectuais brasileiros foram e ainda vão buscar os marcos teóricos de seus estudos e análises nas teorias estrangeiras, por assim dizer, “de ponta”. Assim, estaríamos, por sermos pós-coloniais, fadados a falar a língua do outro e, também, a ter que importar as ideias de fora para pensar o que somos.

Ora, mas como ler, interpretar e propor saídas para o Brasil, por exemplo, pelas ideias e teorias do liberalismo político e econômico europeu e/ou estadunidense, se a realidade empírica é aquela resultada da escravidão e da difícil formação do mercado interno? Como pensar em desenvolvimento a partir das ideias de Keynes, por exemplo, se por muito tempo o país sobrevivia na periferia do capitalismo mundial a partir da monocultura agroexportadora e se ainda nos dias de hoje só alcançamos patamares tímidos de inovação industrial?

Já em fins do século XIX, em 1870 – ano estopim de uma geração de intelectuais versados no positivismo francês, no naturalismo alemão e no evolucionismo inglês, entre outras correntes doutrinárias e intelectuais em moda no mundo ocidental –, o crítico Silvio Romero disse que o país fora tomado por “um bando de novas ideias” e, a bem dizer, o fato é que, mesmo anteriormente, as elites políticas de idos da constituição de 1823 liam mais o jurista francês Benjamin Constant (1767-1830), cujas teorias inspiraram a primeira constituição brasileira, do que se preocupavam com a barbárie da realidade escravista.

Muitos intelectuais dirão – de Romero a Ianni – que o pensamento brasileiro sofre de um “mal-estar da cópia”, como se soubéssemos ler

partituras complexas, mas não dispuséssemos de instrumentos, tampouco de músicos experientes para realizar a sinfonia. Ianni (1992) chega a dizer que o pensamento brasileiro é pautado por uma “dialética rarefeita” marcada pelo “não ser” e querendo ser “o outro”.

Assim, não obstante a produção intelectual brasileira sobre o Brasil seja profícua ela estaria marcada, segundo o diagnóstico do “mal-estar da cópia”, por um pensamento que lê a realidade interna com instrumentos e conceitos forjados na teoria estrangeira. Essa característica estaria presente em todas as linhagens de nosso pensamento, da mais conservadora àquela mais progressista e, segundo uma certa visão, ainda se faz muito presente em nossas universidades (IANNI, 1992).

De certo que, para intelectuais e também no senso comum, adviria daí uma sensação de atraso. Olhamos para o outro, estrangeiro e moderno, e, ao verificar que não somos como ele, nos sentimos aquém da história. Não seria, pois, demasiado pensar que a ideia de que “tudo que vem de fora é melhor” marca não só a ideia que temos do lugar do Brasil no mundo, mas também que isso nos levaria ao constante esforço de leitura e interpretação de autores estrangeiros no exercício de pensar e planejar o futuro do país. Alguém poderia argumentar que os modernistas resolveram esse mal-estar com a proposta da antropofagia, mas em realidade o problema não seria apenas ler o que vem de fora, mas ao fazê-lo não reservamos tempo na agenda para pensar a nossa tradição intelectual o que resultaria em hiatos na tarefa de conhecimento de nosso próprio acúmulo.

INVENTÁRIO MÍNIMO DE LEITURA

Em se tratando aqui de um escrito que quer abrir a reflexão sobre o pensamento brasileiro para leitores dos mais diversos, vamos demarcar alguns temas e autores, tendo como marco inicial das produções o período da independência política do país, de modo a inventariar o que pensamos ser indispensável para conhecer parte dos debates intelectuais sobre política e a sociedade no país.

Em relação ao primeiro reinado e às regências (1822-1840), sugere-se uma leitura ambientada nos antagonismos e ambivalências relacionados ao tema do liberalismo e do conservadorismo, de modo a conhecer as principais ideias sobre a questão do poder moderador, a noção de autoridade, a escravidão e o papel do latifúndio no futuro almejado pelos primeiros pensadores da nova ordem institucional. Os escritos (2002) de José Bonifácio, um liberal que não consegue se desgrudar da noção de centralização do estado, e de Bernardo de Vasconcelos (1795-1850), um liberal que se voltou ao conservadorismo quando do estouro de diversos levantes nas regências, são boas sugestões de estudo (1999).

Em relação ao segundo reinado, toma força a questão do abolicionismo e a leitura dos escritos de Joaquim Nabuco (1849-1910) são indispensáveis (2010). Para conhecer um pouco das ideias de um dos principais antagonistas da abolição, vale a leitura dos textos políticos (2008) de José de Alencar que, embora fosse aguerrido contestador dos abolicionistas, forjou interessantes ensaios sobre a representação (1991). Para compreensão da denominada geração de 1870, recomenda-se *Ideias em Movimento* (2002) de Angela Alonso, importante tese sobre o pensamento social brasileiro na crise do Império.

Em relação à primeira República, ressalta-se as produções de Oliveira Vianna e Alberto Torres, sobretudo *Populações meridionais do Brasil* (1920) do primeiro e *O problema nacional brasileiro* (1913) do segundo.

Da produção realizada a partir dos anos 1930, vale a leitura de *O Estado autoritário e a realidade nacional* (1938) de Azevedo Amaral, bem como a leitura dos três principais ensaios histórico-sociológicos já mencionados: *Raízes do Brasil* de Sérgio Buarque; *Casa Grande & Senzala* de Gilberto Freyre e; *Evolução política do Brasil* de Caio Prado Júnior. Ao estudante de Ciência Política é indispensável a leitura dos também já citados, *Os donos do poder* de Raymundo Faoro e, *Revolução Burguesa no Brasil* de Florestan Fernandes.

No campo da compreensão econômica e do desenvolvimentismo, recomenda-se *O problema do desenvolvimento econômico e a burguesia*

nacional (1956) de Hélio Jaguaribe; *Formação Econômica do Brasil* de Celso Furtado e, mais recente, *A construção política do Brasil* (2014) de Bresser-Pereira.

Ainda, constituem bons balanços gerais do pensamento político e social brasileiro: *Evolução do pensamento político brasileiro* de Vicente Barreto e Antonio Paim (1989); *História das ideias políticas do Brasil* de Nelson Saldanha (2001); *Formação do pensamento político brasileiro* de Francisco Weffort (2006); *Pensadores que inventaram o Brasil* de Fernando Henrique Cardoso (2013); *Intérpretes do Brasil*, livro organizado por Luiz B. Pericás e Lincoln Secco (2014), e *Sete lições sobre as interpretações do Brasil* de Bernardo Ricupero (2017).

CONCLUSÃO

Em linhas gerais o ensaio apresentou o conceito de pensamento social, bem como alguns eixos importantes de reflexão da produção intelectual brasileira sobre o país, quais sejam: o ensaísmo histórico sociológico, as relações ambivalentes entre tradição e modernidade, alguma consideração sobre autores dedicados ao estudo das relações raciais, bem como o problema do que denominamos estatismo e mal-estar da cópia.

No tópico final do texto, é proposto um inventário mínimo das produções intelectuais sobre o Brasil, sobretudo aquelas mais relacionadas com a discussão da história, cultura e instituições políticas. Esperamos, assim, que os leitores tenham em mãos um pequeno roteiro para o início do estudo sobre o pensamento social brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, José de. Sistema representativo [1868]; Reforma eleitoral [1874]. In: SANTOS, W. G. *Dois escritos democráticos de José de Alencar*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1991.

ALENCAR, José de. *Cartas a favor da escravidão*. Org. de Tamis Parron. São Paulo: Hedra, 2008.

ALONSO, Angela. *Ideias em movimento: a geração de 1870 na crise do Brasil-Império*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

AMARAL, Azevedo. [1938]. *O estado autoritário e a realidade nacional*. Brasil: Ebooks, 2002.

BONIFÁCIO, J. *José Bonifácio de Andrada e Silva*. Org. de Jorge Caldeira. Coleção Formadores do Brasil. São Paulo: Ed. 34, 2002.

BRASIL JR, Antino; PAIVA, Marcelo; JACKSON, Luis Carlos. O pequeno grande mundo do pensamento social no Brasil. *Bib*, São Paulo, n.91, 2020, p.1-38.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência*. São Paulo: Ed 34, 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Pensadores que inventaram o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

CUNHA, Manoela Carneiro da. *Índios no Brasil: história, direitos e cidadania*. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

FAORO, Raymundo. [1957]. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca Azul, 2012.

FERNANDES, Florestan. [1975]. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

FREYRE, Gilberto. [1933]. *Casa Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. São Paulo: Global, 2013.

FURTADO, Celso. [1958]. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. [1936]. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octávio. Tendências do pensamento brasileiro. *Tempo Social*, v.12, n.2, São Paulo, 2000.

IANNI, Octávio. *A ideia de Brasil moderno*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

JAGUARIBE, Helio. *O problema do desenvolvimento econômico e a burguesia nacional*. São Paulo: Editora da FIESP, 1958.

MAIO, Marcos Chor. O projeto Unesco e a agenda das Ciências Sociais no Brasil dos anos 40 e 50. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.14, n.41, São Paulo, 1999.

NABUCO, Joaquim. *Joaquim Nabuco: essencial*. São Paulo: Penguin Companhia, 2010.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista, ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Lucia Lippi. *O Brasil dos imigrantes*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

PAIM, Antonio; BARRETO, Vicente. *Evolução do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Editora da USP, 1989

PRADO JUNIOR, Caio. [1933]. *Evolução política do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Global, 2015.

RICUPERO, Bernardo. *Sete lições sobre as interpretações do Brasil*. São Paulo: Alameda, 2017.

SALDANHA, Nelson. *História das ideias políticas no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. [1978]. A práxis liberal no Brasil: propostas para reflexão e pesquisa. In: _____. *A imaginação política brasileira: cinco ensaios de história intelectual*. Rio de Janeiro: Revan, 2017.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil 1870-1930*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SCHWARZ, Roberto. *As ideias fora do lugar*. São Paulo: Penguin Companhia, 2014.

SECCO, L.; PERICÁS, Luiz B. *Intérpretes do Brasil: clássicos, rebeldes e renegados*. São Paulo: Boitempo, 2014.

SKIDMORE, Thomas. [1976]. *Preto no Branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUZA, Jesse. *Modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Editora da UNB, 2000.

TORRES, Alberto. [1913]. *O problema nacional brasileiro*. Brasil: Ebooks, 2002.

VASCONCELOS, B. *Bernardo Pereira de Vasconcelos*. Org. de José Murilo de Carvalho. Coleção Formadores do Brasil. São Paulo: Ed. 34, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck. Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira. *Dados*, v.39, n.3, Rio de Janeiro, 1996.

VIANNA, Oliveira. [1920]. *Populações meridionais do Brasil*. v.1, v.2. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

WEFFORT, Francisco. *Formação do pensamento político brasileiro: ideias e personagens*. São Paulo: Ática, 2006.

Textos digitais

AMARAL, Azevedo. [1938]. *O estado autoritário e a realidade nacional*. Brasil: Ebooks, 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Azevedo%20Amaral-1.pdf>>

BRASIL JR, Antino; PAIVA, Marcelo; JACKSON, Luis Carlos. O pequeno grande mundo do pensamento social no Brasil. *Bib*, São Paulo, n. 91, 2020, p.1-38. Disponível em: <http://anpocs.com/images/BIB/n91/BIB_0009106_antonio_luis.pdf>.

IANNI, Octávio. Tendências do pensamento brasileiro. *Tempo Social*, v.12, n.2, São Paulo, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702000000200006>.

MAIO, Marcos Chor. O projeto Unesco e a agenda das Ciências Sociais no Brasil dos anos 40 e 50. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.14, n.41, São Paulo, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000300009>.

NABUCO, Joaquim. *O abolicionismo*. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bv000127.pdf>>.

NABUCO, Joaquim. *Minha formação*. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/1019>>

SALDANHA, Nelson. *História das ideias políticas no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2001. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1052>>.

TORRES, Alberto. [1913]. *O problema nacional brasileiro*. Brasil: Ebooks, 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Alberto%20Torres-1.pdf>>.

VIANNA, Luiz Werneck. Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira. *Dados*, v.39, n.3, Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581996000300004>.

VIANNA, Oliveira. [1920]. *Populações meridionais do Brasil*. v.1, v.2. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=19322>.

Links relacionados

O povo brasileiro – Darcy Ribeiro

<https://www.youtube.com/watch?v=-zEztOsq6yA>

Notas Sobre o Brasil, por Darcy Ribeiro

<https://www.youtube.com/watch?v=gZJnX7bSxNQ&list=PLluEvnsoRNAhGdpoegUg2xFTyp8KdWCKo>

Intérpretes do Brasil - 02 - Saberes, por Manuela Carneiro da Cunha

<https://www.youtube.com/watch?v=-PZWDWupnWQ&list=PLluEvnsoRNAhGdpoegUg2xFTyp8KdWCKo&index=2>

Intérpretes do Brasil - 03 - Pé na Estrada, por Paulo Vanzolini

<https://www.youtube.com/watch?v=GbAIoJDNmak&list=PLluEvnsoRNAhGdpoegUg2xFTyp8KdWCKo&index=3>

Intérpretes do Brasil - 04 - Portugal Brasil, por Judith Cortesão

<https://www.youtube.com/watch?v=8uq-OZTLgnE&list=PLluEvnsoRNAhGdpoegUg2xFTyp8KdWCKo&index=4>

Intérpretes do Brasil - 05 - O Sonho Português, por Roberto Pinho

<https://www.youtube.com/watch?v=pqUPOGvrH6Q&list=PLluEvnsoRNAhGdpoegUg2xFTyp8KdWCKo&index=5>

Intérpretes do Brasil - 06 - Vontade de Beleza, por Washington Novaes

<https://www.youtube.com/watch?v=9NUsjMPn6Yo&list=PLluEvnsoRNAhGdpoegUg2xFTyp8KdWCKo&index=6>

Intérpretes do Brasil - 07 - Mistura e Invenção, Hermano Vianna

https://www.youtube.com/watch?v=cv5_pU1Ijos&list=PLluEvnsoRNAhGdpoegUg2xFTyp8KdWCKo&index=7

Intérpretes do Brasil - 08 - Os Vários Brasis, por Aziz Ab'Saber

<https://www.youtube.com/watch?v=SQwJb2qNflw&list=PLluEvnsoRNAhGdpoegUg2xFTyp8KdWCKo&index=8>

Intérpretes do Brasil - 09 - Os Caipiras, por Antonio Candido

<https://www.youtube.com/watch?v=uQKfntzVqo&list=PLluEvnsoRNAhGdpoegUg2xFTyp8KdWCKo&index=9>

Intérpretes do Brasil - 10 - Viva o Sertão, por Antonio Risério

<https://www.youtube.com/watch?v=oH9K8TJsaZw&list=PLluEvnsoRNAhGdpoegUg2xFTyp8KdWCKo&index=10>

1.8 REPRESENTAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE

Hannah Maruci Aflalo

INTRODUÇÃO

Na última década a descrença na política tornou-se um tema bastante recorrente no Brasil. Diversas pesquisas mostraram que a população brasileira não confia em seus representantes ou no sistema político brasileiro. Uma pesquisa de opinião pública realizada em 2017¹⁰ mostrou que em todas as regiões do país e faixas etárias havia uma falta de confiança generalizada no presidente (83%), nos políticos (78%) e nos partidos (78%). A insatisfação com determinados governos e parlamentares, e a sensação de que o sistema político brasileiro sofre de uma crise generalizada de corrupção, levou a uma negação da política como um todo. Esse processo muitas vezes é lido como uma suposta “crise da representação”. Mas o que significa isso?

Para entendermos essa crise é preciso primeiro compreendermos o conceito de representação. Quando se fala em crise da representação política, se fala a respeito de um distanciamento entre a sociedade e seus representantes. No entanto, a distância entre os representados e os representantes é justamente o princípio da representação: representar

10 <http://dapp.fgv.br/o-dilema-brasileiro-entre-descrenca-no-presente-e-esperanca-no-futuro/>

significa tornar presente aquilo que efetivamente **não** está. Nos sistemas representativos, estabelecemos o elo entre a população e as eleitas e eleitos por meio do voto, e assim autorizamos sermos representados. Se as eleições estão ocorrendo com lisura, isto é, sem fraudes ou coação, não podemos afirmar que há uma crise da representação. O problema é, portanto, de outra ordem.

Embora não seja a única explicação para o que tem se chamado de crise da representação, um elemento que não pode ser ignorado é a existência no sistema político brasileiro de um abismo entre representados e representantes no que diz respeito à representatividade. É disso que trataremos neste capítulo. A população brasileira não se enxerga em seus representantes pois ela realmente não está ali representada. Segundo o último censo, 56% da população brasileira se autodeclara negra, mas apenas 25% dos deputados do Congresso Nacional são negros. Mais da metade¹¹ da população é de mulheres, mas as deputadas federais perfazem apenas 15% dos eleitos. Como isso impacta a qualidade e a credibilidade do sistema político do país? O objetivo deste capítulo é responder a essa pergunta inserindo-a no debate sobre representação e representatividade. Na primeira parte, faremos um breve apanhado da base teórica sobre os tipos de representação. Em seguida, partiremos para a questão da representatividade, que será apresentada por meio de dados concretos e da legislação existente hoje sobre o tema. A partir desses dados, analisaremos as principais causas da falta de representatividade do sistema político brasileiro. Por fim, apresentaremos caminhos para responder à pergunta “A democracia é completa sem representatividade?”

11 <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html#:~:text=Segundo%20dados%20da%20PNAD%20Cont%C3%ADnu,51%2C8%25%20de%20mulheres.>

OS TIPOS DE REPRESENTAÇÃO

Hanna Pitkin (1967) é uma das teóricas mais consolidadas no campo da representação e, embora tenha sido escrito há mais de 50 anos, seu livro “Conceitos de Representação” é ainda bastante atual e sua tipologia é considerada basilar nos estudos sobre representação. Pitkin identifica quatro categorias de representação.

a. Representação formalista

Diz respeito à autorização que o representado confere ao representante. De acordo com essa noção, a representação não pode ser submetida a juízos de valor. Trata-se exclusivamente de uma questão da existência da representação: há ou não há autorização. No caso de um sistema representativo democrático, como o instituído no Brasil, é o voto popular que concede a autorização ao representante.

b. Representação descritiva

Implica que o representante seja um espelho dos representados. O representante, nesse tipo de representação, não atuaria em nome dos representados, mas substituindo-os. Os espaços de representação funcionariam assim como microcosmos da realidade e a exclusão de grupos da população significaria a distorção da representação. Pitkin, porém, se posiciona de forma contrária à representação descritiva, rejeitando enfaticamente uma ligação entre o que os representantes são e o conteúdo da representação, ou seja, o que eles fazem.

c. Representação simbólica

Mobiliza conexões por meio de símbolos (pessoas, bandeiras etc.) de cunho emocional e afetivo e, portanto, não racional. É por esse motivo

que a autora afirma não ser desejável esse tipo de representação, uma vez que nada garante que o representante agirá em nome do representado.

d. Representação substantiva

Defendida pela autora como a melhor forma, trata-se de “agir pelo interesse dos representados, de forma a ser responsivo a eles” (PITKIN, 1967, p. 209). A representação do tipo substantiva é oposta à ideia formalista de representação. Enquanto esta se relaciona aos procedimentos de instituição da representação, aquela se importa com a substância da atividade representativa. Pitkin concebe a representação como uma atividade e, nesse sentido, sua qualidade entra também em jogo.

O que a representatividade do sistema político brasileiro tem a ver com isso? A representatividade está ligada principalmente à representação descritiva, a qual introduzimos acima. Apesar de rejeitada por Hanna Pitkin, a literatura ligada à teoria feminista e à teoria democrática, sobre as quais falaremos no final deste capítulo, não descarta a importância desse tipo de representação. Pelo contrário, grande parte dessa literatura considera injusta a disparidade entre a composição da população e as características daqueles que a representam, e aponta para a necessidade de que essas pessoas estejam efetivamente ocupando os cargos eletivos.

REPRESENTATIVIDADE

No Brasil, as desigualdades estruturais que marcam nossa sociedade são refletidas na política institucional. São elas as desigualdades de raça e de gênero. Em outras palavras, aqueles grupos que se encontram em posição de maior vulnerabilidade e exclusão socioeconômica são também os mais sub representados nos cargos eletivos. Para uma ilustração do problema da falta de representatividade, vamos aos dados:

a. Dados

Optamos aqui por utilizar os dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os quais se baseiam nas informações declaradas pelos candidatos e candidatas. Essa escolha possui vantagens e desvantagens. Embora seja uma base de dados bastante confiável, ela possui algumas limitações, revelando apenas informações sobre identidade de gênero baseada no sexo biológico (homem ou mulher) e os dados sobre raça estão disponíveis apenas a partir de 2016. Ficam de fora as informações sobre identidade de gênero, o que não nos permite tratar quantitativamente da exclusão da população LGBTQIA+, que é extremamente subrepresentada nos cargos eletivos – a primeira deputada trans foi eleita apenas em 2018. Dados não oficiais sobre esses números são coletados e divulgados por organizações como a Associação Nacional de Travestis e Transsexuais (ANTRA)¹² e a plataforma #VoteLGBT¹³. Uma outra limitação diz respeito à categoria negro, que comporta tanto pretos quanto pardos, e muitas vezes nos impede de enxergar exclusões ainda mais profundas, especificamente sobre pessoas pretas.

Sendo assim, consideramos para essa análise os quatro maiores grupos demográficos da população brasileira: mulheres brancas, mulheres negras, homens brancos e homens negros. O sexismo e o racismo, que no caso do Brasil se expressam explicitamente em relação aos negros e negras, são determinantes no acesso de certos grupos ao poder. Isso não significa que consideramos menos importantes as outras etnias, ou que elas não sofram discriminação. No caso dos indígenas, por exemplo, há apenas uma representante no Congresso Nacional.

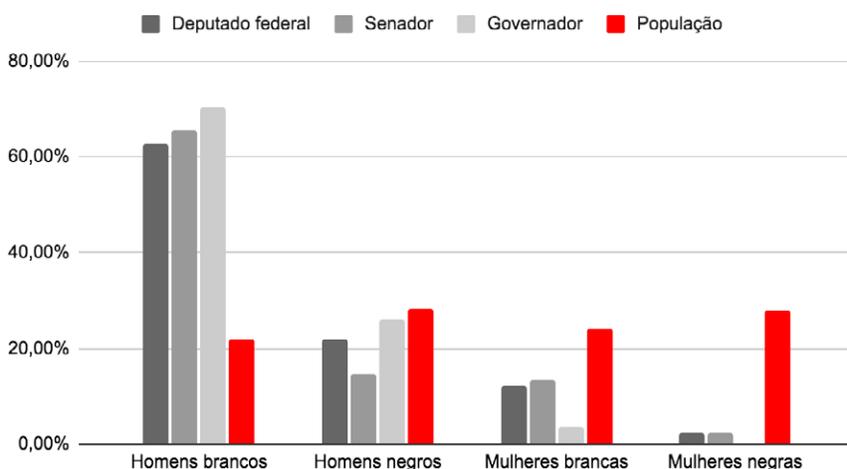
Com o intuito de abarcar a maior variedade de cargos eletivos atualmente ocupados, trazemos no Gráfico I os dados dos eleitos e eleitas nas eleições de 2018 (cargos de deputado federal, senador e governador) e

12 <https://antrabrasil.org/eleicoes2020/>

13 <https://votelgbt.org/>

no Gráfico II os resultados eleitorais do pleito de 2020 (cargos de vereador e prefeito). Apresentamos também a porcentagem da população correspondente a cada um dos grupos, assim é possível visualizar facilmente a distância entre a composição de representados e representantes a que nos referimos no início deste capítulo.

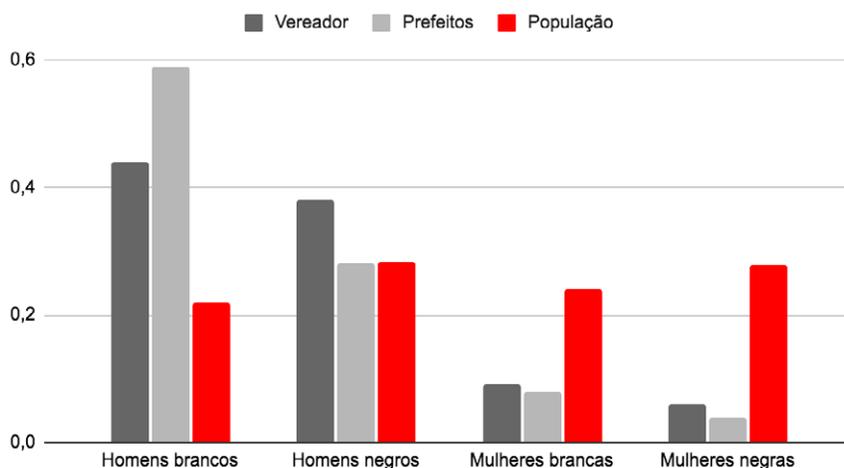
Gráfico I. Efeitos em 2018 por raça e gênero



Fonte: TSE, 2020, elaboração própria.

No Gráfico I, observamos que a porcentagem de cargos ocupados por homens brancos é mais de três vezes maior do que seu tamanho populacional. Por isso, todos os outros grupos são sub-representados, em escalas diferentes. No caso dos homens negros essa sub-representação é mais latente no cargo de Senador, enquanto os outros cargos se aproximam um pouco mais da realidade demográfica. As mulheres brancas, por sua vez, são evidentemente sub-representadas em todos os cargos e o abismo é potencializado quando olhamos para as mulheres negras.

Gráfico II. Efeitos em 2020 por raça e gênero



Fonte: TSE, 2020, elaboração própria.

O Gráfico II nos mostra um cenário parecido, mas com uma diferença sobre o grupo de homens negros, que apresenta agora uma sobre representação para o cargo de vereador e uma desproporcionalidade menos intensa no cargo de prefeito. De qualquer maneira, a distância entre a população e os representantes eleitos em 2018 e 2020 é ainda alarmante e definidora do cenário político brasileiro atual. Embora haja diferenças entre as proporções para cada um dos cargos, alguns dados são constantes em ambos os gráficos:

- Em todos os casos a porcentagem de homens brancos ocupando os cargos é desproporcionalmente maior do que a porcentagem desse grupo na população. Isso significa que os homens brancos são altamente sobre representados em todos os cargos eletivos analisados;
- Em todas as análises apresentadas as mulheres negras figuram como as mais sub representadas;

- Em todos os cargos, com exceção dos homens negros nos cargos de vereador, há uma discrepância relevante entre a porcentagem da população e do grupo eleito;
- A hierarquia decrescente – homens brancos, homens negros, mulheres brancas, mulheres negras – é uma constante em relação à representatividade dos grupos analisados.

b. Leis e regras de fomento à participação política

O principal tipo de lei de fomento à participação política via cargos eletivos são as cotas. São medidas para corrigir as desigualdades na representatividade e promover a representação de grupos excluídos historicamente. De acordo com Norris (2004), existem três tipos de leis de cotas:

- Cotas partidárias: quando os partidos optam por garantir a equidade de gênero das chapas;
- Cotas legislativas: também conhecidas como cotas de candidatura, que são instituídas sobre as listas de candidatos e candidatas;
- Cotas de assentos: trata-se da reserva de uma porcentagem das cadeiras eletivas para determinado grupo.

No Brasil, foram instituídas, ainda na década de 1990, as cotas legislativas de gênero. Conhecida como “lei de cotas” (Art. 10, §30, da Lei 9.504/97), ela determina que 30% das candidaturas da lista deve ser de um sexo (posteriormente alterado para “gênero”). No entanto, essa porcentagem de eleitas nunca foi atingida. Mais do que isso, essa lei sequer é cumprida pelos partidos políticos:

Ao levarmos em consideração listas de coligações ou partidos que disputam sozinhos (antes da proibição das coligações) a eleição para a Câmara Federal em 2018, identificamos 68 (21,5%) listas em descumprimento com a cota de gênero. Essa proporção cresce para 43,5% quando os partidos são analisados individualmente. Das 866 listas partidárias nos estados, 377

teriam menos de 30% de mulheres. Com menos mulheres candidatas, há menos candidaturas femininas com potencial de serem eleitas e, consequentemente, com menos chances de acesso à política institucional.¹⁴

Assim, apesar da existência de uma lei cujo objetivo é aumentar a porcentagem de mulheres eleitas, diminuindo assim a distância que causa a falta de representatividade, essa lei não é cumprida devidamente até hoje. Mais recentemente, a partir das eleições de 2018, uma outra regra de incentivo passou a valer: o Supremo Tribunal Federal decidiu que o piso para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha¹⁵ deveria ser de 30%, de acordo com o percentual mínimo de candidaturas para cada gênero nas listas de candidaturas para as eleições proporcionais, acompanhando a partir daí o percentual das candidaturas femininas. Essa regra teve efeito positivo sobre a distribuição do financiamento tanto nas eleições de 2018 e, principalmente, nas eleições de 2020, mas não alterou muito o problema da sub-representação. “O crescimento do financiamento das mulheres foi evidente em 2020 e isso deixa mais intrigante o fato dele não ter se refletido no aumento da porcentagem de eleitas (pelo menos não com a mesma intensidade)”¹⁶.

Em relação à desigualdade racial, até o ano de 2020 não existia nenhum tipo de legislação ou regra que visasse atenuar a disparidade racial entre representantes e representados. A primeira iniciativa nesse sentido passou a valer nas eleições municipais de 2020 e consistiu na determinação, via Poder Judiciário, da distribuição proporcional do FEFC entre candidaturas brancas e negras. Essa mudança pode explicar

14 Candidatas em jogo [recurso eletrônico]: um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política / Luciana de Oliveira Ramos ... [et al.] - São Paulo: FGV Direito SP, 2020, p. 11.

15 Fundo público distribuído entre os partidos para financiar as campanhas, as quais desde 2018 não podem ser financiadas por pessoas jurídicas.

16 Para a análise completa, acesse: <http://www.cepesp.io/%EF%BB%BFcandidatas-em-jogo-estamos-caminhando-para-um-financiamento-eleitoral-mais-justo-em-termos-de-genero-e-raca/>

também o aumento na porcentagem de homens negros eleitos, embora isso não tenha ocorrido na mesma magnitude para mulheres negras. Cientistas políticos apontam que a medida, apesar de não ter sido plenamente cumprida¹⁷, aponta para um sistema representativo mais justo. No entanto, é inegável que ainda estamos longe de alcançar a proporcionalidade entre os grupos da população brasileira e seus representantes.

COMO EXPLICAR ESSE CENÁRIO?

Se existem leis e regras que têm como objetivo fomentar a participação política por meio de cargos eletivos de mulheres (desde 1997) e de pessoas negras (essa mais recente, passou a vigorar nas últimas eleições), por que isso não se reflete nos resultados eleitorais? Elencamos abaixo algumas possibilidades que explicam esse cenário. Para fins didáticos, dividimos esses fatores em três categorias de motivos que, no entanto, não são independentes e se relacionam entre si: a. sociais, b. materiais e c. institucionais:

a. Sociais

Um dos aspectos sociais que distanciam tanto mulheres brancas como negras são os estereótipos de gênero. Estereótipos de gênero dizem respeito à ideia de que uma pessoa nascer com determinado sexo condiciona suas características e o papel social que ela desempenhará. Assim, certos lugares sociais são entendidos como espaços mais masculinos e outros como espaços mais femininos. A forma como esses estereótipos afetam a vida de mulheres brancas e negras, porém, é distinta. Se às mulheres brancas atrelou-se características ligadas à fragilidade, à virtuosidade e à pureza, para as mulheres negras foram inculcados os estereóti-

17 <http://paineira.usp.br/aun/index.php/2021/01/29/proporcionalidade-de-recursos-partidarios-entre-negros-e-brancos-foi-avanco-antirracista/>

pos de duronas, dominadoras e fortes, ao mesmo tempo que elas foram historicamente objetificadas e atreladas principalmente à sua sexualidade (HOOKS, 2020). Ainda que radicalmente distintos, tanto os estereótipos de gênero atribuídos às mulheres brancas quanto às negras não são considerados compatíveis com o exercício de um mandato político. Assim, tanto as mulheres não se sentem aptas a concorrer, quanto o eleitorado tende a preferir pessoas que parecem se adequar mais à função. Pode parecer contraditório, mas nesse caso é possível afirmar que a falta de representatividade é sua própria causa e efeito. Se a sociedade diz que a política é lugar preferencial de um determinado grupo da população, os outros grupos não se elegem e a representatividade torna-se baixa. A falta da diversidade dos representantes, por sua vez, desestimula esses grupos a concorrerem, uma vez que, se eles não se enxergam lá, não acreditam ser esse seu lugar.

A ideia de que a política institucional não deve ser ocupada por mulheres é prejudicial não apenas no que tange à representatividade, mas motiva e justifica episódios constantes de violência política de gênero e raça, tanto antes como após sua eleição. Dados de pesquisa da União Parlamentar Internacional (IPU)¹⁸ que entrevistou diversas parlamentares de diferentes países revelou que 82% delas relataram já ter sofrido violência psicológica; 44% receberam ameaças de morte, estupro, espancamento ou sequestros; 26% sofreram violência física no parlamento; e 39% afirmaram que a violência política minou a implementação de seus mandatos e sua liberdade de expressão.

b. Materiais

Um fator determinante é a desigualdade econômica de gênero e raça existente no país. Um levantamento realizado pelo IBGE¹⁹ aponta que as

18 IPU. Sexism, harrassment and violence against women parliamentarians. S/d: IPU, 2016.

19 “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil”

peças negras estão entre as 75% mais pobres. As mulheres negras sofrem ainda mais com essa desigualdade, e a Oxfam divulgou em estudo²⁰ que são elas que recebem os salários mais baixos e pagam mais impostos, proporcionalmente. Essa é uma situação evidentemente desfavorável para se pensar a possibilidade de concorrer a cargos políticos. Além disso, o dinheiro é um fator decisivo para se optar pela carreira política, uma vez que, para se realizar uma campanha política, são necessários recursos financeiros.

Aqui esbarramos num fator que é também institucional: a distribuição dos recursos financeiros de campanha. Isso porque, desde 2018²¹, os partidos são os principais responsáveis pela decisão sobre quais candidatos e candidatas receberão mais ou menos dinheiro. Com a restrição da doação por empresas para campanhas, as possibilidades de financiamento são com o próprio dinheiro, opção pela qual mulheres e a população negra como um todo têm desvantagem, por financiamento coletivo ou por decisão partidária. Os partidos, porém, são instituições que reproduzem as desigualdades estruturais presentes na sociedade, como mostraremos adiante.

c. Institucionais

Os aspectos partidários, principalmente no que se refere à distribuição dos recursos financeiros, são apresentados como centrais para se compreender a baixa representação de mulheres nos cargos eletivos (SACCHET, 2018). A hierarquia da distribuição de recursos financeiros pelos partidos, como mostramos anteriormente, é muito similar a dos

20 <https://www.oxfam.org.br/blog/mulheres-negras-e-pobres-sao-as-que-mais-pagam-impostos-proporcionalmente/>

21 Primeiro pleito no qual as empresas foram impedidas de doar para campanhas e foi instituído o FEFC, fundo público a ser distribuído pelos líderes partidários.

grupos eleitos. Uma pesquisa da FGV²² comparou a distribuição dos recursos entre os grupos aqui tratados e a porcentagem de candidaturas de cada um deles nas eleições de 2014 e 2018. Os resultados mostraram que, embora haja uma inversão entre homens negros e mulheres brancas entre os dois pleitos, os homens brancos são os mais sobre financiados e as mulheres negras as mais subfinanciadas em ambas as eleições.

Há uma vasta literatura que analisa a relação entre partidos políticos e gênero. Parte desses autores (REINGOLD 2000; EVANS 2005) afirma que há uma contradição inerente à relação entre mulheres e partidos. Desse modo, os partidos serão sempre um limitador da representação feminina, uma vez que são instituições masculinizadas e machistas que sempre reproduzirão esses padrões. Embora essa visão não estabeleça a impossibilidade da representação política de gênero, ela defende que os partidos políticos serão sempre um constrangimento à participação. Outros autores (NORRIS, 2004; ARAUJO, 2005; CHILDS, 2013) defendem que o caráter machista dos partidos políticos é inegável, mas que ele pode ser superado mantendo-se a lógica partidária por meio de política de discriminação positiva (CHILDS, 2016; KITTLSON, 2006; LOVENDUSKI, 2005).

No Brasil, o que vemos são 45% de mulheres entre os filiados aos partidos políticos, mas apenas cerca de 20% estão em cargos de direção partidária (TSE, 2020). Assim, as decisões sobre candidaturas, financiamento e informações privilegiadas continuam em sua maioria na mão de homens brancos, que tendem a reproduzir o *status quo* que os favorece: “Com base nos diretórios executivos nacionais das 35 agremiações partidárias, nos últimos dez anos verificou-se que 75% dos dirigentes nacionais são os mesmos há, pelo menos, dez anos”²³.

22 <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29826/Livro.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

23 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/apenas-dois-partidos-politicos-tem-maioria-feminina-no-brasil>

A DEMOCRACIA É COMPLETA SEM REPRESENTATIVIDADE?

Do ponto de vista da teoria democrática, embora o foco não seja a igualdade de gênero ou de minorias, há uma clara preocupação com o problema da igualdade na representação política. Autores como Robert Dahl (2012), ao discutir os critérios que definem a democracia, mobilizam o conceito de “plena inclusão”, segundo o qual “o corpo dos cidadãos num estado democraticamente governado deve incluir todas as pessoas sujeitas às leis desse estado” (DAHL, 2012, p. 92). O autor afirma que, embora grupos possam se equivocar sobre “seu próprio bem”, é quase impossível que um grupo possa entregar a outros o poder de governá-lo com segurança de que seus interesses estarão representados. A igualdade da representação dos diversos grupos de uma sociedade, portanto, depende da presença desses grupos nas instituições político-decisórias. Arend Lijphart (1999) também traz a igualdade como fator essencial para a qualidade da democracia. Em uma análise do sistema democrático de 36 países, o autor defende um modelo de democracia consociativa, segundo a qual a exclusão de grupos minoritários da representação política representaria uma violação ao modelo democrático. Sendo assim, Lijphart estabelece a desigualdade representativa entre homens e mulheres como um dos critérios para a mensuração da qualidade democrática.

É da oposição entre a defesa da importância da composição do corpo dos representantes e da preocupação com o que os representantes fazem que emerge a principal disputa quando se fala em representação de grupos: o embate entre uma chamada “política de ideias” e uma “política da presença”. A primeira posição é defendida pelos adeptos de uma concepção liberal de democracia, que entendem que o importante é o que se representa e que pessoas podem representar diferentes ideias, independentemente do grupo a qual pertencem (RAWLS, 1993). A segunda desafia a anterior, destacando as demandas por presença, entendendo

que a representação deve ser proporcional à composição dos grupos da população (PHILLIPS, 1995; YOUNG, 2000; MANSBRIDGE, 1999).

Mobilizando a noção de perspectiva, Young defende que a posição estrutural ocupada pelos indivíduos na sociedade justifica a importância da representação descritiva na medida em que pessoas na mesma posição tendem a compreender – e por isso representar – melhor a mesma perspectiva. Por isso, este capítulo aponta para a representatividade como crucial para uma democracia efetivamente representativa e justa.

Para acompanhar os dados sobre representatividade, recomendamos acompanhar:

- o portal Gênero e Número: generonumero.media;
- os dados da União Parlamentar Internacional (IPU): [Inter-Parliamentary Union | For democracy. For everyone.](http://Inter-ParliamentaryUnion.org)
- E o livro “[Candidatas em jogo: um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política](#)”, que está integralmente disponível online e traz dados e análises importantes sobre gênero e raça na política.

Por fim, indicamos algumas organizações que estão atuando ativamente para diminuir as desigualdades de gênero e raça nos cargos eletivos:

[A Tenda das Candidatas](#)

[Iniciativa Brasileiras](#)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHILDS, Sarah. Intra-Party Democracy: A Gendered Critique and a Feminist Agenda. In: CROSS, William P. & KATZ, Richard S. (eds). *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

CHILDS, Sarah L.; KITTLILSON, Miki Caul. Feminizing political parties. Women's party member organizations within European parliamentary parties. *Party Politics*, vol. 22, n. 5, pp. 598 – 608, 2016.

DAHL, Robert. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

EVANS, Jocelyn Jones. **Women, Partisanship, and the Congress**. New York: Palgrave MacMillan, 2005.

HOOKS, bell. **E eu não sou uma mulher? Mulheres negras e feminismo**. Tradução de Bhuvi Libanio. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2020.

IPU. **Sexism, harrassment and violence against women parliamentarians**. S/d: IPU, 2016.

KITTLILSON, Miki Caul. **Challenging Parties, Changing Parliaments: Women and Elected Office in Contemporary Western Europe**. Ohio: Ohio State University Press: 2006.

LOVENDUSKI, Joni. **Feminizing politics**. Cambridge: Polity Press, 2005.

LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries**. Yale, New Haven: Yale University Press, 1999.

MANSBRIDGE, Jane. Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent 'yes.'. *Journal of Politics*, n. 3, pp. 628-657, 1999.

NORRIS, Pippa. **Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior**. Cambridge: Cambridge Press, 2004.

PITKIN, Hanna. **The Concept of Representation**. Londres: University of California Press, 1967.

RAMOS, Luciana et al. **Candidatas em jogo: um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política**. São Paulo: FGV Direito SP, 2020.

RAWLS, J. **Teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

REINGOLD, Beth. **Representing Women: Sex, Gender, and Legislative Behavior in Arizona and California**. University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2000.

RUEDIGER, Marco Aurélio et al. **O dilema do brasileiro: entre a descrença no presente e a esperança no futuro**. Rio de Janeiro. FGV/DAPP, 2017.

SACCHET, Teresa. Why gender quotas don't work in Brazil? The role of the electoral system and political finance. *Colombia International* (95): 25-54, 2018.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

UMA PROMESSA NÃO CUMPRIDA DA DEMOCRACIA

Fragmentos para uma história da educação política na escola básica brasileira

Alexsandro do Nascimento

INTRODUÇÃO

Em 1906, o educador, escritor e crítico literário paraense José Veríssimo publicou o livro *A Educação Nacional*. Fruto de um esforço analítico e político em torno daquilo que o pensador considerava ser o caminho necessário para reorganizar o sistema educacional brasileiro no início da República, o prefácio da obra trazia a seguinte passagem:

Este livro foi escrito logo após a Proclamação da República. Não me receio dizer que o foi com a máxima boa fé e sinceridade. Meditei-o e escrevi-o na doce ilusão e fagueira esperança de que o novo regime, que só o propósito de ser de regeneração para a nossa pátria legitimaria, havia realmente de ser de emenda e correção dos vícios e defeitos de que seus propagandistas, entre os quais me poderia contar, levaram mais de meio século a exprobrar à monarquia.

Ao seu ingênuo autor, desde a juventude dedicado, com ardor e estudo, às questões da educação, parecia que tanto a filosofia especulativa quanto a experiência da humanidade certificavam-se que o meio mais apto, mais profícuo, mais direto e mais prático de obter emenda e correção, era a educação. (Veríssimo, 1906, p. 5-6 – disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002500.pdf>)

Veríssimo não estava só nessa profissão de fé e nessa fagueira esperança. Efetivamente, o pensamento republicano moderno, erigido lentamente desde o final do século XVII, considerava que a construção do cidadão da democracia e do homem republicano, capaz de participar e sustentar um regime com essa complexidade, exigiria um esforço educacional consistente, de forma a instalar nos seus corações e em suas mentes, os valores e princípios fundamentais da cidadania e da ordem igualitária que a democracia pressupunha.

Como assinala Montesquieu, no livro quarto do *Espírito das leis*, publicado pela primeira vez em 1748, se é verdade que os governos despóticos logram êxito em instalar a obediência e o temor pelo conjunto de ameaças e violências explícitas praticadas a esmo, e se as monarquias logram êxito em instalar a obediência a partir de um sistema de submissão moral desigual sustentado por uma noção abstrata de “honra”, é no governo republicano que se precisa de todo o poder da educação, já que o que permitiria a existência efetiva do regime republicano seria a virtude política [ou cívica] que só se produz a partir de uma estratégia para inspirar e sustentar um amor à república. “Este amor está singularmente ligado às democracias. Só nelas, o governo é confiado a cada cidadão” (Montesquieu, 2000, p. 46).

Quase oitenta anos após o prefácio de José Veríssimo e quase duzentos e cinquenta anos após a convocação de Montesquieu, o italiano Norberto Bobbio nos ajuda a enxergar que o compromisso de produzir uma educação republicana e democrática para a formação de cidadãos capazes de amar a vida e a consciência públicas não se cumpriu. No ensaio inaugural da coletânea “O Futuro da Democracia”, o autor enumera seis promessas não cumpridas desse regime. E assinala que:

A sexta promessa não cumprida diz respeito à educação para a cidadania. Nos dois últimos séculos, nos discursos apologéticos sobre a democracia, jamais esteve ausente o argumento segundo o qual o único modo de fazer com que um súdito transforme-se num cidadão é o de lhe atribuir aqueles direitos que os escritores de direito público do século passa-

do [século XIX] tinham chamado de *active civitatis*; com isso, a educação para a democracia surgiria do próprio exercício da prática democrática. Concomitantemente, não antes: não antes como prescreve o modelo jacobino, segundo o qual primeiro vem a ditadura revolucionária e apenas depois, num segundo tempo, o reino da virtude. Não, para o bom democrata, o reino da virtude (que para Montesquieu constituía o princípio da democracia contraposto ao medo, princípio do despotismo) é a própria democracia, que, entendendo a virtude como amor pela coisa pública, dela não pode privar-se e ao mesmo tempo a promove, a alimenta e reforça (Bobbio, 1986, p. 31).

É importante evidenciar, na argumentação estabelecida por Bobbio, que o processo de educação política para a democracia e para a vida republicana não é um processo ‘preparatório’ nem apenas ‘transmissivo’. Educar-se para a democracia, educar-se para viver na república também é um processo experiencial, que se dá no próprio exercício democrático. Assim, é preciso combinar: a) um esforço pedagógico intencional de letramento político, no qual cada cidadã e cada cidadão possa se apropriar dos conhecimentos conceituais, factuais, procedimentais e atitudinais indispensáveis ao seu desenvolvimento como agente político autônomo e b) a produção progressiva e também intencional de um conjunto de condições objetivas e estruturais para que todas as pessoas possam, efetivamente, experimentar o pacote de direitos (e de responsabilidades) de cidadania.

Dito de outro modo, dominar as capacidades fundamentais para compreender e participar da esfera pública democrática é um processo de letramento político que não se coaduna com uma orientação de Estado que não se esforça sinceramente em combater as iniquidades, que aceita padrões excludentes do ponto de vista material, político e simbólico e que tolera práticas políticas autoritárias. Educar para a república e para a democracia exige, pressupõe, a defesa incontornável de um funcionamento democrático e republicano do Estado.

E se assim é verdade, como podemos dialogar sobre a história da educação política para a democracia no Brasil e sobre suas relações com a (re)afirmação de nossa escolha pela democracia no final dos anos 1980?

ELEMENTOS DA AGENDA EDUCACIONAL DA NOVA REPÚBLICA E O LUGAR DA EDUCAÇÃO POLÍTICA PARA A DEMOCRACIA

O processo de redemocratização da sociedade brasileira arregimentou, principalmente a partir do início dos anos 1980, um conjunto plural de atores e movimentos sociais em favor da superação do regime de ditadura civil-militar instaurado pelo golpe de 1964. Essa pluralidade foi uma das razões de sua força e também lhe conferiu um caráter bastante polifônico, traduzindo expectativas, desejos e lutas históricas de diferentes grupos sociais e de diferentes matizes ideológicas.

Entretanto, é bastante razoável afirmar que o tema da *educação básica* era uma pauta para a qual convergiam a maior parte dos sujeitos políticos dessa frente pela redemocratização. Democratizar o sistema de ensino, ampliando e melhorando sua cobertura; melhorar a qualidade da escola pública conferindo padrões mais consistentes de funcionamento; combater o impacto das disparidades regionais, socioeconômicas e étnico-raciais, movendo a equidade educacional, e orientar os currículos por princípios e valores da cidadania, da democracia e da liberdade eram quatro elementos de um programa comum que unia diferentes forças da vida social e política no Brasil.

Mesmo a partir de governos de diferentes orientações ideológicas e organizados a partir de bases políticas e sociais distintas, o conhecimento que temos produzido e as evidências estatísticas acumuladas nos permitem afirmar que, com velocidades variáveis, esse conjunto fundamental de compromissos da agenda de política educacional do período da redemocratização tem permanecido presente no debate público e no processo de formulação e implementação de políticas educacionais.

O Brasil ampliou de forma substancial o acesso e a permanência na Escola, alcançando praticamente a universalização do ensino fundamental e se aproximando bastante da universalização da segunda fase da educação infantil. Mais recentemente, também assistimos um aumento significativo das matrículas nas nossas creches e no ensino médio.

Os padrões de funcionamento (infraestrutura física dos prédios escolares, qualidade da formação do professor, profissionalização do magistério, remuneração das carreiras docentes) também apresentaram uma evolução contínua desde a década de 1990, ancorada, especialmente, no processo de municipalização do ensino fundamental e na adoção de um padrão mais consistente de financiamento, com a política de fundos (FUNDEF, FUNDEB).

Mesmo que de forma mais lenta, as nossas desigualdades educacionais também regrediram. É importante dizer que, como nos informam os estudos da sociologia da educação e da economia da educação, boa parte dessas desigualdades nasce de uma espécie de conversão das desigualdades estruturais de uma dada sociedade e que existem limites para a equalização possível do direito à educação sem que se transformem as bases extraescolares das iniquidades. Mas, ainda assim, o sistema educacional dos anos 2010 apresentou um comportamento menos desigual do que aquele que enxergávamos na década de 1990.

Mas nosso diálogo está focado no último dos quatro elementos da agenda de política educacional que emergiu da redemocratização. Não por acaso, o advento da Nova República trouxe para o campo normativo brasileiro um conjunto de diretrizes e orientações vocacionadas para uma educação cidadã e democrática. Nos preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases aprovada em 1996 e nas sucessivas ondas de Diretrizes Curriculares Nacionais, o que se enxerga é a declaração pública de um compromisso no campo da ampliação do grau de letramento político, na promoção de uma oferta consistente de aprendizagens para o exercício pleno da cidadania e na disseminação, valorização e respeito aos valores democráticos e a cultura de direitos humanos.

Entretanto, essa face luminosa da nossa história recente de política educacional precisa ser lida e interpretada com seu avesso: a dificuldade em implementar e fortalecer, em larga escala, nos sistemas educacionais, iniciativas efetivas de educação política para a democracia e para a cidadania na educação básica. Refletir sobre essa aparente contradição é fundamental para entender esses últimos 30 anos e para construir uma esperança-crítica para os anos vindouros.

Apesar de a redemocratização ter construído um consenso programático mínimo em favor da educação para a cidadania e para a democracia, e de ter estabelecido marcos em relação a quais seriam seus principais contornos, é preciso que reconheçamos que essa convergência inicial enfrentou e continua enfrentando um campo de disputas ético-políticas ancoradas na história de uma democracia e de um sistema educacional incompletos e excludentes, na experiência de um Estado que, ao longo do século XX, viveu sustos democráticos em meio a longas jornadas autocráticas e numa sociedade que sustenta um padrão abissal de desigualdade material e de acesso aos direitos básicos da cidadania.

Esses condicionantes, por si só, já se impõem como um desafio bastante substancial ao avanço da educação política para a democracia na Educação Básica, todavia, há uma segunda camada de dificuldades que o Brasil enfrenta: as tensões em torno do significado e dos conteúdos que devem ser mobilizados na prática educativa comprometida com a educação política.

TENSÕES E CONTRADIÇÕES EM TORNO DO SIGNIFICADO E DO SENTIDO DA EDUCAÇÃO POLÍTICA PARA A DEMOCRACIA NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Em nossa dissertação de mestrado, “Pátria, Nação e Povo Brasileiro na Produção Didática de Manoel Bomfim e Olavo Bilac”, discutimos como, ainda no final do século XIX, estavam formuladas as propostas em torno da ação educativa da escola na formação da cidadania e da identidade nacional do Brasil. De fato, especialmente com o advento da

República, diferentes pensadores e educadores brasileiros postularam a importância e a urgência da participação da escola nesse processo. Sob diferentes nomenclaturas, o esforço por construir uma consciência cívica (ou cidadã) a partir da mobilização do trabalho pedagógico realizado nas escolas de educação básica foi uma pauta permanente e contínua que atravessou toda primeira metade do século XX, mesmo que com variações em torno das inspirações mais adequadas para que ele fosse efetivado.

Seja a partir de propostas inspiradas mais próximas da defesa da democracia liberal, na trilha dos esforços epistemológicos de John Dewey e seus seguidores (como a aposta de Anísio Teixeira) ou a partir de propostas que dialogavam com as experiências socialistas, na esteira das apropriações do marxismo em contexto nacional (como as elaborações de Clarkson de Melo Menezes, Estevão Pinto e Otavio Brandão); a defesa de que a escola básica era um lugar incontornável para a formação política das pessoas e para garantir que elas se apropriassem das ferramentas necessárias à sua inserção consistente e emancipada na vida social não foi ignorada.

Esse conjunto plural de propostas foi processado e ressignificado em diferentes momentos pelas experiências de ditadura. Em particular, o regime instaurado pelo golpe militar de 1964 assumiu como uma de suas bandeiras a realização de um esforço nacional de educação cívica e de formação moral patriótica de seus cidadãos para a defesa da ordem social e política vigente, e para combater os perigos da propaganda comunista para a família e os costumes brasileiros. Nesse sentido, os currículos da educação básica experimentaram um processo de revisão de modo a responderem à convocação de formar as gerações mais jovens no amor à pátria.

Parte da pauta dos movimentos de educadores progressistas e democráticos que se organizaram para destituir a ditadura civil-militar brasileira nos anos 1980 se esforçou para denunciar essa apropriação e deslocamento do conceito de Educação Cívica e sua utilização para operacionalizar um processo de disseminação de valores avessos à de-

mocracia e de fabricação e defesa de um simulacro de cidadania calcado na obediência à ordem autoritária estabelecida.

A crítica ao modo como as disciplinas escolares de Estudos Sociais (ES), Educação Moral e Cívica (EMC) e Organização Social e Política do Brasil (OSPB) vinham sendo orientadas nas normativas curriculares e do tipo de conteúdo que marcava os livros didáticos dessas disciplinas, adquiridos e distribuídos pelo Ministério da Educação, terminou por construir uma espécie de aversão a essas alternativas curriculares de educação para a cidadania, obliterando uma construção anterior, do campo democrático, que acreditava ser esse um caminho importante para a formação das crianças, adolescentes e jovens. Propor algo como Educação Cívica passou a ser, assim, uma espécie de confissão de concordância com parâmetros políticos autoritários e com a mobilização da escola como aparelho ideológico de um estado antidemocrático.

Não por acaso, a supressão dessas disciplinas foi uma pauta posta em movimento e que logrou êxito numa velocidade impressionante. Ainda no início da década de 1990, antes mesmo de uma reforma curricular nacional, os diferentes estados (principais responsáveis pela oferta do ensino fundamental e médio à época) foram progressivamente eliminando esses componentes curriculares da oferta educativa. As reformas curriculares propostas a partir da metade dos anos 1990 passaram a endereçar, ao menos no nível normativo, o campo da educação política para a democracia a partir de duas soluções. Uma parte dos conteúdos típicos do letramento político foi acomodado nas disciplinas de Geografia, História, Sociologia e Filosofia, compreendendo que a educação cívica poderia ser realizada com o ferramental analítico e conceitual dessas áreas do conhecimento. Uma outra parte desses conteúdos passou a figurar como arranjos temáticos transversais, que deveriam ser assumidos como responsabilidade de todos os professores e de todas as áreas do conhecimento.

Essa solução foi experimentada de modo recorrente nas décadas de 1990, 2000 e 2010, ampliando bastante o segundo tipo de proposição curricular (os arranjos temáticos transversais). O Brasil propôs, por essa

via, por exemplo, iniciativas muito importantes para a educação política para a democracia, como as diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e as diretrizes curriculares nacionais para a educação em direitos humanos.

Mesmo alcançando uma aceitação bastante razoável na opinião pública, esse movimento de renovação curricular experimentou uma espécie de reação de parte do tecido social que enxergava nessa modelagem uma espécie de captura da educação básica por movimentos ideológicos parciais da sociedade. A partir da segunda metade da década de 2010, especialmente, essa reação foi se tornando mais visível e mais institucionalizada, sendo assumida como pauta de ação de uma parcela das lideranças políticas e de um segmento específico dos partidos.

A acusação de que a escola de educação básica e, sobretudo, a educação superior pública, estavam sendo transformadas num espaço social de “doutrinação ideológica” dos grupos e partidos localizados à esquerda do espectro ideológico ganhou fôlego e força e cumpriu um papel decisivo nas eleições presidenciais/estaduais de 2014, nas eleições municipais de 2016 e, principalmente, no pleito eleitoral de 2018. Vale sublinhar que parte dessa incidência foi realizada pela mobilização de notícias e conteúdos falsos em redes de comunicação dentro e fora da legalidade.

Uma das expressões mais salientes dessa acusação se organizou a partir do movimento Escola sem Partido (ESP). Parte de sua agenda política propunha a aprovação, em legislativos municipais e estaduais, bem como no Congresso Nacional, de projetos de lei com o objetivo de combater aquilo que os seus fundadores julgavam ser doutrinação ideológica de esquerda nas escolas e universidades. Desde 2016, algumas câmaras municipais e assembleias legislativas aprovaram leis baseadas nos princípios do movimento. Todavia, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIS) 5537, 5580 e 6038, manifestou-se pela ilegalidade das propostas.

Mesmo considerando a sinalização do Supremo Tribunal Federal, os conflitos em torno das pautas de cidadania, democracia e direitos

humanos nos impõem a necessidade de reconhecer que os avanços empreendidos pela modelagem singular do campo da educação política para a democracia propostos no Brasil desde o final dos anos 1990 experimentaram uma espécie de limite histórico, e tal conjuntura nos convoca a pensar quais são as alternativas que se colocam no horizonte para aqueles que desejam que a democracia cumpra essa sua promessa fundamental: a de transformar os súditos em cidadãos, de modo que possam efetivamente se responsabilizar individual e coletivamente pela sustentação da vida comum.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 1996, ao proferir sua conferência no âmbito do concurso para Professor Titular de Sociologia da Educação na Faculdade de Educação da USP, Maria Victoria Benevides argumentava que “a educação para a democracia não se confunde nem com a democratização do ensino – que é certamente, um pressuposto – nem com educação democrática”. Para a autora, esta última seria um caminho obrigatório, mas não suficiente, para que se possa realizar uma educação para a democracia. Embora pareça uma retórica complicada, o que a eminente professora nos provoca a pensar é a especificidade dos conteúdos e das aprendizagens da educação para a democracia, que podem ou não estar presentes numa escola para todos (alcançada pela democratização do ensino) e numa escola democrática (que procura organizar seus processos de gestão e seus processos pedagógicos a partir de valores democráticos).

Há um esforço necessário de explicitação curricular das capacidades que a Educação para a Democracia se compromete em desenvolver nas nossas crianças, adolescentes e jovens e, ato contínuo, a obrigação, por parte dos sistemas educacionais e das escolas, em declarar, organizar e permitir a apropriação dos conteúdos (factuais, conceituais, procedimentais e atitudinais) incontornáveis para que essas capacidades sejam desenvolvidas.

Mesmo sublinhando a importância do caminho percorrido nos trinta anos após a Constituição Federal de 1988, acreditamos que esse esforço ainda não alcançou sua curva máxima. Julgamos que é fundamental adensar o campo de pesquisa e de produção de conhecimento em torno desse desafio, mas ousamos sinalizar alguns obstáculos que precisamos enfrentar para o fortalecimento do campo da Educação Política para a Democracia na Educação Básica: a) a fragilidade e insuficiência de situações e estratégias de formação orientados para essa finalidade nos programas de formação inicial e continuada para o magistério; b) a produção, circulação e utilização pouco frequente de materiais curriculares de orientação pedagógica e de materiais didáticos para mediação em sala de aula que abordem os conteúdos da educação política para a democracia nas diferentes etapas da educação básica; c) o desprestígio dos conteúdos próprios da educação política para a democracia nas políticas e programas de avaliação externa e de mensuração de resultados do sistema educacional, incluindo aqueles utilizados para a seleção de estudantes para o ensino superior; d) a dinâmica política de polarização ideológica, com vetor de aprofundamento no campo da negação da política e de fragilização da democracia que se estruturou a partir da segunda metade da década de 2010 e se agravou no cenário do pleito eleitoral de 2018.

Retomando nossa reflexão proposta em artigo publicado na Revista Parlamento e Sociedade (2018), acreditamos que esses quatro desafios podem ser enfrentados mediante:

- A construção de orientações curriculares explícitas, no nível dos sistemas estaduais e municipais (que respondem pela grande maioria da oferta da educação básica), destinadas a dar contorno às expectativas de aprendizagem e aos conteúdos conceituais, procedimentais e atitudinais que devem ser mobilizados para promover a aprendizagem e internalização dos valores democráticos e a compreensão profunda da democracia como regime de organização da vida comum.

- A construção e implementação de iniciativas abrangentes de formação inicial e continuada (em serviço) de professores, que possam permitir a eles o desenvolvimento dos saberes, competências e habilidades necessárias para o trabalho pedagógico seguro e consistente no campo da educação política para a cidadania.
- O investimento na produção de materiais didáticos voltados ao campo da educação política para a cidadania e destinados a crianças, adolescentes e jovens de diferentes faixas etárias, com plena distribuição nas escolas públicas de todas as redes de ensino.
- A adoção de estratégias de indução curricular para que as escolas efetivamente incluam a educação política para a cidadania no campo prioritário de seus projetos políticos pedagógicos e organizem os tempos, espaços e interações do cotidiano escolar para movimentar essas aprendizagens.
- A proteção explícita das escolas contra os ataques de movimentos e/ou organizações que se pautam pelo silenciamento do debate democrático ou pela negação da aprendizagem sobre cidadania e democracia na Escola, com a previsão de mecanismos ágeis e consistentes de orientação, restrição e, nos casos devidos, punição para aqueles que delas se valem como forma de intimidação ao cumprimento efetivo da função social da escola.

Educar para a democracia e para a cidadania não é tarefa simples. E formar cidadãos emancipados e comprometidos com a vida comum convoca investimento de longa duração e com elevada intencionalidade. Ou assumimos esse compromisso com maior vigor ou permaneceremos uma república de fantasias e uma democracia formal sem cidadãos.

DESAFIOS ADICIONAIS PARA O NOSSO DEBATE

Antes de fecharmos esse debate, gostaríamos de propor alguns desafios adicionais a esse debate essencial. São tópicos para aprofun-

damento de parte do que fomos apresentando ao longo do texto. Não deixe de seguir as sugestões e conhecer os conteúdos adicionais:

- Entre os teóricos que tratam da importância da educação para o exercício da democracia, e nesse caso em especial, da cidadania, o sociólogo Thomas Humphrey Marshall, em seu livro “Cidadania, Classe Social e Status” dedica o capítulo 4 para discutir a correlação entre a educação e o processo progressivo de desenvolvimento da noção de cidadania e da afirmação dos direitos sociais, bem como o impacto desse processo sobre as classes sociais;
- Sobre o processo de redemocratização do Brasil nos anos 1980, o filme “Depois da Chuva”, dirigido por Marília Hughes e Claudio Marques, narra o movimento de Diretas Já, nos anos 1980, a partir do olhar e das vivências de Caio, um adolescente de 16 anos que vive em Salvador.
- Ainda nos anos de 1980, o artigo “Projetos Político-Pedagógicos emancipadores: Histórias ao contrário”, de Vera Lúcia Sabongi de Rossi, narra e analisa processos de engajamento e participação de professoras e professores na proposição de caminhos para a organização das escolas públicas no período da redemocratização brasileira. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v23n61/a05v2361.pdf>
- Para entendermos melhor nossa trajetória educacional recente, o livro “Quatro décadas de gestão educacional no Brasil: Políticas públicas em depoimentos de ex-ministros”, organizado por Antônio Gois (acesso livre em: <https://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A808A8263A47C7E0163AD4318BA06B3>) apresenta um panorama cuidadoso do processo incremental de desenvolvimento da agenda educacional brasileira a partir da reflexão de ex-ministros que ocuparam a pasta desde 1979 até 2016.
- - Especificamente sobre o compromisso do país com aspectos ligados à trajetória da “educação moral e cívica”, a dissertação de mestrado “A educação moral e cívica e sua produção didática: 1969 –

1993”, defendida por Juliana Miranda Filgueiras, sob orientação de Kazumi Munakata (PUC-SP, 2006), debruçou-se sobre a introdução e evolução deste componente curricular no sistema educacional brasileiro, bem como analisou a produção didática que lhe deu sustentação no período de 1969 até início dos anos 1990. Link para acesso: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10549>. Caminho semelhante foi trilhado pela dissertação “Educação Moral e Cívica na Ditadura Militar: um estudo de manuais didáticos”, de Djair Lazaro de Almeida, sob a orientação de João Tagliaviani junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos (2009). <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/2496/2398.pdf?sequence=1>

- Sobre os temas transversais das reformas educacionais dos anos de 1990 no Brasil, a primeira experiência de proposição dessa natureza para a discussão de questões contemporâneas do campo da cidadania e dos direitos humanos se deu em 1997, na esteira da consolidação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). A reforma curricular, proposta na gestão de Paulo Renato de Souza no Ministério da Educação, estabeleceu, inicialmente, seis temas transversais que deveriam ser privilegiados por todos os componentes curriculares ao longo do ensino fundamental e médio: Ética, Pluralidade Cultural, Meio Ambiente, Saúde, Orientação Sexual e Temas Locais. Para compreender como essa proposta trouxe inovações no campo da educação para a cidadania, acesse o livro de apresentação dos Temas Transversais dos PCNs em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro081.pdf>.
- Sobre a decisão do Supremo Tribunal Federal em relação aos conteúdos da educação contrários à “educação política”, acesse o voto do relator, ministro Luis Roberto Barroso, acompanhado por 9 dos 10 ministros, no link: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311456113&ext=.pdf>. Vale a pena conhecer, também, o livro “A ideologia do movimento Escola sem Partido”, organizado pela Ação Educativa em 2016 e livre para acesso no link: <https://>

acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2017/05/escolasempartido_miolo.pdf. Por fim, se desejar, conheça as ideias desse movimento no site <https://www.escolasempartido.org/>.

- E por fim, sem deixar de dar absoluto destaque, a conferência proferida pela professora Benevides foi convertida em artigo e publicada na edição nº 38 da “Lua Nova – Revista de Cultura e Política”. É possível acessar o texto completo em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451996000200011.

BIBLIOGRAFIA

AÇÃO EDUCATIVA (org.). **A ideologia do movimento Escola sem Partido: 20 autores desmontam o discurso**. São Paulo: Ação Educativa, 2016.

ALMEIDA, Djair Lázaro de. **Educação Moral e Cívica na Ditadura Militar: Um estudo de manuais didáticos**. Dissertação de Mestrado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação. São Carlos: UFSCar, 2009.

BENEVIDES, Maria Victória. **Educação para a democracia**. Lua Nova, São Paulo, n. 38, p. 223-237, 1996.

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

BRASIL, MEC/Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais: apresentação dos temas transversais e Ética** (vol. 8), Brasília, 1997.

DE ROSSI, Vera Lúcia Sabongi. **Projetos político-pedagógicos emancipadores: histórias ao contrário**. *Cadernos do CEDES (UNICAMP)*, Campinas, v. 1. P. 219-338, 2003.

FILGUEIRAS, Juliana Miranda. **A Educação Moral e Cívica e sua produção didática: 1969-1993**. Dissertação de Mestrado. PEPG Educação: História, Política, Sociedade, São Paulo: PUCSP, 2006.

GOIS, Antônio. **Quatro décadas de gestão educacional no Brasil: políticas públicas do MEC em depoimentos de ex-ministros**. São Paulo: Fundação Santillana, 2018.

MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SANTOS, Alessandro do Nascimento. A Escola Básica e a Educação Política para a Cidadania: provocações para um debate necessário. **Revista Parlamento e Sociedade**. São Paulo, n. 11, pp. 17-31, 2018.

SANTOS, Alessandro do Nascimento. **Pátria, Nação e Povo Brasileiro na produção didática de Manoel Bomfim e Olavo Bilac**. Dissertação de Mestrado. PEPG Educação: História, Política, Sociedade. São Paulo: PUCSP, 2010.

VERISSIMO, José. **A educação nacional**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1906.

POLÍTICAS PÚBLICAS E

EDUCAÇÃO

MÓDULO 2

Organização: Michelle Fernandez

2.1 DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Michelle Fernandez

1. INTRODUÇÃO

Direitos sociais e políticas públicas são dois conceitos que caminham juntos. A materialização do primeiro não acontece sem a existência do segundo. Dentro do extenso grupo dos direitos sociais está o direito à educação. Assim, o objetivo deste capítulo é avançar na compreensão desse grupo de direitos e apontar os conceitos básicos vinculados ao caminho para alcançá-lo, ou seja, às políticas públicas.

A democracia vai além de um conjunto de condições para eleger e ser eleito. Organizar a sociedade com o objetivo de garantir e ampliar os direitos das pessoas também deve ser uma característica dos sistemas democráticos. A ampliação dos direitos à esfera social possibilita às pessoas condições de vida que só podem ser usufruídas em um regime político que se preocupa em garantir o bem-estar do indivíduo. Nesse sentido, a preocupação das democracias deve recair também sobre os direitos sociais.

As políticas públicas são o caminho possível para garantir o usufruto dos direitos sociais. Nesse sentido, estudar e entender a decisão de atuar politicamente em prol da promoção de direitos sociais passa pelo estudo das políticas públicas. Reconhecendo que os estudos polí-

ticos não devem se dedicar somente a compreender os mecanismos de poder e legitimidade e que vão além das análises sobre a representação política, fica clara a importância de estudar as políticas públicas. Com o avanço dessa ideia ampliada do conceito de política, surge um número significativo de estudos e análises focados na preocupação pela formação de decisões políticas e por colocá-las em prática.

Assim, para apresentar a discussão sobre direitos sociais e políticas públicas, o presente capítulo está dividido em quatro partes. Além desta introdução, a seção que segue discute o conceito de cidadania, os direitos sociais nas sociedades contemporâneas e o Estado de bem-estar; a seção seguinte apresenta o conceito de políticas públicas e discute o seu papel para o alcance dos direitos sociais; e, por fim, apresentamos breves conclusões.

2. DIREITOS SOCIAIS NAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS

2.1 O surgimento do conceito de cidadania e a importância da cidadania social

O conceito de cidadania e sua relação com os direitos, tal como entendidos no mundo de hoje, devem muito à construção teórica de Marshall. Esse autor, que desenvolve seu estudo a partir da sociedade inglesa pós-industrial, divide a cidadania em três dimensões e chama cada uma delas de civil, político e social (Marshall, 1998). O autor atribui à cidadania um sentido por vezes denominado evolucionista. Assim, a partir das etapas de desenvolvimento que passavam as sociedades ocidentais pós-industriais, a consolidação das reivindicações numa das dimensões de cidadania gerou o surgimento de outras demandas que propiciaram a consolidação de mais uma perna do tripé que compôs o conceito de cidadania.

A primeira dimensão da trilogia proposta por Marshall era aquela formada pelos direitos civis. A cidadania civil é composta pelos direi-

tos necessários à liberdade da pessoa, ou seja, a liberdade individual, a liberdade de pensamento e a liberdade de religião; o direito de firmar contratos; e o direito à justiça. Segue-se, na escala evolutiva proposta pelo autor, a cidadania política, composta pelo direito de participar do exercício do poder político, seja como membro de um governo eleito, seja como eleitor desse governo. Por fim, como última dimensão está a cidadania social, ou elemento social, que inclui tudo que é necessário para que o indivíduo tenha parâmetros mínimos de bem-estar. De acordo com Marshall (1998: 23), o elemento social abrange todo o espectro, desde o direito à segurança e ao bem-estar econômico mínimo até o direito de compartilhar plenamente o patrimônio social e viver uma vida de ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições diretamente relacionadas à cidadania social são o sistema educacional e os serviços sociais.

Nos séculos passados essas três dimensões da cidadania eram abordadas como única porque as instituições correspondentes a cada uma delas, hoje devidamente separadas, funcionavam de forma conjunta, em função da dificuldade em estabelecer uma linha divisória entre as funções do Estado. No entanto, a evolução da cidadania implicou em um duplo processo de fusão e separação. A fusão foi geográfica; a separação foi funcional (Marshall, 1998: 24), ou seja, por um lado, os direitos foram agrupados sob as normas de um mesmo território – daí a importância da formação dos Estado-nações para o desenvolvimento da cidadania –, por outro lado, as funções dos direitos vinculados às dimensões da cidadania foram separadas. Assim, podemos afirmar que a separação entre as dimensões da cidadania foi tão completa que pode ser atribuído a cada uma delas um período formativo que tem quase um século de diferença entre eles: a formação dos direitos civis ocorreu ao longo do século XVIII; os direitos políticos foram formados durante o século XIX; e os direitos sociais, mais recentes, são fruto do século XX.

O período de formação da cidadania civil, intimamente relacionado com as revoluções do século XVIII que deram origem ao liberalismo, é caracterizado pela inclusão gradual de novos direitos em um *status* já

determinado e considerado pertencente a todos os membros adultos da sociedade. Naqueles anos, nas áreas urbanas, os termos liberdade e cidadania eram correspondentes. Esses direitos, desenvolvidos como tais a partir do século XVIII, tiveram sua formação no período pós-Revolução Francesa.

A cidadania política, por sua vez, tem caráter e cronologia diferentes dos direitos civis. No século XIX, a cidadania sob a forma de direitos civis era universal, porém o sufrágio político não fazia parte dos direitos de cidadania, visto que era privilégio de uma classe econômica reduzida. Assim, no início do século XX, o sufrágio tornou-se universal, sendo estendido a todos os homens e os direitos políticos tornaram-se direta e independentemente vinculados à cidadania.

No que diz respeito à cidadania social, a sua fonte originária foi o pertencimento às comunidades locais e associações funcionais, ou seja, os direitos sociais estavam essencialmente ligados aos direitos do trabalhador. No entanto, foi o direito à educação que mais impulsionou os direitos sociais a serem colocados no rol de direitos de cidadania no século XX. Como afirma Marshall (1998: 35), o aumento do ensino fundamental durante o século XIX foi o primeiro passo decisivo no caminho que levaria ao reconhecimento dos direitos sociais de cidadania no século XX. Portanto, a cidadania social passou a incluir desde o direito ao bem-estar e à segurança econômica básica até o direito de participar integralmente do patrimônio social e gozar a vida de acordo com o padrão vigente na sociedade.

A classificação de cidadania proposta por Marshall é a mais aceita para analisar as questões de cidadania na contemporaneidade. Como foi explicitado ao longo da descrição do surgimento de cada uma das dimensões do conceito de cidadania, a cidadania civil tem como base os direitos civis; a cidadania política se desenvolve baseada nos direitos políticos; e, por fim, a cidadania social depende dos direitos sociais para existir. Para além da experiência da Inglaterra descrita por Marshall, em muitos países o reconhecimento da cidadania civil e da cidadania política ocorreu em períodos próximos. Por outro lado, diversos contextos

têm mantido os direitos sociais estruturados pelo binômio exclusão-inclusão, que dificulta a adesão dos cidadãos (Pinto e Flisfisch, 2011).

Atualmente, há uma vasta discussão em torno do conceito de cidadania social. Por um lado, está a ideia que afirma que os direitos sociais não devem ser considerados na formação do conceito de cidadania, ou seja, que apenas os direitos civis e políticos são assumidos como direitos de cidadania. Essa lógica, baseada na ideia de Estado mínimo, desconsidera a necessidade do Estado de amparar as pessoas por meio do oferecimento de mecanismos que garantam os direitos sociais. Por outro lado, está quem não renuncia aos direitos sociais no sentido de possibilitar a formação de uma cidadania plena. Portanto, a cidadania social é a condição de gozo de direitos que afetam o potencial para o desenvolvimento das capacidades básicas do indivíduo em uma dada sociedade.

Ao longo do desenvolvimento da análise sobre cidadania, percebe-se que é impossível tratar esse termo alheio aos respectivos direitos que o acompanham. Ao contrário de outros tipos de cidadania, a cidadania social nem sempre tem uma base jurídica clara nas constituições e leis nacionais, e sua aceitação internacional, por meio de convenções ou tratados, é menos difundida (PNUD, 2004). Portanto, é importante saber como surgiram e se estabeleceram os direitos sociais.

2.2 Direitos sociais e bem-estar social

A terceira dimensão da cidadania, ou seja, a cidadania social, está nas raízes do *Welfare State*, ou Estado de bem-estar social. O crescimento da demanda por direitos sociais ocorre junto com o crescimento de uma situação de injustiça social. Essas injustiças geram um sentimento de sofrimento que exige, por um lado, o gozo imediato dos direitos em nome da ética inerente a todo ser humano e, por outro, as possibilidades efetivas de desenvolvimento no cenário político-econômico dado aos cidadãos. As injustiças e o sofrimento passaram a ser o padrão dominante nos novos centros urbanos da sociedade globalizada, o que traz consigo o surgimento de demandas sociais.

Nas sociedades modernas que têm direitos civis e políticos garantidos, o caminho para a democratização plena passa pela garantia dos direitos sociais dos cidadãos. Em muitos lugares do mundo, esses direitos já estão garantidos em cartas constitucionais, mas, na prática, carecem de efetividade.

Também vale a pena referir-se à relação entre desenvolvimento e liberdade (Sen, 2002). Enquanto o indivíduo estiver sob a pressão da pobreza, não poderá se sentir livre e, portanto, não poderá atuar efetivamente como autor de sua própria história – seja na esfera política, seja em qualquer outra esfera de sua vida. Portanto, a relação lógica entre direitos sociais e bem-estar dentro de uma sociedade está intimamente ligada à vida política dessa sociedade. As pessoas não podem participar do fórum político se suas necessidades não forem atendidas. E, se as pessoas não podem participar, a democracia, definida como o regime onde as pessoas podem participar, não existe.

Dessa forma, os direitos sociais surgem vinculados ao Estado de bem-estar social como uma incorporação positiva das necessidades básicas e das desigualdades a serem corrigidas nas sociedades. Para atingir esse objetivo, as funções do poder público devem ser orientadas para intervir na economia ou nas relações laborais e sociais e realizar benefícios sociais ou criar serviços públicos a favor dos cidadãos na tentativa de manter o equilíbrio social.

Uma discussão fundamental para a caracterização dos direitos sociais é aquela que gira em torno de seus componentes. Neste ponto da análise, é importante deixar claro que a ideia de direitos sociais está intimamente ligada à ideia de bem-estar cidadão. De acordo com o PNUD (2010: 51), a ideia de bem-estar do cidadão contém em essência a noção de uma difusão majoritária e homogênea da realização efetiva dos direitos dos quais os indivíduos são titulares. A cidadania é o direito vivido por cada indivíduo, o bem-estar é o direito vivido pela sociedade. Sua construção é um objetivo social. Os elementos básicos do bem-estar do cidadão estão relacionados com o direito à vida, o direito de exigir opor-

tunidades iguais a partir da educação, o direito do indivíduo de pertencer a comunidades sem ser formalmente discriminado, entre outros.

Assim, olhando para a dimensão da cidadania social no universo da cidadania, que é constituído pelos direitos sociais, é fundamental saber quais são os componentes que constituem os direitos sociais. Os direitos previstos no Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais incluem: o direito ao trabalho (artigo 6), o direito a condições de trabalho justas e favoráveis (artigo 7), o direito de fundar e filiar-se a sindicatos (artigo 8), o direito à segurança social e seguro social (artigo 9), proteção e assistência à família (artigo 10), direito a um nível de vida adequado (artigo 11), direito ao mais alto nível possível de saúde física e mental (artigo 12), o direito à educação (artigos 13 e 14) e o direito à cultura e ao gozo dos benefícios do progresso científico (artigo 15).

Por outro lado, há debates nas esferas acadêmica, política e social, de quais são os componentes adequados da cidadania social, ou seja, não há consenso sobre os elementos que compõem esses direitos (Fernandez, 2015). Mas, mesmo nesse cenário, os direitos à saúde e à educação são considerados componentes básicos da cidadania social. Por sua vez, a falta de emprego, a pobreza e a desigualdade têm sido amplamente reconhecidas como aspectos que dificultam a integração dos indivíduos na sociedade (PNUD, 2004). Por outro lado, alguns autores afirmam que os direitos ao trabalho, à saúde, à educação, a um salário justo, à subsistência e à previdência social não devem ser incluídos na categoria dos direitos, mas sim dos serviços sociais. Portanto, considerando que os componentes da cidadania social são fundamentais para o estabelecimento do Estado de bem-estar social, acreditamos que esse conjunto de fatores deve ser enquadrado na categoria de direitos, mais especificamente como direitos sociais, e devem ser assegurados pelo Estado.

3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO VÍNCULO ENTRE OS DIREITOS SOCIAIS E O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

A possibilidade de construção da cidadania social dá-se por meio da garantia dos direitos sociais. Esses, por sua vez, são fundamentais para a construção do Estado de bem-estar social. É fundamental o estabelecimento de direitos sociais mínimos que devem estar ao alcance de todas as pessoas. Mas como fazer com que os direitos estabelecidos sejam transformados em ações que alcancem os indivíduos? A resposta a essa pergunta está nas políticas públicas. Os direitos sociais, entre eles o direito à educação, serão concretizados por meio da construção de políticas públicas.

3.1 O conceito de políticas públicas

As políticas públicas são ações dos governos que atuam diretamente na resolução de problemas político-sociais. O estudo do mundo das políticas públicas permite analisar a política em ação, conectando o universo político com outras disciplinas – como a economia, o direito ou a sociologia – com o intuito de explicar os processos de intervenção pública nas sociedades atuais.

Política Pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, nos anos 1950, e, ao contrário da tradição europeia, nos Estados Unidos a matéria surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (Souza, 2006). Em termos governamentais a adoção da política pública como ferramenta de decisões é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências.

Ao longo do tempo as políticas públicas têm sido objeto de estudo de diversos autores e têm recebido inúmeras definições. A primeira de-

las percebe a política pública simplesmente como uma escolha governamental, como algo que o governo escolhe fazer ou não fazer. Assim, de acordo com Dye, políticas públicas são um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade. Na mesma linha, Peters afirmaria ser a política pública a soma das atividades dos governos, que agem diretamente, ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos (Secchi, 2012).

Outra definição importante de política pública, cujo principal expositor é Lasswell, a compreende como um processo ordenado em etapas, dominado por especialistas e tecnocratas, no qual as instituições públicas respondem às demandas da sociedade, canalizadas por grupos de interesse e partidos políticos, atuando para alcançar as soluções mais adequadas às demandas iniciais. Sob essa perspectiva, cada uma dessas etapas se desenvolve de forma mais ou menos autônoma, com limites definidos, tendo princípio e fim (Souza, 2006).

De forma distinta, Jenkins percebe a política pública como um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator ou grupo de atores políticos. Jenkins vê as políticas públicas como processos, diferentemente de Dye, que as vê como escolha. Parte da ideia de política pública como um comportamento orientado por objetivos. Anderson, por sua vez, traz uma definição genérica de política pública. Para ele, a política pública é vista, então, como um fenômeno complexo consistindo em numerosas decisões tomadas por numerosos indivíduos e órgãos (Secchi, 2012).

Assim, de forma simplificada, pode-se dividir as diversas definições em dois blocos. O primeiro bloco define política pública como escolhas que o governo opta por fazer ou não, sendo sempre governamental. A política pública é vista, em geral, como um processo ordenado com estágios claros, dominado por profissionais e especialistas, cujo objetivo é responder às diversas demandas da sociedade. O segundo bloco percebe a política pública como um processo que envolve múltiplas decisões inter-relacionadas tomadas por grupos diversos de atores políticos. Sob essa perspectiva, as políticas públicas, em geral, não têm início e fim

claramente determinados, definindo-se e redefinindo-se de forma continuada por meio de um processo de revisão e retração e em função do contexto em que se desenvolvem. A elaboração de políticas públicas envolveria um processo complexo, com numerosas decisões tomadas por numerosos indivíduos e órgãos, caracterizado por limites incertos e pela interconexão entre as diversas ações do governo.

Para além das diferentes definições do termo, e para facilitar a compreensão do conceito de política pública, Saraiva (2007) enumera os componentes comuns às diversas definições. Assim, pode-se dizer que as principais características das políticas públicas são:

- institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante;
- decisório: a política é um conjunto de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades;
- comportamental: implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular;
- causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

3.2 As políticas sociais

Dentro do grupo mais amplo das políticas públicas, precisamos definir e entender as políticas sociais. Podemos definir as políticas sociais como princípios, diretrizes ou ações que afetam as condições de vida das pessoas (Fernandez, 2020). Assim, as políticas sociais são entendidas como um tipo de política pública e, portanto, como atuação dos atores políticos com a finalidade de concretizar os direitos sociais.

As políticas sociais são fruto de escolhas históricas. Ao longo do desenvolvimento das sociedades ocidentais pós-industriais, tivemos o

avanço e a consolidação de demandas da cidadania, como foi explicitado nas seções anteriores. Como política pública, a política social deve ser entendida em sua dimensão política, baseada nas escolhas feitas pelos principais atores de uma sociedade. Nesse sentido, para entender as políticas sociais, é importante observar o processo de tomada de decisão, formulação e implementação dessas políticas. Isso se deve às possíveis diferenças nos resultados de políticas a partir dos atores, instituições e interesses envolvidos nas mesmas. Em outras palavras, o contexto político e os atores que atuam nesse contexto são fundamentais para definir a existência de políticas sociais e o tipo de política escolhido para a resolução de problemas político-sociais concretos.

O significado dado ao termo “políticas sociais” está fortemente condicionado a contextos particulares. Esses significados decorrem de conveniência ou convenção, sendo estabelecidos mediante escolhas. Nas sociedades contemporâneas, quando nos referimos às políticas sociais, estamos fazendo alusão ao grupo de políticas que têm a capacidade de proporcionar o bem-estar da cidadania. No núcleo duro dessas políticas, temos as políticas de educação e saúde. Somadas a essas, podemos citar as políticas de trabalho e renda, de habitação, de segurança e, até mesmo, as políticas de esporte e lazer. O fato é que o grupo das políticas sociais não está claramente definido e pode ser mais extenso ou mais restrito, a depender dos atores políticos e das instituições que os reivindicam (Fernandez, 2015).

Assim, o termo “política social” é amplamente usado, mas não possui uma definição precisa dos seus componentes. De qualquer forma, seja qual for a abordagem teórica do termo, as políticas de educação serão compreendidas como políticas sociais (Fernandez, 2015). A educação, que tem a escolaridade como uma de suas formas mais importantes, é um fator com capacidade de desenvolver o potencial dos indivíduos. Esta ferramenta de desenvolvimento pessoal permite à pessoa preparar-se para o exercício da cidadania e qualificar-se para a atividade laboral. Nessa perspectiva, no mundo contemporâneo, a educação é considerada um dos bens mais importantes que os indivíduos possuem.

Além disso, é considerado um direito de poder participar de um modo de vida padrão (IPEA, 2010).

Quando difundida de forma plena e universal e com níveis de qualidade, a educação caracteriza-se como um dos mais importantes mecanismos de criação de oportunidades entre as pessoas. Portanto, é um fator fundamental para o desenvolvimento econômico e social de uma sociedade. Assim, fomentar políticas de educação em uma sociedade é, sem dúvida, fundamental para a garantia da cidadania social e o cumprimento dos direitos sociais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo tratamos de introduzir o tema das políticas públicas com ênfase nas políticas sociais, por se tratar do *locus* das políticas de educação. Começamos a discussão partindo do conceito de cidadania social e, a partir dele, tratando das peculiaridades dos direitos sociais. A seguir, fizemos o vínculo entre as políticas públicas e os direitos sociais. Para isso, foi necessário definir políticas públicas e, mais especificamente, definir políticas sociais. Essa discussão preliminar foi importante para apontar a importância das políticas sociais no contexto democrático contemporâneo e servirá como pano de fundo para as discussões que seguem nesta seção do livro.

BIBLIOGRAFIA

FERNANDEZ, Michelle. Política social (verbete). In: SOUZA, Claudio; ALVIM, Frederico; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto. *Dicionário das eleições*. Curitiba: Juruá Editora, 2020.

FERNANDEZ, Michelle. El panorama de los derechos económicos y sociales en la periferia urbana de Brasil. *Revista Política Hoje*, vol. 23, p. 9-41, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *PNAD 2009: Primeiras análises. Situação da educação brasileira, avanços e problemas*. Brasília: IPEA, 2010.

JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

Marshall, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

PINTO, Álvaro; FISFLISCH, Ángel (Coords.). *El Estado de ciudadanía: transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI*. Buenos Aires: PNUD, 2011.

PNUD. *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD, 2004.

SEN, Amartya. *Rationality and freedom*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2007.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

Elementos externos

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP).
Políticas e programas sociais – atuação no município. Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=dQEmXyJG8Fw>.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA).
Série de Boletins sobre Políticas Sociais. Disponível em: <https://bitly.com/Vkhmt>.

Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm.

POLITIZE!. Políticas sociais: o que são e para que servem? Disponível em:
<https://www.politize.com.br/politicas-publicas/>.

VOZES URBANAS. Como políticas públicas estão relacionadas à educação básica?
Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MnX7LOrgSoE>.

2.2 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Lucas Ambrózio Lopes da Silva

INTRODUÇÃO

Se a política pública pode ser entendida como a ação do Estado para enfrentar um problema público, o conceito de ciclo de políticas públicas analisará as diferentes fases desta ação. O ciclo de políticas públicas é uma perspectiva ou modelo analítico simplificado do processo de produção de políticas públicas, que serve para sistematizar e comparar diversos debates, abordagens e modelos no estudo das políticas públicas (Jann e Wegrich, 2007). A idéia de que as políticas públicas podem ser analisadas desde suas diferentes fases

traz consigo o entendimento de que uma política pública é dotada de grande dinamismo e que a identificação de qual fase de desenvolvimento de uma política estamos falando é importante para entender o que está em jogo. A literatura sobre políticas públicas busca tanto lançar mão de modelos analíticos que ajudam a entender a grande complexidade do processo de políticas públicas quanto dar instrumentos para a intervenção sobre as políticas públicas.

Simplificadamente o ciclo de políticas públicas pode ser entendido desde quatro grandes fases: formação da agenda (quando o problema é identificado e selecionado/priorizado), **formulação** (quando soluções são analisadas e decide-se o que fazer), **implementação** (como as regras

e intensões são colocadas em práticas para o enfrentamento do problema) e **avaliação** (ação de empregar técnicas e métodos para aferir se a política pública está cumprindo o que dela se espera, sob várias perspectivas).

A abordagem do ciclo de políticas públicas tem alguns limites empíricos: a noção de que durante as fases há diversas ações e raciocínios que podem trazer elementos para que a política pública seja constantemente “reformulada” e que decisões anteriores sejam transformadas e a constatação de que as fases são **interdependentes**, não possuindo, na prática, comportamento sequencial. Essa característica é o grande **ponto de atenção** ao conceito de ciclo de políticas públicas, pois muitas vezes a mesma política está sofrendo ações de avaliação e (re)formulação ao longo de sua própria trajetória de implementação, por exemplo.

Olhando mais profundamente os casos práticos e a lógica de funcionamento das políticas públicas no Brasil é crucial entender sua **dimensão federativa**. União, Estados e Municípios têm competências distintas na distribuição de responsabilidades sobre as diversas temáticas de políticas públicas e sobre todas as fases do ciclo. Em matéria de políticas educacionais à União cabe legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e aos municípios cabe manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental. Esse protagonismo dos municípios é relativamente recente e só foi viabilizado com a criação do FUNDEF, posteriormente transformado em FUNDEB e tornado permanente e fortalecido através da Emenda Constitucional 108 de 2020. Antes do fundo, os municípios tinham a responsabilidade, mas ainda não tinham recursos disponíveis para desenvolver suas redes de ensino (Vazquez, 2014). Vale ainda destacar que de acordo com o art. 212 da Constituição Federal a União deve gastar ao menos 18% de suas receitas em educação, já Estados e Municípios, 25%.

Sempre ao final de cada subcapítulo será apresentado os principais atores, instâncias de participação e instrumentos de formação da agen-

da, formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais no Brasil.

1. FORMAÇÃO DA AGENDA

De modo geral, a formação da agenda governamental implica na identificação do problema e sua priorização pelos agentes públicos. A fase de formação da agenda pressupõe a discussão de como um problema público é identificado e ganha relevância na atenção dos atores públicos. “A forma como o problema é compreendido pelos atores políticos e a maneira pela qual ele é definido, na fase de agenda, orientarão todo o debate que permeará as escolhas no processo decisório e influenciarão as ações nos momentos de implementação e avaliação” (Capella, 2018: 9-10). Esses componentes, assim como todos os processos do ciclo de políticas públicas, não são fatos isolados, estáticos ou dependentes de um único ator.

Já nos primeiros estudos sobre políticas públicas, no início dos anos 1950, a grande marca é a orientação para a resolução de problemas. A **identificação do problema** pode parecer simples, mas muitas vezes é um processo longo de construção social, permeado de trabalho técnico (estudos e buscas por evidências) e, principalmente, de construção política (mobilização social através da atuação de movimentos sociais, partidos políticos, agentes públicos, empresas, mídia ou mesmo da participação direta dos cidadãos) (Capella, 2018). Um bom exemplo é a problemática do *bullying*, que sempre existiu na sociedade e nas escolas, mas até certo tempo não era identificado como problema público. A própria construção do conceito de *bullying* faz parte do processo de constituí-lo como problemática. Para que um problema seja entendido como problema público, é necessário que se reconheça que ele afeta muitas pessoas, inclusive de forma indireta, e que individualmente ele seria quase impossível de resolver, ou seja, o enfrentamento do problema é entendido como muito mais eficaz se realizado através da ação coletiva.

Há diversos elementos fortemente associados a compreender a lógica de definição de problemas, como aponta Capella (2018): **Causalidade**: visões sobre a origem do problema; **Gravidade**: a percepção sobre a gravidade do problema e de suas consequências; **Incidência**: o entendimento de quem é afetado e qual é a extensão do problema; **Novidade**: situações novas e inéditas podem chamar mais atenção para o problema do que outros já conhecidos ou mais estabilizados; **Proximidade**: situações que influem de maneira direta na vivência das pessoas e em seus interesses tendem a aumentar sua percepção como problema público; **Crise**: momento em que uma situação é entendida como especialmente grave e que demanda providências com alta atenção e urgência; **Público-alvo**: entender as diferentes formas que o problema se manifesta sob distintos grupos sociais é central para sua definição como problema, principalmente nas políticas sociais; **Meios versus fins**: a definição de problemas pode ser facilitada ou dificultada dependendo da visão e interesses que os atores têm sobre os meios que deveriam ser utilizados para enfrentar o problema, durante o processo de implementação; **Soluções**: a discussão sobre o problema possuiu certo grau de relação com a percepção da viabilidade de suas soluções (capacidade, recursos, valores éticos envolvidos etc.).

A definição do problema, apesar de crucial e de impactar todas as fases de produção da política pública, não é suficiente para inseri-lo e mantê-lo na agenda governamental. Muitos elementos influenciarão a priorização ou não do problema em cada momento. Há diversos modelos analíticos que nos ajudam a entender o porquê de alguns problemas entrarem na agenda e outros não. Discorreremos sobre dois dos principais modelos, o de Fluxos Múltiplos (Kingdom, 2006) e o de Equilíbrio Pontuado (Baumgartner e Jones, 2010).

O modelo de **Fluxos Múltiplos** (Kingdom, 2006) envolve três grandes fluxos decisórios, não necessariamente dependentes entre si, mas que precisarão, necessariamente, emergir e convergir para que o problema entre na agenda: o **fluxo de problemas** (alguns problemas são priorizados em um dado momento), o **fluxo de alternativas/soluções**

(visão do que fazer) e o **fluxo político** (decisão sobre o que deverá ser feito, dependendo da junção de: clima favorável, mobilização das forças políticas e mudanças dentro do próprio governo). Assim as mudanças na agenda dependeriam da junção desses três fluxos, que pode ser viabilizada em momentos propícios, as chamadas **janelas de oportunidades**, e passa em boa parte pela atuação dos **empreendedores de políticas**, lideranças decisivas para a formação da agenda e a definição das alternativas.

O modelo de **Equilíbrio Pontuado** (Baumgartner e Jones, 2010) enfoca as mudanças na agenda, argumentando que, no geral, os temas passam por grandes períodos de estabilidade na agenda, seguindo certa lógica incremental e de desenvolvimento lento, interrompido por rápidos períodos de mudança concentrada. A **imagem da política** – forma pela qual os atores envolvidos em uma política (comunidade de políticas) vêem o problema é um elemento importante e que pode ser alterado em momentos pontuais de discordância e divergência entre eles. Também as **arenas de políticas** (posições institucionais dos atores no processo decisório) podem mudar e colaborar para a ruptura da estabilidade, como decisões judiciais, mudanças de comando/mandato etc.

2. FORMULAÇÃO

A **formulação** é a fase na qual problemas, propostas e demandas transformam-se em programas governamentais (Jann e Wegrich, 2007). Ela também pode ser dividida em dois momentos: a definição de alternativas e a tomada de decisão, formalizando a proposta de intervenção governamental sobre a realidade. A **definição de alternativas** consiste no esforço de analisar soluções viáveis para o enfrentamento do problema e sua análise busca entender o porquê algumas alternativas são consideradas e outras não. Já a **tomada de decisão** trata do processo de escolha coletiva e entre instituições das soluções que serão, de fato, tomadas e na pactuação de um plano de ação. Desse modo, em geral, a tomada de decisão produz a formalização das intenções através de leis,

decretos, planos etc. Dependendo do que se quer analisar, tão importante quanto entender o que foi priorizado e decidido poderá ser explorar o que não foi priorizado ou deixou de ser ao longo do processo de tomada de decisão.

Um conceito fortemente associado à formulação é o de desenho das políticas públicas (policy design). Segundo Schneider e Ingram, 1997 (apud Capella, 2018) o desenho de políticas envolve: 1) Objetivos e problemas (o que se quer transformar ou que se quer resolver do problema), 2) Agentes e estruturas de implementação (estabelecimento da governança de implementação, que muitas vezes pode ser expressa através da estruturação de sistemas ou redes de implementação); 3) Alvos, regras e ferramentas (definição do público alvo que a política busca alcançar ou focar ou da dimensão do problema que será atacada, definição de responsabilidades, critérios, procedimentos e a estrutura de incentivos e meios para se chegar aos resultados); 4) Racionalidade e pressuposições (crenças e formas de raciocínio que justificam e legitimam as linhas de ação propostas e premissas que subsidiam as escolhas técnicas, comportamentais e normativas).

2.1 Formação da agenda e formulação de políticas de educação

Empiricamente é muito difícil separar as ações de agenda e formulação de políticas públicas, dado que os atores que atuam e contribuem para que o tema entre na agenda tem muitas visões e intenções sobre as alternativas que devem ser tomadas.

Atores e arenas

No geral, as principais arenas (locais de negociação e deliberação) onde a formação da agenda e a formulação são construídas estão no legislativo e no interior do executivo (principalmente a partir do ministério ou secretaria setorial – como educação, saúde, assistência social, segurança

pública etc.). Nesse sentido, há tanto proposições que podem iniciar no interior do legislativo como no executivo, que pode encaminhar projetos para a apreciação do legislativo, quando for o caso. No âmbito do **legislativo** a principal arena de discussão e construção dos atos normativos sobre educação serão as comissões de educação que existem nas mais diferentes casas legislativas, reunindo parlamentares interessados na temática. São nas sessões dessas comissões que serão ouvidos diversos atores da comunidade de política educacional, como especialistas, pesquisadores, organizações do terceiro setor, sindicatos, fundações empresariais e associações. Será também sobre os parlamentares que compõem essa comissão que boa parte do trabalho de advocacy será feito²⁴ e é comum também que estes já sejam representantes dos diversos atores mencionados. Ainda que o trabalho mais denso de discussão fique para a **comissão temática** sendo a principal arena do processo de **formulação de alternativas**, o próprio **plenário** das casas legislativas será a principal arena do processo de **tomada de decisão**. Já o maior poder sobre a **formação da agenda** estaria com os **chefes do poder legislativo** (que detém o controle sobre a pauta de tramitação dos temas no parlamento) e **do poder executivo** (que detém o controle da publicação de normas do Executivo e do encaminhamento de projetos para o legislativo).

Instâncias de participação social

Há instrumentos de participação social sobre o processo de formação da agenda e formulação que são permanentes e outros esporádicos. Entre os permanentes destaca-se os **conselhos** de educação (nacional, estaduais e municipais), com forte representação da sociedade civil e que possuem poder normativo, deliberativo e consultivo (podendo tanto construir regras sobre a política de educação como fiscalizar e sugerir ações à implementação). Ou seja, atua na formulação, mas também intervém

24 Um caso interessante de exploração deste processo é a construção do novo Fundeb em 2020, analisado no artigo de Testa (2020).

sobre ações de implementação e pode por vezes apresentar avaliações sobre as políticas e os programas. Entre os instrumentos esporádicos destacam-se as **audiências públicas**, nome genericamente atribuído a uma sessão que tem por objetivo discutir um tema específico com a participação da sociedade e diversas organizações. São frequentemente utilizadas no legislativo e nos conselhos de políticas. Outro instrumento importante para a participação social são as **conferências públicas**, que geralmente são instituídas durante os processos de construção de planos nacionais, estaduais e municipais. As conferências, geralmente, são eventos que, além de colher sugestões da sociedade, têm o objetivo de identificar prioridades ou soluções com maior favorabilidade.

Instrumentos de agenda e formulação

Um dos principais instrumentos de formação da agenda governamental no âmbito do executivo está na própria montagem e nomeação da estrutura administrativa do Executivo. Na maioria das vezes a priorização de um problema passa pela criação ou fortalecimento da estrutura organizacional incumbida de promover as ações para aquela temática (ministérios, secretarias, departamentos, coordenações, conselhos, comitês, etc). Já no âmbito do Legislativo a formação da agenda é expressada na criação de comissões especiais ou extraordinárias e, principalmente, na definição das pautas dos órgãos das casa e do plenário. É por isso que a eleição da mesa diretora e da presidência das comissões é tão importante, dado que serão estes parlamentares que deterão o chamado “poder de agenda/pauta” nestes espaços.

De modo geral os principais instrumentos de formulação de políticas públicas são as normas (constituição, leis, decretos, portarias, resoluções, instruções normativas etc.), que versam, principalmente, sobre diretrizes gerais, políticas específicas, programas e planos de ação. Além de várias regras e diretrizes da política de educação definidos pela Constituição Federal, como já discorridos anteriormente, há outros instrumentos fundamentais para organizar e orientar as políticas. Na polí-

tica de educação um dos principais instrumentos é a **Lei de Diretrizes e Bases (LDB)**, Lei 9.394/96, que organiza todo o sistema educacional brasileiro, da educação infantil ao ensino superior e regulamenta a atuação das organizações públicas e privadas. Já entre as leis que buscam trazer ações concretas e traçar objetivos a ser trilhados estão os planos, um dos principais é o **Plano Nacional de Educação (PNE)**. O atual determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024. Há também uma série de **programas**, que buscam priorizar problemas específicos e pactuar ações entre os distintos atores envolvidos em sua implementação.

3. IMPLEMENTAÇÃO

Os estudos sobre implementação foram os que mais tardiamente se desenvolveram no campo de políticas públicas. Os primeiros estudos enfocavam sobre a formulação, entendida inicialmente como o momento determinante para as políticas públicas. Durante os anos 1960, por sua vez, houve grande avanço nos estudos de avaliação, em boa parte coordenados pelos mais diversos institutos de avaliação de políticas e por centros de estudos internacionais, que emergiram nesse período. Somente durante os anos 70 que passou a ficar claro que muitas políticas apresentavam grande dissonância entre o que havia sido estabelecido na formulação e o que de fato havia sido produzido. E posteriormente, haveria o entendimento de que não necessariamente esse era um problema de má formulação (Lotta, 2019). Abriu-se, pois, caminho para entender o cada vez mais complexo processo de implementação das políticas.

A **primeira geração de estudos** sobre implementação estava empenhada em entender o que acontecia durante a implementação que subvertia as ações e intenções formuladas. Pela lógica de ver a implementação como o momento de processamento técnico da formulação de uma instância política superior e fazê-la chegar na ponta como menos erros possíveis, estes primeiros estudos foram identificados como “top

down” (de cima para baixo). Já a segunda geração de estudos trazia a constatação de que há muitas coisas que não são passíveis de ser definidas durante a formulação e que na implementação os atores que a constroem (que aumentam cada vez mais, de burocratas aos próprios cidadãos) podem aportar novos conhecimentos, principalmente práticos, que transformarão as políticas, o que pode não ser nada ruim para a produção de resultados sobre o problema. Por isso, foram chamados de estudos “bottom up” (de baixo para cima).

Os estudos têm avançado em entender a implementação como um processo complexo e interativo. Boa parte desta dinâmica advém dos diversos esforços, que são cada vez mais requeridos ao longo do processo de implementação. Destaca-se a seguir alguns desses temas e seus desafios de implementação:

- **Coordenação federativa**²⁵: necessidade de articulação de ações dos governos nacionais, estaduais e municipais;
- **Intersetorialidade**²⁶: importância de conexão entre as políticas, para que o efeito de uma aumente o de outra e, principalmente, consiga dar uma resposta mais completa a problemas que quase sempre têm raiz multitemática, como o caso principal das políticas sociais;
- **Coordenação intragovernamental e governança**²⁷: necessidade de coordenar ações entre diversos órgãos de um governo (coordenação intragovernamental) e mesmo para com diversas organizações não estatais que participam da implementação das políticas – há neste tema diversos conceitos utilizados, como governança, parcerias, contratualização, coprodução de políticas etc.;
- **Gestão democrática e participação social**²⁸: necessidade de participação dos cidadãos no processo de implementação adaptando a

25 Ver Abrucio (2005).

26 Ver Silva (2013).

27 Ver Silva (2017) e Capella (2008).

28 Ver Avritzer (2008).

política pública às distintas realidades e demandas, o que confere maior legitimidade à implementação.

Na linha dos estudos “bottom up”, há grande enfoque da literatura mais recente em entender o papel dos implementadores na transformação e no resultado da política que chega à população, a chamada burocracia do nível da rua (“*street level bureaucracy*”), conceito desenvolvido por Michael Lipsky nos anos 70 (Lipsky, 2019). Essa dinâmica será explorada em profundidade em outro capítulo deste livro.

3.1 Implementação de políticas de educação

Atores e arenas

Há diversos atores que participam do processo de implementação das políticas educacionais, entre as organizações de maior responsabilidade estão as mais distintas unidades do Ministério da Educação e das secretarias estaduais e municipais de educação. No ensino superior há vasta gama de instituições públicas (federais, estaduais, municipais), já no ensino médio ainda é forte o papel das redes estaduais, no ensino fundamental e na educação infantil os grandes responsáveis são os municípios. Em todos os níveis de ensino há significativa presença de instituições privadas. E na educação infantil já é relativamente comum, principalmente em grandes cidades como São Paulo, a contratação de escolas e centros educacionais privados para que ofertem vagas através da rede pública municipal.

Em secretarias estaduais de educação e nas secretarias municipais de grandes cidades, há a presença de instâncias de coordenação territorial e pedagógica entre as secretarias e as escolas, como as diretorias/supervisões de ensino ou mesmo as assessorias pedagógicas.

Saindo da visão institucional, a maior parte dos estudos e análises de implementação deve ser capaz de focar nos próprios agentes educacionais – os burocratas de nível de rua, neste caso, os professores, os

gestores (diretores de escola, coordenadores pedagógicos e supervisores de ensino) e os profissionais de apoio escolar (analistas, assistentes e auxiliares).

Instâncias de participação

A **gestão democrática** é um dos princípios do ensino público definidos na LDB. A política educacional é uma das políticas que mais se propõe a experimentar e fomentar tais valores na sua implementação, pois para ela não se trata apenas de aumentar a legitimidade da implementação e seus resultados diretos, mas tem forte caráter pedagógico, em formar para cidadania e propiciar um espaço de **vivência dos valores democráticos**. Um importante enfoque nos estudos sobre participação na implementação de políticas educacionais está nas análises sobre o papel da **comunidade escolar** no resultado da implementação. Há instrumentos mais institucionalizados, como as Associações de Pais e Mestres – APMS, que podem até assumir papel de execução de parte do orçamento disponível. Outros exemplos seriam os conselhos de classe, conselhos de curso, entre tantos órgãos colegiados, bem como várias ações e projetos para aumentar a participação de estudantes e familiares no dia a dia das instituições de ensino.

Instrumentos de implementação

Os grandes produtos da implementação das políticas educacionais são, em última instância, suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Nestas atividades os grandes protagonistas são os professores, que em boa medida possuem certa discricionariedade para elaborar seus projetos e planos pedagógicos. A interação entre docente e estudante é a

face mais concreta das políticas educacionais e é o momento em que os diversos instrumentos pedagógicos devem produzir seus efeitos²⁹.

4. AVALIAÇÃO

Para trazer o devido conceito de avaliação de políticas públicas é necessário abordar outros conceitos frequentemente confundidos. Avaliação de políticas públicas **não é sinônimo** de avaliação política, que são as razões que tornam uma política preferível a outra, independentemente dos resultados que ela venha a produzir. Também não deve ser entendida como análise de políticas públicas, que busca entender como as políticas são formuladas e implementadas pelos atores, “de forma a dar sentido e entendimento ao caráter errático da ação pública” (Arretche, 2006). Assim a avaliação de políticas públicas **seria** a aplicação “de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma **relação de causalidade** entre um **programa x** e um **resultado y**, ou ainda, que, na ausência do programa x, não teríamos o resultado y” (Figueiredo & Figueiredo, 1986, apud Arretche, 2006). Também é comum que se queira, erraticamente, atribuir às avaliações de políticas públicas caráter de neutralidade. Se a escolha de métodos e técnicas são imprescindíveis para que se construa as relações de causalidade e resultado, por outro lado, escolhas pressupõem certo juízo de valor e sempre haverá múltiplas formas e dimensões possíveis para o processo avaliativo.

O resultado da avaliação de políticas públicas pode conter duas implicações diretas sobre o ciclo de políticas públicas, a primeira seria a de **ajustes ou aperfeiçoamentos**, tornando mais evidentes elementos que podem ser revistos, ajustados, otimizados ou mesmo outros que precisavam passar a ser considerados. Assim a avaliação pode dar subsídios e insumos para a reformulação das políticas e mudanças na implementação. A segunda implicação pode ser sobre o que alguns autores chama-

29 Para exemplificação dos desafios recentes de implementação de uma política educacional específica, ver Merchán e Jobim (2021).

riam de última fase ou a “fase esquecida” do ciclo de políticas públicas (De Souza e Secchi, 2015), isto é, a **extinção de políticas públicas ou de alguns de seus instrumentos**. Ainda que a extinção de políticas públicas seja motivada por diversas outras ações alheias à sua avaliação, esta pode, por vezes, ser tomada como argumento de justificativa. Aqui fica clara a importância de não conceber a avaliação como uma ação neutra ou isenta de intenções não declaradas.

Uma forma, amplamente difundida, de tipificação da avaliação de políticas públicas pode ser feita segundo três grandes objetivos, que requerem diferentes objetos de análise, métodos e técnicas. A **avaliação de eficácia** implica em aferir se determinada política ou programa alcançou seus resultados esperados ou mesmo se os instrumentos previstos foram de fato implementados. O caso mais comum é a mensuração e verificação do atingimento das metas e entregas previstas. Já a **avaliação de eficiência** consiste em comparar os resultados produzidos e o esforço dispendido na implementação. São avaliações do tipo custo/benefício, produtividade (resultado/tempo, resultado por pessoa ou equipe) etc. Por sua vez, a **avaliação de efetividade** enfoca na análise dos impactos e efeitos, de fato, produzidos pela política/programa, é um conceito mais abrangente e estendido no tempo do que o conceito de eficácia, pois busca entender até se a implementação da política gerou resultados não previstos (positivos – efeito sinérgico ou negativos – efeito colateral) ou mesmo se resultados de curto prazo foram capazes de ser sustentados ao longo do tempo (efeito sustentável).

Há tanto iniciativas de **avaliação interna** desenvolvidas pelos próprios órgãos que implementam as políticas e com substancial preocupação de melhoria e testagem, quanto de **avaliação externa**, empreendida por agentes de outras organizações não envolvidas diretamente na implementação. A preocupação neste caso não está na busca pela avaliação mais isenta possível, mas na constatação de que outros atores podem trazer diferentes visões e abordagens para construção de avaliações mais plurais e, portanto, mais adequadas a problemas sociais complexos.

Há diversas técnicas de pesquisa aplicáveis à avaliação de políticas públicas, segundo métodos qualitativos e quantitativos. Um dos principais esforços está centrado na construção e utilização de indicadores, em políticas sociais, os **indicadores sociais**, que são “uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas)” (Jannuzzi, 2002). Os indicadores são construídos a partir da modelagem de coleta de dados, que, segundo certa fundamentação teórica, seriam entendidos como variáveis importantes para a visualização de um tema. Dessa forma, um cuidado importante é a não substituição do indicador pelo conceito de sua temática, ou seja, um indicador, por mais complexo que seja, trará sempre uma perspectiva limitada de visualização de determinado fenômeno social³⁰.

Tem emergido nas últimas décadas diversos centros de estudos e organizações internacionais que têm buscado criar e difundir indicadores para a utilização nas mais diversas avaliações de políticas públicas ou mesmo para incidir sobre estudos de políticas públicas comparadas, buscando retratar distintas realidades e indicar bons caminhos de análise e de estudos de casos. Na área educacional um dos esforços mais consistentes de coletas de dados e de construção de avaliações externas e comparativas entre sistemas e políticas educacionais de diversos países é o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, tradução de *Programme for International Student Assessment*), realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

30 Para maior exploração dos usos e dinâmicas dos indicadores, ver Jannuzzi, 2005.

4.1 Avaliação de políticas de educação

Atores e arenas

Além de atores internacionais, há forte protagonismo de instituições públicas nacionais criadas com a finalidade de avaliar as políticas educacionais. A mais proeminente delas é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), criado em 1937. Sua missão é a de “produzir conhecimento científico e informações oficiais para o aprimoramento das políticas públicas educacionais, contribuindo para o desenvolvimento social e econômico do País”³¹. O INEP também inspirou a criação de diversos órgãos análogos nas secretarias estaduais e municipais de educação, que também tiveram e têm empreendido importantes esforços de avaliação das políticas educacionais.

Instâncias de participação

Também os centros e grupos de pesquisa de diversas instituições acadêmicas têm sido importantes fontes de criação de técnicas, instrumentos e avaliações das políticas educacionais para a incidência sobre a atuação governamental. Por fim, há grande emergência recente de uma série de institutos e fundações não estatais que apoiam e coordenam esforços de avaliação de políticas públicas, articulando uma interessante rede de agentes públicos, burocratas e pesquisadores e criando novas oportunidades de contribuição para a avaliação de políticas educacionais.

31 Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/missao-visao-e-valores>.

Instrumentos de avaliação

Um dos instrumentos de avaliação mais substantivos são as próprias provas e exames, que buscam aferir o nível de aprendizado e mobilização dos estudantes sobre diversos conteúdos. As provas têm sido desafiadas a captar novas habilidades de resolução de problemas e de mobilização dos distintos conteúdos, já os exames têm passado por um desafiador processo de expansão para chegar a um número cada vez maior de locais e de unificação de várias iniciativas fragmentadas. A Prova Brasil ou Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) são, respectivamente, os exames nacionais para a mensuração do nível de aprendizagem de estudantes do ensino fundamental, médio e superior. Esses instrumentos são utilizados em diversas avaliações e para a construção de diversos indicadores, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Criado em 2007, o Ideb é composto por variáveis sobre “o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).”³²

Além dos instrumentos quantitativos de avaliação, existe uma série de instrumentos e técnicas de pesquisa social utilizados em avaliações de políticas de educação, principalmente com objetivos de avaliar a efetividade das políticas públicas. Eles adentram na profundidade das ações de implementação e buscam desvendar seus efeitos sobre distintas vertentes, com destaque para temas como desigualdade, diversidade, autonomia e emancipação.

32 Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conhecer os principais conceitos e limites do ciclo de políticas públicas é fundamental para quaisquer esforços de análise de políticas públicas ou mesmo para quem quer ler artigos e pesquisas acadêmicas sobre políticas públicas. Desta forma é possível começar a entender o que está em jogo em cada um dos momentos do processo de produção da política pública e reconhecer algumas das principais dinâmicas e formas de abordagem. As teorias e estudos aqui mencionados apresentam apenas uma restritíssima gama de possibilidades para aprofundar as discussões e foram também apresentadas superficialmente neste capítulo.

Dada a grande complexidade e dinâmica federativa das políticas de educação no Brasil é igualmente importante para quem pretende estudá-las conhecer algumas das institucionalidades e características de sua forma de organização. Fez-se, aqui, discussão e identificação de alguns dos seus principais atores, arenas, instâncias de participação e instrumentos que operam de forma mais proeminente em cada uma das fases do ciclo da políticas públicas. Identificá-los pode ser um esforço importante para a montagem de estratégias de pesquisa sobre políticas de educação, principalmente no esforço de delimitação do problema, definição do objeto e escolha das unidades de análise.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: experiências do período F.H.C. e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005.

ARRETCHE, Marta. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Editora Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2006.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press, 2010.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de Políticas*. Brasília: Enap, 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal*. 6º Encontro da ABCP. Campinas, 2008.

DE SOUZA, Yalle Hugo; SECCHI, Leonardo. Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 20, n. 66, 2015.

JANNUZZI, Paulo de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 1, p. 51 a 72, 1 jan. 2002.

JANNUZZI, Paulo de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the Policy Cycle, w: Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods, red. F. Fischer, G. Miller, MS Sidney, CRS. 2007.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAIVA, Enrique e

FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. V. 1. p. 219-225.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. V. 1. p. 225-247.

LIPSKY, Michael. *Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Brasília: ENAP, 2019.

LOTTA, Gabriela (Org). *Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.

MERCHÁN, Catherine Rojas; JOBIM, Rita. Novo Ensino Médio: balanço e lições sobre implementação. *Nexo Jornal*. 2021. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/opiniaao/2021/Novo-Ensino-M%C3%A9dio-balan%C3%A7o-e-li%C3%A7%C3%B5es-sobre-implementa%C3%A7%C3%A3o?fbclid=IwAR3shBgiUApbgIcnYFwxo6oNOOtuj4DtSSQKENmrDq3X228bw_ZAm5gsmA>.

SILVA, Lucas Ambrósio Lopes da. A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do programa bolsa família. 2013. 160 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013.

SILVA, Lucas Ambrózio Lopes da. Desvendando a caixa preta do Executivo Federal: coordenação intragovernamental no Brasil. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). FGV – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

TESTA, Graziella. O Fundeb permanente é o filho do Congresso com a sociedade civil. *Blog Legis-ativo*. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/o-fundeb-permanente-e-filho-do-congresso-com-a-sociedade-civil/>>.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Mecanismos Institucionais de Regulação Federal e seus Resultados nas Políticas de Educação e Saúde. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 969-1005, Dez. 2014

2.3 PODER PÚBLICO E A BUROCRACIA

Renato Eliseu

INTRODUÇÃO

Como muito bem nos lembra David Beetham, “A rejeição à burocracia é também uma das raras unanimidades em todas as correntes político-ideológicas” (Beetham apud Abrucio & Loureiro, 2020). Sem sombra de dúvida a crítica à burocracia, por todos os setores/segmentos da sociedade, é uma constante em nossos tempos. Mas uma pergunta que sempre fica no ar é: Mas o que é a Burocracia? Neste texto vamos tentar ajudá-lo/a a entender, discutir os principais problemas e ver sua concretização no Brasil e na área da Educação.

ANTECEDENTES DO CONCEITO DE BUROCRACIA

Foi o economista francês Vincent de Gournay que, no século XVII, pela primeira vez usou o termo burocracia com o objetivo de descrever o poder dos funcionários estatais que eram responsáveis por funções especializadas nas monarquias absolutas. O termo foi cunhado como uma forma irônica e crítica, segundo Barão Von Grimm, enciclopedista na época, o comerciante e também conselheiro do rei “(...) costumava dizer: Temos [...] uma doença que faz muitos estragos; essa doença se

chama buromania. Às vezes ele se referia a isso como uma quarta ou quinta forma de governo, com o nome de burocracia.”

O termo rapidamente se difundiu e passou a ser amplamente usado por liberais e radicais para fazer críticas ao formalismo³³ e o corporativismo³⁴ presente nos regimes europeus, dentre eles o economista conservador Von Mises, que dedicou um livro sobre o assunto, para o autor a burocracia era uma “*nova forma de servidão*”. É neste sentido que o uso da expressão Burocracia acabou se estendendo até os dias de hoje. O termo é utilizado para criticar os excessos de normas, formalismos, ritos, desperdício de recursos públicos, em resumo, a ineficiência das administrações públicas.

Já para Hegel (1940) a burocracia é uma espécie de mediador entre o estado e a sociedade. Para o autor o conceito de burocracia é correlato com o “*poder governativo (de governar) do Estado*”, (Grifo nosso) como podemos ver: “No funcionamento do governo, dá-se uma divisão de trabalho. Deve a organização das autoridades satisfazer a exigência, difícil embora formal, de, em baixo, a vida social, que é concreta, ser governada de um modo concreto (...)”. (p 274). Desta forma o autor mostra a importância da burocracia como uma forma de fazer com que o Estado ouça os anseios da população. Hegel possui uma visão positiva de burocracia.

33 Formalismo poder ser aqui entendido como um apego exagerado a normas e ritos que acabam por tornar os processos administrativos lentos. Por exemplo. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública. Mas solicitar documentos que não têm qualquer serventia às empresas que participaram do processo do ato é um formalismo.

34 “O corporativismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes são organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas (quando não criadas) pelo Estado, às quais é concedido monopólio de representação dentro de sua respectiva categoria em troca da observância de certos controles na seleção de seus líderes e na articulação de demandas e apoio”. SCHMITTER, Philippe C. Still the Century of Corporatism? *Review of Politics*, n. 36, 1974.

Karl Marx, por sua vez, critica à concepção de Hegel, o autor também conceitua a burocracia, mesmo que de forma indireta, de forma negativa. Para o autor “a burocracia é o ‘Estado enquanto formalismo (...)’”. Segundo o mesmo autor:

Onde a ‘burocracia’ for o novo princípio, o interesse genérico do Estado começa a converter-se num interesse ‘à parte’ e, por conseguinte, num interesse ‘real’; e luta contra as corporações do mesmo modo que toda a consequência luta contra a existência dos seus pressupostos” (Marx, 1983).

Essa mesma crítica será feita por Rosa Luxemburgo e Trotski, que diziam que a organização burocrática do partido comunista “sufocava” o espírito revolucionário do mesmo. Assim também para os autores clássicos da esquerda, a burocracia é vista como a rigidez do aparelho do estado que traz prejuízo e deve ser substituído pela democracia de base.

Já entre os representantes da Era Progressista, temos em Woodrow Wilson, ex-presidente americano, que em 1887, no seu texto *The Study of Administration*, descreveu a burocracia como um modelo administrativo capaz de evitar a contaminação das políticas públicas por práticas de corrupção e execução ineficiente, visto que possibilitaria a separação clara entre as esferas da política e da administração estatal. Para o autor, à política, definida em processo eleitoral legítimo, caberia o estabelecimento dos princípios e das prioridades administrativas, já à esfera da administração (burocracia) caberia implementar essas diretrizes, usando conhecimento técnico e defendendo de ingerências e interesses políticos e privados, através do uso das regras e normas. Esta análise de Wilson levará a promulgação do “Pendleton Act”, lei que possibilitou a criação de serviço civil³⁵ meritocrático no governo americano. Para o autor a relação entre política e burocracia é complementar e de apoio mútuo.

35 O cidadão comum, pessoas sem títulos ou outros vínculos formais com a administração, como os militares.

Será em Max Weber que encontraremos o entendimento sobre a burocracia que usamos na gestão pública nos dias de hoje. O autor se apoia nos estudos jurídicos e administrativos, sobre o “Bureausystem”, um modelo de administração prussiano, que, organizado de maneira monocrática³⁶ e hierárquica, substituiu os então modelos colegiais usados na administração local. A ênfase desses estudos são as normas, a especialização de funções, limitação de esferas de competências (espaços de ação ou influência) e os critérios de ascensão na carreira.

Com esse olhar técnico, a burocracia passa a ser designada não somente como um conceito, mas como uma praxe da administração pública. Vale destacar, não é foco de nossa análise, que o termo burocracia começou a ser usado também por aqueles que trabalham em empresas, significando aqui, em uma definição resumida, as pessoas que ocupam seus postos por conta de sua especialização técnica a fim de racionalizar a estrutura organizacional.

A BUROCRACIA EM MAX WEBER

Para Max Weber, “todo o poder se manifesta e funciona como administração” (Weber, 1922, p. 208). Dessa forma sua análise sobre o que é a burocracia passa por entender quais são os tipos ideais de dominação (sociologia do poder). Para o autor três são os tipos de dominações: carismáticas, tradicional e o legal-burocrático.

A dominação carismática é baseada no valor pessoal de um homem que se distingue por sua santidade, seu heroísmo ou seus exemplos. Este domínio toma formas como demagogo, ditador, herói militar ou revolucionário, e neste cenário o aparelho do Estado é construído e organizado pelos “discípulos”, membros dessa comunidade carismática.

Por sua vez, a dominação tradicional é baseada na crença, na santidade das tradições e na legitimidade dos que são chamados ao poder em virtude do costume (primogênita), e neste cenário o aparelho do Estado

36 Decisão tomada por uma só pessoa e não um colegiado.

se constitui como formas patrimoniais. Este domínio toma forma por exemplo nas figuras dos reis, pajés, entre outros. Desobedecer a esses poderosos é como quebrar uma regra divina.

O domínio racional legal, o qual vamos nos debruçar mais, é típico do Estado Moderno. Este domínio tem por fundamento a crença na validade das leis/regras estabelecidos racionalmente e na legitimidade dos chefes designados nos termos dessa lei por processos democráticos legítimos.

Para Weber o processo de racionalização que marca a burocracia tem suas origens no que o autor chama de “desencantamento do mundo”, para o autor: “Já não precisamos recorrer aos meios mágicos para dominar ou implorar aos espíritos, como fazia o selvagem, para quem esses poderes misteriosos existiam. Os meios técnicos e os cálculos realizam o serviço” (WEBER, 1982, p. 165). Assim para o autor a racionalização vinda da ciência permitiria revoluções tecnológicas, autonomia dos indivíduos e a criação de um Estado orientado por leis e técnicas e não mais pelo arbítrio dos governantes.

Para Weber a burocracia é a estrutura administrativa racional que serve a esse último tipo de dominação, ou melhor dizendo, segundo Katie Argüello, “(...) o objetivo da burocracia é o de gerir o poder”.

Weber nunca conceituou propriamente burocracia, mas sim estabeleceu características que a descrevem, entre elas:

1. É constituída pela existência de regras às quais estão vinculados o detentor do poder, o aparelho administrativo³⁷ e os dominados. Assim as ordens e a obediência são legítimas somente se não ultrapassarem o limite jurídico e impessoal;
2. É caracterizada por relações de autoridade entre posições ordenadas hierarquicamente, dividida por esferas de competências altamente

37 Pode ser entendido como a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios).

- definidas e pela separação entre pessoa e cargo. Essa hierarquização é associada aos correspondentes níveis de autoridade (maior na hierarquia tem maior poder de influência e decisão). Faz-se prevalecer a noção de hierarquia como fundamento do processo de decisão;
3. A divisão racional do trabalho se materializa na divisão do aparelho administrativo em áreas específicas como Secretarias, Departamentos, Seções, Diretorias etc.; e em áreas de especialização como Saúde, Educação etc.;
 4. O empregado público é livre, assumido contratualmente e, em virtude de suas específicas qualificações técnicas, é recompensado através de um salário em dinheiro, além de ter uma carreira regulamentada. O corpo de funcionários apresenta um caráter profissional, ainda que com diferentes graus de comprometimento, mediante contraprestação pecuniária³⁸ e não são donos dos seus recursos de produção³⁹. Vale considerar que outra contraprestação se encontra nos elementos da segurança financeira e status social ou profissional, presentes em alguns cargos públicos;
 5. A formalidade das comunicações, que tem como exemplos o excesso de edições de circulares, ofícios, memorandos, guias de pedido de material, formulários em geral etc., além das certificações formais como aposições de ‘Ciente’, ‘Visto’, ‘Recebido’, ‘De acordo’, entre outras formas;
 6. A impessoalidade das relações, ou seja, os atos de gestão não devem considerar vínculos ou afinidades pessoais, impondo-se sempre que seja atribuída ao ato uma orientação geral e não particular;
 7. Padronização das rotinas e dos procedimentos e plena previsibilidade de funcionamento através da criação de dinâmica de funcionamento, processos de trabalho formalizados, padronizados, especializados, impessoais, profissionalizados etc.; que buscam diminuir os

38 Em dinheiro.

39 Computadores, carros usados no trabalho, máquinas etc.

efeitos das incertezas a fim de tornar as ações tão previsíveis quanto possível;⁴⁰

8. A valorização da competência técnica e dos méritos profissionais, o que já se inicia aos termos do concurso como requisito de acesso ao trabalho no serviço público, assim como nos critérios legais de promoção na carreira, definidos nos planos de cargos e complementados pelo critério de antiguidade.

Em resumo, o tipo ideal de burocracia para Weber é composto por um grupo de empregados com estabilidade funcional⁴¹, sendo esses cargos preenchidos através da análise do mérito técnico especializado e processos universais de acesso, que não representam interesses, são organizados por estrutura profissional permanente e hierárquica, que atuam obedecendo às regras universais legitimamente construídas, possuem autonomia administrativa e atuam de forma impessoal. Assim, podemos dizer que Weber destaca como pontos fortes da burocracia os aspectos da precisão, disciplina, continuidade, calculabilidade, aperfeiçoamento técnico, enfim, de eficácia.

A burocracia, como podemos ver, é uma forma de organização baseada na racionalidade instrumental, ou seja, na adequação dos meios aos fins, com o objetivo de garantir a máxima eficiência no alcance das metas e objetivos dos governos. Essa eficiência entendida como o emprego de um mínimo de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins), como no diz Motta e Vasconcelos (2006).

40 Processo administrativo (atos administrativos) é a sequência de atividades da Administração, interligadas entre si, que visa a alcançar determinado efeito final previsto em lei. Trata-se do modo como a Administração Pública toma suas decisões, seja por iniciativa de um particular, seja por iniciativa própria.

41 Não podem ser demitidos, exceto por cometerem algum tipo de crime ou crime de administração, improbidade administrativa e outras infrações.

CRÍTICA A WEBER E MODELOS ATUAIS DE BUROCRACIA: DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS

Mesmo esses modelos altamente racionalizados encontram problemas. Robert K. Merton (1970) mostrou o que Weber em alguma medida já havia apontado: que existem algumas características do modelo de organização burocrática que levam a desvirtuamento das próprias regras, o que chamou de “disfunções burocráticas”. Essas disfunções residem, em grande medida, no fato de que a burocracia não leva em conta a chamada organização informal, aqui entendida como as interações e relacionamentos que se estabelecem entre as pessoas dentro e fora da organização.

São as principais disfunções burocráticas para o autor:

1. Internalização e elevado apego às normas que leva ao excesso de importância que se confere às normas organizacionais, o que afasta os esforços orientados para a adaptação da norma a novas realidades, como diz Maia e Pinto (2007):

Esse fenômeno expressa, em essência, um mecanismo de exercício e manutenção de poder na organização. Mediante a adoção sistemática desse expediente de obstaculização (especialmente dos processos de mudança), o especialista - detentor do conhecimento pormenorizado da estrutura normativa da organização - define o ritmo das transformações e, por conseguinte, do desenvolvimento organizacional. (p. 23)

2. Excesso de formalização, rotinas e registros, que são consequência do excesso de formalização e padronização dos procedimentos, do excesso de rotinas, despachos, encaminhamentos e controles aos quais são submetidos os atos administrativos;
3. Resistência às mudanças, pessoas resistem a movimentos capazes de causar perturbação na ordem em processos vigentes e, logo, perder

poder. A burocracia acaba por dificultar as mudanças/atualizações necessárias;

4. Despersonalização dos relacionamentos, acentuada ênfase na impessoalidade das relações, que acaba não permitindo ao Estado entender e atender as dinâmicas pessoais dos cidadãos;
5. Ausência de inovação e conformidade às rotinas, que surgem ao buscarmos a manutenção de segurança e de constante redução de esforços despendidos no trabalho, assim os profissionais acabam por conformar-se com as atividades e os métodos vigentes, desconsiderando as possibilidades e as necessidades de mudança;
6. Exibição de sinais de autoridade que pode ser associada a um fenômeno disfuncional típico das organizações burocráticas – os símbolos de status profissional. Fica evidente na segregação por salas; equipamentos diferenciados (mesas maiores, equipamentos melhores, veículos especiais etc.); apresentação pessoal (trajes, roupas, acessórios, coletes, equipamentos especiais etc.); documentação funcional ou profissional (carteiras e cédulas de identidade funcional, crachás, diplomas, certificados etc.) e tornam o ambiente menos harmonioso;
7. Dificuldades no atendimento a clientes e conflitos com o público, manifestadas através dos obstáculos para a interação entre a administração e o cidadão, que fica prejudicada, em especial, pela excessiva padronização e afirmação de valores internos que distanciam os agentes públicos da compreensão acerca do que sejam os efetivos objetivos institucionais do órgão ou da entidade;
8. O caráter padronizado e normatizado dos processos administrativos em uma burocracia impõe conformação à estrutura organizacional e como decorrência as pessoas tendem a preservar espaços de poder, que podem ser traduzidos em vantagens ou ônus da função;

9. O abandono do ideal meritocrático⁴², que, para Weber, deveria guiar constantemente o serviço público, de maneira que seja desenvolvido e avaliado permanentemente durante a carreira dos servidores e não somente no momento da seleção;
10. O corporativismo, como o próprio Weber já havia apontado sobre o perigo dos burocratas fazerem de sua autonomia funcional uma forma de enclausuramento e defesa dos seus próprios interesses.

É sempre importante ressaltar na análise das disfunções essas características a partir do exercício de seu poder, uma vez que os burocratas constituem – junto aos eleitos – os atores políticos centrais do mundo público contemporâneo.

Ainda para o autor a burocracia poderia causar o esvaziamento das lideranças políticas e a perda de importância dos parlamentares individualmente perante os dirigentes partidários. Risco a democracia que aqui não vamos discutir, mas que como próprio Weber diz “fora da política não há salvação para a vocação eminentemente autoritária do Estado”. Segundo o próprio autor, “a ditadura da burocracia está a caminho” e para evitar isso o relacionamento entre a política e a burocracia precisa ser ao mesmo tempo complementar e conflituoso para que um desses dois atores não se beneficie mais que a sociedade.

Além desses problemas, ainda na análise de Weber em seu livro “A ética protestante e o espírito do capitalismo”, temos que estar atentos, pois a racionalidade instrumental da burocracia tem como possíveis dilemas a “prisão da modernidade”, visto ser composta por “especialistas sem espírito, sensualistas sem coração, nulidades que imaginam ter atingido um nível de civilização nunca antes alcançado” (Weber, 2004a, p. 135), ou seja, a desumanização do setor público.

42 Meritocracia: Predomínio numa sociedade, organização, grupo, ocupação etc. daqueles que têm mais méritos (os mais trabalhadores, mais dedicados etc.).

A BUROCRACIA NOS DIAS DE HOJE E AS NOVAS DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS

Ao contrário do que analisaram Wilson e Weber, o desenvolvimento da burocracia ao longo do tempo acabou tomando um outro caminho. Segundo Abrucio & Loureiro (2020), devido ao crescimento do Estado para funções além das chamadas clássicas do Estado Liberal (segurança, justiça e arrecadação do imposto), o Estado, ao assumir áreas como educação, saúde, meio ambiente, estabilidade econômica, assuntos novos e complexos, necessitou da contratação de uma burocracia ainda mais especializada, *ou podemos dizer temática*, por sua vez, esse avanço de conhecimento/especialização fez com que a burocracia cada vez mais acabasse participando dos processos de decisão, não restringindo apenas a executar as decisões tomadas pelos políticos eleitos.

Outra característica da burocracia atual, não presente na análise dos autores clássicos, reside no fato de que as políticas públicas são aprovadas pelo legislativo de forma muito genérica, necessitando que posteriormente, em sua implementação, sejam complementadas pelos burocratas especializados no tema, fazendo assim novamente com que esses tenham poder de decisão.

De outra parte o que vemos são políticos que, ao possuírem profissão/especialização anterior a sua eleição, não são leigos em assuntos técnicos de políticas públicas, sejam esses assuntos fiscais, financeiros ou mesmo sociais. Outra possibilidade é que esses políticos contratem assessorias/assessores especializadas em assuntos técnicos/burocráticos, desenvolvendo assim as capacidades que antes eram presentes somente nos burocratas e logo intervindo também nessa esfera.

Segundo Abrucio & Loureiro.

Assim, estaria ocorrendo um processo de burocratização da política e de politização da burocracia: os políticos envolvem-se cada vez mais em as-

suntos técnicos e os funcionários tornam-se *policymakers*⁴³, pois, além da competência técnica, desenvolvem igualmente capacidades políticas de articular demandas e negociar consensos entre diferentes interesses em conflito (Abrucio & Loureiro, 2018 p. 35).

À essa discussão somam-se ainda dois posicionamentos, o primeiro representado pelos economistas do Public Choice, que afirmam que nem os políticos nem os técnicos, por serem conduzidos por tendência do tipo *rent-seeking* (autointeressado), conseguiriam tomar as melhores decisões e assim o único caminho possível é a redução ao máximo do tamanho do Estado. E o posicionamento dos teóricos da democracia pluralista, que acreditam que os governos legalmente constituídos devem formular políticas respondendo às preferências dos cidadãos (diretamente para alguns autores ou via processos eleitorais por outros) e não pelo que dizem os especialistas/burocratas, já que os cidadãos “são os melhores juízes de seus próprios interesses” (Dahl, 1997, p. 26). Para esse último grupo de autores existem limites na capacidade analítica e na racionalidade técnica para resolver os conflitos complexos das sociedades atuais e que nesses conflitos a escolha deve ser do povo.

Independentemente do modelo que a administração tem rumado, tecnocrática da democracia ou burocratização da política, os dois atores devem responder aos princípios de responsabilização e de transparência inerentes aos modelos republicanos de administração ou, melhor dizendo, a Accountability⁴⁴.

43 Formuladores de Políticas Públicas.

44 Accountability de maneira direta pode ser traduzido como responsabilidade com ética, remetendo à obrigação e à transparência de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados e por esses mesmos atos serem responsabilizados.

A BUROCRACIA NO CASO BRASILEIRO

Não nos cabe aqui analisar a formação da burocracia na colônia e no império, já que foram marcadas pelo patrimonialismo e houve pouca execução de políticas públicas. Vamos focar na formação da burocracia a partir da primeira reforma administrativa brasileira, que ocorreu com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, durante o governo Getúlio Vargas. Isso porque será nesse período que o Brasil expandirá suas atividades com a criação de políticas monetárias e sociais, que por sua vez criam a necessidade de o Estado ter profissionais mais qualificados e em maior quantidade que havia no período do império. Além disso a própria criação do DASP é uma inovação para o momento, já que é responsável pela criação de concursos públicos, treinamentos e pela supervisão da gestão de pessoal (promoções, transferências e medidas disciplinares), o que ainda não existia no Estado brasileiro.

Apesar de ter sido a primeira vez que foi criado no Brasil um órgão focado no desenvolvimento institucional ligado ao universalismo e ao mérito, o modelo de atuação do DASP ficou limitado ao padrão clientelista de distribuição de cargos públicos, que adveio de herança dos modelos anteriores e que se perpetuaria até o governo Kubitschek (1956-1961). Assim, segundo Abrucio & Loureiro (2018), o objetivo de manter o sistema era possibilitar “(...) aberturas para o clientelismo e a disputa política, ao mesmo tempo que desenvolviam capacidades técnicas e um sistema meritocrático que ampliava as condições do Estado em entregar resultados e coordenar as ações estatais”.

Em sequência, no período do presidente João Goulart (1961 a 1964), a relação entre política e burocracia, moldada nos governos anteriores, mostrava-se exaurida, não conseguindo mais responder aos ditames democráticos e ao conflito social, problema que ficou latente à sociedade, mas não foi discutido devido à instauração da ditadura militar.

Já no período militar retomou-se o fortalecimento do Estado nos moldes do período Vargas, mas agora reforçando o insulamento⁴⁵ da alta burocracia e “resolvendo” os problemas do período Goulart com base no autoritarismo, inclusive com redução do poder dos políticos e extinção dos partidos. Nesse período o fortalecimento da chamada tecnoburocracia⁴⁶ era “vendido” pelo governo militar como instrumento capaz de modernizar a administração pública. Mas o grande destaque desse período ficará com o Decreto Nº 200 de 1967, considerado a segunda reforma administrativa brasileira.

Com o decreto supra citado buscou-se ampliar a autonomia e a flexibilidade da burocracia frente ao forte controle centralizado que era exercido pelos militares, o que ocorreu em especial através da criação/ fortalecimento de fundações, autarquias, empresas de economia mista, de novas administrações indiretas, nas quais vigorava um modelo mais flexível de administração, com maior liberdade para uso de recursos públicos, contratações e padrões salariais e o fortalecimento dos órgãos de controle⁴⁷ descentralizado. Esse modelo não se mostrou exitoso, em parte pelas próprias pressões sociais pela democratização, as mazelas de pobreza e índices econômicos ruins, sendo revistos na constituição de 88. Neste sentido no período militar quebra-se o mito da superioridade da técnica sobre a política, que recentemente foi tomado em forma moderna nas discussões eleitorais brasileiras, onde se realçou a papel de “gestor” em contraponto ao de político, o que se mostrou contraditório aqueles que justamente se candidatavam a cargos eletivos.

Será após a Constituição de 1988 que teremos um novo avanço no modelo burocrático brasileiro, em especial com a promulgação da

45 Insulamento burocrático pode ser entendido como fenômeno no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político ou social. Segundo Bresser-Pereira (1997), o insulamento burocrático é uma estratégia das elites para superar a arena controlada pelos partidos.

46 Burocratas com alto grau de conhecimento, domínio técnico e experiência em uma área específica.

47 Exemplo. Tribunais de Conta, Corregedorias, etc

Constituição. Deste período quatro pontos podem ser destacados, segundo Abrucio & Loureiro (2018), sendo:

1. A criação de normas que favoreceram a profissionalização do serviço público e a universalização do acesso ao trabalho público;
2. A criação de instrumentos de participação popular e do *habeas data* (hoje transformado na Lei de Acesso à Informação), a reconstrução do Ministério Público, mecanismos democratizantes;
3. A modificação da administração pública, com a universalização dos direitos da cidadania, ao menos no papel, a busca pelo acesso aos serviços públicos para todos com a ampliação de setores e políticas públicas como dever do Estado, fazendo a burocracia crescer na área social e em novos segmentos da atuação governamental, como meio ambiente;
4. A descentralização administrativa com maior autonomia política, financeira e administrativa aos estados e aos municípios, este considerado o principal ponto para os autores, visto que forçou a mudança do modelo de trabalho da burocracia federal e até mesmo da construção de burocracias municipais.

Contudo, essas modificações não se mostraram suficientemente efetivas e, durante o governo Fernando Henrique (1994-2001), foi necessária a realização da chamada Reforma Gerencial, cujo objetivo foi principalmente combater o engessamento do aparelho burocrático causado pelas normas constitucionais que impediam a implementação das ideias da Nova Gestão Pública. Entre os pontos de destaque dessa reforma podemos citar:

1. A emenda constitucional 19, que visava a redução de gastos com pessoal e de privilégios de setores do funcionalismo, frutos principalmente do corporativismo;

2. A reestruturação da organização administrativa e também das carreiras de Estado, além de dar transparência aos dados quantitativos relacionados aos servidores, inclusive aos ganhos salariais.

Essa reforma ainda previa outros avanços, como a utilização de indicadores como direcionador das políticas públicas, a contratualização de serviços públicos (que funcionaram de maneira mais eficiente em alguns estados), um modelo administrativo mais flexível, com gestores públicos mais autônomos e responsáveis. Ideais que não avançaram ou foram sendo implementadas através de outras normas pelos governos Lula (2002-2010) e Dilma (2011-2016). O governo Lula ficará marcado como a administração que fortaleceu as carreiras do ciclo de gestão, ao menos no que diz respeito ao salário e a profissionalização, com o surgimento de novas carreiras do Estado, criadas devido à implementação de direitos constitucionais ainda não concretizados em períodos anteriores.

DESBUROCRATIZAÇÃO NO BRASIL

Observando os documentos históricos, a primeira vez que se discutiu sobre desburocratização em nosso país foi na metade do século passado, quando se discutiu centralização versus descentralização política. Essa discussão voltará algumas vezes, como nos escritos de Visconde de Mauá, na construção do Império, no segundo reinado. Entretanto, para nós, olhando para burocracia moderna, iniciaremos a nossa discussão nos anos 1970, visto que aqui já discutimos as reformas administrativas, que tinham como objetivo a desburocratização, no Governo Vargas (Primeira Reforma), do Governo Militar (Segunda Reforma) e até mesmo dos governos Fernando Henrique (Reforma do Estado), Lula e Dilma, tomaremos essa década com referência, pois foi primeira vez que encontramos no Brasil a criação do Programa Nacional de Desburocratização (PND), mais especificamente em 1979.

O PND foi organizado e teve como seus principais defensores Hélio Beltrão, que em 1967 havia sido Ministro do Planejamento e responsável por elaborar o Decreto nº 200 e que à data se encontrava como Ministro Extraordinário da Desburocratização do Governo João Figueiredo (1979-1985). A missão do PND era implantar a reforma administrativa e promover a desburocratização na máquina do Estado. O PND foi instituído através do Decreto nº 83.740 e tinha entre seus objetivos:

(...) dinamizar e simplificar o funcionamento da Administração Pública Federal” e “(...) substituir, sempre que praticável, o controle prévio pelo eficiente acompanhamento da execução e pelo reforço da fiscalização dirigida, para a identificação e correção dos eventuais desvios, fraudes e abusos.

Além de diversos objetivos ligados à desburocratização do Estado em relação aos empresários, de modo geral, entre as conquistas desse decreto, estavam a abolição da exigência de apresentação aos órgãos federais de atestados de vida, residência, pobreza, dependência econômica, idoneidade moral e de bons antecedentes e o reconhecimento de firmas em cartório, todas que poderiam ser substituídas por declarações de próprio punho. Infelizmente em alguns casos, posteriormente, essas exigências foram retomadas. Foi devido a este plano que também foram criados o Estatuto da Microempresa e os Juizados de Pequenas Causas, hoje chamados de Juizados Especiais.

Esse decreto só veio a ser revogado durante o Governo Lula em 2005 com a criação do novo Decreto nº 5.378, instituindo o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e com a criação do Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Como pode ser visto no próprio decreto, o programa visava adicionar ao trabalho desenvolvido pelo servidor público:

- (1) Foco no valor público entregue ao cidadão, (2) Simplicidade, (3) Agilidade, (4) Economicidade, (5) Escalabilidade e disponibilidade das

soluções propostas, (6) Adaptabilidade e aprendizado social, (7) Abertura e transparência e (8) Cooperação radical e intersetorial.

Essas diretrizes seriam efetivadas através de Gestão de Processos, Simplificações Administrativas, indicadores de Gestão e a Carta de Serviços ao Cidadão, que foi documento que visava informar aos cidadãos os serviços prestados pelo governo, como acessá-los e quais os compromissos com o atendimento e os padrões de qualidade desse atendimento.

A ideia geral era mobilizar a administração pública brasileira, não somente a federal, na direção da geração de resultados. Esse programa teve muitos resultados em termos de gerar a transparência aos dados públicos e avançar em termos de informatização, mas não conseguiu grandes transformações como pretendido.

O GESPÚBLICA foi encerrado com o Decreto nº 9.094, do presidente Michel Temer (2016-2018). O novo decreto tem como objetivo promover a “simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratificar a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário”. Uma das inovações é reaplicar ao cidadão o princípio da “presunção de boa fé” no que diz respeito às declarações públicas, princípios que eram presentes no PND. Outro avanço é que o decreto deixa claro a opção pela “aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento aos usuários dos serviços públicos e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações”. Além disso, o decreto traz em si processos de simplificação para alguns órgãos específicos, como a CNE, o Inep, a Conaes, as Instituições de Ensino Superior e o MEC.

Sobre esse decreto ainda não encontramos estudos que mostrem seus impactos de qualquer sorte. O que observamos é que mesmo as tentativas de desburocratização nos tempos recentes no Brasil ainda são “acanhadas” frente a processos que ocorrem em outros países, como Eslovênia, Canadá, onde há o “Governo de Bolso” (resolução de pro-

blemas com governo via aplicativo) e o uso do Blockchain já é realizado em diversos tipos de políticas públicas. Ou seja, temos ainda muito caminho e esforço para falarmos em desburocratização em nosso país.

A BUROCRACIA NA EDUCAÇÃO

Segundo Junior (2011), “A educação e o estabelecimento de sistemas educacionais centrados na hierarquia das salas de aulas revelam-se como palco privilegiado da formação da burocracia moderna”. Para ele, as práticas educacionais da educação são lócus de excelência para dominação, já que nelas se constrói a divisão intelectual, entre os grupos sociais e no interior desses mesmos grupos. Essa dominação acontece de forma que o dominado aceite essa submissão de forma pacífica, ou mesmo nem perceba que está acontecendo, entendendo a mesma como natural/processual.

Além disso, segundo o próprio Weber, ao analisar as instituições de ensino europeias, declara que as escolas eram instituições construídas com o objetivo de possibilitar a “formação cultural” – nos dias de hoje a formação técnica/especializada, ambas que compõem a base da formação de quadros da burocracia moderna e que ao trabalharem na lógica da certificação acabam construindo uma segregação, ou melhor dizendo, nas palavras do autor “(...) o aperfeiçoamento dos diplomas, o clamor pela criação de atestados de formação em todas as áreas, em geral, serve à constituição de uma camada privilegiada nos escritórios públicos e privados” (2004, p. 231). Ou seja, a educação é utilizada, seja no acesso ao cargo público ou no plano de carreira, para realizar a separação técnica e hierárquica entre os funcionários.

Na perspectiva do autor, a educação, ao capacitar e treinar o indivíduo para obedecer às regras sociais, e não para liberdade como o mesmo acredita que deveria ser, realiza um processo de anulação do indivíduo que acaba sendo “ensinado” para a submissão do sujeito às normas e regras e logo para submissão à burocracia pública. Importante destacar que Weber foi um grande crítico do modelo de educação universitário

alemão, justamente por esse sistema não possibilitar a liberdade intelectual e não ser livre de pressões políticas, mas sim organizado de forma a favorecer a dominação burocrática. A universidade por vezes em seus artigos a jornais era tachada de seita ou igreja, tamanho seu descontentamento com o papel que realizava.

Agrava-se ainda o fato de que o professor, além de ser qualificado para o seu trabalho, no modelo de educação vigente, deveria atuar com subserviência às autoridades estatais, ou seja, sem autonomia, visto que seus pensamentos e críticas ao Estado poderiam levar à sua demissão. Assim a liberdade acadêmica e autonomia do professor, ao voltarem-se exclusivamente para demandas do Estado, também se caracterizariam como uma forma de gerar a submissão além de abandonar a produção de conhecimento críticos.

BUROCRACIA NA ESTRUTURA FUNCIONAL DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Em pesquisa sobre educação pública de Oliveira e Abrucio (2018) com base em escolas de São Paulo, foi possível observar alguns elementos do modelo burocrático no sistema de educação vigente e suas implicações.

O primeiro ponto diz respeito à qualificação⁴⁸ dos diretores: foi possível observar que as escolas que tiveram notas maiores em testes externos governamentais são as mesmas escolas em que a direção possuía a melhor qualificação profissional. Embora aparentemente óbvio, esses dados demonstram que, mesmo todos os diretores de escola sendo escolhidos pelo mesmo critério meritocrático de seleção, o concurso público, ainda existem diferenças de formação que não foram minimizadas pelo fator seleção (Concurso Público) e que geraram diferenças nas capacidades de gestão.

48 A qualidade do corpo gestor foi medida por dois critérios: a formação inicial dos diretores e a capacitação posterior.

Outro ponto de destaque dessa pesquisa mostrou que as escolas com diretores com melhor formação também são as escolas em que existem maiores espaços para debates e participação da comunidade escolar. Sendo que, nas escolas com piores notas e diretores com formação inferiores, foi possível maior visualização de modelos centralizadores pouco democráticos de gestão.

A pesquisa ainda mostrou uma correlação positiva entre o desempenho escolar e o perfil de liderança do diretor, sendo que as escolas com melhores desempenhos possuíam diretores com perfis mais “empreendedores e menos burocratizantes” de liderança. Os autores reforçam que esse aspecto só não ganhou maior destaque, em termos de correlação positiva, devido à limitada capacidade do diretor ser “menos burocratizante”, visto as regras postas pelas próprias delegacias de educação.

Novamente nesse critério também existe uma estreita ligação entre a atitude empreendedora e a qualificação do diretor, sendo os melhores qualificados os que possuíam um perfil de liderança mais empreendedor. Também se percebe que os gestores com perfil mais empreendedor possuíam maior número de parcerias em suas escolas e logo possibilitavam aos seus alunos maiores oportunidades.

A liderança positiva do dirigente escolar também se mostrou correlacionada com a capacidade do mesmo em ter uma visão sistêmica da escola, ou seja, o diretor líder mostrou uma capacidade maior de integrar as várias partes e atividades que envolvem o gerenciamento de uma unidade escolar e assim resolver de maneira mais eficiente e rápida os problemas complexos. Segundo os autores, “o melhor desempenho depende de meritocracia e capacidade de ir além das normas e dos procedimentos, bem como é influenciado por menor delimitação entre o burocrata e o ‘extra burocrata’” (p. 218).

Já no que diz respeito ao clima organizacional, a pesquisa destaca que as escolas com melhores gestores, e logo com maior participação da comunidade escolar possuíam também os melhores climas organizacionais. Vale destacar que o clima organizacional é a base para formação da identidade da instituição que por sua vez influencia diretamente

na construção e execução dos planos políticos pedagógicos. Importante destacar também que ficou evidente nesta pesquisa que o maior envolvimento da comunidade escolar tem uma correlação inversa ao excesso de formalização para essa participação. O clima organizacional positivo também tem relação direta com coesão e comprometimento da equipe.

Neste ponto temos uma divergência com o modelo weberiano de burocracia à medida que o melhor desempenho em termos de clima organizacional ocorreu em escolas onde os líderes substituíram o compromisso “racional imerso”, as regras e normas, por relações de informalidade, sendo assim capazes de trazer relações de melhor qualidade e maior sensação de pertencimento.

A pesquisa ainda mostrou que os diretores que utilizaram as avaliações externas, como Enem, Saesp, como parâmetros para guiar sua atuação tiveram melhor desempenho. Neste ponto foi possível observar que incentivos institucionais maiores, vindo de burocratas formuladores ou políticos no comando das seccionais de educação, constituíram a principal variável para alterar o comportamento dos gestores escolares. Contudo esses incentivos têm um impacto maior na gestão escolar do que na sala de aula, o que segundo a pesquisa ocorre devido ao tipo/baixa qualificação de alguns docentes, mas do que a falta de interligação entre a gestão e a sala de aula. Aqui está um dos principais desafios do diretor (burocrata médio): entrar no mundo mais restrito dos implementadores/professores, por conta da especialização destes e pelo espaço que construíram de discricionariedade. Ainda destaque-se que essas avaliações externas e os indicadores por elas gerados permitem maior controle do desempenho dos gestores pelos atores políticos e altos burocratas.

Por fim, e não menos importante, vale destacar que todos esses fatores podem ser influenciados, negativa ou positivamente, conforme a relação dos diretores com seus superiores, visto que esses últimos podem tanto remover os diretores das escolas em que se encontram, apesar de ter pouca possibilidade de alguma outra forma de punição, como podem distribuir os diversos recursos, humano e matérias, entre as es-

colas por critérios diferenciados, sendo que ambos podem influenciar o desempenho da escola.

Portanto, podemos dizer que a Burocracia Média, assim como Burocratas implementadores, são sim um fator de influência na qualidade da educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desta forma conseguimos ter uma visão geral do que é a burocracia, seus benefícios, seus problemas, como atua hoje em dia, como se organizou no Brasil, além da aplicação de alguns de seus conceitos no campo de estudos deste nosso curso. Com esses conhecimentos em mãos, vale agora você voltar à leitura, em especial para o excerto das características da burocracia para Weber e das disfunções burocráticas e tentar aplicá-las no cotidiano da organização em que você trabalha ou já trabalhou, seja ela pública ou privada, fazendo assim um exercício de assimilação e crítica ao modelo burocrático.

BIBLIOGRAFIA

ARGÜELLO, Katie. *O Ícaro da modernidade. Direito e política em Max Weber*. São Paulo: Acadêmica, 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: Desafios Contemporâneos e Experiência Brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.

DAHL, R. A. The science of public administration: three problems. *Public Administration Review*, v. 7, n. 1, p. 1-11, 1947. Pensamento Plural | Pelotas [06]: 147 - 164, janeiro/junho 2010.

GERTH, H. H.; MILLS, C. W. (Org.). *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

HEGEL, G. W. F. *Princípios da Filosofia do Direito*. Tradução: Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

JÚNIOR, João Alfredo Costa de Campos Melo. Burocracia e educação: uma análise a partir de Max Weber. *Pensamento Plural*, Pelotas, n. 6, jan./jul. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/issue/view/283>>.

Marx, Karl. *Crítica a filosofia do direito de Hegel*. Lisboa: Editorial Estampa, 1983.

MERTON, Robert K. *Sociologia: Teoria e Estrutura*. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. *Teoria Geral de Administração*. 3 ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

OLIVEIRA, Vanessa; ABRUCIO, Fernando. Burocracia de Médio Escalão e Diretores de Escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

RAADSCHELDERS, J. C. N. *Handbook of Administrative History*. Abingdon; Routledge, 2020.

VON MISES, Ludwig. *Burocracia*. São Paulo: Vide Editorial, 2018.

WEBER, M. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1990.

_____. *Parlamentarismo e governo na Alemanha reordenada*. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

_____. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004. v. 2.

WILSON, W. O estudo da administração [1887]. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 3, p. 349-366. jul./set. 2005.

Elementos externos

Filme: Quer ver um filme de como a burocracia pode atrapalhar a vida de um cidadão que precisa do Estado, assista a: *Eu, Daniel Blake*, 2017, Direção: Ken Loach (Disfunção Burocrática)

Filme: Assista ao filme “*A Dama de Ferro*” (2011) e conheça a trajetória de Margaret Thatcher, que tem como pano de fundo a tentativa de estabelecer o modelo da “Nova Gestão Pública” na Inglaterra e a resistência da burocracia da época. (Burocracia nos dias de hoje)

Relatório: Quer saber o tamanho da Administração Pública Brasileira e compará-la com outros países, acesse ao relatório da OCDE e veja a comparação: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015/employment-in-the-public-sector_gov_glance-2015-22-en (Burocracia no Brasil)

Desburocratização: Conheça as diretrizes e estratégias do Governo Brasileiro para ajudar aos Órgãos Federais e Governos Estaduais e Municipais a desburocratizar seus serviços. O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) e sua Carta de Serviços: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242390> (Desburocratização)

Documentário: O documentário Pensando o Brasil é uma iniciativa da FecomercioSP/UM BRASIL para analisar e discutir o contexto político-econômico brasileiro na atualidade com ênfase nos entraves burocráticos. Assista em: <https://www.youtube.com/watch?v=5cEzGooJ6mM> (Desburocratização)

Caso de Sucesso: Quer conhecer um caso de sucesso em desburocratização; veja este vídeo sobre a Estônia, país onde todos os problemas e necessidades da população com o governo podem ser resolvidos a partir do celular. <https://globoplay.globo.com/v/7170135/> (Desburocratização)

Mulheres na Burocracia. Ouça o Podcast semanal **Beneditas**, em que um grupo de quatro mulheres que possuem cargos na Alta Burocracia expõem o seu ponto de vista sobre política, gênero, as dificuldades do dia a dia e apontam como podemos construir cidades melhores e mais justas. Acesse em: <https://open.spotify.com/show/2yUbXoE-vBH5pxvZUQTHcw> (Burocracia no Brasil)

Podcast: Politiquês é um podcast semanal que mostra as ideias que movimentam o país e os conceitos que estão na base do debate político. O programa é produzido pelo jornal Nexo. <https://www.nexojornal.com.br/podcast/politiques/> (Conceito de Burocracia)

Curiosidade: Quem é mais produtivo: o setor público ou o setor privado? Veja este comunicado e gráficos do IPEA e surpreenda-se com a resposta (ou não): http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5310/1/Comunicado_n27_Administra%c3%a7%c3%a3o.pdf (Disfunção Burocrática)

Conhecendo a Burocracia Brasileira: Quer saber mais quem são os burocratas brasileiros, qual sua divisão de gênero, salário, onde estão alocados, quantos entraram no último mês, quantos se aposentaram e mais? Acesse o Painel de Dados de Pessoal do Governo Federal: <https://www.painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXzfc/open-doc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true> (Burocracia no Brasil)

2.4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL, ÓRGÃOS DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

Eduardo Seino

INTRODUÇÃO

Qual a importância de discutirmos participação, controle e transparência atualmente? O que esses temas têm a ver com políticas de educação?

No texto que segue reconstruímos o ideário de participação no Brasil para esclarecer as mudanças em torno das características da ação coletiva, enfatizando as chamadas instituições participativas, que estão em evidência desde os anos 1990, enquanto oportunidade de encaminhar as demandas sociais para dentro da agenda do Estado. Em seguida, exploramos o tema da fiscalização e do controle, abordando o conceito de *accountability*, seus formatos e atores envolvidos, sejam eles sociais ou institucionais. Por fim, complementando a discussão sobre participação e controles, tratamos de transparência dentro de um conceito mais amplo de Governo Aberto, enfatizando os desafios que se colocam para a construção de uma democracia com dados abertos e acessíveis a todos os cidadãos.

Neste percurso, procuramos destacar o tema da educação em cada etapa, trazendo experiências e trabalhos que fornecem mais elementos para complementarmos a reflexão proposta.

OS SENTIDOS E CAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

○ que entendemos como participação social? Trata-se de um valor indispensável para a democracia, um atributo essencial ao cidadão em um regime democrático ou um conceito utilizado para definir a ação coletiva? Ou, ainda, tudo isso junto?

Segundo Gurza Lavallo (2011), a categoria participação pode ser, simultaneamente, todas as opções anteriores, uma vez que detém flexibilidade de significação. O autor expõe que, na década de 1960, surge um ideário de participação, advindo dos movimentos populares, em que prevalece o sentido de emancipação popular, especificamente demarcado pela figura do povo como sujeito da história em condições de ter sua própria voz de denúncia contra as injustiças sociais.

Antes disso, o termo participação esteve encoberto, na medida que a ação coletiva foi descrita na forma de revoltas e lutas sociais. No Brasil Colônia (1500-1822) e no Império (1822-1889), dentro de um contexto agrário e escravocrata, as revoltas foram predominantemente empreendidas por negros escravizados, índios e por indivíduos livres, porém miseráveis, contra uma situação de dominação.

Da passagem do século XIX para o século XX, durante a Primeira República (1889-1930), negros libertos, imigrantes, camadas médias urbanas, militares, movimentos de cangaceiros, reformistas da educação e sanitaristas foram grupos que tensionaram o início da mudança do mundo agrário para o urbano, em meio ao crescimento da industrialização presente inicialmente nas capitais Rio de Janeiro e São Paulo, visando reivindicar acesso aos serviços urbanos e ampliação de direitos políticos (Carvalho, 2002; Gohn, 2000).

O processo de industrialização se intensificou durante os anos de 1930, devido ao projeto nacional-desenvolvimentista, que caracterizou a Era Vargas (1930-1945), em oposição às oligarquias estaduais agrárias. Decorrente desse processo, o fluxo migratório da população do campo

aumentou e, por consequência, aumentou também o conflito relativo à classe operária mal remunerada, bem como a demanda por direitos sociais básicos como moradia, alimentação, educação, saúde e uma legislação trabalhista.

A primeira experiência democrática brasileira (1945-1964) construiu o caminho para retornarmos à concepção de participação em que iniciamos. A liberdade de manifestação, de imprensa, de organização política e a retomada das eleições foram características desse período imerso na radicalização política da Guerra Fria e no embate entre os liberais favoráveis à abertura ao capital internacional (oposição a Vargas) e os nacionalistas favoráveis ao protecionismo industrial e à independência em relação às empresas multinacionais.

A industrialização passa a ser marcada pela entrada em ampla escala das multinacionais na economia brasileira a partir do governo Kubitschek (1956-1961) em conjunto com o investimento estatal em obras de infraestrutura. Entre os setores com maior crescimento, destacou-se a indústria automobilística e, com ela, viu-se os trabalhadores metalúrgicos emergirem como uma classe operária cada vez mais organizada em torno dos sindicatos.

Desse modo, a década de 1960 iniciou-se com a intensificação de greves promovidas por movimentos sindicais; reivindicações de reforma agrária dos trabalhadores rurais organizados em ligas camponesas, cooperativas e sindicatos rurais; e Movimentos pela Educação de Base (MEB) e Círculos Populares de Cultura (CPC) da União Nacional dos Estudantes (UNE)⁴⁹. O advento do Golpe Militar de 1964 interrompe momentaneamente a mobilização desta sociedade insurgente enquanto conjuga repressão e relativa estabilidade econômica.

49 Vale lembrar que o contexto socioeconômico e político ainda tinha como ingredientes: polarização ideológica interna, também influenciada pelo contexto de Guerra Fria; queda do Produto Interno Bruto; aumento da inflação; desconfiança da opinião pública sobre a capacidade do sistema político oferecer respostas às crises; e insatisfação dos militares com o governo de João Goulart. Para um detalhamento mais abrangente desse cenário, ver: Stepan, 1975, capítulo 6.

No entanto, com a nova crise econômica no início dos anos 1970, desencadeada pela crise internacional do petróleo, os movimentos sociais retornam com muita força, congregando diversos atores sociais: as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), impulsionadas pela Teologia da Libertação, que defendia o combate às injustiças sociais⁵⁰; movimentos com pautas identitárias (negros e indígenas)⁵¹; movimentos por habitação; movimentos por serviços básicos como educação (vagas nas escolas), saúde (postos de saúde comunitários) e transporte. Em boa medida, esses movimentos uniram-se em apoio às greves de 1978-79 (Gohn, 2000).

Na passagem para a década de oitenta, os movimentos sociais passam a se organizar na luta pelas Diretas Já, vislumbrando uma assembleia constituinte. O setor educacional fez parte de toda a mobilização, agremiando-se em associações de trabalhadores do ensino, uniões estudantis e sociedades científicas, além de fomentar as discussões sobre resistência política e políticas públicas dentro dos ambientes universitários. Assim, o desenrolar da ruptura com o regime autoritário e a ascensão dos valores democráticos liberais, preenchida pela noção de direitos, inseriram um qualificador importante na ideia de participação, a qual se tornou participação cidadã (Gurza Lavalle, 2011).

A mobilização social e a participação de múltiplos grupos de pressão foram marcantes dentro do processo de redemocratização, especialmente durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88⁵², que foi compreendida como a janela de oportunidade para se consolidar e

50 As CEBs foram espaços importantes de educação não formal, que formavam uma visão crítica subsidiária dos movimentos sociais urbanos (Gohn, 2011).

51 A Igreja também teve um papel importante na organização do movimento indígena, especialmente com a criação, em 1972, do Conselho Indigenista Missionário (CIMI). No decorrer da década de 1970, diversas associações ligadas à questão racial unificam-se, formando, em 1978, o Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial (MUCDR). Para maior detalhamento dos dois movimentos, ver Seino, 2015, cap. 2.

52 Para o detalhamento da organização e atuação dos movimentos sociais na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, ver Brandão (2011).

conquistar direitos. Nesse sentido, a sociedade civil assumiu um papel de combate ao autoritarismo vindo do Estado e, durante a transição democrática, a participação cidadã foi reconhecida como um símbolo de virtude e de enriquecimento da democracia, tanto que a Constituição Federal de 1988 introduziu novos mecanismos de participação para além do voto. Desse modo, participação e cidadania tornaram-se quase um binômio no sentido de que o cidadão ativo é aquele que participa, vota, exige seus direitos, fiscaliza, cobra seus representantes e está sempre atento às questões públicas.

Nesse contexto, a participação dos movimentos pela educação escolar trouxe, desde a Constituinte, uma ampla agenda de demandas que continuam pertinentes para as políticas educacionais. São elas: aumento de vagas em diferentes níveis de ensino (infantil, básico e superior); qualidade do ensino público; gestão democrática da escola; valor das mensalidades nas escolas particulares; maior investimento nas políticas públicas educacionais; realização de experiências alternativas; melhores condições salariais para os profissionais da educação; melhores condições de permanência estudantil; luta contra discriminação e abuso sexual; oferta de ensino técnico; erradicação do analfabetismo; educação de jovens e adultos (EJA); projetos pedagógicos que respeitem as culturas locais; mudanças na relação escola-comunidade (Gohn, 2011).

A mobilização social ganha novo formato ao longo dos anos 1990 com o advento do Terceiro Setor, isto é, da formação de associações sem fins lucrativos (Organização Não Governamental – ONG, Organização Social – OS, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP) que exercem uma função de braços do Estado, prestando serviços considerados de utilidade pública por meio de parcerias com a administração pública. O sentido de participação como militância substanciada em atos de reivindicação dá lugar a um posicionamento propositivo no interior das ONGs, compartilhando a responsabilidade social em várias frentes (crianças e adolescentes em vulnerabilidade, ecologia, combate à corrupção, desenvolvimento sustentável, resíduos sólidos, causas animais, entre outros).

Além do terceiro setor, a partir da década de 1990, o enfoque da participação se desloca do âmbito da sociedade civil, que pressiona externamente o Estado, para dentro deste próprio Estado por meio de Instituições Participativas (IPs), como o orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas (educação⁵³, saúde, segurança pública, assistência social, trânsito, habitação etc.), conferências e audiências públicas. Ou seja, criam-se espaços institucionalizados que absorvem a participação societária com o objetivo de aproximar as demandas da população do poder público no processo de formulação das políticas, bem como acionar um mecanismo de acompanhamento e fiscalização do uso dos recursos públicos.

Os estudos sobre as IPs variaram seus enfoques. A primeira fase de estudos demonstrou entusiasmo com os potenciais democratizantes que viriam como resultado da incorporação da sociedade civil nos processos decisórios do Estado. A segunda fase, a partir dos anos 2000, debruçou-se analiticamente sobre as dinâmicas de funcionamento destes espaços, percebendo distinções importantes, como desenho institucional, regras internas, representatividade, e verificando o comportamento da sociedade civil dentro das IPs. Como resultado, formularam-se análises mais críticas, pautadas na investigação empírica, que focalizaram a qualidade da participação e demonstraram dificuldades operacionais dentro das IPs.

De fato, é possível verificar o aumento do número de IPs nas últimas décadas, proporcionando maior inclusão apesar das heterogeneidades, mas ainda são poucos os estudos que comprovam os “impactos das instituições participativas sobre as políticas públicas, sobre o funcionamento do governo ou sobre a atuação e organização da sociedade civil” (LOPEZ e PIRES, 2010, p. 582).

Apesar disso, existem evidências de efetividade das Conferências enquanto instituição participativa que fortalece a democracia repre-

53 Para um estudo abrangente sobre Conselhos Municipais de Educação, ver Souza e Vasconcelos (2006).

sentativa, verificáveis pela presença das diretrizes resultantes das conferências na produção legislativa do Congresso Nacional (Pogrebinschi e Santos, 2011). Especificamente para a política educacional foi alcançada a mesma conclusão, por meio da análise da Conferência Nacional de Educação, realizada em 2010. O estudo aponta que as diretrizes da Conferência se sobrepuseram à vontade divergente do Poder Executivo federal, fazendo valer os processos participativos antecedentes. Mais do que isso, a análise mostrou que os principais fatores causais que levaram ao sucesso estão no campo da articulação política e das estratégias utilizadas pelos atores principais em momentos deliberativos cruciais (Vick e Gurza Lavalle, 2020).

Para Teixeira (2020), em perspectiva histórica, o ideário sobre democracia participativa no Brasil trabalhou com três concepções de participação que continuam convivendo e sobrepondo-se: entre 1975 e 1990, a participação no sentido de emancipação, visando transformar a realidade social de determinados grupos; entre 1990 e 2002, a participação no sentido de deliberação, visando incorporar os movimentos sociais e demais grupos dentro do processo decisório sobre políticas públicas; e entre 2003 e 2010, a participação no sentido de escuta, na qual prevalece o objetivo de arrefecer tensões sociais vindas de grupos específicos do campo da esquerda por meio da escuta e do diálogo em espaços participativos.

PARTICIPAÇÃO E CONTROLES

Quando unimos participação a controle social, é preciso ficar claro que estamos trabalhando com uma ideia de participação enquanto atributo desejável do cidadão para o regime democrático. A participação, nesse caso, tem um sentido de utilidade, porque, em tese, quanto mais controle e fiscalização por parte da sociedade, menores as chances de desvio ou mau uso do recurso público. Assim como é desejável a participação cidadã, também se espera que o poder público seja capaz

de prestar contas para os cidadãos, facilitando o acesso à informação, ao controle e garantindo o que chamamos de *accountability* vertical.

A *accountability* vertical (controle social) pode ocorrer nas audiências públicas⁵⁴, conselhos gestores de políticas públicas, conferências – todas estas instituições participativas que tratamos anteriormente –, ouvidorias, sistemas de informação ao cidadão (SIC) e portais da transparência. Estes são mecanismos que devem ser ofertados pelo poder público. Além deles, a sociedade possui formas de organizar a ação coletiva em manifestações (presenciais nos espaços públicos ou por meio das redes sociais), associando-se em entidades do terceiro setor que reivindicam a execução de suas pautas ou mesmo individualmente, uma vez que as redes sociais potencializaram a voz de cobrança de cada cidadão.

Assim, a ideia de controle social está associada à função de fiscal que os cidadãos podem exercer em relação à atuação dos seus representantes políticos, exigindo a prestação de contas sobre a aplicação dos recursos públicos e cobrando responsividade⁵⁵.

Porém, a função de fiscalização e controle não compete somente à sociedade. Existem órgãos de controle dentro da estrutura do Estado, com servidores públicos e/ou representantes eleitos, que exercem o que chamamos de *accountability* horizontal⁵⁶. É nela que se fazem presentes os órgãos de controle institucionais, os quais podem ser divididos em internos (administrativo e Controladorias) e externos (Poder Legislativo, Tribunais de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário e Polícias Federal e Cíveis Estaduais).

O controle institucional interno é exercido dentro da própria administração pública na medida que os processos administrativos, por exemplo, de contratação de serviço ou aquisição de bens, tramitam por

54 Para um detalhamento sobre o conceito e a classificação das audiências públicas, ver Lopes, 2015, p. 69.

55 Para uma problematização das formas de atuação do controle social, ver Fox (2020).

56 Para um detalhamento sobre os conceitos de *accountability* horizontal e vertical e seus impactos em regimes democráticos, ver O'Donnell (1998).

diversos setores, inclusive de análise jurídica, no interior do órgão público. Os departamentos relacionados ao tema, dessa forma, tomam conhecimento de todo ato administrativo. Nesse caso, o processo em si atua como mecanismo de controle pela possibilidade de revisão de cada setor. Já as controladorias devem ser formadas por servidores com competência exclusiva e ter estruturas legal, organizacional e operacional independentes para que possam exercer o controle não só dos procedimentos administrativos, mas também aferir resultados de políticas públicas⁵⁷.

O controle institucional externo é a função mais importante e característica do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados, Senado, Assembleias Legislativas Estaduais e Câmaras Municipais) e está resguardada na Constituição Federal de 1988, em especial, por meio do art. 31; art. 49, inciso X; art. 70 e 71. Nesse sentido, é fundamental lembrar que, em regimes democráticos presidencialistas, os Poderes se fiscalizam mutuamente, respeitada a independência entre eles, dando forma ao sistema de peso e contrapesos (*checks and balances*). A preocupação de fundo aqui, já presente em teóricos políticos liberais clássicos, é garantir a existência de mecanismos inibidores de excessos ou monopólio do poder político por uma única pessoa ou poder.

Tendo isso em vista, o Poder Legislativo exerce a função de fiscalização e controle tanto dentro do processo legislativo, isto é, na interação com o Executivo na produção das leis, quanto na fiscalização da execução das políticas públicas. Os principais mecanismos para o exercício dessa função efetivam-se por meio de: solicitações de informação (convocação de autoridades do Executivo, requerimentos de informação e audiências públicas); controle político (chancela de cargos de indicação

57 O trabalho de Angeli, Silva e Santos (2020), ao avaliar quantitativamente variáveis de desempenho das controladorias no âmbito dos municípios de Alagoas, demonstrou que fatores de ordem operacional – “sistemas de informação considerados adequados às atividades de controle”, “programa de governo para as ações do controle interno” e “servidores concursados e capacitados” – são os que mais influem positivamente na atuação das controladorias.

privativa do chefe do Executivo); investigações (comissões de inquérito/ investigação) (Freitas, 2015).

Os Tribunais de Contas são órgãos vinculados ao Poder Legislativo, aos quais competem auxiliá-lo na função de fiscalização e controle, conforme dispõe o art. 71 da Constituição Federal de 1988. Entre as principais atuações dos Tribunais de Contas estão a emissão de relatórios trimestrais e anuais com pareceres que avaliam as contas e diversos serviços prestados pelo Poder Executivo. As bases de dados dos Tribunais decorrem tanto da prestação de informação por parte do órgão fiscalizado quanto de visitas de fiscalização ordenadas. Quando o voto do órgão colegiado do Tribunal de Contas é desfavorável à aprovação das contas do Executivo, cabe aos representantes políticos do Legislativo acatar ou não a recomendação do voto. Confirmando a reprovação das contas, o chefe do Executivo pode tornar-se inelegível.

O Ministério Público (MP), conforme estabelece o Capítulo IV, Seção I, artigos 127 ao 130, da Constituição Federal de 1988, é uma instituição permanente, sem vínculos com outros poderes do Estado, que tem como objetivo defender a garantia dos direitos sociais e individuais de alguma forma violados. Desse modo, a atuação do órgão, dividido entre Ministério Público da União (MPU) e Ministério Público dos Estados (MPE)⁵⁸, também é compreendida como de controle, uma vez que fiscaliza o efetivo cumprimento das leis e detém instrumentos para provocá-lo, como o inquérito civil e a ação civil pública.

Por fim, como órgãos de apoio ao controle institucional, o Poder Judiciário é aquele que garante a aplicação das leis, julgando infrações, quando acionados por outros órgãos, por exemplo MP, ou qualquer cidadão por meio da ação popular⁵⁹. Por sua vez, as Polícias Federal e Civis Estaduais cumprem a função investigativa quando se faz necessário

58 O MPU é regido pela Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Já os MPEs regem-se pela Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e suas respectivas leis estaduais.

59 Art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988.

apurar infrações penais, conforme previsto no art. 144 da Constituição Federal de 1988.

TRANSPARÊNCIA E GOVERNO ABERTO

O entrosamento entre o ideal participativo, o reconhecimento da *accountability* como característica essencial à democracia e a necessidade do acesso facilitado à informação como pré-condição para a participação e controle estão no bojo dos conceitos de Governo Aberto e Dados Abertos. Na verdade, os dados abertos⁶⁰ são um dos critérios que compõe um Governo Aberto, compreendido como aquele que alimenta canais de participação, fomentam a transparência facilitando o acesso a todo tipo de informação pública, prestam contas de suas ações e exploram plataformas digitais para potencializar o alcance dos cidadãos.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu art. 37 que um dos princípios da administração pública é a publicidade. Com isso, tornou claro que os atos praticados pelas instituições com recursos públicos devem estar à disposição de qualquer pessoa. No mesmo sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) estabeleceu, em seu Capítulo IX – “Da transparência, controle e fiscalização”, o dever da ampla divulgação do planejamento orçamentário, da gestão fiscal, das receitas e despesas e da prestação de contas financeira, bem como o incentivo à participação popular e às audiências públicas.

A Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) ratificou o direito ao acesso às informações da administração pública, de forma fácil e compreensível. Em síntese, a LAI colocou o sigilo como excepcionalidade, exigiu uma postura proativa dos órgãos e entidades do poder público na promoção de uma cultura

60 Para uma discussão mais aprofundada sobre Dados Abertos, ver Silva, et. al. (2014).

de transparência e obrigou a criação de um serviço de atendimento ao cidadão que quiser requerer qualquer tipo de informação.

Em 2011, o Brasil assinou a Declaração de Governo Aberto⁶¹ e passou a integrar formalmente a Parceria para o Governo Aberto⁶² (do inglês, *Open Government Partnership*), assumindo o compromisso de aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais; apoiar a participação cívica; implementar os mais altos padrões de integridade profissional por todas as nossas administrações; ampliar o acesso a novas tecnologias que promovam a transparência e a prestação de contas.

Sem dúvidas, a tecnologia tem sido grande parceira dos projetos de Governo e Dados Abertos por meio dos portais de transparência e outras ferramentas⁶³ que viabilizam o envolvimento do cidadão no processo participativo de debates, sugestões legislativas, acesso facilitado a espaços deliberativos e informações públicas. No entanto, para além das assimetrias sociais que bloqueiam a capacidade da imensa maioria da sociedade de interagir com esses instrumentos tecnológicos e a dificuldade em disponibilizar informações que o cidadão enxergue e sejam tangíveis dentro do seu cotidiano (Berberian, Mello e Camargo, 2014), a literatura também aponta que a política de dados abertos depende de um conjunto maior de incentivos às instituições e conscientização dos órgãos públicos sobre a importância do tema (Silva, et al., 2014).

Analisando uma experiência de Governo Aberto na área da educação, Berberian, Mello e Camargo (2014) trazem exemplos de dados abertos transformados em informação de fácil acesso que visam o engajamento da sociedade civil. Por outro lado, o estudo exploratório nada diz sobre evidências empíricas que comprovem a reação quase automá-

61 <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>

62 <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>

63 Para referências de experiências interessantes, ver: <https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/construindo-parlamentos-abertos/> e <https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/em-busca-de-parlamentos-abertos/>.

tica entre ter mais dados disponíveis se traduzir em mais participação social. Dessa forma, disponibilizar dados passa a ser um fim em si mesmo e este é um ponto que necessita de atenção.

CONCLUSÃO

Os temas da participação social e dos controles sempre tiveram relevância absoluta no debate sobre democracia. Nos últimos anos, a incorporação da participação dentro das instituições políticas foi vista como uma forma de revigorar regimes democráticos imersos em crises de representação e representatividade. Porém, esta nova proposta não deixou de esbarrar em diversas dificuldades, por vezes superadas, logrando êxito à efetividade da participação, por outras vezes comprometedoras para os efeitos positivos da ação coletiva.

No entanto, o ceticismo da análise deve servir muito mais para o diagnóstico dos empecilhos e formas de superá-los do que como um desestímulo à participação. Afinal, existem experiências participativas bem sucedidas que reforçam a relação salutar entre democracia representativa e participativa. Nesse sentido, estudos recentes destacam a importância da articulação e da estratégia política dos atores imersos nas IPs dentro da arena institucional (Martelli, et al., 2018; Vick e Gurza Lavalle, 2020).

Por seu turno, o controle, exercido pela sociedade e pelas próprias instituições, vem se aperfeiçoando, multiplicando seus formatos e fortalecendo a confiança de que é possível cobrar gastos com mais eficiência e efetividade e explorar mecanismos de prestação de contas continuada, gerando uma gestão pública mais responsiva.

Em tempos ainda mais recentes, a transparência ganha cada vez mais força e status de aliada indispensável da participação social e do controle. Juntamente com a ideia mobilizadora de Governo Aberto, infelizmente, a transparência também encontra muitos percalços em um país marcado pela desigualdade tecnológica-informacional e por dificuldades de incorporação dos valores e instrumentos de dados abertos

pelas administrações públicas. O aprimoramento do uso da tecnologia é um caminho sem volta e, por isso, é inescapável percorrê-lo e democratizá-lo o mais rápido possível.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

ANGELI, A. E.; SILVA, J. W. G.; SANTOS, R. A. As Controladorias Municipais em Perspectiva Analítica: diagnóstico da atuação das unidades de controle interno dos municípios de Alagoas. Revista da CGU, v. 12, n. 21, jan-jun/2020, p. 23-44. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/86/pdf_77

BERBERIAN, C. F. Q.; MELLO, P. J. S. M.; CAMARGO, R. M. P. Governo Aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade.

Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, nº 131, Setembro/Dezembro 2014, p. 30-39. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/11>

BRANDÃO, L. C. Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FFLCH-USP, 2011. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-16082012-125217/en.php>

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

CARVALHO, J. M. Cidadania no Brasil: um longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

FOX, J. Controle Social: o que as evidências realmente mostram? Revista da CGU, v. 11 n. 20, ago-dez/2019, p. 1331-1359. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/82/pdf_73

FREITAS, A. O papel fiscalizador do Poder Legislativo. In: CARNEIRO, José Mario Brasileiro; SANTOS, Gustavo; BRITO, Eder (Org.). Legislativo e Democracia Representativa. Série Cidadania e Política, vol. 3, Oficina Municipal, Fundação Konrad Adenauer Stiftung, p. 41-64, 2015. Disponível em: https://oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/32/Volume_03_-_Legislativo.pdf

GOHN, M. G. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. Revista Mediações, Londrina, v. 5, nº 1, p. 11-40, jan./jun. 2000. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/issue/view/648/showToc>

_____. Movimentos sociais na contemporaneidade. Revista Brasileira de Educação, v. 16 n. 47 maio-ago. 2011, p. 333-362. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf>

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. (Org.). Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010. 270 p. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bd_vol3.pdf

LOPES, M. G. Instituições participativas: audiências públicas para a revisão do plano diretor do município de Araraquara. Dissertação de mestrado. São Carlos: UFSCar, 2015, 133f. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1037/6568.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

LOPEZ, F.; PIRES, R. R. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: PIRES, R. R. (Org.). Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010. 270 p. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bd_vol3.pdf

MARTELLI, C. G. G.; TONELLA, C.; JARDIM, M. C.; ROMÃO, W. M. Conferências Nacionais e Políticas Públicas: uma análise longitudinal nas áreas de assistência social, meio ambiente e políticas para as mulheres. In: MARTELLI, C. G. G.; JARDIM, M. C.; GIMENES, E. R. (Orgs.). Participação política e democracia no Brasil contemporâneo. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018. Disponível em: https://democraciaeparticipacao.com.br/images/Participao_politica_e_democracia_no_Brasil_contemporaneo.pdf

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. Dados, vol. 54, nº 3, p. 259-305, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/dados/v54n3/v54n3a02.pdf>.

SILVA, C. F. et. al. Dados abertos: uma estratégia para o aumento da transparência e modernização da gestão pública. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, nº 131, Setembro/Dezembro 2014, p. 23-29. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/11>

SEINO, E. Projetos de cidadania diferenciada: negros e indígenas na ANC de 1987-88. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FFLCH-USP, 2015. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11042016-132338/pt-br.php>

SOUZA, D. B. de; VASCONCELOS, M. C. C. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). Ensaio: aval.pol.públ.Educ.,

Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 39-56, Mar. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So104-40362006000100004&lng=en&nrm=iso.

STEPAN, A. Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira. Rio de Janeiro: Editora Artenova S.A., 1975.

TEIXEIRA, A. C. C. Trajetórias do ideário participativo no Brasil. Caderno CRH, Salvador, v. 33, p. 01-15, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/33834>

VICK, F.; GURZA LAVALLE, A. É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais. Opin. Pública, Campinas, v. 26, n. 3, p. 556-586, dez. 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So104-62762020000300556&lng=pt&nrm=iso.

Elementos externos

Site e Canal YouTube da CGU:

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/> / <https://www.youtube.com/user/CGUoficial>

Site e Canal YouTube do TCU:

<https://portal.tcu.gov.br/inicio/> / <https://www.youtube.com/user/TCUoficial>

Site do MPU: <http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional>

Canal da Escola Superior do MPU:

<https://www.youtube.com/user/escolampu/featured>

Site e Canal YouTube do MPF:

<http://www.mpf.mp.br/> / <https://www.youtube.com/c/canalMPF/featured>

Site e Canal YouTube da Polícia Federal: <https://www.gov.br/pf/pt-br/> /

<https://www.youtube.com/user/pfnatela/featured>

Associação Brasileira de Ciência Política. Mesa-redonda 08 - Tribunais de Contas do século XXI: Qual modelo adotar para a democracia contemporânea?

<https://www.youtube.com/watch?v=UberzkPKo4k&t=22s>

Sites de Organizações Não Governamentais que exercem controle social:

Observatório Social do Brasil: <https://osbrasil.org.br/>

Instituto de Fiscalização e Controle – IFH: <https://www.ifc.org.br/>

Amarribo Brasil Contra a Corrupção: <https://amarribo.org.br/>

Artigo 19: <https://artigo19.org/sobre/>

2.5 JUSTIÇA & JUDICIÁRIO

Leon Victor de Queiroz Barbosa

INTRODUÇÃO

Durante muito tempo ninguém sabia quais eram os onze ministros do Supremo Tribunal Federal, afinal, questões como fator previdenciário, juros de planos econômicos e recomposição de poupança eram assuntos tratados pela equipe econômica do governo e reportados pela imprensa. Entretanto, devido ao arranjo institucional de 1988 (que constitucionalizou muitas políticas públicas) e posteriores modificações, o STF passou a decidir questões importantes da vida do cidadão comum, não apenas questões sobre reforma da previdência, mas a utilização de células-tronco, o casamento homoafetivo e até temas eleitorais, como as cláusulas de desempenho etc.

Essa mudança no comportamento se deve a pelo menos dois fenômenos: à judicialização da política e ao ativismo judicial. Essa trajetória de empoderamento judicial fez com que o Judiciário passasse a ter protagonismo na arena decisória, inclusive no campo de Políticas Públicas, onde é crescente o número de demandas ao SUS, seja para uma cirurgia de alta complexidade, seja por um medicamento extremamente caro.

Mas o protagonismo judicial vai além de garantir o ideal constitucional e muitas vezes entra em conflito com os demais poderes, principalmente no âmbito federal. Essas disputas não raro esbarram na ques-

tão da legitimidade, onde de um lado há dois poderes eleitos (Presidente da República e Congresso Nacional) e de outro o STF, que, apesar de não ser eleito pelo voto direto, é escolhido pelo Presidente da República e aprovado por maioria absoluta do Senado Federal, ambos eleitos pelo povo.

Esse questionamento acerca da legitimidade é sempre levantado porque a regra democrática é, por natureza, a regra da maioria. Entretanto, buscando-se evitar a tirania da maioria, o legislador constituinte originário (com base no pensamento de James Madison) dotou o STF com poderes suficientes no sentido de proteger as minorias e evitar que a democracia fosse alvo dela mesma. Afinal é o STF quem protege a democracia dela própria.

Esses poderes tidos como contra-majoritários estão ancorados no controle de constitucionalidade, seja ele difuso (concreto), em que o caso se inicia no juiz de primeira instância e chega até o Supremo, e o controle concentrado (abstrato), no qual uma lista restrita de agentes públicos e órgãos de representação de classe pode ingressar com ações específicas visando suspender os efeitos de uma norma que acabara de entrar em vigor ou, até mesmo, no sentido de obrigar o Poder Público a efetivar medidas em caso de omissão.

Esse texto está dividido em quatro sessões: breve evolução do Poder Judiciário, no qual mostro como seu desenho institucional mudou ao longo do tempo e do espaço, uma descrição do sistema de Justiça no Brasil, focando nos principais órgãos, também abordo o excesso de demandas judiciais e como a sociedade enxerga o estado e termino com o papel do Judiciário na democracia. Nas conclusões, reforço o argumento de que, embora em alguns momentos o judiciário se exceda, ele é peça fundamental no arranjo democrático.

BREVE EVOLUÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

A Justiça, criada há muitos séculos, traz consigo a ideia de equilíbrio, harmonia e, na ausência desses, reparação. Reparar o que não cor-

reu como deveria. O Direito funciona numa lógica de *dever ser*, ou seja, é algo ideal. A própria Constituição é um conjunto de normas ideais que prescrevem como a realidade deve ser. Por exemplo, todos devem ter acesso à Justiça, todos têm direito à educação, saúde etc. Entretanto, por diversas questões, como falta de recursos públicos ou dificuldades de implementação de uma determinada política pública, esses direitos restam prejudicados, não plenamente exercidos, e aí que se busca o Judiciário para se fazer justiça, ou seja, reparar essas falhas.

O Poder Judiciário sofreu ao longo dos séculos diversas reformas incrementais. Na Inglaterra dos anos 1600 juízes não interferiam nas decisões políticas. Já nos Estados Unidos, em 1803, durante o julgamento do caso *Marbury vs. Madison*, a Suprema Corte norte-americana entendeu que normas (leis, decretos etc.) inconstitucionais não poderiam permanecer no sistema jurídico, devendo ter a sua eficácia suspensa (a norma existe, mas sem efeitos). Um pouco antes desse julgamento, houve a independência dos Estados Unidos e durante a elaboração do seu texto constitucional prevaleceu muito das ideias de James Madison que juntamente com Alexander Hamilton e John Jay escreveram *O Federalista* (conjunto de artigos contendo os pensamentos desses três autores sobre como deveria ser a sociedade estadunidense).

Algumas décadas antes da independência dos Estados Unidos, um francês chamado Montesquieu escreveu a obra *O Espírito das Leis*, estabelecendo que o Poder Público seria formado de forma tripartite, ou seja, com 3 braços: O Executivo, O Legislativo e o Judiciário. Cada um deles teria a função de administrar, elaborar as leis e julgar, respectivamente. Entretanto, esse comportamento dos três poderes varia de país para país, a depender do seu **desenho institucional** (conjunto de regras). Por exemplo, Madison escreveu que o Judiciário deveria participar das decisões políticas, não podendo ser um poder menor entre os demais. Esse protagonismo a que Madison se refere levou a Suprema Corte (órgão máximo do Judiciário) a definir ela própria o mecanismo da **revisão judicial** (todos os atos normativos podem ser revistos pelo Judiciário, caso não estejam de acordo com a Constituição). Dessa forma o Judiciário

deixaria de ser quase nada (como o próprio Montesquieu se referiu) para ter atuação mais forte diante dos demais poderes.

Esse mecanismo de revisão judicial influenciou outros legisladores mundo afora, fazendo com que muitos países passassem a adotar o modelo presidencialista de três poderes independentes e harmônicos entre si, com mecanismos de controle mútuo entre eles, o que se chama de *checks and balances*. Após a Segunda Guerra Mundial, muitos países ao estabelecer suas novas constituições passaram a adotar o modelo norte-americano, no qual o Judiciário tem maior participação.

No Brasil o papel da Suprema Corte (STF – Supremo Tribunal Federal) mudou ao longo do tempo como mostrou Barbosa (2015) e Carvalho e Barbosa (2017). Desde a primeira Constituição Republicana (1891), o STF passou a ser o órgão de cúpula do Judiciário e adotou-se à época o modelo de revisão judicial dos Estados Unidos. Entretanto, nas décadas seguintes chegou-se inclusive a se proibir a Suprema Corte de analisar questões políticas. Posteriormente, o STF voltou a analisar questões políticas, mas a ação era exclusiva do Procurador-Geral da República (chefe do Ministério Público da União) que, à época, era de livre nomeação pelo Presidente da República, ou seja, a única forma de controle político pelo Judiciário era exclusivo de alguém nomeado diretamente pelo chefe do Poder Executivo. Após a Constituição de 1988 e demais emendas, chegamos ao atual desenho institucional, em que o STF não apenas decide questões políticas, como há um grande número de agentes políticos aptos a entrar diretamente no STF com ações específicas, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade, mecanismo ausente no modelo norte-americano, mas baseado no controle abstrato das normas criado por Hans Kelsen na década de 1920 na Áustria.

○ SISTEMA DE JUSTIÇA NO BRASIL

○ sistema de Justiça é um conjunto de órgãos vinculados tanto ao Executivo quanto ao Judiciário. No Executivo temos as polícias federal, civil e militar, também cabendo às duas primeiras o papel de

polícia judiciária além de investigativa, e às polícias militares a ronda ostensiva. Para defender os hipossuficientes, há a Defensoria Pública da União e as Defensorias Públicas dos Estados, que fornecem serviços gratuitos à população que não tem capacidade financeira de contratar um advogado privado. Além desses órgãos do Executivo, temos o Ministério Público da União (formado pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios) e os Ministérios Públicos dos Estados. O MP não é vinculado a nenhum dos três poderes, mas não se configura como quarto poder, seus membros e servidores são remunerados pelos cofres públicos e atuam de forma independente. Vale ressaltar que o Ministério Público detém o monopólio de diversas ações em função do seu caráter de tutela dos direitos difusos e coletivos. Como órgão acusatório, há ações que só o Ministério Público pode propor. E em muitos processos, como curatela, divórcio, adoção, o MP atua como fiscal da lei. Agora chegamos ao Poder Judiciário propriamente, onde a Justiça é “feita”, ou seja, após passar pelos órgãos de fiscalização e controle, chegamos ao poder judicante. A Justiça brasileira é dividida entre as competências comuns (Justiça Federal e Justiça Estadual) e as competências especializadas, como a Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral e a Justiça Militar. Se o problema não é militar, nem de natureza trabalhista nem de natureza eleitoral, a questão será decidida ou no âmbito federal (quando a União é interessada) ou no estadual. Além desses órgãos que participam diretamente da persecução da Justiça, há também outros órgãos do Executivo e do Legislativo que ajudam as autoridades judiciárias como o COAFI e o Tribunal de Contas da União, respectivamente.

A SOCIEDADE E SUAS DEMANDAS JUDICIAIS

Ser juiz/juíza no Brasil significa gozar não apenas de alto prestígio social, mas também dos mais altos salários pagos ao funcionalismo público. Essa evolução se deveu ao novo desenho Constitucional de 1988, que concedeu autonomia administrativo-financeira, também

cabendo ao Judiciário não apenas os repasses obrigatórios, mas também permitiu ter receita própria como as custas processuais e os emolumentos cartoriais (taxas dos cartórios). Essas mudanças incrementais não apenas melhoraram a estrutura dos tribunais, mas também o preparo de seus membros. Para além dessas mudanças no plano individual e institucional, um fenômeno ocorria em paralelo como mostrado em Barbosa e Carvalho (2020). Esses autores mostram como a fragmentação partidária foi a principal causa do aumento do poder institucional do Judiciário no Brasil. Esse poder institucional é caracterizado como poder de agir, ou seja, em havendo demanda, haverá autorização de decisão. Se fala autorização pois o Judiciário é inerte, ele precisa ser demandado. E ninguém demanda algo sem qualquer perspectiva. Se há previsão de que as Cortes podem dirimir conflitos políticos, a demanda surgirá. Além disso, há uma intensa capacidade de o brasileiro judicializar pequenos atos da vida cotidiana. O somatório dessa demanda com a capacidade institucional de agir provocou dois fenômenos distintos que Barbosa e Carvalho (2016) delimitaram bem: a judicialização da política e o ativismo judicial. A judicialização da política se caracteriza por levar ao judiciário questões eminentemente políticas. Isso geralmente ocorre com os agentes que perdem na arena política e buscam reverter a situação na Justiça. Por outro lado, como bem pontuou Lijphart (2019), se alguém recebe poder, é natural que queira exercê-lo com algum vigor. E a Magistratura, após anos de judicialização de quase tudo, passou a não apenas decidir mais e mais, mas também a passar dos próprios limites, caracterizando assim o ativismo judicial.

O efeito é como se fosse um *looping*, quanto mais demanda, mais decisão, quanto mais decisão, mais demanda. E isso tem um custo para a sociedade. Não apenas magistradas e magistrados são bem remunerados, eles precisam cobrir boa parte do território brasileiro uma vez que onde há sociedade deve haver Justiça. O aumento dessas demandas impõe aos tribunais a contratação de mais juízes e juízas, bem como servidores para auxiliá-los. Não à toa, o Judiciário brasileiro é um dos mais caros do mundo. De acordo com Luciano Da Ros (2015), o custo do

Poder Judiciário no Brasil é de 1,30% do PIB (Produto Interno Bruto). Na Argentina o Judiciário custa 0,13%, na Itália, 0,19%. Para os Estados Unidos, o Poder Judiciário custa 0,14% de tudo o que o país produz. Em Portugal é de 0,28% na Alemanha é 0,32%. Comparando com os Estados Unidos, outra sociedade onde se judicializa bastante, o custo do Judiciário brasileiro é 9,28 vezes maior.

O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA DEMOCRACIA

Retomemos a discussão de Madison sobre os três poderes. Enquanto Montesquieu descreveu um Judiciário fraco ante os demais poderes, Madison buscou dotá-lo de mecanismos capazes de proteger a democracia dela mesma, evitando inclusive a tirania da maioria. É importante ressaltar que a democracia não é meramente um procedimento para escolher o governo do momento, democracia também é garantir aos cidadãos o mínimo de dignidade, como segurança e níveis mínimos de violência. Portanto, uma democracia consolidada não se trata de apenas ter regras eleitorais e a soberania da **regra majoritária**. Sobre isso é bom ver o estudo de Queiroz (2008). A regra da maioria, como também é chamada a regra majoritária, implica que as escolhas devem obedecer a um quórum mínimo, no caso 50% + 1. Entretanto, pode essa maioria ditar obrigações para as minorias ou obrigá-las a se comportar de acordo com a maioria decisória? É isso que Madison se refere como tirania da maioria, quando o Corpo Legislativo toma uma decisão majoritária indo de encontro aos direitos das minorias. Para evitar que houvesse essa tirania da maioria, Madison incumbiu o próprio Judiciário de proteger as minorias, o que ficou convencionado como prerrogativa **contra-majoritária**. Ou seja, uma exceção à regra da maioria: em casos de violações de direitos e garantias individuais pela maioria legislativa do momento, o Judiciário estaria apto a anular tais atos.

Mas, se a democracia é, além de outros elementos, a regra da maioria, o que fazer caso a população em um plebiscito votasse por aboli-la? Poderia uma maioria momentânea reverter a construção das demais

maiorias anteriores? A construção de uma Constituição não é um processo estanque, é dinâmico. Envolve diversos setores da sociedade e o texto é feito para durar décadas (cabendo atualizações, claro). Quanto mais tempo aquele texto persiste, mais consolidado fica. Se por alguma questão de calamidade pública fosse proposta a extinção da democracia (seria irônico a democracia deixar de existir com base em uma decisão democrática), caberia ao Judiciário intervir e proteger as maiorias anteriores. Isso é o que se chama de salvar a democracia dela mesma. Por isso há uma outra discussão acerca da composição da Suprema Corte que faz esse tipo de controle. Poderia um corpo de onze ministros concursados derrubar uma decisão majoritária? Não é à toa que os ministros das cortes supremas não são concursados, são indicados pelo Chefe do Poder Executivo e aprovados pelo Legislativo. No caso do Brasil o Presidente da República nomeia e o Senado Federal aprova. Na Alemanha ambas as casas do Congresso também indicam membros da Suprema Corte. O desenho institucional é bastante variado. Por exemplo, na França há mandato por tempo determinado. No Brasil e nos Estados Unidos é vitalício, com o detalhe de que no Brasil há o limite de 75 anos de idade, que gera a aposentadoria compulsória.

Se a Suprema Corte toma decisões políticas, seria mais legítimo que seus membros fossem eleitos democraticamente. Entretanto, seria problemático organizar uma eleição em nível nacional para ministro do STF. Dessa forma, se opera uma “delegação”, ou seja, o eleitor, ao eleger o Presidente da República, lhe delega a prerrogativa de nomear os membros que irão auxiliá-lo na administração. Dessa forma, como representante do povo, o Presidente transfere legitimidade para o nomeado ao STF. O Senado ao aprovar seu nome também legitima o ato uma vez que dois poderes eleitos fizeram uma escolha para a Suprema Corte. É importante ressaltar também o papel central do Judiciário na governabilidade, podendo mantê-la ou desestabilizá-la, uma vez que juízes, por mais que sejam indicados politicamente, são via de regra *outsiders* do sistema político, tomando decisões que provocam instabilidade política,

ou seja, “a independência judicial incide na capacidade do governo em governar?” (Barbosa, Fernandez e Gomes Neto, 2018, p. 107).

CONCLUSÃO

Tendo um dos Judiciários mais caros do mundo, com uma sociedade que demanda em demasia a Justiça e uma realidade socioeconômica tão díspare, é um desafio crescente não apenas para o Poder Judiciário, mas também para Executivo e Legislativo, entregar uma justiça mais efetiva, célere e atenta aos problemas que a população enfrenta. Com uma Constituição cheia de políticas públicas prescritas, é um desafio transformar texto em realidade, sem tirar a essência da Constituição, sem desrespeitá-la. Essa é a ideia inicial ao se dotar o Judiciário com poderes de invalidar atos normativos. Esse poder dado pelos parlamentares constituintes não apenas transformou o Judiciário em um órgão extremamente poderoso como também permitiu que ele próprio moldasse a Constituição através do ativismo judicial. Vale ressaltar que a entrega de uma Justiça ágil e efetiva não depende apenas de juízes e juízas, mas dos órgãos do Executivo encarregados de fornecer as informações necessárias.

Em uma sociedade na qual o Estado é sempre demandado, onde o cidadão comum parece não ter habilidades de resolver as questões por si só, o Judiciário acaba tendo de resolver problemas complexos como os questionamentos à reforma da previdência, mas também problemas simples como um vizinho jogando seu lixo na área do outro. Essa demanda em demasia não apenas causa transtorno pelo excesso, como também obriga ao Estado aumentar o tamanho do Judiciário para dar conta do alto volume.

Com o Judiciário cada vez mais em evidência, tendo de tomar decisões que poderiam ser feitas pelos agentes políticos, é comum que sua imagem passe por algum tipo de desgaste e até tenha sua legitimidade questionada. Para isso, é importante ressaltar que o Judiciário protege a democracia dela mesma, e para isso, precisa gozar de legitimidade

política. Ele age como *policy-maker* (Barbosa, 2015b), buscando dar efetividade ao texto constitucional, mesmo ao arripio das demais instituições o que pode, por vezes, desorganizar políticas públicas de saúde, por exemplo.

Mesmo com todos os entraves e gargalos, o Poder Judiciário exerce um papel fundamental na democracia, regulando os excessos dos demais poderes, embora a própria magistratura cometa excessos. Mas foi para isso que foi criado o sistema de *checks and balances*, ou freios e contrapesos, para dotar os poderes de mecanismos capazes de responder aos excessos cometidos.

BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz; CARVALHO, Ernani. 2016. Ativismo Judicial: Entre o mito e a juristocracia velada. *Revista Política Hoje*. Vol. 25, n. 2., Recife, pp. 7-20.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz; CARVALHO, Ernani. 2020. O Supremo Tribunal Federal como rainha do jogo de xadrez: fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 28, n. 73., Curitiba, pp. 2-22.

BARBOSAA, Leon Victor de Queiroz. 2015. O Silêncio dos Incumbentes: Fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil. *Tese de Doutorado*. Recife: UFPE.

BARBOSAb, Leon Victor de Queiroz. 2015. O Supremo Tribunal Federal como *Policy-Maker*: Entre a Soberania do Parlamento e a Supremacia da Constituição. *Conexão Política*, vol. 4, n. 1, pp. 65-79.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz; FERNANDEZ, Michelle; GOMES NETO, José Mário Wanderley. 2018. Independência Judicial e Governabilidade: Uma aproximação à relação Executivo-Judiciário no Brasil. In: DANTAS, Humberto (Org.). *Governabilidade: Para entender a política brasileira*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 107-124.

CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. 2017. A Judicialização do Brasil sob abordagem institucional. *Cadernos da Adenauer*. Vol. XVIII, n. 4, pp. 139-153.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. 2004. *Os Federalistas*. Campinas: Ed. Russell.

LIJPHART, Arend. 2019. *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MONTESQUIEU. 2010. *Do Espírito das Leis*. 9 ed. São Paulo: Martins Claret.

QUEIROZ, Leon Victor de. 2008. Instituições e Accountability na Teoria Democrática Contemporânea. *Revista Teoria e Sociedade*. Vol. 16, n. 1, pp. 232-255.

2.6 JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

José Mário Wanderley Gomes Neto

“[...] A promoção do direito à educação não se dá, portanto, exclusivamente na escola, mas também na convivência da criança, do adolescente e do jovem na vida familiar e em sociedade. É esse o sentido da previsão constitucional de que a educação é dever do Estado, da família e da sociedade [...]”. Ministra Carmem Lúcia Antunes Rocha (STF), voto proferido no RE 888815/RS, 12/09/2018.

INTRODUÇÃO

Em um primeiro momento e para leitoras e leitores que não estejam familiarizados com a atuação judicial, pode causar estranheza (até desconforto) a leitura do trecho de decisão acima reproduzido, no qual a Ministra Carmem Lúcia do Supremo Tribunal Federal (jurista, magistrada e professora universitária) manifesta-se sobre elementos de política pública educacional básica, ocupando lugar de fala originalmente destinado a renomados pedagogos e a profissionais de educação com formação específica, seja magistério ou seja licenciatura.

Não se trata de um caso isolado ou um “ponto fora da curva”. Considerem-se as seguintes situações exemplificativas: a) o Centro de Educação Religiosa Judaica manifesta-se contrário à realização das provas do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) em dia coincidente

com o *Shabat* (STA 389); b) o Governo do Estado do Amapá posiciona-se contrariamente ao bloqueio e à penhora (para pagamento de débitos trabalhistas) de verbas públicas destinadas à merenda, ao transporte de alunos e à manutenção das escolas públicas (ADPF 484); c) o Ministério Público do Estado de Sergipe aponta situação de urgência quanto à instalação de hidrantes e extintores em determinada instituição pública de ensino (escola estadual), ressaltando a necessidade de implementação de melhorias físicas e estruturais (ARE 1153686 AGR); d) posicionamento da secretaria de educação do município de Canela (RS) contrário às práticas de educação familiar (*homeschooling*), ressaltando a importância do ensino formal (RE 888815); e) resistência do Governo do Distrito Federal em disponibilizar monitor para acompanhamento de criança com necessidade educacional especial (ARE 839629 AGR).

E qual a relação entre essas situações? Todas constituem casos (conflitos) envolvendo, cada qual, diversos níveis do ciclo de políticas públicas educacionais, submetidos à resolução pelos órgãos do Poder Judiciário e que, em última instância, foram efetivamente decididos pelo Supremo Tribunal Federal (STF), muitas vezes em sentido contrário às deliberações das esferas legislativas ou dos entes da Administração Pública (federal, estadual, distrital ou municipal), cujas atribuições primárias estejam ligadas à educação. Especificamente, para a necessária solução de tais conflitos, magistrados atuaram concretamente como gestores educacionais e/ou formuladores de políticas públicas.

Este capítulo dedica-se a apresentar, de forma objetiva e didática, o que influencia na interferência judicial, bem como as estratégias de pesquisa utilizadas para a compreensão da judicialização das políticas públicas educacionais e das respectivas decisões judiciais.

POR QUE ISTO OCORRE? CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS FAVORÁVEIS

A interferência judicial nas políticas públicas educacionais não é um simples produto de um voluntarismo individual ou de mero ati-

vismo político baseado em bandeiras ideológicas. Segundo Stein et al. (2005), o comportamento dos atores políticos quanto à formulação de políticas públicas varia conforme também variam os elementos encontrados nas seguintes dimensões categóricas: 1) os papéis que exercem os atores; 2) os incentivos que os motivam; 3) as restrições que enfrentam; 4) o regular funcionamento das instituições políticas que os regulam; 5) as regras institucionais básicas sobre o tema; e 6) quais procedimentos e padrões são essenciais para a eficácia concreta da conduta esperada.

Em cada uma das dimensões acima, há a possibilidade de serem extraídas relevantes hipóteses testáveis – bem como as respectivas variáveis explicativas –, cujas análises possuem um efetivo potencial contributivo ao entendimento dos papéis desempenhados pelos membros do Poder Judiciário quanto à interseção entre sua atividade primária de resolução de conflitos (envolvendo as múltiplas faces do direito social fundamental à educação) e a eventual intervenção em políticas públicas (no caso, educacionais) como consequência direta ou indireta de suas decisões em processos judiciais.

No que diz respeito à primeira dimensão, a interferência judicial pode estar associada a situações em que haja omissão ou desvios de conduta pelos outros atores políticos originalmente responsáveis pela política pública. Na segunda dimensão, a existência de relevantes custos decisórios (*v.g.*, sociais, políticos e econômicos) pode incentivar a deliberada transferência de responsabilidade decisória (*blame shifting*) entre as arenas administrativas, legislativas e judiciais. A terceira dimensão, por sua vez, foca na existência de restrições no respectivo desenho institucional, a favorecer a dinâmica de freios e contrapesos recíprocos entre os diversos atores políticos de alguma forma relacionados àquela política pública.

Já a quarta dimensão, que trata de eventuais influências do cenário político, especificamente quanto ao regular funcionamento das instituições, bem como dos desdobramentos nas políticas públicas, tem por objeto investigar a possibilidade de utilização das arenas judiciais pelos atores políticos para tentativas de reversão de mudanças de trajetória e/

ou a promoção de destaque de temas caros às suas agendas. A quinta dimensão abrangeria situações em que a intervenção judicial seria incentivada por normas omissas, vagas ou mal redigidas. Por fim, a sexta dimensão pode estar relacionada à existência de procedimentos que atrasam ou prejudicam a política pública, bem como de incentivos que garantam sua efetividade concreta.

POLITY VS. POLICY: NORMAS CONSTITUCIONAIS E SEUS IMPACTOS NA JUDICIALIZAÇÃO

Uma das características mais marcantes da Constituição Federal Brasileira de 1988 é a constitucionalização literal dos direitos sociais, bem como de algumas das políticas públicas essenciais para a efetivação desses direitos. Além das condições institucionais gerais anteriores, o caso brasileiro possui um fator determinante que potencializa os efeitos dos demais e produz cenário favorável à ocorrência da judicialização de políticas públicas, especialmente as educacionais: a própria Constituição Federal.

Isto porque, no caso brasileiro, a natureza das normas constitucionais produzidas pela Assembleia Nacional Constituinte no texto constitucional original e pelas normas alteradas ou acrescidas pelas múltiplas emendas constitucionais produziu ambiente institucional peculiar, uma vez que passaram a conviver simultaneamente no mesmo texto constitucional normas tipicamente constitucionais (*polity*), que tratavam dos parâmetros gerais do jogo político, e normas que regulavam os resultados do jogo político (*policy*), traduzidos em políticas públicas, normalmente vistas em leis infraconstitucionais por traduzirem a agenda política de cada grupo político no exercício de seus mandatos (COUTO e ARANTES, 2006).

Embora seja certo que o fenômeno em si da judicialização da política não constitui peculiaridade do universo brasileiro, a manifestação em *terra brasiliis* desse mesmo fenômeno mundial apresenta uma nota caracterís-

tica, a saber, a afirmada orientação à efetivação de direitos fundamentais, inclusive e especialmente aqueles classificados como sociais. Trata-se de um desdobramento natural do caráter analítico da Carta de Outubro nessa mesma temática que, na lição de Barroso, retira esses temas do debate político para inseri-los no universo das pretensões suscetíveis de tutela judicial (DO VALLE, 2011).

Esta característica peculiar é atribuída como resultado do “[...]” formato que presidiu os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, favorecendo enormemente a introdução no texto de dispositivos de cunho particularista [...]”; o qual se distingue por um “[...]” processo descentralizado, o quórum de maioria simples e a ausência de um projeto-base do qual se pudesse partir” (COUTO e ARANTES, 2006).

Ora, a partir do momento em que a Constituição estabelece que as políticas públicas são os instrumentos adequados de realização dos direitos fundamentais, por certo que se trata de matéria constitucional sujeita ao controle do Judiciário. Pensar o contrário seria o mesmo que o retorno ao pensamento de que a Constituição é apenas um documento político desprovido de normatividade, algo inaceitável num Estado que se pretende Constitucional e Democrático de Direito (BARBOZA e KOZICKI, 2012).

Da mesma forma, Fernandez e Gomes Neto (2018) entendem ser o desenho institucional da Constituição Federal de 1988 um produto do múltiplo arranjo de forças e de interesses conflitantes – característicos da respectiva assembleia nacional constituinte – capaz de produzir demasiado conteúdo normativo referente a políticas públicas e de dar margem a uma ampla pluralidade de contestações judiciais baseadas naquelas normas. Existem pré-compromissos políticos nas normas constitucionais brasileiras relacionadas às políticas públicas em um amplo rol de tópicos, incluindo saúde, seguridade social e emprego.

Dentre essas disposições constitucionais, parte relevante do texto (artigos 205 a 214; 226 a 229) é dedicada a estabelecer guias (talvez

diretrizes), gerais ou detalhadas, para a formulação e implementação de políticas públicas educacionais por agentes do setor público ou por instituições privadas sob regulação estadual, da educação básica às universidades.

Esse desenho institucional foi concebido com o objetivo de estabelecer um plano nacional de educação duradouro para o projeto de desenvolvimento do país e garantir estabilidade, certeza e previsibilidade às políticas educacionais. O sistema educacional previsto na Constituição brasileira visou a conferir os instrumentos jurídicos supostamente necessários à materialização de um plano de desenvolvimento educacional do país, servindo de guia para legisladores, administradores e, eventualmente, em situações contenciosas, para o Judiciário.

Fixadas na Carta de Outubro as pautas de atuação do poder, deflui do texto uma agenda futura que, se não resolvida pelo exercício ordinário da política, poderia ainda judicializar-se por intermédio daquelas mesmas instâncias de controle fortalecidas pelo Texto Fundamental, “a fim de viabilizar o encontro da comunidade com seus propósitos, declarados formalmente na Constituição” (DO VALLE, 2011).

Por outro lado, tais características peculiares do arranjo constitucional brasileiro para as políticas educacionais formam campo fértil para que as políticas públicas (*policy*) nele previstas fundamentem sucessivas demandas ao Poder Judiciário, assim como as respectivas decisões judiciais. Neste sentido, Couto e Arantes (2006) identificaram que 496 (quatrocentas e noventa e seis) normas – cerca de 30,5% do texto constitucional – são compostas por conteúdo relativamente estável de políticas públicas, abrangendo um relevante espectro de temas (dentre os quais a educação), impondo “[...] a vontade momentânea de uma maioria conjuntural às maiorias futuras [...]”, potencializando o risco de que minorias derrotadas judicializem suas agendas em matéria de políticas públicas.

ENTENDENDO A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

A judicialização da política corresponde à ampliação da atuação dos Tribunais nas principais discussões políticas dos estados democráticos contemporâneos, de forma a interferir no papel das demais esferas políticas a partir do momento em que o Judiciário intensificou a revisão dos papéis dos demais poderes, enquanto as Constituições passaram a desempenhar um papel central como documentos políticos (CARVALHO, 2004).

Partindo-se da concepção de que as políticas públicas são programas de ação governamental desenvolvidos para atingir o interesse coletivo, notadamente na promoção dos direitos fundamentais de natureza social, percebe-se o papel central do Judiciário, quando existem questões litigiosas que impossibilitam as políticas ou limitam a capacidade de implementação das políticas (BARBOZA e KOZICKI, 2012).

Fatores explicativos para a ocorrência deste fenômeno, uma vez identificadas condições favoráveis, estão agrupados em duas dimensões analíticas: uma, centrada na racionalidade dos atores políticos responsáveis por iniciar a judicialização de uma questão política (input); outra, situada em momento posterior, pautada pela racionalidade adotada pelos juízes, individual ou coletivamente, para a decisão dos mencionados casos (output) – (GOMES NETO, 2020).

Na primeira dimensão, pretende-se investigar a racionalidade por trás das escolhas dos atores políticos quanto a judicializar, ou não, determinada questão controversa; na segunda dimensão, está a racionalidade (individual ou coletiva) do órgão judicial quanto à maneira como será resolvido o litígio vinculado à política pública. Exemplificando tal enfoque: 1. estudos vinculados à primeira dimensão estariam focados em descobrir, v.g., quem judicializa, porque judicializa, como judicializa, o

que ganha ao judicializar; 2. já estudos da segunda dimensão se preocupariam em investigar, v.g., como decidem os juízes, com que frequência decidem, como os temas são decididos, quais os custos envolvidos na decisão.

Em auxílio aos pesquisadores na tarefa de responder tais questões com base em evidências empíricas (quantitativas e/ou qualitativas), a literatura oferece os modelos formais de investigação, de onde são extraídas hipóteses testáveis e variáveis supostamente explicativas do comportamento sob análise científica. No que diz respeito à investigação da judicialização de políticas públicas, destaca-se a utilização de três principais modelos: o modelo legalista, o modelo atitudinal e o modelo estratégico (GOMES NETO, 2020; FERNANDEZ; GOMES NETO, 2018).

Uma eficiente maneira de se buscar a compreensão através de enfoques empíricos do funcionamento das instituições estatais – notadamente a análise do comportamento decisório das instituições judiciais – consiste na utilização dos diversos modelos formais disponibilizados pela literatura. Tais modelos fazem a transição entre o comportamento descrito e aquele esperado em teoria normativa, compreendendo os fenômenos concretos objeto de pesquisa, bem como sendo condutores de relevantes hipóteses a serem testadas e fontes de variáveis extraídas das diversas percepções possíveis acerca do descrito fenômeno (FERNANDEZ; GOMES NETO, 2018).

Para as hipóteses do primeiro modelo (legalista), as decisões seriam tomadas em caráter eminentemente puro e técnico através de uma racionalidade jurídica estrita e com base em fontes do direito (leis, princípios, precedentes, atos regulatórios etc.), sem a interferência relevante de outros fatores (GOMES NETO, 2020; FERNANDEZ; GOMES NETO, 2018). Em um estudo hipotético que se valesse deste modelo, o pesquisador poderia testar se uma nova portaria da Capes ou do Inep teria sido capaz de produzir uma mudança na maneira como os juízes decidem os

processos judiciais envolvendo determinadas questões relativas ao ensino superior.

O uso deste modelo não significa necessariamente que o pesquisador entende serem os juízes legalistas: na verdade, busca-se compreender o grau de influência dos fatores estritamente jurídicos na estabilidade ou na variação das decisões judiciais, percebidos isoladamente – ainda que artificialmente – de outros fatores que possam influenciar no contexto decisório. Suas hipóteses afirmam que fatores legalistas – estritamente jurídicos – são relevantes para a tomada de decisão, sendo testadas variáveis relacionadas aos fundamentos jurídicos alegados pelos atores requerentes, aos assuntos tratados nos litígios – v.g., família, tributário, trabalhista, políticas públicas –, à natureza da legislação supostamente violada – constitucional, federal, estadual e municipal –, à fonte do direito utilizada na decisão – legislação, doutrina, princípios e jurisprudência –, dentre outros (FERNANDEZ; GOMES NETO, 2018).

As hipóteses do segundo modelo (atitudinal) assumem que as decisões judiciais são fortemente influenciadas pelas preferências (individuais ou coletivas) de quem julga, indiretamente extraídas a partir de variáveis vinculadas à trajetória de vida do julgador. Para a perspectiva atitudinal, as decisões judiciais tomadas no presente seriam fruto de uma sequência de eventos pretéritos que contribuíram, direta ou indiretamente, para a formação do perfil julgador.

[O] modelo atitudinal considera que as preferências (v.g., políticas) individuais de cada juiz influenciam no processo de elaboração das decisões judiciais. A legislação é frequentemente vaga, ambígua e excessivamente vulnerável a várias interpretações divergentes, o que leva os atitudinalistas a afirmarem que são, na verdade, os valores, crenças e/ou atitudes políticas dos juízes que explicam a variação nos resultados das decisões judiciais (GOMES NETO, 2020).

Em um estudo atitudinal hipotético, pesquisadores poderiam testar se haveria variação decisória entre um grupo de juízes que estudaram em escolas públicas e outro grupo que estudou em instituições privadas, num litígio envolvendo a implantação de um sistema de cotas sociais para acesso a determinada instituição pública de ensino superior, de modo a verificar empiricamente se a trajetória educacional de quem julga estaria, de algum modo, relacionada à maneira como este soluciona os conflitos que tratam de direito à educação e de políticas públicas educacionais.

Já quanto às hipóteses do terceiro modelo (estratégico), tem-se situações empíricas testáveis, nas quais se parte da concepção de que as preferências dos julgadores são limitadas e influenciadas pelas expectativas dos atores internos e externos envolvidos no litígio, bem como pelas circunstâncias em que o julgamento ocorre e pelos custos decisórios envolvidos.

O modelo estratégico procura identificar os vários interesses conflitantes enfrentados pelos juízes quando elaboram suas decisões, pois, em essência, procura explorar o papel que a política desempenha no processo decisório judicial [...]. Num modelo estratégico puro, juízes procuram produzir boas políticas públicas, mas eles definem boas políticas públicas em função das respectivas consequências para sua Corte [...] (GOMES NETO, 2020).

Para o modelo estratégico, a racionalidade da decisão judicial vai além da simples concretização de preferências pessoais, envolvendo um cálculo de maior complexidade, que põe na balança todos os custos concretos e/ou potenciais da tarefa de decidir e lida com as consequências concretas (v.g., políticas ou sociais) de cada cenário decisório, escolhendo aqueles em que os custos lhes sejam mais vantajosos.

Numa pesquisa hipotética, que se utilizasse de um modelo estratégico para verificar variações decisórias em litígios envolvendo políticas públicas educacionais, poder-se-ia testar se o resultado decisional seria

diferente em contextos de estabilidade ou de crise econômicas ou se a intensidade da pressão popular influenciaria, ou não, na decisão a ser tomada num litígio coletivo envolvendo a inclusão educacional de pessoas com deficiência.

Por fim, deve ser compreendido que os modelos formais referidos não se excluem nem concorrem entre si, mas oferecem informações complementares sobre as múltiplas e instáveis características de um comportamento complexo, especialmente quando envolve o ato de julgar conflitos que tenham por objeto diversos pontos do ciclo de políticas públicas (GOMES NETO, 2020).

CONCLUSÃO

É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas [...]. **Ministro Luiz Edson Fachin** (STF) – voto no ARE 903241 AgR, julgado em 22/06/2018.

Como os juízes decidem os litígios cujo objeto sejam políticas públicas educacionais?

Todos os dias, mais e mais questões controvertidas relativas a políticas públicas educacionais chegam aos órgãos do Poder Judiciário. Entender a complexidade institucional desse fenômeno, bem como os respectivos processos decisórios, é fundamental para a compreensão de seus impactos nas políticas públicas educacionais.

Os membros do Poder Judiciário não são mais meros expectadores passivos em matéria de políticas públicas: quando provocados em processos judiciais, exercem com certa frequência e intensidade seu poder de revisão dos atos administrativos ou legislativos, o que, via de consequência, impõe derrotas a grupos políticos minoritários ou majoritários, produzindo efeitos sobre o jogo político e sobre as agendas políticas conflitantes.

Condições institucionais, com destaque para as características do próprio texto constitucional permeado de conteúdo de *policy*, favorecem a judicialização de políticas públicas, demandando atenção dos estudiosos e dos gestores públicos sobre a atuação dos membros do Poder Judiciário como atores relevantes na promoção ou na restrição de políticas de educação, seja qual for a fase em que se encontre no respectivo ciclo. As normas constitucionais e sua ampla margem interpretativa favorecem que interesses de diversas matizes se beneficiem das estruturas judiciárias para proteger políticas públicas, mudar trajetórias ou simplesmente alongar o debate e a exposição pública de determinados temas e agendas.

Nesse ambiente, pesquisas se valem dos modelos formais presentes na literatura (legalista, atitudinal e estratégico) para a compreensão do comportamento judicial em resposta à judicialização de políticas públicas, com base em evidências empíricas extraídas de testes que relacionam a variação decisória à variação na presença de outros fatores (estritamente jurídicos, preferências individuais e razões estratégicas), de modo a trazer explicações sobre como são construídas as decisões nesses relevantes temas e em circunstâncias complexas que potencialmente possam afetar um grande número de pessoas.

Trata-se de uma agenda de pesquisa ainda em aberto, nos campos da Ciência Política e das Políticas Públicas, com diversas questões não solucionadas e novas questões que surgem a todo momento, cujas buscas por respostas baseadas em evidências possuem grandes chances de contribuir para o entendimento das decisões judiciais em políticas públicas, bem como dos papéis desempenhados pelo Poder Judiciário em políticas públicas, em particular quanto aos sensíveis e polêmicos temas tratados pelas políticas educacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, v. 8, n. 1, p. 059-085, 2012.

Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322012000100003&script=sci_arttext

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, n. 23, p. 127-139, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782004000200011&script=sci_arttext&tlng=pt

COUTO, Cláudio; ARANTES, Rogério. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, nº 61, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092006000200003&script=sci_arttext

DO VALLE, Vanice Lírio. Judicialização das Políticas Públicas no Brasil: até onde nos podem levar as asas de Ícaro. *Themis: Revista de direito*, v. 11, n. 20, p. 185-210, 2011. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/estatico/docs/revista-juridica/03/artigos/artigo3.doc>

FERNANDEZ, Michelle; GOMES NETO, José Mario Wanderley. Judicialização, policy e modelos formais explicativos: uma proposta para compreender as decisões judiciais em matéria de políticas públicas. *Estudos de Sociologia*, v. 23, n. 45, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/11683>

GOMES NETO, José Mário Wanderley. Como decidem os juizes? Comparando os modelos formais explicativos do comportamento judicial. *REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, v. 6, n. 1, p. 228-255, 2020. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/372/485>

STEIN, Ernesto et al. (eds.). *The politics of policies*. Washington DC, IDB, 2005. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/publication/16950/politics-policies-economic-and-social-progress-latin-america-2006-report>

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados*, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582007000200001&script=sci_arttext

2.7

GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E INOVAÇÃO

Olavo Nogueira Filho

INTRODUÇÃO

A discussão sobre política pública educacional no Brasil, em particular no que concerne à Educação Básica, nunca esteve em tamanha evidência. Seja porque o Brasil pós-constituente resolveu encarar de frente um dos mais vergonhosos descasos de sua história⁶⁴, seja porque, à luz das experiências de outros países, o tema finalmente ganhou mais atenção entre os principais formadores de opinião nos últimos anos, é inegável que o assunto tem hoje presença relevante nos debates nacionais sobre crescimento econômico, desenvolvimento social e enfrentamento das desigualdades.

De modo geral, o cenário da educação básica brasileira – que começa na Educação Infantil (creche e pré-escola), passa pelo Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e termina no Ensino Médio – é descrito por muitos como um dos grandes problemas que “travam” o avanço do país e ceifam o potencial de milhões de crianças e jovens brasileiros. Com efeito, a fotografia atual sustenta tal leitura. Ao olharmos para os resultados médios de aprendizagem no Brasil veremos, por

64 A título de exemplo, vale lembrar que em 1970 apenas 48% dos brasileiros de 4 a 17 anos estavam matriculados em uma escola (Fonte: Censo Escolar).

exemplo, que em 2017 pouco mais de 50% dos alunos ao fim do 5º ano do Ensino Fundamental *não* atingiram níveis adequados de aprendizagem em matemática⁶⁵. No 9º ano do Ensino Fundamental o percentual era de quase 80% e no Ensino Médio, 90%.

Tal leitura, porém, merece um importante complemento histórico. Isso porque, para uma área em que a “dependência de trajetória”⁶⁶ (“*path dependence*”) incide de maneira inequívoca nos indicadores de resultado, é preciso olhar o filme. E este filme mostra que, a despeito da situação atual crítica, há avanços substanciais no passado recente, em especial nas últimas três décadas. Por exemplo, fomos capazes de resolver, ao fim da década de 90, o problema do acesso ao Ensino Fundamental⁶⁷, aumentamos consideravelmente o número de concluintes no Ensino Médio nos últimos anos⁶⁸ e melhoramos consistentemente os resultados de aprendizagem nos anos iniciais. Neste último caso, tomando como recorte o período entre 2007 e 2017 (gráfico 1), veremos que o percentual de alunos com aprendizagem adequada em Língua Portuguesa e Matemática mais que dobra.

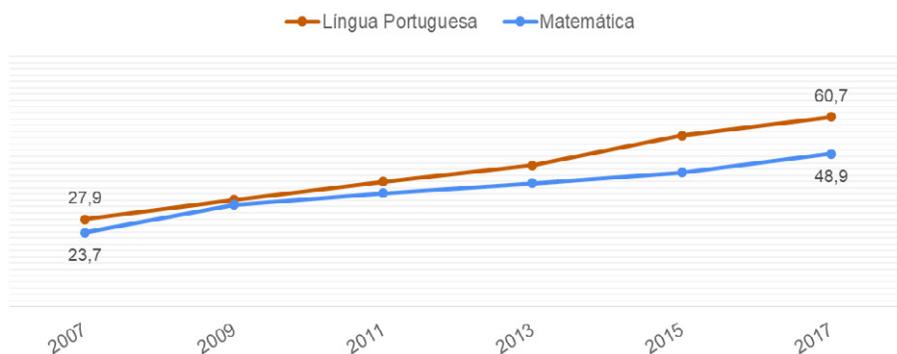
65 A metodologia de “aprendizagem adequada” aqui utilizada foi criada em 2006 pelo Movimento Todos Pela Educação e se estrutura a partir dos dados oficiais do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), coordenado pelo Ministério da Educação. Fonte: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/meta-3-em-10-anos-aprendizado-adequado-ensino-medio-segue-estagnado-avancos-5-ano-fundamental/>.

66 De acordo com Paul Pierson, o conceito de “dependência de trajetória” significa que, uma vez que um país ou região começou uma trilha, os custos de reversão são muito elevados. Haverá outras opções, mas os obstáculos em certos arranjos institucionais obstruem uma reversão fácil a partir da escolha inicial. Fonte: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649473>.

67 O Brasil universalizou o acesso ao Ensino Fundamental em meados da década de 90, quando atingiu patamar superior a 95% de matrículas.

68 Apenas 2012 e 2019, a porcentagem de jovens de 19 anos que concluíram o Ensino Médio Brasil saltou de 51,7% para 65,1%. Fonte: Anuário da Educação Brasileira – Todos Pela Educação. <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/anuario-2020-todos-pela-educacao-e-editora-moderna-lancam-publicacao-com-dados-fundamentais-para-monitorar-o-ensino-brasileiro/>.

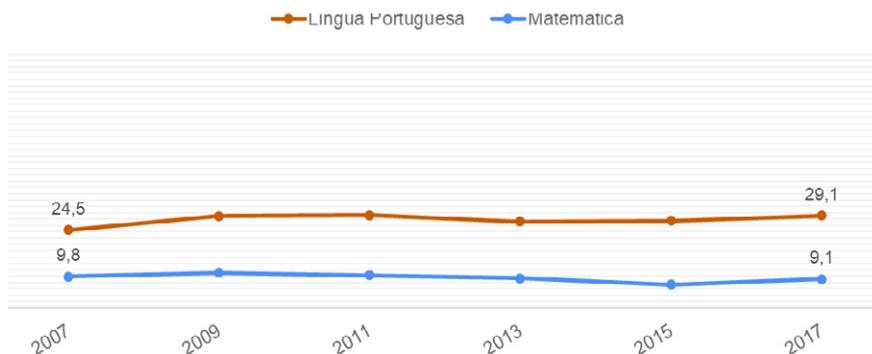
Gráfico 1. Percentual de aprendizagem adequada em Língua Portuguesa e Matemática. Anos Iniciais do Ensino Fundamental (Brasil) – Avaliação feita no 5º ano do E.F



Fonte: MEC/Inep/DAEB – Saeb / Todos Pela Educação.

Tais avanços, no entanto, não permitem que sejam feitas atenuações a respeito do enorme esforço que ainda precisa ser empenhado. Primeiro, porque os dados mostram que a melhoria nos anos iniciais do Ensino Fundamental não tem repercutido com a mesma ênfase nas etapas posteriores. Ou seja, não estamos, ainda, num cenário de “ciclo virtuoso”. Segundo, porque os resultados de aprendizagem no Ensino Médio, momento que materializa a “porta de saída” de um estudante do sistema básico de ensino, não só são assustadoramente baixos, mas estão praticamente estagnados há anos, conforme o gráfico a seguir indica.

Gráfico 2. Percentual de aprendizagem adequada em Língua Portuguesa e Matemática. Ensino Médio (Brasil) – Avaliação feita na 3ª série do EM

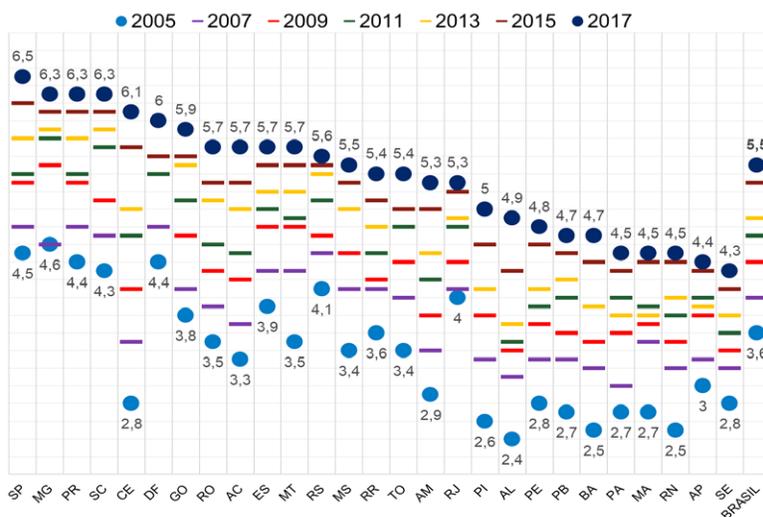


Fonte: MEC/Inep/DAEB – Saeb / Todos Pela Educação.

A urgente necessidade de se melhorar a qualidade da política pública educacional tem ganhado ainda mais força na medida em que os últimos anos revelaram tremenda heterogeneidade nos resultados dos sistemas educacionais subnacionais. Os gráficos a seguir, que apresentam os resultados médios no IDEB⁶⁹ das escolas públicas por Unidade Federativa entre 2007 e 2017, mostram exatamente isso.

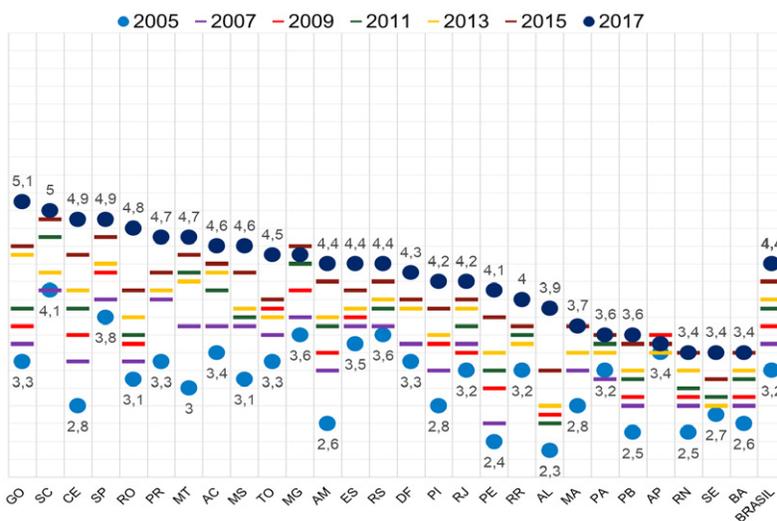
69 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) leva em consideração as notas do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB e os indicadores de fluxo (reprovação e abandono). Oferece, portanto, uma das medidas mais consistentes – ainda que não-exaustiva – para fins de comparação do desempenho educacional entre Estados.

Gráfico 3. Evolução do IDEB (2005-2017)
Anos Iniciais do Ens. Fundamental (Rede Pública)



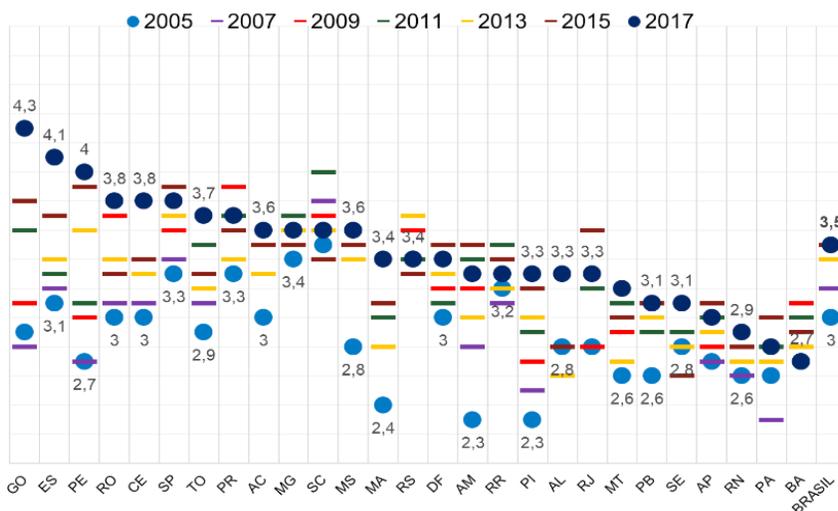
Fonte: MEC/Inep/DAEB – Saeb / Elaboração do autor.

Gráfico 4. Evolução do IDEB (2005-2017)
Anos Finais do Ens. Fundamental (Rede Pública)



Fonte: MEC/Inep/DAEB – Saeb / Elaboração do autor.

Gráfico 5. Evolução do IDEB (2005-2017)
Anos Finais do Ensino Fundamental (Rede Pública)



Fonte: MEC/Inep/DAEB – Saeb / Elaboração do autor.

Tamanha variação permite, inclusive, transacionarmos da lógica de que “é preciso fazer diferente” para “é possível fazer diferente”. Em especial quando alguns dos avanços mais expressivos têm sido concretizados por Estados pobres – como Ceará (nos anos iniciais do Ensino Fundamental) e Pernambuco (no caso do Ensino Médio).

Por trás de ambas as experiências há inúmeras medidas que foram avançadas e que já foram bem documentadas por algumas publicações (Abrucio, Segatto, Pereira 2015; Dusi 2017). Mas há, em cada uma delas, alguns elementos altamente “inovadores” e que possuem lugar central na explicação dos impressionantes resultados. É sobre estas inovações que esse artigo se debruçará.

Para além desta introdução, o texto se organiza em três partes. A primeira, de caráter mais conceitual, visa percorrer por algumas das principais definições de “inovação no setor público” que sustentam a apresentação dos dois casos como *inovações*. Na segunda parte adentra-se os elementos inovadores das experiências cearense e pernambucana.

Na terceira e última seção conclui-se com uma reflexão sobre um movimento inédito que estas inovações estão provocando no cenário da política pública educacional brasileira.

1. DE QUE TIPO DE “INOVAÇÃO” ESTAMOS FALANDO?

○ pesquisador Pedro Cavalcante, responsável pela organização de algumas das principais obras⁷⁰ sobre o tema da inovação no setor público no Brasil, defende que, “grosso modo, pode-se dizer que inovar é colocar o novo em ação, efetivando mudanças incrementais ou radicais como resultado da intencionalidade humana – em regra, partindo de algum componente coletivo (...)” (Cavalcante, 2017).

Ainda que ampla, a definição de Cavalcante estabelece balizas sobre o que deve, e o que não deve, ser considerado uma inovação. Balizas estas que ganham camada adicional quando o conceito da inovação é aplicado ao setor público. Ao longo das últimas décadas, diversos autores têm trazido conceituações específicas sobre como inovação na esfera pública deve ser compreendida e delimitada⁷¹. Três delas, sintetizadas por Oliveira e Júnior (2017) e Cavalcante e Cunha (2017), são de particular relevância para este artigo.

A primeira é a de Mulgan (2007), que defende que “inovação no setor público engloba ideias que são eficazes para criar valor público, sendo necessário que as ideias sejam, ao menos em parte, novas (em vez de melhorias incrementais); estejam implementadas; e sejam úteis (neste ponto destacando a necessidade de se verificarem seus impactos

70 Dentre elas, destacam-se: “Inovação No Setor Público: Teoria, Tendências e Casos no Brasil” e “Inovação e Políticas Públicas: Superando o Mito da Ideia”.

71 Leonardo Ferreira de Oliveira e Carlos Denner dos Santos Júnior, no artigo “Inovações no setor público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção”, fazem uma boa abordagem dessas conceituações. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf (p.33).

para verificação da entrega do valor público delas esperado)” (Oliveira e Júnior, 2017).

A segunda é a de Osborne e Brown (2005), que sustentam que “(...) a ideia de inovação está representada na percepção de descontinuidade com o passado”. Na visão dos autores, “o elemento de descontinuidade é também o que mais diretamente diferencia a inovação da mudança. Enquanto esta é vinculável ao passado, maleável enquanto resultado de uma trajetória de sucessivas alterações dentro de um *continuum* de agregações, a inovação, ainda que em uma escala pequena, encerra fenômeno de descontinuidade com o passado” (Cavalcante e Cunha, 2017).

E a terceira é a de Moore, Sparrow e Spelman (1997), que “entendem a inovação no setor público como novidades amplas e duráveis o suficiente para afetarem sensivelmente as operações ou as pessoas da organização” (Oliveira e Júnior, 2017).

No âmbito do setor público *educacional* o termo inovação é comumente associado ao uso de tecnologias da informação⁷² ou projetos educacionais disruptivos a nível de escola⁷³. E do ponto de vista acadêmico, trata-se de um debate que tem abarcado múltiplas visões e significados. A partir de uma revisão da literatura⁷⁴ sobre o tema, Tavares (2018) evidencia que “o entendimento [sobre inovação educacional] é bastante variado e está vinculado às diferentes concepções epistemológicas e ideológicas acerca do processo educativo, podendo ser enquadrado em

72 Um bom exemplo disso é enfoque dado pelo Centro de Inovação para a Educação Brasileira (CIEB) para a tecnologia como alavanca de inovações educacionais: <https://cieb.net.br/>.

73 Um bom exemplo disso é o Movimento de Inovação pela Educação: <http://movinovacaonaeducacao.org.br/>.

74 No trabalho o autor seleciona e examina um conjunto de vinte e três artigos científicos, indexados em duas bases de dados internacionais, publicados no período de 1974 a 2017. Foi utilizada a palavra-chave inovação em três idiomas (português, espanhol e inglês) contemplando todos os índices de busca. Não houve restrição de período e definiram-se dois critérios de inclusão: abordar o fenômeno inovação dentro do contexto educacional e definir claramente o conceito de inovação.

quatro diferentes perspectivas: inovação como algo positivo *a priori*, como sinônimo de mudança e reforma educacional, como modificação de propostas curriculares ou como alteração de práticas educacionais costumeiras em um grupo social”. O quadro abaixo resume cada uma dessas abordagens.

Quadro 1. Resumo das abordagens

Perspectivas	Descrição
1. Inovação relacionada a algo positivo <i>a priori</i>	Abordagens que assumem a adoção da inovação como panaceia para os problemas educacionais e a introdução de estratégias originais para melhorar as práticas educacionais vigentes. Autores guiados por uma lógica indutiva na construção dos seus artigos, isto é, analisaram experiências particulares e teorizaram sobre essas.
2. Inovação como sinônimo de mudança e reforma educacional	Abordagens que tratam a inovação educacional pelo emprego alternado, mas com o mesmo propósito explicativo, dos termos mudança e reforma. Ao contrário dos autores apresentados pela primeira categoria de análise, estes assumem uma visão mais crítica a respeito do processo de inovação, ao não adotarem um valor positivo ou negativo de antemão. Autores reconhecem as inovações nas escolas como detentoras de um caráter complexo e, por isso, decidem interpretá-las como um processo e não como um evento.
3. Inovação percebida como uma modificação de propostas curriculares	Abordagens focadas em transformações na estrutura curricular conforme sua acepção mais comum, que é a organização de experiências de aprendizagem realizada para conduzir um processo educativo.
4. Inovação como uma alteração de práticas educacionais costumeiras em um determinado grupo social	Abordagens que eliminam a crença no valor positivo da inovação. Apresentaram argumentos para distinguir inovação, mudança e reforma. Assumem a inovação como uma atividade comparativa realizada em um determinado contexto. E não se restringem ao exame da inovação apenas no campo das práticas de ensino, mas examinam as condutas de diferentes agentes que compõem o processo educacional.

Fonte: Tavares (2018).

Neste artigo as inovações que serão apresentadas perpassam, em maior ou menor grau, por ao menos três das quatro perspectivas elencadas por Tavares (inovação como elemento de mudança ou reforma educacional; inovação percebida como uma modificação de propostas curriculares; e inovação como uma alteração de práticas educacionais

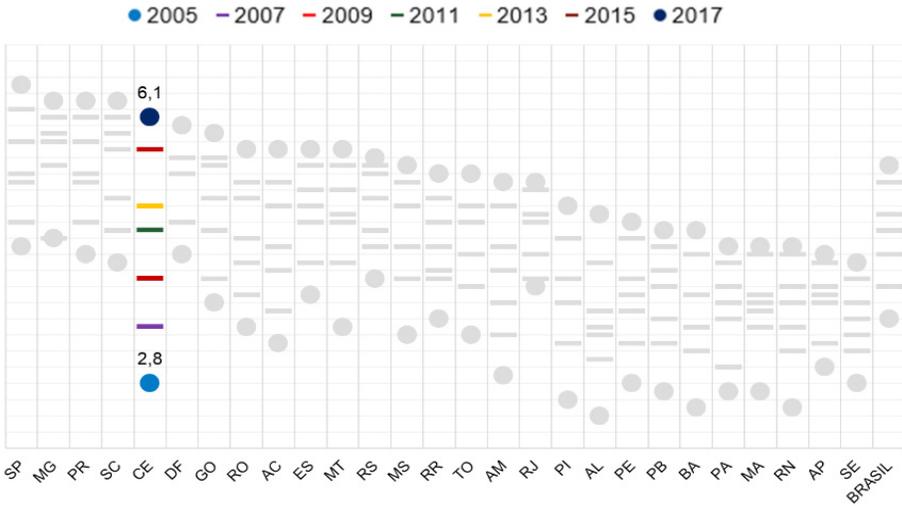
costumeiras em um determinado grupo social). Isto posto, e com vistas a dar maior precisão e rigor ao exercício a ser feito, o norte teórico que orientará a apresentação de inovações tomará como base as conceituações da literatura sobre inovação no setor público de modo mais geral, tal como Mulgan, Osborne, Brown, Moore, Sparrow e Spelman propõem.

Tais conceituações, quando combinadas, dão os contornos do que veremos nos casos seguintes: exemplos de intervenções “novas” (Mulgan), que foram capazes de romper com a lógica vigente (Osborne e Brown) e tiveram duração o suficiente para afetarem sensivelmente seus respectivos contextos (Moore, Sparrow e Spelman). São eles: (i) o caso do “ICMS-Educação” no Ceará e (ii) o novo modelo de escola de ensino médio em tempo integral de Pernambuco.

2. O CASO DO “ICMS-EDUCAÇÃO” NO CEARÁ

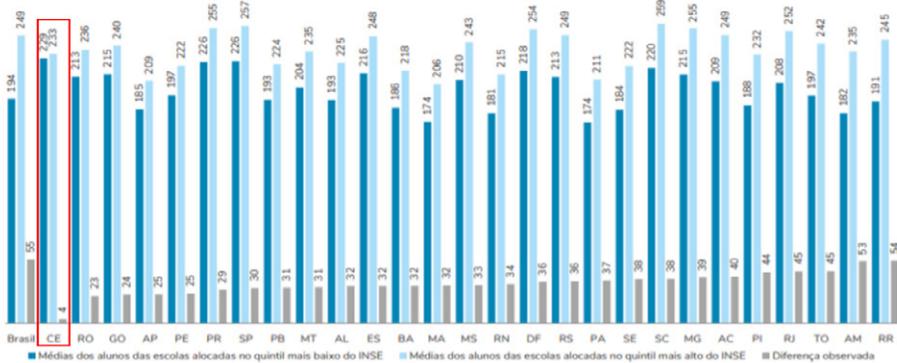
Um dos mais impressionantes exemplos de reformas educacionais de sucesso no Brasil é o que foi – e segue sendo – implementado pelo governo do Estado do Ceará no âmbito da alfabetização das crianças pertencentes às escolas municipais. A reforma, que teve na experiência exitosa de Sobral (quinto maior município cearense) importante fonte de inspiração para seu desenho, se destaca não apenas pelos resultados obtidos (melhoria substancial da qualidade e, ao mesmo tempo, redução das desigualdades de aprendizagem entre alunos de diferentes níveis socioeconômicos – ver gráficos 6 e 7), mas, também, devido às estratégias inovadoras que foram adotadas para alcançá-los.

Gráfico 6. Evolução do IDEB (2005-2017) – Estado do Ceará.
Anos Iniciais do Ensino Fundamental (Rede Pública)



Fonte: MEC/Inep/DAEB – Saeb / Elaboração do autor.

Gráfico 7. Desigualdades de aprendizagem considerando o Nível Socioeconômico das escolas. Anos Iniciais do Ensino Fundamental (SAEB, 2017, Língua Portuguesa)

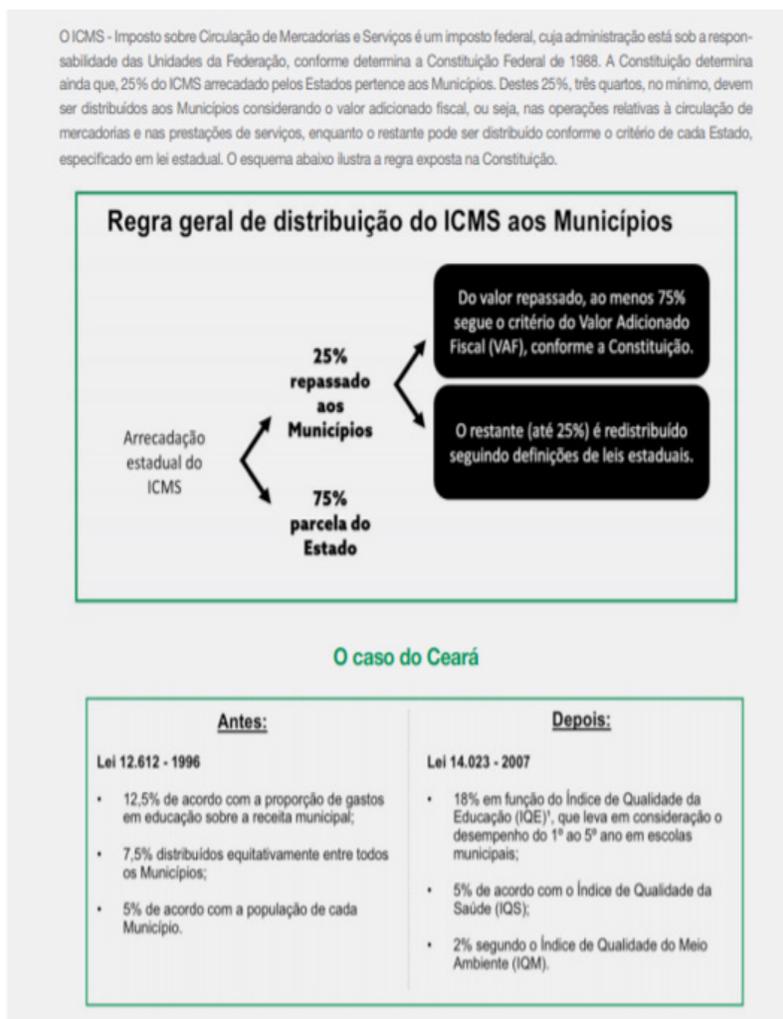


Fonte: SAEB / INEP

Em síntese, o esforço cearense, iniciado em 2007 e denominado Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), refere-se a uma ação pactuada em regime de colaboração Estado-Municípios, no qual o governo estadual fornece apoio técnico e financeiro aos seus 184 municípios, visando a melhoria dos índices de alfabetização dos estudantes dos anos iniciais do Ensino Fundamental. O apoio se concentra nos aspectos pedagógicos essenciais para o desenvolvimento de um sólido processo de alfabetização, tais como: currículo bem definido, materiais pedagógicos para alunos e professores, instrumentos de avaliação contínua da aprendizagem e formação dos docentes e dos gestores escolares (Abrucio, Segatto, Pereira, 2015).

A grande “inovação” do programa cearense, porém, não reside no “pacote” de apoio pedagógico e de gestão acima descrito. Ela está no “indutor político” que foi inserido no âmbito do PAIC. Trata-se da modificação das regras de distribuição da cota parte municipal do ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual), de modo a condicionar parte significativa do repasse à melhoria nos resultados de alfabetização do município (ver imagem 1). Com isso, o governo do Estado criou um incentivo político claro: caso o prefeito apresentasse avanços concretos nos índices de aprendizagem, receberia mais recursos para investir onde bem quisesse.

Figura 1. Distribuição do ICMS aos municípios e o caso do Ceará



Fonte: Educação Já – Todos pela Educação, 2018.

Como bem documentado por Abrucio, Segatto e Pereira (2015), por trás da ideia estava o conceito que a literatura em gestão pública chama de “competição administrada”:

(...) trata-se de um modelo em que o governo estabelece mecanismos controlados de competição, visando a aumentar o desempenho de órgãos, serviços públicos e entes territoriais. Nesta situação, são construídos indicadores para mensuração dos resultados, e geralmente são distribuídos recursos (financeiros e gerenciais) conforme a performance dos participantes. Procura-se, também, criar estímulos para motivar os que têm pior desempenho e mecanismos de apoio a estes, incluindo muitas vezes a necessidade de os ‘melhores’ ajudarem os ‘piores’.

Apesar do respaldo da literatura, o ineditismo da medida no cenário educacional é marca registrada do modelo cearense. Ainda que os bons resultados da experiência do Ceará sejam fruto da interação entre um conjunto de medidas articuladas sistemicamente (Abrucio, Segatto, Pereira, 2015), estudo recente conduzido por Lautharte, Oliveira e Loureiro (2021) objetivou “isolar” esse fator e demonstrou que a simples introdução do mecanismo do “ICMS-Educação” está, de fato, associada a aumentos na aprendizagem dos alunos. Quando combinado ao bom aproveitamento do apoio técnico ofertado pelo PAIC, porém, o resultado é ainda mais expressivo. O estudo, mostra ainda, haver forte correlação entre a inserção do incentivo e a redução no percentual de escolas com diretores escolares alocados apenas por critérios políticos⁷⁵. Pós-introdução do incentivo via distribuição do ICMS, o número de municípios que passaram a realizar processos de seleção orientados por critérios técnicos aumentou, sugerindo maior seriedade por parte do prefeito quanto à condução dos esforços nas escolas.

Como vimos no capítulo anterior, a literatura sugere que uma forma de conceituar “inovação” no âmbito da esfera pública é aferir se a iniciativa preenche, no mínimo, três requisitos: são intervenções “novas”, que rompem com a lógica vigente e que têm duração o suficiente

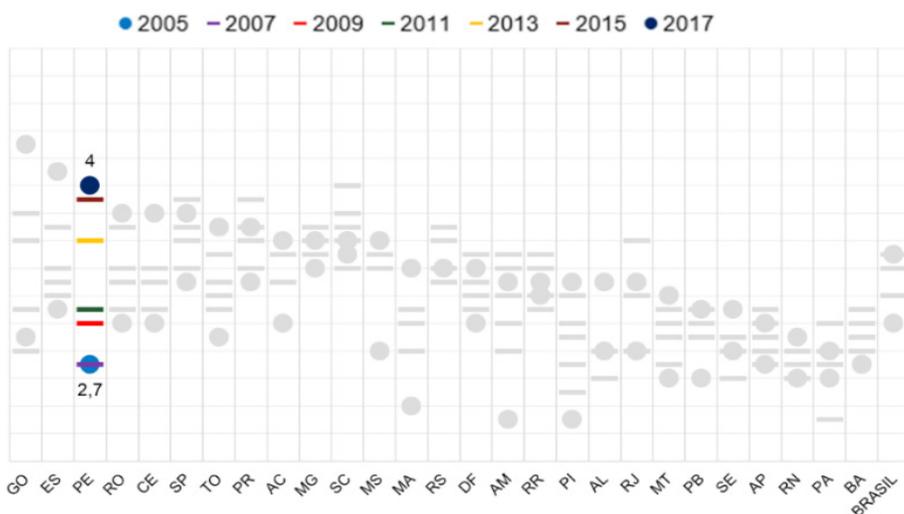
75 A título de parâmetro, 65% dos diretores escolares das redes municipais brasileiras são escolhidos exclusivamente por critérios políticos (Censo 2020).

para afetarem sensivelmente seus respectivos contextos. E conforme exposto acima, o exemplo do ICMS-Educação contempla todos eles.

3. O CASO DO NOVO MODELO DE ESCOLA DE PERNAMBUCO

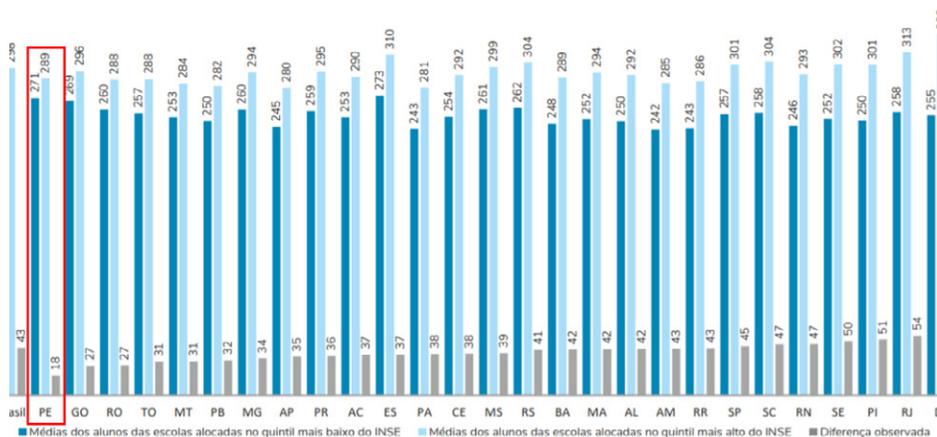
A segunda inovação em política pública educacional de enorme destaque no cenário brasileiro recente também vem do Nordeste do país – mais especificamente do estado de Pernambuco. Parte integrante da reforma educacional pernambucana, também iniciada em 2007, trata-se de um novo modelo de escola de ensino médio que tem impulsionado resultados expressivos tanto no aumento da qualidade média dos resultados educacionais como também na redução de desigualdades de aprendizagem entre grupos de alunos que estudam em escolas com maior e menor NSE no estado de Pernambuco (gráficos 8 e 9).

Gráfico 8. Evolução do IDEB (2005-2017) – Estado de Pernambuco. Ensino Médio (Rede Pública)



Fonte: MEC/Inep/DAEB – Saeb / Elaboração do autor.

Gráfico 9. Desigualdades de aprendizagem considerando o Nível Socioeconômico das escolas. Ensino Médio (SAEB, 2017, Língua Portuguesa)



Fonte: SAEB / INEP⁷⁶

Diferentemente da experiência cearense, a reforma educacional pernambucana foi – e segue sendo – implementada no universo das escolas pertencentes ao próprio Estado (em 2017 a Rede possuía 787 escolas de ensino médio⁷⁷). Ainda que o esforço reformista contemple um amplo leque de medidas voltadas para a modernização da gestão da rede (Dusi, 2017), no cerne da política está a introdução e expansão de um novo modelo de escola em tempo integral para a etapa do Ensino Médio.

O modelo pernambucano para um “novo ensino médio” propõe uma reestruturação completa do projeto escolar a partir de uma proposta pedagógica que posiciona o jovem e o seu “projeto de vida” como elemento central da experiência educativa. Para tanto, passa-se a ter um currículo que integra componentes acadêmicos tradicionais com uma

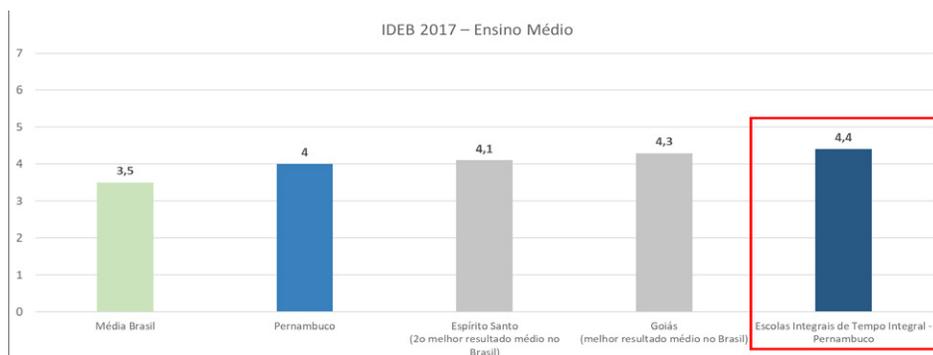
76 Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_examens_da_educacao_basica/relatorio_saeb_2017.pdf

77 Fonte: Censo Escolar.

grade de atividades de desenvolvimento socioemocional e de estímulo ao protagonismo juvenil, altera-se a dinâmica, organização e os métodos de gestão escolar, garante-se dedicação exclusiva de todos os profissionais a uma única escola e lança-se mão do tempo integral *apenas* como forma de operacionalizar o modelo (Instituto de Corresponsabilidade pela Educação 2021). Não se trata, portanto, do já conhecido modelo de tempo integral com turno e contraturno escolar.

Ao passo que o modelo tem características disruptivas, a expansão do mesmo na rede pernambucana tem ocorrido de maneira gradual. Hoje já corresponde a um total de 53% das matrículas de ensino médio da rede estadual de Pernambuco, abrangendo um total de 428 escolas⁷⁸. E quando observados os resultados específicos dessas escolas no IDEB (gráfico 10) percebe-se que, fossem uma rede escolar, estariam na primeira posição do *ranking* nacional.

Gráfico 10. IDEB 2017 – Escolas Integrais de Tempo Integral



Fonte: SAEB/2017 / INEP⁷⁹

78 Fonte: Instituto Sonho Grande. Disponível em: <<https://www.sonhogrande.org/porque-ensino-medio-em-tempo-integral/pt?>>. Acesso em: fevereiro/2021.

79 Pernambuco em 2017 possuía 787 escolas de Ensino Médio na rede estadual. Sendo 407 (51,7%) escolas com pelo menos uma matrícula em tempo integral, dessas 405 possuem valores para o Ideb 2017. Para se chegar no valor para as escolas de tempo integral foi realizada uma média aritmética do Ideb das escolas da rede estadual com matrículas em tempo integral de Pernambuco.

Diferentes pesquisas aportam indícios de que parte importante do sucesso nos resultados está, de fato, associada ao modelo pedagógico propriamente dito. Estudo do Instituto Sonho Grande (2020) evidenciou que os princípios e as práticas pedagógicas e de gestão são as variáveis de maior explicação para atingimento do desempenho escolar apresentado pelos estudantes das escolas integrais de tempo integral de Pernambuco⁸⁰. Barros (2018) mostra, ainda, que tais variáveis são praticamente as mesmas que foram identificados em uma das mais famosas pesquisas do americano Roland Fryer, da Universidade de Harvard, sobre os fatores determinantes para o bom desempenho escolar⁸¹. Em sentido similar, achados de Mehta e Fine (2019) a partir de uma extensiva pesquisa de campo em escolas americanas reforçam que o modelo pernambucano, ao dar centralidade ao protagonismo juvenil e se organizar em torno de um conjunto de práticas educativas que visam atribuir sentido e propósito à experiência escolar de cada aluno, possui exatamente os elementos que são críticos para engajar e promover melhorias significativas na aprendizagem de jovens.

Novamente, portanto, temos na experiência pernambucana a tríade conceitual sobre inovação no setor público proposta na parte 1 deste artigo: intervenção “nova”, rompimento com a lógica vigente e implementação com duração o suficiente para afetar sensivelmente o contexto local. Não por acaso, o modelo pernambucano, assim como o cea-

80 A pesquisa revelou duas frentes de alavancas e diferenciais indicativos dos benefícios das escolas integrais que se destacam do ponto de vista de apresentarem correlações positivas com resultados acadêmicos dos estudantes: 1) “Ensino do Currículo” e as variáveis (i) tempo de aula bem utilizado e (ii) baixa quantidade de aulas dispensadas/substituídas. 2) “Elementos Diversificados” da matriz curricular e as variáveis (i) estudo dirigido supervisionado por professores; (ii) orientação para projeto de vida; (iii) práticas de protagonismo; (iv) formação da equipe nos conceitos; e (v) nivelamento.

81 Entre elas estão: o tempo de exposição efetiva à aula, a expectativa dos professores a respeito dos estudantes, atenção às necessidades sociais e emocionais dos alunos e prioridade para interesses e paixões dos alunos na elaboração de projetos escolares.

rense já são alvo de replicações por outros Estados. É isso que veremos na conclusão.

CONCLUSÃO

Para além do resultado objetivo materializado nos seus respectivos contextos, as inovações implementadas pelos Estados do Ceará e Pernambuco mostram que, em meio a um quadro nacional de resultados críticos na Educação Básica brasileira, há caminhos para fazer diferente. E na medida em que narrativas que atribuem à educação um cenário de “terra arrasada” ganham renovada força junto à opinião pública – narrativas estas alimentadas pelo atual governo federal –, tal entendimento torna-se crucial para que o país não sucumba a diagnósticos e soluções simplistas e pouco efetivas.

Na contramão do clima derrotista, porém, há em curso um inédito movimento de adaptação e replicação dos modelos cearense e pernambucano por outros Estados brasileiros. Impulsionadas pelo apoio de organizações do terceiro setor⁸², que sistematizaram os fatores críticos de sucesso em cada um dos modelos e oferecem apoio técnico para contextualização e implementação das ações, aspectos-chave das experiências cearense e pernambucana têm se tornado realidade em inúmeras localidades Brasil afora.

No caso do modelo de alfabetização em regime de colaboração, ainda que em estágio inicial de implantação, já são 5 Estados com programas referenciados no Ceará⁸³ (todos eles adotaram suas próprias versões do “ICMS-Educação”). E, considerando que a Emenda Constitucional

82 No caso do modelo cearense, Instituto Natura e Fundação Lemann atuam em conjunto para apoiar a expansão do modelo de alfabetização em regime de colaboração <<https://www.institutonatura.org/iniciativa/alfabetizacao/>>. No caso do modelo pernambucano, Instituto Sonho Grande e Instituto Natura são as organizações à frente do trabalho de apoio às Secretarias <<https://www.sonhogrande.org/porque-ensino-medio-em-tempo-integral/pt?>>>.

83 São eles: Amapá, Alagoas, Espírito Santo, Pernambuco e Sergipe. Fonte: <https://www.institutonatura.org/onde-estamos/>.

108, do Novo Fundeb, aprovada em 2020, incluiu a inserção de incentivos para a replicação do modelo do “ICMS-Educação”⁸⁴, o número deve crescer ainda mais ao longo dos próximos anos.

Já no caso do ensino médio integral em tempo integral, o modelo de escola já faz parte da estratégia de praticamente todos os Estados brasileiros. Segundo dados do Instituto Sonho Grande, já são mais de 650 mil matrículas – distribuídas em quase 4 mil escolas – equivalendo a pouco mais de 11% do total de matrículas no Ensino Médio brasileiro⁸⁵. Nesse último caso, uma política⁸⁶ de apoio financeiro criada em 2017 pelo MEC para fomentar a expansão do modelo pernambucano (e que segue “silenciosamente” ativa até hoje) tem ajudado esse crescimento.

Tal cenário de replicação das “inovações” educacionais do Ceará e de Pernambuco por outros entes subnacionais não só reforça que as iniciativas devem, de fato, ser entendidas como verdadeiras “inovações” no setor público brasileiro, mas evidencia, ainda, que há no Brasil algo absolutamente *inovador* ocorrendo no que se refere a política pública em escala nacional. Urge, portanto, que esse processo ganhe maior visibilidade, impulso e monitoramento público. Afinal, se avançada adequadamente, ou seja, se as replicações forem devidamente contextualizadas e integrarem um esforço reformista mais amplo, trata-se de movimento

84 A emenda constitucional 108 prevê que os estados aprovem legislação, no prazo de dois anos a partir de sua promulgação, para distribuir entre os municípios parte dos recursos do ICMS com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade. A emenda diminui o total repassado proporcionalmente às operações realizadas no território de cada município e aumenta o mesmo tanto no repasse que nova lei estadual deverá vincular às melhorias na educação. Fonte: Agência Câmara de Notícias <https://www.camara.leg.br/noticias/687499-conheca-o-novo-fundeb-que-amplia-gradualmente-os-recursos-da-educacao/>.

85 Fonte: <https://www.sonhogrande.org/porque-ensino-medio-em-tempo-integral/pt?>

86 Fonte: <http://portal.mec.gov.br/publicacoes-para-professores/30000-uncategorised/55951-politica-de-fomento-a-implementacao-de-escolas-de-ensino-medio-em-tempo-integral-emi>.

que pode contribuir substancialmente para mudar em definitivo a vida de milhões de crianças e jovens e o futuro do nosso país.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L.; Segatto, C. I.; Pereira, M. C. G. (2016). “Regime de Colaboração no Ceará: Funcionamento, Causas do Sucesso e Alternativas de Disseminação do Modelo?”. São Paulo: Instituto Natura. Disponível em: <https://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2020/08/Pesquisa-FGV-PAIC.pdf>

BARROS, D. (2018). **País mal educado: por que se aprende tão pouco nas escolas brasileiras?** 1ª edição. Rio de Janeiro. Record.

CAVALCANTE, P. et al. (2017) **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Ipea. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf

CAVALCANTE, P.; Cunha, B. Q. (2017). **É preciso inovar no governo, mas por quê?** Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil, p. 15-32. Brasília: Ipea. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf

DUSI, C. S. C. O. (2017). **Os efeitos da gestão para resultados na educação: uma análise das políticas públicas educacionais de sete estados brasileiros**. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/31297/31297.PDF>

Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (2021). **Escola da Escolha**. Disponível em: <http://icebrasil.org.br/escola-da-escolha/>. Acesso em: fevereiro/2021.

Instituto Sonho Grande (2020). **Ensino Médio Integral em Pernambuco: as estratégias pedagógicas e de gestão que fazem a diferença**. Agosto de 2020. Disponível em: <https://www.sonhogrande.org/storage/producao-de-evidencias-as-estrategias-pedagogicas-e-de-gestao-que-fazem-a-diferenca.pdf>

LAUTHARTE, I.; Oliveira, V. H.; Loureiro, A. (2021). **Incentives for Mayors to Improve Learning: Evidence from state reforms in Ceará, Brazil**. Policy Research Working Paper. Banco Mundial; Education Global Practice. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/691801610721382062/pdf/Incentives-for-Mayors-to-Improve-Learning-Evidence-from-state-reforms-in-Cear%C3%A1-Brazil.pdf>

OLIVEIRA, L. F.; Júnior, C. D. S. (2017). **Inovações no setor público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção**. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil, p. 33-42. Brasília: Ipea. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf

OSBORNE, S.; Brown, K. (2005). **Managing change and innovation in public service organizations**. Oxon: Routledge. Disponível em: [http://library.smaratungga.web.id/repository/\[Kerry Brown\] Managing Change and Innovation in Pu\(BookFi.org\).pdf](http://library.smaratungga.web.id/repository/[Kerry Brown] Managing Change and Innovation in Pu(BookFi.org).pdf)

MEHTA, J.; Fine, S. (2019). **In search of deeper learning: the quest to remake the American high school**. Cambridge, Massachussets, Estados Unidos. Harvard University Press.

MOORE, M. H.; Sparrow, M.; Spelman, W. (1997). Innovation in policing: from production line to jobs shops. In: Altchuler, A.; Behn, R. (Eds.). **Innovation in American government**. Washington: Brookings Institution. Disponível em: https://scholar.harvard.edu/files/markmoore/files/innovations_in_policing_-_from_production_lines_to_job_shops_1997.pdf

MULGAN, G. (2007). Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously. Londres: NESTA, abril 2007, **Provocation**, n. 03. Disponível em: <https://www.nesta.org.uk/report/ready-or-not-taking-innovation-in-the-public-sector-seriously/>

TAVARES, F. G. O. (2018). O conceito de inovação em educação: uma revisão necessária. **Revista do Centro de Educação da Universidade Federal de Santa Maria**. Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/32311>

Elementos externos

Materiais relacionados à Educação Básica

Todos Pela Educação – vídeo que traz panorama dos principais dados da Educação Básica Brasileira: <https://www.youtube.com/watch?v=MxVcgKLsLsg>

Todos Pela Educação – documento Educação Já traz diagnóstico completo da educação básica e propostas para a promoção de um salto de qualidade: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/Grafica-07-02-2020.pdf>

Materiais relacionados ao Ensino Médio em Tempo Integral

TV Cultura – Matéria sobre Ensino Médio Integral em Pernambuco, com depoimento de gestores, professores e estudantes: <https://www.youtube.com/watch?v=8rniKswol7M>

Pesquisa “Mais integral, mais oportunidade para egressos de Pernambuco” investiga a trajetória de estudantes que concluíram o ensino médio em tempo integral e tempo regular da rede estadual entre os anos de 2009 e 2014. O objetivo foi identificar o impacto na escolaridade, renda e equidade. <https://www.sonhogrande.org/storage/sonho-grande-producao-de-evidencias-mais-integral-mais-oportunidade.pdf>

Instituto Natura – Playlist de vídeos sobre o modelo de escola em tempo integral a partir da perspectiva de diversos Estados: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLnGYUjVRry9hqsS3-DP6HLEjroFEC657f>

Materiais relacionados ao Ceará

Regime de Colaboração para a Garantia do Direito à Aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará. Material completo sobre o programa. https://paic.seduc.ce.gov.br/images/biblioteca/livro_regime_de_colaboracao.pdf

Cartilha do ICMS-Educação, material do Governo do Ceará, produzido em 2009. https://paic.seduc.ce.gov.br/images/leis/cartilha_cota_parte_icms.pdf

Custos do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). <https://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2020/08/Resumo-Executivo-Custos-do-PAIC.pdf>

Vídeo de comemoração de 10 anos do PAIC, Governo do Estado do Ceará. <https://www.youtube.com/watch?v=1M3EKZzGgWs>

Site Instituto Natura, sobre o programa de apoio à expansão do modelo cearense. <https://www.institutonatura.org/iniciativa/alfabetizacao/>

2.8

BUROCRACIA DE NÍVEL RUA E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

Gabriela Lotta

1. INTRODUÇÃO

A análise da implementação de políticas públicas é o campo que busca compreender como as políticas desenhadas, planejadas e regradas são concretizadas de fato. Este campo de estudos está preocupado em entender o que acontece na realidade das políticas públicas e como agem os atores envolvidos com a etapa de concretização das políticas. Pensando no caso da educação, o campo da implementação quer justamente compreender como é que o direito à educação e as políticas a ele vinculadas se transformam em ações concretas nas escolas e nas salas de aula. Este campo considera que a política real é aquela implementada de fato e, portanto, observar o que acontece nos espaços de implementação é central para entender como as políticas funcionam e por que elas chegam, ou não, a seus resultados.

Os estudos sobre implementação reconhecem que alguns atores são centrais neste processo de transformação de planos em realidades. Entre eles estão aquelas pessoas que realizam os serviços e interagem com os cidadãos para sua entrega, denominados como profissionais de linha de frente ou burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*). Esses profissionais compõem todos aqueles que estão na interface entre o Estado e os usuários dos serviços e que precisam tomar decisões para

concretizar as políticas que, até então, existiam apenas enquanto planos. Professores são um típico exemplo de profissionais da linha de frente, na medida em que precisam interagir com os alunos para materializarem o que chamamos de forma abstrata de “direito à educação”.

Os profissionais da linha de frente compõem a maioria dos servidores públicos e, embora em geral tenham menor visibilidade, eles são imprescindíveis para a existência das políticas públicas e, portanto, para o acesso a direitos públicos. Ao mesmo tempo, por ocuparem este lugar da interface entre o Estado e os usuários, esses profissionais estão sujeitos a diversas condições e desafios que o diferenciam de outros profissionais do serviço público. A necessidade de tomar decisões em meio à interação, à imprevisibilidade, à escassez de recursos e à baixa visibilidade são apenas algumas características que afetam diretamente como as políticas são implementadas e como os serviços são acessados. Neste artigo discutiremos sobre algumas dessas características e suas implicações para as políticas públicas, com foco nas políticas de educação.

2. CARACTERÍSTICAS E IMPORTÂNCIA DOS PROFISSIONAIS DA LINHA DE FRENTE

2.1 Quem são e o que fazem os profissionais da linha de frente

A teoria sobre os profissionais de linha de frente, ou burocratas de nível de rua, se iniciou com o trabalho pioneiro de Michael Lipsky, que em 1980 publicou o livro *Street-level bureaucrats*. O que essa teoria argumenta é que há, dentro do Estado, diversos profissionais que ocupam um lugar específico nas políticas públicas: aquele em que o Estado encontra os usuários para entregar um serviço. Os exemplos mais comuns são os professores, profissionais de saúde, profissionais da assistência social e os policiais. Embora haja muita diferença entre esses profissionais e as políticas que implementam, a teoria argumenta que há muitas semelhanças entre eles justamente pelo lugar que ocupam. Esses

profissionais, independentemente de seu vínculo empregatício e das políticas que implementam, têm como função transformar os planos e as metas das políticas em decisões concretas durante um processo de interação. Para o Estado, eles são a última linha na cadeia decisória que permite que as políticas sejam implementadas e as metas sejam alcançadas. Para os cidadãos, eles são a materialização do que é o Estado e são a porta de entrada para acessar políticas, benefícios e direitos.

A linha de frente dos serviços é marcada por várias características comuns a todas as políticas: ela é imprevisível, sujeita a muitas interferências do contexto, marcada por interações incontroláveis, em geral tem recursos e informações escassas e depende de muitas decisões rápidas por parte dos profissionais. O caso dos professores é emblemático neste sentido: precisam dar aula (e, portanto, tomar decisões) dentro de salas de aula marcadas por múltiplas interações com alunos; as salas são sempre diferentes; o comportamento dos alunos não é controlável ou previsível; os recursos e informações são escassos e não existe fórmula pronta para a decisão dos professores nem para o que acontecerá em sala de aula. Em decorrência deste contexto, os profissionais da linha de frente precisam ser muito bem preparados e apoiados para tomarem boas e rápidas decisões.

Ao mesmo tempo, o “lugar” da linha de frente cria uma outra situação importante para esses profissionais: eles são sujeitos a enormes pressões em seu trabalho que, em geral, operam em sentidos opostos. Por um lado, o Estado (materializado pelas secretarias, diretores, coordenadores etc.) pressiona estes profissionais para serem produtivos, eficientes e baterem as metas. Isso significa uma pressão por maior pressão, maior padronização das ações e menor uso de recursos. Por outro lado, os cidadãos com quem esses profissionais interagem requerem deles mais tempo, atenção e acesso a recursos. Isso significa uma pressão por tempo maior de atenção e atendimento; e por mais personalização e humanização da relação. Essas pressões são, portanto, opostas e recaem sobre os profissionais da linha de frente que precisam decidir como lidar com elas. Por exemplo: o professor deve se preocupar mais em cumprir

o conteúdo no tempo certo tratando os alunos como iguais ou deve pensar em práticas pedagógicas mais personalizadas, o que significa demorar mais no conteúdo e tratar os alunos de forma diferente? Como o professor pode conciliar a construção de aulas específicas para cada turma quando tem que dar muitas aulas para muitas turmas diferentes? Como poderá conciliar a necessidade de se formar e participar de atividades complementares quando precisa cumprir uma carga horária em sala de aula muito grande? Dilemas similares são vividos pelos profissionais de saúde quando precisam decidir se fazem consultas mais demoradas e humanizadas, descumprindo meta diária de atendimento, ou se aceleram nas consultas para bater meta. E também por profissionais da assistência quando precisam decidir como lidar com as crianças assistidas por serviços especializados, por exemplo. Ou seja, os dilemas decorrentes dessas duplas pressões são comuns aos profissionais da linha de frente, independente da política à qual estejam vinculados, e que afetam diretamente como eles agem e como as políticas são implementadas.

2.2 O que afeta o comportamento dos profissionais da linha de frente

Como vimos, o contexto de atuação dos profissionais da linha de frente dos serviços públicos é marcado por uma série de características que geram desafios enormes a estes profissionais e a necessidade de tomarem decisões críticas e rápidas em um ambiente de incertezas. Considerando estas similaridades no contexto de atuação, é de se esperar que haja também similaridades na forma como estes profissionais reagem ao contexto e, portanto, se comportem. E, ao mesmo tempo, sabemos que estas reações e comportamentos afetam a maneira como as políticas públicas são implementadas.

Considerando isso, a literatura vem, há quatro décadas, estudando o comportamento dos profissionais de linha de frente para compreender quais são as características comuns e o que os afeta. O que os estudos observando profissionais de diferentes políticas mostram é que o con-

texto de atuação destes profissionais gera certos tipos de reação que podem ser catalogadas dada sua padronização. O contexto crítico exposto, em conjunto com as pressões em sentidos opostos, leva os profissionais da linha de frente a desenvolverem reações que se tornam quase estratégias de sobrevivência (na área policial são literalmente estratégias de sobrevivência) e que são causadas justamente pelas imposições do contexto. A literatura chama estas estratégias de sobrevivência de coping, um conceito derivado da psicologia que significa estratégias de enfrentamento à pressão. O contexto do nível da rua impõe aos profissionais a necessidade de desenvolverem estratégias de coping para conseguirem lidar com a situação e tomar decisão.

Um dos exemplos mais comuns de estratégia de coping encontrada na área da educação é o chamado “creaming” (que em português significa escolher a nata do serviço). Ela se materializa quando os profissionais, pela escassez de recursos e excesso de demanda, precisam escolher apenas alguns cidadãos para dar mais atenção – e em geral a escolha é por aqueles com maior chance de sucesso. Em sala de aula, isso se concretiza com professores escolhendo adaptar sua aula e dar tempo extra apenas para aqueles alunos com maior chance de sucesso escolar. De forma simplificada, a lógica é: já que não dá para fazer todo mundo aprender, pelo menos eu garanto que os melhores vão ter sucesso.

Há várias outras estratégias de coping, como adaptar as regras; usar recursos próprios para fazer a política ser executada; quebrar as regras; seguir estritamente as regras, entre outros. Como ficou claro, as estratégias de coping têm múltiplas consequências para quem as usa e para as políticas. As consequências serão melhor exploradas na próxima seção, mas elas envolvem, por um lado, um alívio momentâneo da pressão sobre os implementadores; mas podem envolver exclusão, desigualdades, não atingimento de metas, descumprimento de regras, sobrecarga do serviço, entre outras.

O fato é que as estratégias de coping não podem ser vistas como decisões individuais que os profissionais tomam, mas sim como estratégias sistemáticas de enfrentamento à pressão e sobrevivência que são

impostas pelo árduo contexto vivido por esses profissionais. A solução para elas, portanto, depende de decisões organizacionais e mudança das condições de trabalho, e não da culpabilização dos indivíduos.

Além do contexto específico do nível da rua, há vários outros fatores que influenciam o comportamento dos profissionais da linha de frente. Aqui podemos falar de três conjuntos de fatores: individuais, organizacionais e sistêmicos.

Os fatores individuais dizem respeito ao perfil dos profissionais: gênero, raça, religião, formação, tempo de experiência etc. Esses fatores são importantes para explicar alguns comportamentos dos profissionais da linha de frente. Sabe-se, por exemplo, que em vários contextos o gênero faz diferença; que a raça pode alterar a maneira como os usuários se identificam com o serviço; que a religião pode impor restrições a certas ações etc.

Os fatores organizacionais se relacionam a como a organização onde os profissionais atuam é gerenciada. Isso é muito evidente no caso da educação: escolas mais democráticas geram comportamento diferente nos profissionais; a proximidade ou distância dos diretores e da comunidade em relação aos professores também afetam como eles se comportam; a homogeneidade ou heterogeneidade intraescolar também afeta a atuação dos profissionais etc.

Por fim, os fatores sistêmicos dizem respeito à sociedade como um todo, os valores sociais e como eles se refletem nas políticas. Pesquisas mostram, por exemplo, que em sociedades que valorizam mais a igualdade os professores assumem um papel de buscar a igualdade. Em sociedades que aceitam mais a desigualdade, professores têm um papel menos ativo em gerar a igualdade em sala de aula. Em sociedades que possuem a religião como elemento fundante, a atuação dos professores também está relacionada a princípios religiosos. Estes são apenas alguns exemplos para mostrar como o contexto social é importante para compreender a atuação dos profissionais da linha de frente.

2.3 Consequências da ação dos profissionais da linha de frente

A esta altura já ficou evidente como a atuação dos profissionais da linha de frente é importante e como ela é marcada por diversas características. Também é evidente como o comportamento deles pode ser afetado por diversos fatores, discutidos na seção anterior. Nessa seção discutiremos quais as consequências do comportamento dos profissionais da linha de frente. As consequências podem ser para dois elementos diferentes: para as políticas públicas e para os cidadãos.

Com relação às políticas públicas, como dissemos no início, a maneira como os profissionais da linha de frente agem altera o processo de implementação e, portanto, a forma como as políticas se materializam de fato. O comportamento dos profissionais da linha de frente pode, portanto, afetar a capacidade de atingir metas e a qualidade das metas atingidas. Eles também podem mudar a maneira como as políticas se materializam, gerando métodos diferentes de implementação que não estavam previstos nos planos. Isso pode gerar uma diferença interna às políticas a depender de quem a implementa e de onde ela é implementada.

Com relação aos cidadãos, a atuação dos profissionais pode ter múltiplas implicações. A primeira é a capacidade de acessar as políticas. Os profissionais podem funcionar como guardiões do acesso, permitindo ou restringindo que alguns cidadãos acessem os serviços. O trabalho de Meira (2019), por exemplo, mostra a importância dos professores em escolher quais alunos acessariam as aulas de reforço. A escolha de quem recebe o que tem fortes implicações na igualdade, na inclusão e na exclusão.

Além disso, os profissionais de linha de frente também podem afetar a maneira como os cidadãos se enxergam – o que a literatura chama de efeitos simbólicos da implementação. Um exemplo é a construção dos alunos “disciplinados” e “indisciplinados”; dos alunos que têm chance

de sucesso ou não. Os policiais interferem na construção da imagem de cidadãos suspeitos ou não. Os assistentes sociais constroem a ideia de “bons pobres” e pobres com comportamento inadequado (Eiró, 2019). Enfim, esses exemplos mostram como a interação com os profissionais da linha de frente gera efeitos na autoimagem dos cidadãos, especialmente em como eles consideram que o Estado os trata e classifica.

2.4 Especificidades da Educação

Embora a teoria da burocracia de nível de rua tenha sido construída olhando de maneira transversal as várias políticas, é importante também ressaltar algumas especificidades da área de educação que impactam na forma como agem os profissionais da linha de frente desta política – especialmente professores.

A primeira especificidade é que, diferente de outras políticas, o contato dos professores com os cidadãos é contínuo e duradouro. Enquanto policiais encontram cidadãos de forma esporádica e variada, e mesmo profissionais da saúde encontram os usuários algumas vezes ao ano, professores possuem encontros diários com os cidadãos que atendem. A continuidade dos encontros faz com que as características de imprevisibilidade e baixo controle sobre as reações seja um pouco menos relevante, já que professores conseguem construir uma imagem mais completa e duradoura sobre os alunos e seus comportamentos. Assim, os professores não estão sujeitos a decisões únicas de forma tão crítica como acontece na abordagem policial, por exemplo, mas podem construir conhecimento sobre a interação ao longo do tempo e podem alterar e adaptar seus comportamentos a partir desse conhecimento acumulado.

A segunda diferença é que os “cidadãos” ou “usuários” atendidos pelos professores não são, em geral, adultos com autonomia, identidades mais formadas e capacidade de reação rápida. Eles são, pelo contrário, crianças ou jovens em formação, que são mais dependentes da ação de adultos (inclusive legalmente) e cujas interações podem interferir mais diretamente na construção da identidade. Isso faz com que

professores tenham uma importância enorme na construção, não apenas de conhecimento, mas de cidadãos. E isso também gera criticidades adicionais na atuação dos professores, cujo impacto pode ser enorme na vida dos alunos.

Uma terceira diferença importante é que o serviço materializado pelos professores é intangível e, portanto, difícil de ser avaliado. Embora experiências no mundo todo tenham buscado construir métricas de avaliação de aprendizado, sabemos o quanto elas são limitadas, especialmente considerando o efeito de fatores externos no processo de aprendizagem (como família, contexto etc.). É muito difícil, portanto, compreender exatamente qual é a responsabilidade do professor sobre o processo de aprendizagem (e seus limites), de forma que as pressões exercidas pelo Estado sobre eles se tornam ainda mais complicadas. É muito mais fácil, por exemplo, responsabilizar os profissionais de saúde pela falta de exames ou acompanhamento médico de uma gestante, e isso permite ao gestor do serviço construir metas de cumprimento do serviço que não cabem no caso da educação. Uma das consequências disso é a adoção de estratégias de coping que ajudem a justificar, ao professor, suas limitações em sala de aula.

CONCLUSÃO

Neste artigo apresentamos os principais conceitos relativos aos denominados profissionais de linha de frente ou burocratas de nível de rua. Embora sejam os profissionais mais numerosos do serviço público e, embora seu trabalho seja absolutamente relevante para as políticas e para os cidadãos, como discutiremos, ainda assim, são os profissionais mais invisibilizados e menos valorizados pelo Estado.

O que a literatura nos mostra é que a gestão adequada da linha de frente é condição para uma implementação efetiva de políticas públicas. Se o Estado quer conseguir entregar serviços, garantir direitos e gerar inclusão, é preciso olhar para a linha de frente e compreender as condições nas quais esses profissionais trabalham. A compreensão de quais

são as condições do nível da rua e como elas afetam o comportamento dos profissionais é imprescindível para gerenciar os serviços de forma abrangente sem culpabilizar individualmente os profissionais. Uma gestão adequada e inteligente de políticas públicas pressupõe compreender essas condições, compreender o perfil e a atuação dos profissionais da linha de frente e desenhar medidas de intervenção com base nesse conhecimento. Entre as principais medidas de intervenção voltadas a melhorar a implementação das políticas estão a formação, criação de sistemas de incentivo, melhoria do ambiente organizacional e valorização dos profissionais. Mas a efetividade dessas medidas depende de um bom diagnóstico da situação real.

Assim, se queremos melhorar as nossas políticas e gerar mais impacto com elas, é imprescindível priorizar a análise e gestão do nível da rua, valorizando e colocando a centralidade dos profissionais que, ao fim e ao cabo, são a imagem cotidiana do Estado.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

BRODKIN, Evelyn Z. 2012. “Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future” xx (December):1–10. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x>.Book.

FERNANDEZ, Michelle Vieira; Natália Cordeiro Guimarães. “Theoretical and methodological approaches for analyzing street-level bureaucracy.” *Revista Brasileira de Ciência Política* 32 (2020): 283-322.

HUPE, Peter; Hill, Michael. 2007. “Street-Level Bureaucracy and Public Accountability.” *Public Administration* 85 (2):279–99. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>.

LIPSKY, 2019. *Burocracia de Nível de Rua*. ENAP, 2019. (disponível gratuitamente no site da ENAP.)

LOTTA, G. *Implementação de Políticas: teoria e análise*. ENAP, 2019. (disponível gratuitamente no site da ENAP.)

PIRES, R.; Lotta, G.; Oliveira, V. *Burocracia e Políticas no Brasil*. Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf

PIRES, R. R. C. *Implementando desigualdades*. IPEA, 2019. (disponível gratuitamente no site do IPEA.)

TUMMERS, Lars. 2017. The Relationship between Coping and Job Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 27 (1):150–62. <https://doi.org/10.1093/jopart/muwo58>.

Elementos externos

Filmes

Eu, Daniel Blake

Culpa

Seriados

Unidade Básica

Unbelievable

Segunda Chamada

Conselho Tutelar

Outros

Entrevista com Michael Lipsky (com legenda):
<https://www.youtube.com/watch?v=BB1pRaKDobA>

Entrevista com Vincent Dubois (com legenda):
<https://www.youtube.com/watch?v=H7QJgfQQqag&index=27&list=PLC-DO8oMmhbxstMksTfd6l83OCzvzWbNoM>

Podcast Politiquês sobre Burocracia:
<https://www.nexojornal.com.br/podcast/2018/11/11/Por-que-a-burocracia-pega-mal.-E-por-que-ela-%C3%A9-importante>

Podcast Burocracia de Nível de Rua:
https://open.spotify.com/episode/5BpTjI2Rrcdo3INzvXn2C7?si=tkXNE1YcT_aaLS-FeXnxOQ

2.9

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO EM PERSPECTIVA COMPARADA

Suhayla Khalil Viana de Castro

INTRODUÇÃO

A pandemia de covid-19 evidenciou algo que especialistas já vêm alertando há muito tempo. Não é possível pensar a formulação de políticas públicas sem se ater às questões internacionais. Como seria possível, hoje, estruturar uma política nacional de saúde sem levar em consideração a questão pandêmica? Como estados e municípios podem formular suas políticas de educação locais sem ter em mente os desdobramentos de uma nova onda viral ou mesmo o surgimento de variantes do coronavírus em outras partes do mundo?

Esses são os exemplos mais latentes atualmente, mas a História nos brinda com muitos outros que nos mostram a influência que a dinâmica internacional exerce sobre o plano interno e vice-versa, no que Robert Putnam (2010) convencionou chamar de Jogos de Dois Níveis.

A cientista política Maria Regina Soares de Lima (2000) analisa o efeito que a globalização e a redemocratização tiveram sobre a formulação de política interna e externa no Brasil. Alguns pontos merecem destaque. Primeiro, a conjunção desses dois acontecimentos levou a um processo de internacionalização da agenda nacional, seja porque os atores internos (empresas, ONGs, unidades subnacionais etc.) se internacionalizaram, seja porque houve uma multiplicação de instituições e acor-

dos internacionais concernentes a temas considerados brandos, como desenvolvimento sustentável, saúde, educação, habitação, entre outros, assuntos relevantes na pauta dos governos nacionais e locais. Segundo, a globalização levou, em certa medida, à superação da fronteira entre o interno e o externo. Com isso, os efeitos de eventos internacionais se fazem sentir mais rápida e intensamente no nível nacional.

Mesmo com esse novo cenário, ainda existem poucas reflexões de fôlego que concedam aos fatores internacionais a sua devida importância na agenda de políticas públicas. Sendo assim, o presente artigo tem o objetivo de trazer reflexões sobre a formulação de políticas de educação em perspectiva comparada, levando em consideração aspectos nacionais e internacionais e privilegiando a comparação entre as políticas brasileiras e aquelas produzidas nos demais países latino-americanos.

De forma a atingir o objetivo aqui proposto, o texto está dividido em duas seções. Inicialmente, falaremos da internacionalização das políticas públicas e da contribuição da perspectiva comparada. Na sequência, analisaremos especificamente a Educação Comparada.

A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONTRIBUIÇÃO DA PERSPECTIVA COMPARADA

Antes de nos atermos à construção de um quadro de análise para as políticas comparadas, é preciso partir de uma definição de política pública. Embora haja um debate sobre o tema, que claramente será tratado por outras disciplinas deste curso, aqui tomaremos como ponto de partida o conceito proposto por Howlett *et al.* (2013, p. 10), segundo os quais a formulação de uma política pública “trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos com meios políticos, num processo que pode ser caracterizado como ‘resolução aplicada de problemas’”. Esse processo de compatibilização de objetivos e meios é ao mesmo tempo técnico, na medida em

que busca uma relação ótima, e político, já que nem todos os atores estão de acordo. O agente primário da política pública é o governo.

Entendida como um processo técnico-político, a política pública precisa ser pensada de maneira complexa e abrangente. Como argumenta Carlos Aurélio Pimenta de Faria (2018), a área de análise de políticas públicas parece vivenciar um paradoxo. Apesar do crescente processo de internacionalização de sua formulação e implementação, em nível nacional e local, o campo de estudo continua restrito a uma perspectiva “nacionalista-metodológica”. Segundo o autor, as análises sobre o tema circunscrevem-se às interações entre atores e instituições nacionais.

O problema é que essa perspectiva reducionista faz com que se perca de vista atores e fatores essenciais para pensar as políticas públicas na atualidade. Como a empiria nos mostra, as últimas três décadas foram responsáveis por diferentes graus de desnacionalização dos processos que integram as políticas públicas.

Por um lado, atores emblemáticos da produção de políticas públicas no Brasil, como a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), a Fiocruz (Fundação Oswaldo Cruz) e o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), passaram a ter atuação no exterior a partir da abertura de escritórios internacionais. Por outro, as instituições internacionais se tornaram cada vez mais atuantes nessa agenda. Após a Eco 92 (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento) e a defesa da ideia de “pense globalmente, aja localmente”, a perspectiva de que as políticas públicas nacionais e locais diziam respeito à agenda internacional tornou-se muito presente.

Com isso, diversas organizações regionais e internacionais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outras, engajaram-se na produção de políticas públicas, principalmente a partir da difusão de ideias e modelos de políticas e da oferta de financiamento. Faria (2018) chama esse fenômeno de “socialização da política global” ou “globalização da política social nacional”.

Com o lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) pelas Nações Unidas, foram diversos os exemplos de interação e cooperação entre governos locais brasileiros e instituições internacionais. Organizações como o PNUD foram responsáveis por pautar a agenda nacional de políticas públicas, a partir do estabelecimento de prioridades governamentais. Um exemplo disso foi a parceria entre a Casa Civil e o PNUD no “Programa Viva Voluntário”, que foi implementado em diferentes cidades brasileiras, entre elas Salvador⁸⁷, envolvendo governos e sociedade civil.

Além disso, as organizações internacionais (OIs) se tornaram centros de determinação de boas práticas políticas. Isso fez com que muitas delas passassem a oferecer auxílio técnico aos governos nacionais e locais para produção de políticas. Esse processo, assim como a comparação das políticas públicas elaboradas e implementadas em diferentes países, ajudou a criar uma cultura de avaliação. Em alguns casos, a própria manutenção do financiamento depende da avaliação de resultados dessas políticas.

Essa maior relação entre os governos locais, os atores internacionais e a agenda internacional também ajudou a impulsionar o fenômeno da paradiplomacia das unidades federadas, com a multiplicação da assinatura de instrumentos de cooperação entre esses entes. As cidades, principalmente, vêm se destacando como grandes atores políticos, responsáveis pelo bem-estar da população e pela articulação entre interesses públicos e privados (BORJA E CASTELLS, 1996).

Nesse sentido, estudos e relatórios, em perspectiva comparada, sobre políticas públicas produzidas em cidades latino-americanas vêm aos poucos se multiplicando, com contribuição significativa da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). No caso dessa re-

87 Este programa do PNUD visa promover o voluntariado no Brasil em nível nacional. Conta com a participação do governo, da sociedade, de empresas e do terceiro setor. Anteriormente alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), hoje está vinculado aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

gião, além dos efeitos da globalização, as políticas públicas dos últimos trinta anos foram marcadas por um processo de democratização política e de descentralização do Estado.

Ao mesmo tempo, as cidades latino-americanas compartilham diversas realidades sociais e econômicas. Como mostram Borja e Castells (1996), a intensidade e a visibilidade dos problemas urbanos (congestionamentos, insegurança pública, contaminação do ar e da água, déficit habitacional) são uma marca de muitas cidades latino-americanas. Outros fatores que unem essas cidades são o crescimento demográfico, a extensão da cidade “não legal”, o peso da marginalidade social e o déficit de infraestrutura moderna.

Esse entendimento de que enfrentam desafios comuns fez com que governos locais passassem a se articular para encontrar soluções também compartilhadas – e mais aprimoradas – a partir da troca de expertise. Dessa forma, além dos mecanismos de cooperação bilateral, foram criados arranjos como o Mercocidades (ou cidades do Mercosul), a UCCI (União das Cidades Capitais Ibero-americanas), a Rede Latino-americana de Associações de Municípios – IULA e o MSUR + Cidade do México.

Inseridos nesse quadro mais amplo, os estudos que se dedicam à adoção de perspectivas comparadas sobre políticas públicas trazem relevante contribuição para promover o aprendizado entre diferentes setores de políticas e níveis de governo, o que, por sua vez, depende de pesquisas empíricas aprofundadas que partam de desenhos de pesquisa inspirados na leitura comparativa de experiências de formulação política. Diante desse cenário, e por tudo que vimos até aqui, a comparação entre políticas públicas não apenas em nível nacional, mas igualmente internacional, é de extrema importância.

De acordo com Frey *et al.* (2017), o estudo das diferentes políticas públicas de forma setorial traz ganhos importantes que possibilitam o aprofundamento dos conhecimentos sobre as especificidades de cada política pública. No entanto, é importante avançar com um arcabouço teórico-conceitual que possibilite a análise de diferentes tipos de políti-

cas públicas formuladas e implementadas sobre variadas temáticas e em distintos níveis.

Frey *et al.* (2017) utilizam um modelo de comparação de políticas públicas construído a partir das propostas de Heinelt (2009) e Peters (2015). Segundo os primeiros, tal marco teórico serviria para verificar as características próprias das diferentes políticas, assim como seus efeitos. Assim, eles buscam compreender:

1. se os destinatários da política são afetados de forma geral ou diferencial pelas intervenções estatais;
2. se os efeitos das *policies* são coletivos ou individualizantes;
3. se é fácil ou difícil prognosticar tanto a evolução do ambiente societal quanto os possíveis efeitos das intervenções políticas;
4. se é possível limitar claramente o escopo das *policies* de forma funcional e administrativa, ou se amplas interdependências precisam ser levadas em conta;
5. se as políticas contemplam bens públicos ou visam proporcionar basicamente bens privados;
6. se envolvem problemas de escalas, alta complexidade, riscos e incertezas;
7. se as políticas envolvem escolhas “trágicas”, no sentido de “opções em favor de um grupo na sociedade, [que] produzem inevitavelmente privações para outros membros da sociedade” (Peters, 2015, p. 27); e, finalmente,
8. se os problemas podem ser resolvidos pela simples alocação de recursos monetários ou envolvem fatores relacionados ao status, respeito ou injustiças (dimensões da política) (FREY ET AL., 2017, pp. 12-13).

Esses fatores auxiliam na caracterização das diferentes *policies arenas* e na construção de um *framework* para análise das políticas públicas em perspectiva comparada. Os autores analisam distintas políticas. É

interessante observar que essas análises comparativas ajudam a lançar luz sobre algumas especificidades das políticas públicas setoriais.

Segundo o estudo, a política de saúde, por exemplo, foi uma das que mais se beneficiou com o processo de descentralização do Estado brasileiro. A criação do Sistema Único de Saúde (sus), ancorado na Constituição de 1988, garante uma política pública universal e descentralizada. Apesar da maior autonomia e responsabilidade dos municípios para com a atenção básica em saúde, um processo de regionalização orquestrado pelos governos em nível local, assim como pelo Ministério da Saúde, se faz obrigatório, já que não é viável a criação de uma rede de serviços compostas por todas as especialidades em todos os 5.570 municípios brasileiros (IBGE, 2020).

Frey *et al.* (2017) também apontam que o financiamento da política pública, que aparece como um problema em todas as políticas públicas analisadas, afeta significativamente a saúde, devido à necessidade de se acompanhar os constantes avanços tecnológicos da medicina.

No que tange à política educacional no Brasil, Frey *et al.* (2017) afirmam que é preciso considerar a ausência de um sistema nacional de educação. O que existem são alguns programas intergovernamentais surgidos nas últimas décadas, como o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação) e o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

Essa inexistência de um sistema nacional convive com grandes desigualdades regionais quanto às condições de oferta de educação escolar, geralmente resultantes da variação das condições de financiamento das políticas educacionais. A Constituição Federal de 1988 determina que concerne aos municípios, de forma prioritária, o ensino fundamental e a educação infantil, enquanto aos estados e ao Distrito Federal cabe o ensino fundamental e o médio. A União tem competência no que diz respeito às instituições federais de ensino, também atuando na educação básica de maneira supletiva e redistributiva. Alguns programas

como o FUNDEF e o FUNDEB vêm procurando atuar como mecanismos redistributivos e equalizadores, de forma a tentar reduzir as assimetrias regionais (FREY *ET AL.*, 2017).

De acordo com o modelo proposto por Frey *et al.* (2017), os destinatários da política educacional no Brasil variam em função da faixa etária. Existe, assim, a universalização do acesso à educação obrigatória dos quatro aos dezoito anos, a generalização na faixa de zero a três anos, com o atendimento de toda a demanda existente, e, na educação profissionalizante e no nível superior, temos a ampliação de oportunidades.

UM OLHAR SOBRE AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO EM PERSPECTIVA COMPARADA

Como abordamos até aqui, diversas políticas públicas passaram por um processo de internacionalização nas últimas décadas e as políticas educacionais não foram uma exceção. Conforme esclarecem Perez e Passone (2007), os estudos sobre educação em perspectiva comparada se multiplicaram nos últimos anos também de forma a atender à reorganização da política mundial, com o crescimento de redes globais, e à responsabilização mútua entre Estados no âmbito das políticas educacionais.

Os estudos comparados em perspectiva internacional se justificam também devido à consolidação de indicadores educacionais internacionais, que buscam justamente comparar a qualidade e os modelos de educação do ciclo básico oferecidos em diversos países. Esses indicadores são importantes, porque muitos deles servem como norteadores no processo de tomada de decisão de políticas educacionais, inclusive nos países da América Latina.

As análises comparadas nessa temática buscam aprimorar políticas existentes e refletir sobre a possibilidade de constituição de um modelo que possa vir a fundamentar políticas e práticas educacionais em diferentes lugares do mundo. Perez e Passone (2007) afirmam que uma

parte da literatura acadêmica que se dedica à comparação das políticas educacionais tem como foco as reformas empreendidas em diversos países, em busca de lições para outros Estados que desejem reformar os seus sistemas educacionais. Um bom exemplo são os estudos realizados sobre a reforma do ensino na Grécia, que tomou por modelo políticas e práticas implementadas por outras nações.

Dessa forma, a Educação Comparada contribui como disciplina teórico-metodológica para a compreensão dos contextos socioculturais – assim como das consequências – das decisões políticas adotadas em diferentes níveis. Ela torna possível o conhecimento sobre as convergências e divergências de variados sistemas educacionais (PEREZ E PASSONE, 2007).

Antes de mais nada, é necessário reconhecer as especificidades das práticas educativas e a singularidade de seu significado em diferentes culturas. Valores, estruturas e tradições, assim como organizações e grupos responsáveis, são determinantes para a implementação de políticas educacionais e desempenham papel central no estabelecimento de métodos de ensino. Isso torna, na visão de alguns autores, a política educacional um terreno sensível no processo de internacionalização de indicadores e de construção de práticas comuns (BOTTANI, 1998; PEREZ E PASSONE, 2007).

A ideia de que a formulação de padrões conceituais e metodológicos poderia ajudar a aprimorar as políticas públicas de educação ganhou força com os bancos de dados que começaram a se formar com os acordos internacionais de cooperação (LEMONS, 2014). Em 1951, a publicação do *World Hand Book*, elaborado pela UNESCO, impulsionou o projeto de estabelecimento de padrões de comparabilidade internacional para políticas públicas de educação.

A partir de então, as iniciativas para formação de base de dados e construção de indicadores se multiplicaram, como, por exemplo: *World Survey Education* (1955-71); *Unesco Statistical Year Book; Indicator of Education Systems* (INES-OCDE); e Classificação Internacional Normalizadora da Educação (CINE).

Nos anos 1990, uma parceria da UNESCO com a OCDE estendeu o projeto INES a países não membros da OCDE, principalmente os latino-americanos. Tal iniciativa ficou conhecida como *World Education Indicators* (WEI) e estimulou o interesse desses países em financiar estudos comparativos internacionais. Posteriormente, eventos e iniciativas do Mercosul e das Cúpulas das Américas buscaram o desenvolvimento político e técnico da produção de indicadores de qualidade da educação que tivessem em consideração as especificidades de cada país (PEREZ E PASSONE, 2007). Nesse mesmo período, boa parte dos países da América Latina desenvolveram provas de avaliação para a educação básica a partir de amostragem populacional. No entanto, não há uma coordenação ou padronização desses exames em nível regional. Em cada país, adotam-se critérios distintos. O objetivo fica restrito à orientação da política educacional nacional.

Já os testes globais aplicados por organizações internacionais, como o TIMSS (*Trends International Mathematics and Science Study*) e o PIRLS (*Programme International Reading Literacy Study*), da Associação Internacional para Avaliação do Desempenho em Educação, o PISA (*Programme for International Student Assessment*), do Programa Mundial de Indicadores da OCDE, e a avaliação Orealc/UNESCO, aplicada pelo Laboratório Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), contam com baixa participação dos países latino-americanos.

Ao analisar os testes globais aplicados entre 1998 e 2007, Perez e Passone (2007) observam que a única prova capaz de engajar quase todos os países da região foi a Orealc/UNESCO aplicada em 1998. Os únicos a não participar na ocasião foram o Uruguai e o Equador. Somente a Argentina, o Brasil, o Chile e a Colômbia costumam participar ativamente dos testes globais.

Por outro lado, o baixo nível de engajamento dos países da América Latina nos testes internacionais não significa que eles não tenham atravessado algum tipo de processo homogeneizador. Como afirma Cunha (2000), em seu estudo de política comparada, durante os anos 1980 e

1990, os Estados da região passaram por reformas educacionais, que, em geral, conduziram a transformações na educação técnico-profissional. Essas mudanças tiveram determinantes políticas, sociais e econômicas, que estiveram enquadradas em um panorama mais amplo de rupturas estruturais – redemocratização e globalização. Se é possível afirmar que houve pressão das camadas sociais de mais baixa renda para que essas mudanças ocorressem, como no caso da ampliação da escolarização, também é verdadeiro que os organismos internacionais atuaram de forma a difundirem modelos, técnicas e referências intelectuais na região.

As agências financeiras internacionais que financiam políticas públicas educacionais, em especial o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tiveram destaque nesse processo (CUNHA, 2000). Ambas as instituições têm realizado recomendações diretas e, muitas vezes, condicionado a liberação de recursos à adoção de seus modelos.

As recomendações referentes à educação técnico-profissional têm aparecido nas disposições publicadas pelos organismos. O documento de política sobre Educação Técnica e Formação Profissional é um exemplo disso. Segundo Cunha (2000), a descentralização, a setorização e a privatização da educação técnico-profissional estão respaldadas nas recomendações e nos financiamentos das agências financeiras internacionais.

A análise das políticas educacionais voltadas para o ensino profissionalizante na Argentina, Brasil e Chile reforçam o papel desempenhado pelo Banco Mundial e pelo BID na região, já que os três países apresentaram uma tendência geral de reformas em seus cursos técnico-profissionais condizentes com as exigências das OIs. O Brasil foi o país em que essas determinações se deram de forma mais marcante. Primeiro, na retirada da educação técnico-profissional do âmbito da administração do sistema educacional em nível estadual, passando à tutela da secretaria de ciência e tecnologia. Segundo, na incorporação de atores privados, entre eles empresários, nos conselhos que deliberam sobre projetos educacionais em escolas públicas.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

BORJA, J; CASTELLS, M. As Cidades como Atores Políticos. *Novos Estudos*, v. 45, p. 152–166, 1996.

BOTANNI, N. Os indicadores de educação da OECD: Propósitos, limites e Processo de Produção. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, 1999, Rio de Janeiro [Anais...] Rio de Janeiro: MEC/INEP/UNESCO.1999.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino Médio e Ensino Técnico na América Latina: Brasil, Argentina e Chile. *Cadernos de pesquisa*, nº 111, p. 47-70, dezembro/2000.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: ENAP, 2018.

FREY, Klaus; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; XIMENES, Salomão; BITTENCOURT, Lúcio Nagib; LOTTA, Gabriela Spanghero. Gestão e poder local: Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. *Rev. Serv. Público*, Brasília, 68 (1) 9-36 jan./mar. 2017.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2021.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LEMOS, Valter Victorino. A influência da OCDE nas políticas públicas de educação em Portugal. Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Políticas Públicas. Instituto Universitário de Lisboa.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, vol.22, n.2, julho/dezembro 2000.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. A perspectiva política da educação comparada e as avaliações internacionais da qualidade da educação. *Políticas Educativas*, Campinas, v.1, n.1, p.45-59, out. 2007.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e Política Doméstica: A Lógica dos Jogos de Dois Níveis. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 18, n. 36, pp. 147-174, jun. 2010.

Elementos externos

Planejamento das Políticas Educacionais no Marco da Agenda 2030. Disponível em: <https://www.buenosaires.iep.unesco.org/pt/difusion/multimedia/planejamento-de-politicas-educacionais>.

A Educação em Tempos de Pandemia de COVID-19. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/cepal-unesco-publicam-documento-que-analisa-os-desafios-pandemia-educacao-america-latina>.

“Entre os muros da escola”. Filme francês de 2008 que trata da realidade do ensino em uma escola localizada na periferia de Paris, com diferentes conflitos, incluindo a integração dos imigrantes. Disponível em: <http://www.adorocinema.com/filmes/filme-58151/>.

“Numa escola de Havana”. Filme cubano de 2015. Disponível em: <http://www.adorocinema.com/filmes/filme-230941/>.

Global Education Monitoring Report. Disponível em: <https://en.unesco.org/gem-report/>.

Porvir: inovação em educação (podcast). Disponível em: <https://porvir.org/9-podcasts-de-educacao-para-se-inspirar/>.

Avaliação das políticas públicas de educação – Marta Arretche. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=LsT21yPiTQA>.

Amartya Sen: ‘The importance of education’, Commonwealth education conference – 2003. Disponível em: <https://speakola.com/ideas/amartya-sen-importance-of-education-2003>.

Indicadores educacionais – INEP. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>.

Indicadores da Qualidade da Educação: Conjunto de dimensões e indicadores para que escolas avaliem de forma participativa o atendimento educacional e construam propostas para melhoria da educação. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/indicadores-da-qualidade-da-educacao>.

LEGISLATIVO, POLÍTICA E

PARTIDOS

MÓDULO 3

Organização: Graziella Testa

3.1 SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

Monize Arquer

INTRODUÇÃO

O sistema eleitoral é o conjunto de regras que determinam o funcionamento das eleições, incluindo o cálculo para a decisão dos vencedores após o resultado registrado nas urnas. Sendo assim, o sistema eleitoral afeta o lançamento de candidatos pelos partidos, o processo de decisão do voto pelo eleitorado e o próprio sistema partidário, além da diversidade de quem ocupará cargos eletivos e suas respectivas decisões sobre políticas públicas. São essas regras que dão sustentação ao processo representativo e, por isso, são de extrema importância para compreender como governos são formados.

Os estudos sobre sistema eleitoral e seus efeitos são bastante comuns na Ciência Política. Eles envolvem análises comparativas capazes de delinear as regras e suas consequências em cada contexto para, com isso, auxiliar na construção de possíveis reformas políticas. Dentre os principais estudos, algumas temáticas são mais recorrentes. O primeiro grupo de trabalhos se dedica a estudar o método da eleição, ponderando sobre as fórmulas que serão usadas para contagem dos vitoriosos. O segundo grupo explora a relação entre o sistema eleitoral e o desenho constitucional como, por exemplo, se as votações para presidente e para o parlamento acontecem ao mesmo tempo e, se não acontecem, quais

as consequências para a realização de políticas, assim como seu impacto sobre o desenho institucional do sistema político. Um terceiro grupo de estudos se dedica mais especificamente ao contexto subnacional, analisando como os diversos níveis em disputa – estados, municípios – podem afetar a política de um determinado local e também o sistema político como um todo, assim como possíveis interferências entre esses níveis. O quarto grupo está mais voltado a entender como as regras definidas em cada sistema podem afetar a representatividade de grupos específicos, com destaque a questões raciais e de gênero, por exemplo, e também ponderar sobre comparecimento eleitoral e possíveis incentivos a votos personalistas. Um quinto grupo se preocupa principalmente com questões legais referentes a eleição, como o modelo de votação, a proporcionalidade da representação, a nomeação dos candidatos eleitos e regras referentes a campanhas e candidaturas, entre outras. E, por fim, o sexto e último grupo se preocupa principalmente em mensurar os efeitos de reformas eleitorais e como mudanças nas regras podem afetar a natureza do sistema e o cálculo de estratégias políticas de partidos e eleitores, inclusive a longo prazo (GROFMAN, 2004).

Esse conjunto de estudos mostra como o campo sobre sistemas eleitorais é vasto e o quanto sua composição se relaciona com diversos âmbitos da vida política de um local. Desde a regularidade com que as eleições ocorrem, as regras para o lançamento de candidaturas, a obrigatoriedade do voto e até o dia em que a eleição acontece podem interferir diretamente sobre o comportamento dos atores políticos e sobre os resultados eleitorais. A relação direta com os resultados eleitorais, por sua vez, reflete na capacidade representativa de um sistema e no fortalecimento do vínculo entre a população e o sistema político vigente. Conhecer esses elementos, portanto, é condição essencial para compreender o próprio funcionamento do regime democrático.

Neste trabalho será explorado o sistema eleitoral brasileiro em sua construção interna e que está vigente, trazendo alguns exemplos do funcionamento em outros locais, para demonstrar as particularidades e efeitos de regras específicas sobre o sistema político. Além disso,

também são apresentados alguns modelos alternativos, pontuando seus pontos positivos e negativos, a fim de contribuir com o debate sobre reformas políticas. O trabalho também destaca como esse conjunto de regras afeta o resultado das eleições, trazendo alguns impactos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário e o comportamento político em geral.

REGRAS ELEITORAIS E FÓRMULA MAJORITÁRIA

Para compreender o processo eleitoral, cabe explorar quais são as regras vigentes e seus possíveis efeitos. Para isso, serão detalhadas as regras incluindo alterações até 2019, que entraram em vigor nas eleições municipais de 2020. Antes de adentrar aspectos procedimentais, é importante apresentar as condições sob as quais as eleições ocorrem e o quadro geral da organização política brasileira. Primeiro, vale pontuar que o registro eleitoral e a participação nas eleições são obrigatórias no Brasil para todos os alfabetizados com mais de 18 anos, e facultativa para quem tem entre 16 e 17 anos ou mais de 70 anos, e analfabetos. Caso o cidadão tenha algum débito com a justiça eleitoral, alguns serviços essenciais são suspensos até que sua situação seja regularizada, por exemplo, a possibilidade de tirar passaporte, prestar concursos e até mesmo de receber salário, no caso de funcionários públicos.

Sobre questões organizacionais, o Brasil é um sistema federativo, com três níveis de disputa e eleições que acontecem a cada dois anos, separando os pleitos municipais dos estaduais e nacionais. A alternância nos cargos eletivos ocorre a cada 4 anos. As eleições municipais elegem prefeitos e vereadores, e as eleições nacionais elegem governadores, deputados estaduais, senadores, deputados federais e a Presidência da República. Assim, note: as eleições municipais e estaduais são alternadas, com o tempo de dois anos entre elas.

A definição dos vencedores é mista, pois combina os cálculos majoritário e proporcional, sendo que candidatos a cargos majoritários, como prefeitos, governadores e presidente, podem se reeleger uma vez

após o fim do seu mandato que, portanto, tem o tempo máximo de oito anos consecutivos. A resolução que autoriza tal prática foi promulgada em 1997, quando Fernando Henrique Cardoso era presidente da República e, já nas eleições seguintes, em 1998, foi reeleito para o cargo. Desde então, a prática se tornou bastante comum, seguindo as altas taxas de reeleição que já são presenciadas nas demais instâncias de poder – estados e municípios.

Para dar a vitória aos candidatos para cargos majoritários é necessário que eles conquistem a maioria dos votos e, especificamente para prefeitos, isso pode acontecer de duas formas. Em locais onde há até 200 mil eleitores, a eleição para prefeitos é decidida em apenas um turno. Sendo assim, será vencedor o candidato que receber a maior porcentagem de votos válidos, mesmo que não alcance 50%, que seria a maioria dos votantes – importante salientar que até mesmo se houver empate a eleição se decide na votação, sendo considerado vencedor em todos os casos do sistema eleitoral brasileiro a candidatura mais velha (critério etário de desempate). Em locais com mais de 200 mil eleitores, e para os demais cargos, a disputa pode acontecer em dois turnos. Nesses locais, caso um dos postulantes ao cargo conquiste 50% dos votos válidos (válidos significa que excluimos votos brancos e nulos) + 1 voto, ele é eleito em primeiro turno. Se nenhum alcançar esse percentual de votos, então a decisão vai para o segundo turno, disputado pelos dois candidatos que foram mais votados.

A única exceção no universo das eleições majoritárias diz respeito ao cargo de senador, único que tem a duração de oito anos. Embora siga a fórmula majoritária, a eleição para o Senado elege 1/3 das vagas (equivalente a 27 cadeiras), e após 4 anos são eleitos os outros 2/3 (ou seja, 57 cadeiras). No total, são três representantes por estado e, neste caso, vence o que receber mais votos ou, no caso da alternância de 2/3 da casa, são eleitos os dois candidatos mais votados em cada estado. Aqui outro ponto importante: o senador tem livre possibilidade de reeleições, ou seja, se nos cargos do Poder Executivo um presidente, governador

ou prefeito só pode disputar um mandato consecutivo, o senado é livre para tentar permanecer no cargo.

A fórmula majoritária tem como principal vantagem o direcionamento mais claro do voto para o candidato de preferência do eleitor. Mas vale mencionar que esses candidatos não disputam sozinhos. O Presidente, os governadores e os prefeitos se lançam para a disputa acompanhados de seus vices que, além de acompanhá-los na gestão pública, são seus substitutos imediatos em casos de necessidade. Inclusive eles tomam posse, recebem salários e têm funções. No caso dos senadores, eles se candidatam acompanhados de mais dois suplentes, cuja função de substituição é a mesma dos vices, exceção feita ao fato de que não têm cargos e salários, apenas um diploma que lhes garante o posto de substitutos dos titulares enquanto durar o respectivo mandato. Tanto os vices quanto os suplentes são decididos previamente ao período eleitoral e, por isso, a votação em um candidato majoritário é também a votação em seus parceiros de chapa. Na urna eletrônica e no registro eleitoral essas figuras precisam aparecer.

A ausência de cálculos mais complexos para alocação de cadeiras, como o que ocorre nas disputas proporcionais, faz com que a relação entre o voto depositado e o candidato ao qual o voto será destinado, seja mais direta. Essa relação simplifica o cálculo do eleitor ao decidir seu candidato, colocando as chances de vitória de todas as opções disponíveis de modo mais claro para a população. Mas, se por um lado isso pode sugerir uma maior variação no voto, principalmente em um sistema multipartidário como o do Brasil, na realidade os resultados podem ser diferentes do esperado. Segundo a Lei de Duverger, locais multipartidários em que a disputa é definida em apenas um turno tendem ao bipartidarismo, demonstrando assim um dos efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário (VASQUEZ, 2016). No Brasil, essa tem sido a regra, pelo menos até 2016. Em 2020, esse valor aumentou, principalmente em municípios com até 200 mil eleitores, chegando a uma média de três candidatos por disputa (VASQUEZ e ARQUER, 2020).

CARGOS LEGISLATIVOS E FÓRMULA PROPORCIONAL

Os demais cargos – vereadores, deputados estaduais e deputados federais – são definidos pelo modelo proporcional de lista aberta. Nos municípios a definição do número de cadeiras para cada um desses cargos se dá de modo proporcional ao tamanho da população, sendo as menores câmaras municipais dotadas de nove cadeiras, e a maior de 55 vagas de vereador, que é o caso da cidade de São Paulo. Em relação aos deputados estaduais, São Paulo também é o estado com a maior Assembleia Legislativa, com 94 cadeiras. Os menores estados, como por exemplo o Acre, Amapá, Roraima, entre outros, elegem apenas 24 deputados estaduais em cada pleito, novamente seguindo o padrão da proporcionalidade em relação ao tamanho da população.

Já entre os deputados federais, a informação a respeito do número de candidatos eleitos se complexifica um pouco. No total, a Câmara dos Deputados é composta por 513 cadeiras. Estados com populações menores elegem apenas oito candidatos, enquanto o maior deles, novamente São Paulo, tem 70 cadeiras reservadas para seus deputados federais. Apesar de, aparentemente, esse cálculo também seguir a proporção da população que será representada, há um vasto debate sobre a distorção dessa representatividade – que se repete no caso dos deputados estaduais, pois o total de parlamentares nas assembleias é definido pelo total de deputados federais que um estado tem na Câmara federal.

A desproporcionalidade da distribuição de cadeiras na Câmara com base no total da população de cada estado instiga ponderações importantes sobre a organização do sistema. A definição de valores máximos e mínimos para cada estado e a ausência de atualização desses valores seguindo a movimentação da população de cada localidade acabam por ampliar esse desequilíbrio na capacidade representativa do sistema. Exemplo disso é que a taxa de desproporcionalidade chegou a 10%, prejudicando estados como São Paulo e favorecendo os estados do Norte do país (NICOLAU, 1997). A principal consequência dessa distorção é a

dificuldade na representação de minorias, que acabam não conquistando espaço suficiente para suas pautas.

Apesar dessas particularidades, esses três cargos legislativos – deputados federais, estaduais (distritais no caso do Distrito Federal) e vereadores – se igualam na fórmula eleitoral utilizada para definir o vencedor. O modelo proporcional pode envolver formatos diversos que vão impactar sobre os possíveis resultados e na própria conformação do sistema partidário. Os modelos mais tradicionais são com lista aberta ou fechada e com cálculo com base na fórmula do Método D'Hondt ou da Quota de Hare. Cada um desses métodos traz benefícios e consequências particulares que se relacionam diretamente com o tamanho dos partidos e a capacidade representativa do sistema político. Sendo assim, a escolha do método de distribuição de cadeiras acaba por ser o facilitador ou não da realização de políticas públicas específicas. Essas questões serão mais exploradas abaixo.

Primeiro, em relação ao formato da lista, ela pode ser aberta ou fechada. Na lista aberta, que é o modelo utilizado no Brasil, os partidos apresentam quais são seus candidatos e não há qualquer sequência pré-determinada pela legenda que precisa ser seguida. Assim, aqueles que alcançarem o número de votos necessários no interior do partido conquistam uma cadeira. Já na lista fechada, os partidos apresentam seus candidatos em uma sequência inalterável, construída internamente, e será eleito o número de candidatos daquela lista referente ao número de votos que o partido recebeu, seguindo essa ordem pré-determinada pelo partido. Ou seja, nesse caso o eleitor vota na lista de sua preferência, e os candidatos eleitos seguem a hierarquia definida na lista partidária. Por fim, vale mencionar brevemente que também existe o sistema eleitoral misto, no qual os partidos também apresentam suas listas, mas este sistema combina votos proporcionais e majoritários em circunscrições eleitorais específicas – como ocorre na Alemanha.

Apesar de o modelo das listas ser algo relativamente simples, alguns locais podem incluir condições específicas para a construção dessas candidaturas, exigindo prévias democráticas internas nas legendas ou ainda

com a finalidade de priorizar a representatividade ou uma maior identidade entre partidos e eleitores. Exemplo disso pode ser visto na Bélgica que, no final da década de 90, foi o primeiro país da União Europeia que inseriu cotas de gênero na composição das suas listas buscando reduzir a desigualdade na representação política (DIAZ, 2003). Alguns sistemas também chamam atenção por oferecerem mais interferência dos partidos ou eleitores na composição das listas. No caso da Costa Rica, por exemplo, os partidos realizam primárias para definir quais são seus candidatos. Já o Peru prioriza a interferência do eleitorado e aceita o voto preferencial, no qual além do voto na lista completa, o eleitor também pode depositar um voto nominal em algum candidato de sua escolha (MARENCO, 2012).

Do mesmo modo, as fórmulas eleitorais influenciam os candidatos que serão eleitos e os partidos ou grupos que podem ser priorizados durante a disputa. O Método D'Hondt, por exemplo, não coloca cotas mínimas para conquistar cadeiras. Essa fórmula considera quantos votos cada partido recebeu e os divide por valores inteiros referentes a cada rodada, por exemplo, 1, 2, 3, 4 e assim sucessivamente. As cadeiras são então distribuídas de modo decrescente com base nessas subdivisões do total de votos que cada partido recebeu. A vantagem é que a distribuição, nesse caso, se sustenta nos mesmos divisores comuns, simplificando o cálculo eleitoral, conferindo maior proporcionalidade ao voto e ampliando a previsibilidade da disputa. Mas vale pontuar que esse modelo costuma beneficiar partidos maiores, já que o cálculo é mais sutil na subdivisão, garantindo as maiores taxas para essas legendas.

A Tabela 1 exemplifica como se dá esse cálculo. Considerando que há dez cadeiras a serem ocupadas, sua distribuição segue o valor decrescente da proporção de votos de cada partido. Entre parênteses está indicada a ordem na qual as cadeiras foram distribuídas. O resultado mostra que o partido A conquistou quatro cadeiras, o partido B ficou com três cadeiras, o partido C conquistou duas cadeiras, e o partido D ficou com apenas uma cadeira. Vale notar que, seguindo a ordem, o partido B e o partido D atingiram a mesma cota para a eleição do décimo candidato,

mas a regra define que, em casos de empate, a lista menos votada é privilegiada. Sendo assim, o partido D conquista a última cadeira disponível.

Tabela 1. Método D’Hondt

Divisor	Partido			
	A	B	C	D
1	10200 (1º)	6000 (2º)	3900 (4º)	1500 (10º)
2	5100 (3º)	3000 (6º)	1950 (9º)	700
3	3400 (5º)	2000 (8º)	1300	500
4	2550 (7º)	1500	975	375

Por outro lado, a Quota de Hare, também conhecida como método das maiores sobras, se sustenta com base na cota que um partido precisa alcançar para eleger seus candidatos. No Brasil, essa cota é o quociente eleitoral, e é calculada com base na divisão do total de votos válidos (representado pelo descarte de votos brancos e nulos) pelo número de cadeiras em disputa de um mesmo cargo. Uma vez definido esse valor, cada partido receberá o número de cadeiras referentes à proporção de votos que recebeu. Isso é feito por meio da divisão do total de votos que cada partido recebeu pelo quociente eleitoral daquele pleito. O número inteiro resultante dessa divisão é o número de cadeiras que o partido receberá. Caso alguma cadeira não seja alocada, é realizada uma segunda rodada de distribuição entre todos os partidos. Inicialmente serão eleitos apenas os candidatos que receberem votos equivalentes a, pelo menos, 10% do quociente eleitoral seguindo a ordem da votação nominal. Até 2018, as sobras eram distribuídas apenas entre os partidos que haviam alcançado o quociente eleitoral, e não havia quantidade mínima de votos para eleger algum candidato. A justificativa para essas mudanças é de aumentar a chance de partidos minoritários conquistarem alguma cadeira e de reduzir o impacto dos “puxadores de voto”, respectivamente. Em contrapartida, no entanto, criou-se o que chamamos de cláusula de desempenho, que exige que nas eleições nacionais para deputado federal partidos somem percentuais mínimos de votos, ou ele-

jam parlamentares em número mínimo de estados, para que tenham acesso a recursos públicos para sua estruturação e campanha.

O Brasil combina esses dois modelos. Primeiro é feito o cálculo do quociente eleitoral seguido do cálculo das sobras para distribuição das cadeiras. Para isso, o total de votos de cada partido é dividido pelo total de cadeiras que o partido recebeu na primeira divisão, acrescido do valor 1 (um), e as cadeiras são distribuídas seguindo a ordem decrescente das médias. Esse processo continua até acabarem as cadeiras.

Para demonstrar esse procedimento são usados como exemplo os dados da eleição para vereador da cidade de São Paulo em 2020. O quociente eleitoral – total de votos válidos dividido pelo número de vagas (55 vereadores na capital paulista) – daquele ano foi 92.213 votos. Na Tabela 2, abaixo, são apresentados o total de votos válidos de cada partido, o número de cadeiras que cada partido recebeu com base no quociente eleitoral, o número de cadeiras conquistadas com base no método das maiores médias e o total final de cadeiras de cada partido. A tabela demonstra que a possibilidade de eleger candidatos com base nas sobras consegue inserir partidos no sistema político que, apenas pelo quociente eleitoral, não conseguiriam conquistar uma cadeira, como é o caso do PSC, do Solidariedade e do PTB. Por outro lado, ao mesmo tempo que isso significa maior inclusão, tal técnica pode ser interpretada também como facilitadora da fragmentação do sistema partidário, principalmente no caso brasileiro, onde há mais de 30 partidos.

Tabela 2. Distribuição de votos pelo Quociente Eleitoral (QE)

Partido	Votos válidos	Vagas por QE	Vagas por média	Total
PT	653328	7	1	8
PSDB	623927	6	2	8
PSOL	444235	4	2	6
DEM	439714	4	1	5
REPUBLICANOS	324787	3	1	4
PODE	267254	2	1	3

Partido	Votos válidos	Vagas por QE	Vagas por média	Total
MDB	255384	2	1	3
PSD	255045	2	1	3
PATRIOTA	222631	2	1	3
NOVO	191665	2	0	2
PSB	180895	1	1	2
PL	166764	1	1	2
PSL	132791	1	0	1
PP	121324	1	0	1
PV	113885	1	0	1
PSC	81037	0	1	1
SOLIDARIEDADE	77100	0	1	1
PTB	74229	0	1	1

Total de votos válidos: 5.071.728

Total de Vagas: 55

Quociente eleitoral: $5.071.728/55 = 92.213$

Ficou demonstrado que o quociente eleitoral funcionava, até 2016, como uma cláusula de exclusão de partidos que não conseguiam alcançar o mínimo necessário para conquistar uma cadeira. Ou seja, ele definiu a capacidade eletiva dos partidos com base no total de votos de cada eleição e, assim, reduzia a previsibilidade da disputa e, com isso, colocava desafios para a estratégia de lançamento de candidatos e escolha do eleitor. Outro ponto que também gera questões relevantes sobre a capacidade eletiva dos partidos é a cláusula de barreira. Sua função, em tese, é a mesma do quociente eleitoral entendido como mecanismo de exclusão. A diferença é que ela pode ser definida previamente à eleição e não depende dos votos válidos para definição de sua cota.

A proposta de uma cláusula de barreira no sistema eleitoral brasileiro não é recente, principalmente para as disputas pela Câmara dos Deputados. Alguns projetos já propuseram votações mínimas que os partidos precisariam alcançar nacionalmente para que pudessem ocupar cadeiras legislativas, como 2% ou 5% de votos, pelo menos – o mais

famoso foi aprovado nos anos 90, para valer em 2006, e imediatamente após as eleições daquele ano foi dado como inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Basicamente, o que passamos a ter a partir de 2018 buscou reduzir o tamanho do sistema partidário e minimizar o efeito de “puxadores de votos”, como aconteceu, por exemplo, na eleição do deputado federal Enéas Carneiro, em 2002, cuja votação conseguiu angariar mais cinco cadeiras para seu partido, levando consigo quatro candidaturas com menos de mil votos num ano em que o quociente eleitoral era cerca de 300 mil.

Como já foi mencionado, uma das mudanças recentes, que entrou em vigor para as eleições de 2018, foi exatamente visando minimizar esses elementos. Segundo a regra, candidatos a deputado federal e estadual precisam conseguir, pelo menos, 10% do quociente eleitoral para poder ocupar uma cadeira. Ou seja, ainda que o partido consiga a cadeira, só poderá ocupá-la o candidato que receber a porcentagem mínima de votos definida pelo quociente eleitoral. Essa nova regra reduz também a recorrência de uma prática comum associada à regra: o voto de legenda, que consiste em votar apenas no número do partido, sem qualquer preferência por um nome específico. O efeito dessa nova regra é direto. Por exemplo, caso ela já estivesse em vigor em 2002, o candidato Enéas, mencionado anteriormente, teria ido sozinho para o Congresso, pois nenhum de seus pares de legenda tinham o equivalente a 10% de votos nominais. E, em 2018, seus efeitos foram sentidos quando a candidata Janaína Pascoal bateu o recorde da disputa por uma cadeira na Assembleia Legislativa de São Paulo ao conquistar mais de 2 milhões de votos e, devido à regra já em vigor, deixou de contribuir com uma bancada ainda maior para o seu partido, o PSL – isso porque alguns de seus companheiros de chapa foram nominalmente mal votados. Detalhe: sozinha ela teve votação para eleger 10 nomes no quociente eleitoral de cerca de 200 mil votos.

Paralelamente a isso, outra regra que entrou em vigor nas eleições de 2020 diz respeito às coligações, que consiste no acordo realizado entre partidos para lançar candidatos de forma conjunta. A nova legislação

proíbe a realização de coligação entre partidos para as disputas proporcionais. A possibilidade de realizar esse tipo de acordo afeta a quantidade de votos que o partido pode conquistar, mas também consiste em uma relação de apoio político pré-eleitoral. Dentro de um sistema multipartidário como o brasileiro, e no qual há uma multiplicidade de níveis de disputa e contextos, se lançar coligado com outra legenda pode trazer benefícios importantes ao partido como, por exemplo, conseguir eleger seu candidato em modelo proporcional de disputa – seguindo o quociente eleitoral – ou ainda se mostrar presente e atuante em uma disputa majoritária, mesmo que não lance candidatos. A proibição, portanto, impõe novos desafios aos partidos e eleitores, que precisam recalcular suas estratégias para conquistar o mínimo de votos necessários para eleger seus candidatos. Em 2020, essa regra já mostrou alguns efeitos, como o aumento no número de candidatos lançados, inclusive aos cargos majoritários. Apesar disso, seus principais efeitos serão percebidos mais a longo prazo, quando se espera que haja uma reestruturação do quadro partidário, com a possível redução no número de legendas ocupando instâncias de poder.

Outro debate bastante frequente a respeito do sistema eleitoral brasileiro tem a ver com o distrito eleitoral e sua magnitude. Ou seja, o tamanho do local no qual cada voto será computado e quantas cadeiras estão destinadas aos votos advindos desses distritos. Atualmente, no Brasil, municípios são os distritos dos vereadores eleitos para cada cidade, assim como os estados são os distritos dos deputados estaduais e federais eleitos em cada um deles, e seus votos são distribuídos como apresentado anteriormente, pelo modelo proporcional de lista aberta. Mas outros locais utilizam modelos distintos para a contagem de votos de seus candidatos e passou a ser questionada a aplicabilidade desses modelos também aqui no Brasil.

Um desses modelos é o voto distrital majoritário, no qual os distritos são subdivididos em unidades menores de acordo com o número de cadeiras que ele elege. Por exemplo, se um município elege dez vereadores, ele será subdividido em dez distritos, e em cada um deles será

eleito o vereador mais votado, seguindo o modelo majoritário utilizado para os demais cargos. Esse modelo pode ampliar a força de lideranças partidárias, e direcionar campanhas eleitorais que passam a ser orientadas por demandas locais mais específicas. Esse modelo é utilizado, por exemplo, no Reino Unido, no Canadá e nos Estados Unidos.

Outro é o modelo distrital misto, no qual o eleitor vota duas vezes para cada cargo, uma vez na lista disponibilizada pelo partido e outra no candidato de seu distrito. Esse modelo tende a priorizar vínculos em áreas específicas, e aumenta as chances de influência do eleitor sobre a decisão do voto. Isso porque mesmo que o candidato escolhido não seja eleito, ele ainda tem a possibilidade de influenciar a distribuição de cadeiras com base na lista de sua preferência. Sob a ótica dos partidos políticos, esse modelo amplia a importância de sua construção institucional e a formação de vínculos entre lideranças políticas e a população local. Locais como Alemanha e México se organizam dessa forma.

Por fim, um terceiro modelo que precisa ser mencionado é o que ficou conhecido como distritão. Ele chama especial atenção pois, recentemente, entrou em pauta nas discussões sobre reforma política no país, atraindo apoio de algumas lideranças e partidos políticos. Suas regras eliminam o voto de legenda e o quociente eleitoral, apresentados anteriormente, e são eleitos os candidatos mais votados no município ou estado. A principal consequência desse modelo é que ele reduz a capacidade de renovação política do sistema e, uma vez que o voto no partido perde a importância, são priorizadas estratégias mais personalistas de lançamento de candidatos. Com isso, os vínculos eleitorais se tornam mais pessoais, podendo afetar a estabilidade do sistema como um todo. Esse modelo é comum em países como o Afeganistão e a Jordânia.

A variedade de modelos e fórmulas eleitorais demonstradas até aqui deixam claro como mudanças, por menores que sejam, trazem consequências significativas para a organização do sistema como um todo e afetam diretamente o cálculo para a participação de partidos e eleitores. A definição de quais serão as regras vigentes está relacionada com os interesses desses atores, mas também com o contexto particular de cada

país. Ou seja, é preciso também considerar as particularidades da construção do regime democrático vigente, pois o bom funcionamento de regras específicas em um determinado país não garante a mesma taxa de sucesso em outras localidades. Sendo assim, o debate sobre reformas políticas precisa trazer consigo as ponderações sobre expectativas a longo prazo sustentadas na construção política de cada regime.

CONCLUSÃO

Neste trabalho foram apresentadas, resumidamente, as principais regras que definem o funcionamento das eleições no Brasil e seus efeitos sobre o resultado eleitoral. Ficou demonstrado como as regras de lançamento de candidatos e o cálculo escolhido para a decisão dos vencedores interferem na decisão do voto e podem alterar o resultado das eleições. A comparação com os demais contextos e as considerações sobre pontos positivos e negativos de cada uma dessas regras evidenciam esse impacto e reforçam a necessidade de saber como as decisões são tomadas e quem elas podem ou não privilegiar.

As mudanças no sistema eleitoral são de extrema importância, pois refletem demandas dos atores políticos. Os estímulos para as mudanças podem ser para facilitar a busca pelo poder de elites que querem maximizar suas chances eleitorais. Mas também podem estar relacionados aos interesses individuais com a capacidade representativa do voto, e com comprometimento ideológico e valores democráticos (RENNICK, 2018). Isso ocorre pois, ainda que a ação principal dependa do grupo no poder, ela também depende da opinião pública e do retorno da sociedade sobre tais demandas ou aprovações. Ou seja, ao tratar sobre os impactos do formato do sistema eleitoral é igualmente importante pensar seus efeitos a longo prazo, e não apenas em sua condição de favorecer grupos de interesse específicos, assim como o impacto que tais atos podem exercer sobre a opinião do eleitorado. E é também por isso que os debates a respeito de reformas políticas e mudanças nesse conjunto de regras é regularmente tratado.

Como já foi mencionado, o Brasil passou por mudanças recentes, e alguns dos seus efeitos serão vistos apenas a longo prazo. Exemplos disso são a proibição de coligação e a cláusula de barreira que foram definidas para a eleição de cargos proporcionais. Por tratarem da capacidade competitiva e inclusividade do sistema partidário, elas acabam por afetar diretamente o tamanho dos partidos e, conseqüentemente, sua capacidade de realizar alianças políticas e sua gestão do setor público. Isso porque o resultado final, principalmente no caso de disputas proporcionais, depende da ação de partidos e eleitores, que irão garantir a viabilidade eleitoral de candidatos específicos.

Essa reflexão deixa em evidência outro ponto importante a ser considerado no debate sobre o sistema eleitoral, que é sua relação com a construção do sistema partidário, pois é com base nessas regras que o sistema partidário se sustenta e a coordenação eleitoral acontece. As regras definidas para cada disputa são mais um componente nas estratégias dos atores políticos, seja na construção das listas e no lançamento de candidatos específicos, seja durante o processo de decisão do voto pelo eleitor, que pode levar em consideração as chances de vitória e a capacidade representativa dos candidatos disponíveis. Essa interação se torna ainda mais complexa em um sistema multipartidário, uma vez que quanto mais opções de partidos e candidatos são lançadas, mais disperso pode ser o voto e menos previsível é o resultado eleitoral.

Por fim, o que fica demonstrado é a relevância de pensar reformas políticas de forma cuidadosa e acurada, pois essas regras alteram todo o funcionamento do processo eleitoral e isso traz conseqüências diretas para a realização de políticas públicas e, conseqüentemente, a capacidade representativa do regime democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COLOMER, J.M. *Handbook of electoral system choice*. Palgrave Macmillan, 2004.

DIAZ, M. M. As cotas fazem diferença? Ações positivas no parlamento belga. *Revista Opinião Pública*, v. 9, n. 1, 2003.

GROFMAN, B. Prefácio. In: COLOMER, J.M. *Handbook of electoral system choice*. Palgrave Macmillan, 2004.

HERRON, E.S.; PEKKANEN, R.J.; SHUGART, M. S. *The Oxford handbook of electoral systems*. Oxford University Press, 2018.

LIJPHART, A. *Electoral systems and party systems*. New York and Oxford: Oxford University Press, 1994.

LIMA Jr. O. B. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

LIMA Jr. O. B. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Jorge Zahar Editor, 1997.

MARENCO, A. Reformas eleitorais na América Latina: grandes expectativas, poucos casos, resultados perversos. *Sociologias*, vol.14, n.31, 2012.

NICOLAU, J. As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira. *Dados*. v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997.

NICOLAU, J. *Sistemas eleitorais*. 6ª Edição. FGV, 2012.

NICOLAU, J. Os sistemas eleitorais. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.) *Sistema política brasileiro: uma introdução*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2015.

REIS, F.W. (org.). *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. SP: Símbolo, 1978.

RENWICK, A. electoral system change. In: HERRON, E.S.; PEKKANEN, R.J.; SHUGART, M. S. *The Oxford handbook of electoral systems*. Oxford University Press, 2018.

SANDES-FREITAS, V. E. V. de. *Alianças partidárias nos estados brasileiros: das coligações às coalizões de governo*. Tese (doutorado) – Unicamp, Campinas, 2015.

VASQUEZ, V. Ao vencedor, a prefeitura: competição em eleições municipais (1996-2012). 1 recurso online (140 p.). Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2016.

VASQUEZ, V.; ARQUER, M. Direita avança e número de candidatos cresce em 41% dos municípios. *Observatório das eleições/UOL*. 4 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/observatorio-das-eleicoes/2020/10/04/direita-avanca-e-numero-de-candidato-cresce-em-41-dos-municipios.htm>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

Referências externas

Sites

www.tse.jus.br

<https://cepespdata.io>

www.cesop.unicamp.br

<https://observatoriodaseleicoes.com.br>

Documentários

Arquitetos do poder, de Alessandra Aldé e Vicente Ferraz (2010)

Explicando: O poder do voto. Série exibida pela Netflix.

3.2 PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Marcela Tanaka

INTRODUÇÃO

Desde que existe a necessidade de delegar poder, de otimizar decisões, representar interesses e gerenciar o sistema político também existem, em alguma medida, os partidos políticos. Isto é, desde que saímos das ágoras, um instrumento de organização de ideias e interesses precisou ser criado. Os partidos nascem a partir do momento em que se reconhece que o sistema político é autônomo o suficiente em sua estrutura para que seja necessária uma divisão do trabalho. Nesta divisão compete a uma parcela da população participar do processo de tomada de decisão que deve incluir aqueles aos quais essas decisões dizem respeito.

O partido, como conhecemos hoje, tem origem no século XIX na Europa e nos Estados Unidos (OPPO, 2000). Em geral, sistemas políticos, especialmente regimes democráticos e representativos, não funcionam sem partidos. Duverger (1954), sociólogo e cientista político francês, argumenta que o desenvolvimento dos partidos se deu associado ao desenvolvimento das democracias, sobretudo no que tange o sufrágio universal e as prerrogativas parlamentares. Ou seja, os partidos aparecem juntamente à formação de governos representativos, mas não apenas. Eles surgem porque o desenvolvimento civil e social levou à incorporação de diversos setores sociais no sistema político. De maneira mais

breve, “o nascimento e o desenvolvimento dos partidos estão ligados ao problema de participação, ou seja, ao progressivo aumento da demanda de participação no processo de formação das decisões políticas” (OPPO, 2000, p. 899). Bryce (1921, p.119, em tradução livre), resume o papel dos partidos afirmando que “partidos são inevitáveis. Nenhum país livre e grande passou sem eles. Ninguém mostrou como o governo representativo poderia ter funcionado sem eles. Eles fazem ordem surgir do caos de uma multitude de eleitores”.

O que argumentamos aqui é que os partidos políticos, entre muitas outras funções das quais discorreremos mais adiante, resolvem um problema fundamental de ação coletiva nas sociedades contemporâneas. Por exemplo, imaginem-se no Brasil, que atualmente está na casa dos 209 milhões de pessoas, tendo que decidir sobre uma política pública específica. Em vias de exemplo, pensemos a recente aprovação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica). É bastante plausível que muitos desses 200 milhões de brasileiras e brasileiros tenham uma opinião sobre o fundo e queiram opinar sobre a constitucionalização dele ou não. Agora imaginem que apenas 10% do total da população realmente disponha de tempo e vontade de ir até o Congresso Nacional para discutir essa questão. Isso significa que 2 milhões de pessoas fariam no Plenário da Casa. Se cada uma tivesse apenas um minuto para apresentar seu ponto de vista, demoraria o equivalente a 3,9 anos para que todos falassem. Isso, em princípio, já gerou um primeiro problema: tempo hábil. É inviável demorar tantos anos para discutir apenas uma política. O segundo problema é: e depois que todos falam, quem decide? Em termos democráticos, todos teriam direito ao voto, mas teriam todas essas 2 milhões de pessoas escutado os pontos de todas as outras? Seria um voto informado? E qual a qualidade da informação que é possível extrair em apenas um minuto de argumentação?

Esse exemplo ilustra, portanto, que é necessário: (1) otimizar o tempo de tomada de decisão, (2) organizar e canalizar os interesses em opções que representem os pontos divergentes e (3) garantir tempo para o

aprofundamento e estudo das questões a serem decididas e aprovadas. A forma como as sociedades encontraram de resolver esse impasse foi a criação desta organização, ou instituição, capaz de coordenar esses processos: o partido político.

Dado que os partidos são importantes, é necessário entender o que eles são e o que eles não são. Essa distinção é necessária porque engloba o debate sobre as responsabilidades, deveres e limitações que são impostas ao sistema político por meio dos partidos. Em outras palavras, não é porque uma agremiação se parece com um partido que ela é um partido. Alguns exemplos: uma associação de bairro, ainda que tenha eleições internas, mandatos relativamente fixos e decida questões importantes que se refiram a um conjunto de pessoas não significa que seja um partido político. O mesmo funciona para as votações de chapas para a presidência de clubes de futebol, grêmios estudantis e centros acadêmicos.

Indo um pouco mais a fundo, seguindo a teoria de Sartori (1982): (1) o partido não é uma facção, isto é, os partidos possuem uma função e desempenham papéis, são veículos de vantagens coletivas e não individuais e ligam os eleitores ao governo; (2) o partido, como o nome indica, é parte de um todo pluralista, ou seja, ainda que represente uma parcela da população, deve ser capaz de incorporar o dissenso e ter em vista o interesse geral; e (3) o partido é um canal de expressão, isto é, é o instrumento por excelência da representação do povo dentro do parlamento. É a instituição que organiza a opinião pública, os interesses da população e os canaliza para os meios formais dentro dos governos. Em outras palavras, o partido político é o meio de campo que traduz as preferências da massa em políticas públicas (KEY, 1961).

Logo, uma definição mínima, bastante útil para início de conversa é que “um partido é qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições (livres ou não), candidatos a cargos públicos” (SARTORI, 1982, p.85). Por essa definição é que fica evidente porque as chapas que concorrem a diversos cargos não são partidos: porque não selecionam candidatos a cargos públicos. O mesmo vale para os grupos de pressão, de *lobby*

e igrejas, por exemplo, que atuam nos parlamentos não só brasileiros como no mundo. Ainda que sejam grupos ou associações políticas e que controlem e mantenham instrumentos de governo, esses mesmos grupos não cumprem com todos os critérios necessários para que sejam um partido político. Reiteramos essa informação porque é vital compreender que uma das principais características do partido político é sua legitimidade em atuar dentro do sistema político elegendo candidatos aos cargos públicos.

Evidentemente há casos em que partidos políticos atuam fora do sistema político. Por exemplo, chapas a centros acadêmicos que são ligadas a um partido x ou y. Isso não significa que aquela chapa formada naquele ano específico tenha prerrogativas parlamentares dentro de uma câmara de vereadores. O caso brasileiro é um entre vários outros que não permite que um candidato possa concorrer independentemente, ou seja, fora de uma legenda regulamentada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Isso torna a compreensão dos partidos no Brasil algo ainda mais fundamental, visto que não há formulação, implementação e avaliação de políticas públicas que não perpassem o crivo partidário.

HISTÓRIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Nesta seção buscaremos explorar o desenvolvimento dos partidos brasileiros do Período Imperial até a Pós-Redemocratização.

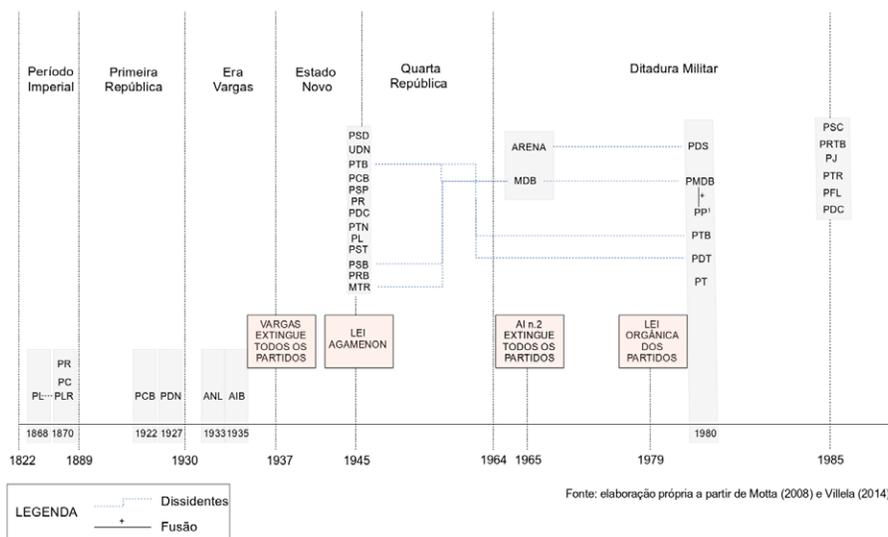
Voltemos um pouco na história para apresentar o cenário desde o Período Imperial (1822-1889) até a Ditadura Militar (1964-1985). A Figura 1 abaixo mostra os principais partidos que se formaram no Brasil durante o período. O ponto de partida da vida partidária brasileira se dá com a abdicação de Dom Pedro I em 1831. De um lado, o Partido Liberal (PL), que concentrava os republicanos e que depois daria origem ao Partido Liberal Radical (PLR) e ao Partido Republicano (PR), e, do outro, o Partido Conservador (PC), mais favorável à Constituição de 1824.

Esse sistema partidário perdurou até a instalação do regime republicano, em 1889. É também nesse período que a federalização do país

garantiu autonomia aos estados para se autogovernarem. É a partir dessa constatação que os partidos nacionais perdem expressão frente aos partidos estaduais. Juntos, o Partido Republicano Paulista (PRP – 1873) e o Partido Republicano Mineiro (PRM – 1888) protagonizaram o que ficou conhecido como “política do café com leite”, em que a Presidência da República era alternada entre os candidatos de São Paulo e Minas Gerais.

Com o enfraquecimento da política dos governadores, o cenário da política nacional volta à tona e os principais partidos do período são o Partido Comunista Brasileiro (PCB – 1922), que apesar de sua história cheia de obstáculos é um dos partidos mais antigos ainda existentes no Brasil; e o Partido Democrático Nacional (PDN – 1927), que havia incorporado políticos cujo objetivo era combater as eleições fraudulentas resultantes da “política do café com leite”.

Figura 1. Partidos políticos brasileiros (1822-1985)



Fonte: Elaboração própria a partir de Motta (2008) e Vilela (2014).

O fim desse sistema chega junto com a Revolução de 1930 e a partir da Constituição de 1934 três partidos passam a atuar na política bra-

sileira: a Aliança Nacional Libertadora (ANL – 1935). sob liderança de Luís Carlos Prestes; a Aliança Integralista Brasileira (AIB – 1933), tendo Plínio Salgado à sua frente; e o já conhecido PCB. Importante passo nesse período é que aliancistas e integralistas trouxeram de volta o enfoque nacional de mobilização política, incorporando as massas populares e desafiando o elitismo e a apatia da opinião pública (MOTTA, 2008).

Em 1937, Getúlio Vargas instaura o Estado Novo a partir do golpe de 10 de novembro do mesmo ano e extingue todos os partidos. Vargas não era afeito aos partidos e passou a atuar sem eles, caracterizando-se uma ditadura pessoal.

A vida partidária no país passa a ser restituída por meio do Decreto-lei 7586 de 28 de maio de 1945 (Lei Agamenon), ao final do governo Vargas. Essa lei colocou fim aos partidos estaduais, condicionando o registro do partido à sua atuação em nível nacional. O breve período democrático entre 1945 e 1964 foi importante porque foi a primeira vez que os partidos passaram a atuar de forma nacional, ainda que de maneira pragmática.

Mas, embora houvesse altos níveis de identificação partidária e de aceitação popular (CARVALHO, 2009), o sistema não rompeu completamente com as estruturas do Estado Novo (SOUZA, 1990). Além disso, a competição política ainda era limitada devido à baixa aceitação das regras do jogo e da alta restrição imposta à oposição (KINZO, 2004). As principais legendas do período foram o Partido Social Democrático (PSD – 1945), a União Democrática Nacional (UDN – 1945) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB – 1945). Outro partido importante foi o PCB, que apesar de ter seu registro cassado em 1947, manteve-se na ilegalidade até 1980. À época do golpe de 1964, havia outros 13 partidos em atuação, além da UDN, PSD e PTB¹.

1 A lista completa dos partidos de 1945 a 1964, seus estatutos e história pode ser encontrada no site do TSE <<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/historico/registros-de-partidos-politicos-1945-a-1979>> e a lista dos partidos atuais está neste endereço: <<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 19 fev. 2021.

A partir da derrota do governo militar em vários estados nas eleições gerais de 1965, o Executivo atuou cancelando os registros de todos os partidos existentes e os extinguiu pelo Ato Institucional nº 2, durante o mandato do Presidente Castello Branco. A partir de então institucionalizou-se um bipartidarismo artificial entre a Aliança Renovadora Nacional (ARENA – 1965), partido do governo militar, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB – 1965), que agrupou a oposição oriunda dos quadros do PTB, PSB e MTR. Assim, durante quase 15 anos ARENA e MDB foram os dois únicos jogadores permitidos na disputa pelo poder político.

Em 1979, pela Lei nº 6767 de 20 de dezembro, também conhecida como [Lei Orgânica dos Partidos Políticos](#), o bipartidarismo forçado chegou ao fim, dando espaço para a criação das legendas que existem até os dias de hoje.

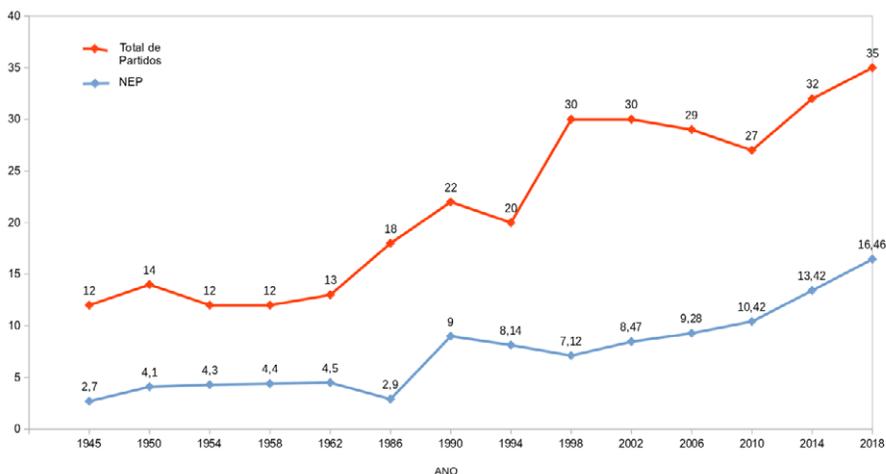
A Figura 2, a seguir, sintetiza o quadro partidário brasileiro de 1980 até 2020.

De 1980 até hoje muita coisa mudou em nosso sistema de partidos, muitos foram criados, outros se fundiram, outros deixaram de existir. Da ARENA surge o PDS, que entre tantas transformações está no cerne do atual Progressistas. Do MDB surgem novos partidos mais moderados, ao centro, tal como o PSDB. Por outro lado, a esquerda reaparece: o trabalhismo de Getúlio se dividiu entre o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro – 1981) de Ivete Vargas e o PDT (Partido Democrático Trabalhista – 1981) de Leonel Brizola. Na ala progressista, especificamente ligada ao sindicalismo do ABC paulista, surge o Partido dos Trabalhadores (PT – 1980), que tem entre seus dissidentes só partidos mais à esquerda do espectro político brasileiro, como o PSOL (Partido Socialismo e Liberdade).

Fato é que, apesar da dificuldade crescente para a criação de novas legendas, elas não param de surgir. Os partidos considerados grandes não possuem mais de 10% de Deputados Federais na Câmara dos Deputados. Isso significa que a expansão do número de partidos e, principalmente, do número efetivo de partidos têm tornado a governabili-

ao passo que a média brasileira no mesmo período é muito superior, na casa dos 8,08. Além disso, se olharmos atentamente, é possível observar que existem partidos para todos os gostos em nosso sistema. Faz-se necessário perguntar, entretanto, se há a necessidade de todos eles. Se retomarmos uma das características de um partido político, que é a representação e canalização de interesses, todas as atuais 35 legendas são tão diferentes assim entre si? Ou estamos falando de uma disputa de poder pelo acesso e controle dos instrumentos de governo e fatias de financiamento partidário? Não há uma resposta definitiva para esses questionamentos, mas o que sabemos é que tem sido cada vez mais difícil para a sociedade saber a quem recorrer quando precisa ativar os mecanismos de representação; ao mesmo tempo que tem sido também cada vez mais complexa a teia da política em torno dos assuntos públicos, da *coisa pública*.

Gráfico 1. Números absolutos e efetivos de partidos para a Câmara dos Deputados no Brasil (1945-2020)



Fontes: Elaboração própria a partir de Nicolau (2004); Dantas, Mesquita e Tanaka (2018); FGV CEPESP, TSE e FAGANELLO (no prelo)

PARA QUE SERVE UM PARTIDO POLÍTICO?

Agora que mostramos o que é um partido e como os partidos se desenvolveram no Brasil, fica a pergunta: para que eles servem? Segundo Amaral (2013, p.12), os partidos políticos possuem três funções específicas: “(1) Estruturar a competição eleitoral; (2) Agregar interesses; (3) Governar e conduzir os trabalhos legislativos”. Para que cada uma dessas funções seja cumprida é necessário que o partido possua uma organização interna capaz de ser responsável por essas funções. Discorreremos sobre o funcionamento dos partidos de acordo com as regras brasileiras.

Em termos de estrutura de competição, para além da arena eleitoral, cabe ao partido pelo menos duas funções importantíssimas: a seleção de quem vai competir, isto é, quem pode ser candidato, e a distribuição dos recursos de campanha. Aqui é imprescindível a função dos presidentes do partido, das estruturas partidárias e das regras internas de seleção de candidaturas. Isso porque um partido pode ser organizado em Diretório ou Comissão Provisória e cada uma dessas estruturas garante maior ou menor controle por parte da elite dirigente sobre a lista de candidaturas e o acesso aos recursos. O Diretório é uma organização mais complexa, exige maior número de filiados e participação por parte dos membros. É, em geral, o vínculo mais formal e institucionalizado e onde a vida partidária acontece (GUARNIERI, 2011). Por outro lado, a Comissão Provisória é instituída pela direção estadual do partido e tem um tempo-limite de atuação – 90 dias. De maneira geral, partidos mais conservadores tendem a concentrar mais poder, organizando-se mais em Comissões Provisórias do que em Diretórios (BRAGA; RODRIGUES-SILVEIRA; BORGES, 2013). A diferença entre uma e outra estrutura incide diretamente na capacidade do partido de se organizar em determinada cidade e de garantir a distribuição de recursos entre seus candidatos. De maneira geral, selecionar candidatos e distribuir recursos são prerrogativas que conferem ao partido capacidade de organizar a lista partidária

informalmente. Isso demonstra que, embora nosso sistema seja de lista aberta, os partidos importam porque têm poder decisivo tanto sobre *quem* pode concorrer quanto sobre *a quantia* que receberá para financiar sua campanha.

Sobre agregar interesses, discutimos em maiores detalhes na introdução, mas para além do sistema formal, dentro dos parlamentos, é também nessa função que os partidos dialogam diretamente com a sociedade civil. Ou seja, é quando se aproximam de outros atores políticos importantes, sejam eles movimentos sociais, sindicatos, igrejas etc. Retornemos ao exemplo do Fundeb³. Antes mesmo de ir a plenário para votação, a comissão especial da Câmara dos Deputados realizou debates públicos importantes que incluíram setores organizados da Educação, desde gestores como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a estudantes via União Nacional dos Estudantes (UNE), até acadêmicos, representados pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped). Essa participação no processo que levou à constitucionalização do Fundeb só foi viabilizada porque os partidos que estavam na Comissão convocaram as audiências públicas. Isto é, para além de agregar os interesses na arena eleitoral e representá-los diante o parlamento, os partidos também têm a função de levar a sociedade civil para discutir políticas públicas de interesse dentro do parlamento.

Por fim, partidos governam e conduzem trabalhos legislativos. Nesse aspecto é fundamental reconhecer o funcionamento interno ao parlamento, sendo um dos mais importantes, as Comissões. Os partidos têm buscado ocupá-las de “forma estratégica” (VASQUEZ, 2020, p. 20).

3 Sobre o processo de tramitação do FUNDEB recomendamos a leitura dos artigos a seguir: *A cara do novo FUNDEB: o papel da Comissão Especial para a construção da maioria*, disponível em < <https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/a-cara-do-novo-fundeb-o-papel-da-comissao-especial-para-a-construcao-da-maioria/>>, e *O FUNDEB permanente é filho do Congresso Nacional com a Sociedade Civil*, disponível em < <https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/o-fundeb-permanente-e-filho-do-congresso-com-a-sociedade-civil/>>. Acessos em: 20 fev. 2021.

Assim, as legendas buscam ocupar as Comissões e interferir nas discussões que são feitas dentro delas. Ou seja, para além da coordenação evidente, descrita na Introdução, os partidos atuam nos bastidores, sendo as Comissões um lugar privilegiado de discussão e tomada de decisão⁴. É no interior delas que se discutem as políticas que serão votadas. A proposição, alteração e aprovação de políticas públicas dependem do crivo dos partidos que compõem essas Comissões, sendo o voto do relator, importantíssimo.

COMO ESTUDAR PARTIDOS POLÍTICOS – TEORIA E PRÁTICA

Cento e dez anos atrás o sociólogo Robert Michels lançava um livro que tem repercussão até hoje sobre a forma de pensar os partidos políticos. Em *Sociologia dos Partidos Políticos* (1982 [1911]), o autor é pioneiro em analisar a organização interna dos partidos e cunha uma expressão até hoje debatida e avaliada: a “Lei de Ferro da Oligarquia”, que pode ser resumida em “quem diz organização, diz oligarquia” (MICHELS, 1982, p.238). Essa “Lei de Ferro” diz respeito à criação de uma burocracia partidária que teria à sua frente dirigentes partidários cuja principal preocupação seria manter-se em suas posições mais do que lutar pelas razões pelas quais o partido tenha sido fundado. A consequência prática e a preocupação teórica é que essa burocracia afastaria os apoiadores do partido, ou a sua base partidária, da legenda. Isso significaria que, alcançada essa autonomia partidária, seria muito difícil que o partido fosse capaz de manter alguma democracia interna que a substituição de uma elite, de um dirigente, nada mais fosse que a troca de seis por meia dúzia.

4 Para entender melhor o papel das Comissões Temáticas, recomendamos ouvir o podcast *A importância das Comissões Temáticas no Congresso* da série *Polítiquês* do jornal Nexo. Disponível em: < <https://www.nexojornal.com.br/podcast/2019/02/17/A-import%C3%A2ncia-das-comiss%C3%B5es-tem%C3%A1tica-no-Congresso>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

É com essa preocupação em mente que Duverger (1954) desenvolve uma tipologia teórica dos partidos políticos a partir de alguns casos europeus. Os dois tipos principais são os *partidos de quadros* e os *partidos de massa*. Amaral (2013) sintetiza as principais características desses dois tipos de partidos, o primeiro teria seis características básicas: (1) sua origem é interna ao parlamento; (2) organização interna pouco intensa; (3) a estrutura partidária nacional é descentralizada e há uma fraca articulação entre as instâncias partidárias; (4) poucos critérios evidentes para a adesão ao partido; (5) o financiamento partidário é atrelado a alguns e poucos doadores e (6) o poder de decisão é concentrado na elite parlamentar. Já o segundo tipo de partido é caracterizado pela participação de um número grande de trabalhadores. Quase que oposto ao partido de quadros, o partido de massas tem como características: (1) sua origem é de fora do parlamento; (2) a organização interna é muito intensa e existe articulação entre as instâncias do partido; (3) o financiamento é geralmente coletivo e dependente dos membros do partido; (4) a ideologia tem um peso importante e (5) os parlamentares são subordinados ao partido.

Essas teorias ajudam a localizar os partidos brasileiros e orientam estudos que buscam compreender quem são essas instituições tão importantes para o funcionamento democrático. Assim, alguns trabalhos acadêmicos se debruçaram sobre os partidos brasileiros e discutem se eles caberiam nesse modelo europeu. Tradicionalmente os partidos que protagonizaram as disputas presidenciais de 1994 a 2014⁵, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido dos Trabalhadores (PT), têm sido enquadrados nessa tipologia.

Os tucanos passam a pensar na construção do partido dez anos antes de sua criação, em 1978, mas a ruptura final com o MDB, de onde

5 Para aqueles que queiram se aprofundar em outras formas de fazer política recomendamos dois documentários: “[Arquitetos do Poder](#)” (2010) de Vicente Ferraz e Alessandra Aldé, que trata do *marketing* político, eleitoral e o papel da mídia; e o documentário “[Porta a Porta – a política em dois tempos](#)” (2011) de Marcelo Brennand que mostra o cotidiano das eleições em um pequeno município.

boa parte de seus primeiros quadros vieram, se deu no início dos anos 1980, com a candidatura de Fernando Henrique Cardoso (FHC)⁶ para o Senado (CURI, 2020). Não só sua origem como o funcionamento do partido e outras características mostram que o caso nacional de um partido de quadros poderia ser exemplificado pelo PSDB⁷.

Por outro lado, historicamente, como discutem duas cientistas políticas brasileiras Keck (1991) e Meneguello (1989), o PT seria o exemplo de partidos de massas durante seus anos iniciais. Isso porque teria surgido, por exemplo, com fortíssima inserção social, nascido com base sindicalista no ABC paulista, teria sido capaz de se organizar e garantir mecanismos de democracia interna, até então ausentes em outros partidos de sua época, tal como o MDB (BIZZARRO NETO, 2013). Assim, o PT se colocava próximo às bases, ligado à sociedade e permissivo – em suas instâncias deliberativas – aos mecanismos de controle dos dirigentes (RIBEIRO, 2010).

As teorias se desenvolvem porque precisam dar conta de explicar novos fenômenos, assim, não só os partidos brasileiros foram se modificando e se adaptando às exigências da democracia, como os estudiosos de partidos passam a pensar novas formas de explicar essas instituições. Seria o caso do próprio PT, que a partir da vitória de Lula em 2002 teria “caminhado ao centro”, ou seja se tornado mais moderado ideologicamente (AMARAL, 2003; SAMUELS, 2004).

Essa mudança teria uma explicação teórica da tipologia de partidos, desenvolvida por Kirchheimer (1966): seria o *partido pega-tudo* (*catch-all*). Segundo o autor, o partido *catch-all* teria passado por um estágio de moderação da ideologia, ou até mesmo seu desaparecimento, e as

6 A quem se interesse sobre a trajetória política dos presidentes, recomendamos a série de podcasts *Presidente da Semana*, do jornal Folha de S. Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/05/ouca-todos-os-episodios-disponiveis-do-podcast-presidente-da-semana-sobre-os-presidentes-do-brasil.shtml>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

7 Para mais informações sobre o PSDB e sua inserção no sistema partidário ver: Arquer (2020).

lideranças partidárias passam a ter mais força em relação à militância de base. Eleitoralmente é o partido que busca entrar em todas as classes sociais e que passa a comportar interesses muito variados. Com a crescente robustez e participação de profissionais e especialistas dentro dos partidos e a mudança na forma de comunicação política, surge um quarto tipo de partido, chamado de *profissional-eleitoral* (PANEBIANCO, 1988). Esse tipo de partido está muito mais ligado às estruturas internas dos partidos que os anteriores. Por fim, a tipologia clássica de partidos abarca ainda um último tipo, o *partido cartel* (KATZ; MAIR, 1995). Esses partidos seriam caracterizados pela sua estreita ligação e dependência do Estado para sua sobrevivência. Isto é, são partidos que invertem a lógica da existência do partido e passam, quase sempre, a preferir manter-se dentro das estruturas estatais do que ser o elo com a sociedade. Além disso, são partidos que atuam de forma cartelizada, de modo a barrar a entrada de competidores externos a eles. Isto porque qualquer outro partido que ocupasse espaços no Estado faria com que a fatia do bolo de cada partido que já estivesse lá diminuísse. Assim, esse último tipo de partido sublinha uma das características essenciais que torna o partido um partido: a sua face pública.

Evidentemente, essa tipologia funciona mais como um guia para classificar os partidos do que como se fosse algo rígido, tampouco é uma escala evolutiva em que o partido deve passar por todos os estágios. Também é necessário ter cautela com afirmações normativas de que um seria melhor que o outro. Novamente retornamos ao exemplo do PT: em sua origem era classificado como um partido de massas, depois passa a ser entendido como um partido *catch-all* e há, hoje em dia, quem diga que ele tenha se cartelizado. O PSDB não fica muito atrás. Apesar de ter nascido no berço do parlamento, também teve que abdicar de certos preceitos ideológicos, tais como o parlamentarismo, e hoje é muito mais próximo do Estado do que foi em sua fundação. Isso significa que os partidos estão em constante mudança e desenvolvimento, se adaptam às novas demandas da sociedade e da democracia. Além disso, sofrem

influência de fatores sociais, culturais e políticos, o que torna o sistema partidário algo sempre em movimento, em transformação.

Não é à toa que mais recentemente, especialmente depois dos anos 2000, muitos trabalhos tenham se voltado novamente a analisar caso a caso os partidos brasileiros. Muito em voga hoje em dia, os partidos conservadores e os ligados às igrejas têm recebido uma atenção especial da mídia e da opinião pública. Mainwaring, Meneguello e Power (2000) mostram quais são esses partidos conservadores, estudam sua importância no contexto político e social no Brasil, fugindo um pouco da tradição sobre os estudos das legendas de esquerda. Cassotta (2019) e Cerqueira (2017) estudam o PSC e o Republicanos, respectivamente, buscando jogar luz sobre o fenômeno da intersecção da política com a religião intermediado pelos partidos políticos. A lista poderia ser muito mais longa, mas o importante é notar que existe um lugar de conhecimento que explica os partidos no Brasil e que argumenta que existe uma certa ordem, um padrão que valha a pena investigar.

Assim, entender as teorias por trás dos partidos torna a compreensão de seu funcionamento interno algo possível de ser comparado e, talvez, até certo ponto previsível. Por exemplo: quais as prerrogativas que um líder em um partido determinado tem que não existem em outro? E qual o reflexo dessa diferença de atribuições de poder na democracia interna do partido e no parlamento? Ser mais ou menos rígido em sua estrutura torna os congressistas do partido mais ou menos sujeitos à disciplina partidária? Em termos práticos: como é possível saber se o deputado X vai votar de acordo com o que orienta o partido em uma votação importante no plenário? A teoria sempre vem para colaborar com essas questões e tornar o mundo da política menos turvo. No fim, teoria e prática se misturam, porque a teoria leva a um conhecimento e a uma aplicação melhores da prática. Se os partidos colocam ordem no caos da opinião pública, a ciência colabora com o caos da compreensão dos processos políticos, tornando o acesso e a utilização desses instrumentos menos complicados.

CONCLUSÃO

Voltamos ao começo destacando os principais pontos deste texto. O primeiro deles é que os partidos são fundamentais para o funcionamento democrático, não só brasileiro como em todas as democracias, sobretudo representativas. Em segundo lugar, o partido é uma instituição que tem se desenvolvido ao longo da História, tem se adaptado às mais variadas democracias, à modernidade e às necessidades do mundo contemporâneo. Ou seja, influências internas, sociais, e culturais são capazes de mudar a organização do partido. Tipologias de partido são atualizadas conforme as legendas criam novas formas de se colocar na política e no mundo. No Brasil, existem partidos desde o Período Imperial e, entre muitas modificações constitucionais e leis partidárias, uma coisa foi constante: em todos os períodos democráticos brasileiros houve a criação e participação de partidos nos processos políticos, em maior ou menor grau de organização, democracia, transparência e competitividade. Além disso, conforme vimos no exemplo do FUNDEB, os partidos têm papéis importantes tanto para agregar os interesses, levá-los para discussão dentro do parlamento, quanto para dialogar com a sociedade civil.

Por fim, compreender o que é um partido, de onde ele veio, para que ele serve e como estudá-lo garante maior convicção de como agir perante o sistema político. Entender quem são as elites partidárias, de que maneira um partido recruta um candidato, quais as chances que ele ou ela tem de ser eleito, quanto financiamento é necessário para ter chance de uma cadeira e como o partido tende a distribuir recursos, dá a chance do cidadão leigo, que atua fora da política institucional, de poder demandar mais do sistema. Saber como opera a instituição que, por excelência, é o lugar de representatividade é conhecer o caminho das pedras que leva até o objetivo pretendido, seja ele um maior repasse de verbas para a Educação, por exemplo, ou como pedir emendas orçamentárias aos parlamentares, ou como participar diretamente dos

processos decisórios de interesse da gestão política do município, estado e da União.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÁNTARA SÁEZ, M.; FREIDENBERG, F. Partidos políticos na América Latina. *Opinião Pública*, v. 8, n. 2, p. 137–157, out. 2002.

AMARAL, O. E. DO. *A estrela não é mais vermelha: as mudanças do programa petista nos anos 90*. São Paulo: Garçoni, 2003.

AMARAL, O. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista Debates*, v. 7, n. 2, p. 11, 23 ago. 2013.

ARQUER, M. *Construção e funcionamento do sistema partidário paulista (1982 – 2016)*. Tese de Doutorado – Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2020.

BIZZARRO NETO, F. A. *PMDB: organização e desenvolvimento em São Paulo (1994 – 2010)*. Dissertação de Mestrado – Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2013.

BRAGA, M. DO S.; RODRIGUES-SILVEIRA, R.; BORGES, T. Organización, territorio y sistema partidario: difusión territorial de la organización de los partidos y sus potenciales impactos sobre la estructura del sistema partidario en Brasil. *América Latina Hoy*, v. 62, p. 15–45, 1 fev. 2013.

BRYCE, J. *Modern democracies*. v.1. Nova York: Macmillan, 1921.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil*. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

CASSOTTA, P. L. *PSC: organização e distribuição do poder*. Tese de Doutorado – São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2019.

CERQUEIRA, C. C. *Igreja como partido: capacidade de coordenação eleitoral da Igreja Universal do Reino de Deus*. Tese de Doutorado (Ciência Política) – São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2017.

CURI, H. *Ninho dos tucanos: PSDB no Estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado – Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2020.

DANTAS, H.; MESQUITA, L.; TANAKA, M. Governabilidade e sistema eleitoral no Brasil. In: DANTAS, H. (ed.). *Governabilidade: para entender a política brasileira*. 1 ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

DUVERGER, M. **Political Parties: their organization and activity in the Modern State.** New York: Wiley, 1954.

GUARNIERI, F. A força dos partidos “fracos”. *Dados*, v. 54, n. 1, p. 235–258, 2011.

KATZ, R. S.; MAIR, P. Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party. *Party Politics*, v. 1, n. 1, p. 5–28, jan. 1995.

KECK, M. PT: a lógica da diferença – o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. São Paulo: Ática, 1991.

KEY, V. O. **Public opinion and American democracy.** Nova York: Alfred A. Knopf, 1961.

KINZO, M. D. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, 2004.

KIRCHHEIMER, O. The transformation of western European party systems. In: LAPALOMBARA, J.; WEINER, M. (eds.). **Political parties and political development.** Princeton: Princeton University Press, 1966.

MAINWARING, S.; MENEGUELLO, R.; POWER, T. **Partidos conservadores no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MENEGUELLO, R. PT: a formação de um partido (1979-1982). São Paulo: Paz e Terra, 1989.

MICHELS, R. **Sociologia dos partidos políticos.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MOTTA, R. P. S. **Introdução à história dos partidos políticos brasileiros.** 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

NICOLAU, J. Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados. *Dados*, v. 47, n. 1, p. 85–129, 2004.

OPPO, A. Partidos Políticos. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (eds.). **Dicionário de política.** 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

PANEBIANCO, A. **Political parties: organization and power.** Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

RIBEIRO, P. **Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005.** São Carlos: Edufscar, 2010.

SAMUELS, D. As bases do petismo. *Opinião pública*, v. 10, n. 2, p. 221–241, 2004.

SARTORI, G. **Partidos e sistemas partidários.** Tradução: Waltensir Dutra. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

SCHMITT, R. **Partidos políticos no Brasil (1945 – 2000)**. 3 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

SOUZA, M. DO C. C. **Estados e partidos políticos no Brasil (1930 – 1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990.

VASQUEZ, V. L. **Comissões: o poder do legislativo**. Tese de Doutorado – Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2020.

VILLELA, R. R. **Partidos políticos e regulamentação: limites e benefícios da legislação partidária no Brasil**. Dissertação de Mestrado – São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014.

Sites consultados

TSE (2021). **Tribunal Superior Eleitoral**. Lista de partidos registrados no TSE. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

TSE (2021). **Tribunal Superior Eleitoral**. Partidos políticos no período de 1945 a 1979. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/historico/registros-de-partidos-politicos-1945-a-1979>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

FGV CEPESP (2021). **CepespData**. Banco de dados políticos. Disponível em: <<http://cepesp.io>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

A TEORIA INSTITUCIONAL E AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NO BRASIL

Leandro Consentino

1. INTRODUÇÃO À TEORIA INSTITUCIONAL

Ao compararmos dois países ou duas regiões de recursos naturais semelhantes – seja área geográfica, riquezas minerais ou contingente populacional – mas em estágios distintos de desenvolvimento, a questão que se coloca é justamente a do que causaria essa assimetria entre ambos. Para responder a essa pergunta fundamental, Douglass North enveredou, a partir de seus trabalhos na década de 1970, na chamada análise institucional, ressaltando que a evolução das instituições pode ser mais importante que os recursos naturais ou avanços tecnológicos para o desenvolvimento socioeconômico.

A partir desse marco teórico, North analisa a ascensão dos países do Ocidente em um de seus trabalhos seminais, escrito em coautoria com o colega Robert Paul Thomas: *The rise of the western world: a new economic history*, no ano de 1973. A partir deste estudo, os autores demonstram como algumas instituições criadas no final da Idade Média conduziram determinadas regiões a uma transição mais suave e bem-sucedida do feudalismo ao capitalismo. Assim, reconstituem a trajetória histórica das cidades holandesas, belgas e inglesas – inspiradas nas cidades-estado italianas – buscando superar a “ameaça malthusiana” de superpopulação.

Para tanto, North e Thomas afirmam que estas regiões lograram, ainda nos séculos XVI e XVII, o pioneirismo na criação de arranjos institucionais responsáveis por favorecer a criação de mercados e o florescimento do modo de produção capitalista, firmando uma aliança entre as monarquias absolutas e a burguesia nascente, no âmbito da formação dos estados nacionais europeus.

A sinergia entre o poder econômico e o poder político determinaria a criação de uma matriz institucional, vocacionada ao desenvolvimento econômico nos marcos do capitalismo. Tal matriz não emerge do mero acaso, mas advém da construção histórica peculiar a cada sociedade, configurando aquilo que North mais tarde denominaria de *path dependence*.

Contudo, antes de enveredar para a análise mais acurada desse conceito, precisamos dar um passo atrás e compreender o que realmente é uma instituição e como elas são estruturadas nesse marco teórico. De uma maneira mais simples, em uma definição mínima, Douglass North (1990), já escrevendo sozinho, entende as instituições como as “regras do jogo”, ou seja, como o conjunto de “*invenções humanas criadas para estruturar as interações políticas, econômicas e sociais ao longo do tempo*”.

Nesse sentido, uma matriz institucional seria a reunião de instituições informais e formais de determinada sociedade, somadas às devidas prerrogativas de *enforcement*. Enquanto que as instituições informais seriam as normas de conduta, convenções sociais e comportamentos reconhecidos, as formais diferem em grau das primeiras, posto que criadas por organizações devidamente estabelecidas como corpos econômicos, jurídicos e políticos. Já a capacidade de *enforcement* está ligada à busca de garantir o cumprimento dessas regras e normalmente se apresenta amparada em sanções para aqueles que as descumprirem.

Dessa forma, North atribui às matrizes institucionais a função de reduzir a incerteza e os custos de transação e aumentar a previsibilidade e o *enforcement*, garantindo os incentivos para promover a cooperação e o desenvolvimento. Para que esse desenvolvimento seja orientado ao

modelo das sociedades capitalistas anglo-saxônicas, é preciso garantir uma matriz institucional que privilegie as regras formais e a impessoalidade em detrimento da informalidade e do que convencionamos denominar, em nosso país, de “jeitinho brasileiro”.

Mas o que determina, então, que alguns países desenvolvam matrizes institucionais mais ou menos voltadas ao desenvolvimento capitalista? A resposta de North encontra-se na formação histórica de cada um dos países, determinada pelo supracitado *path dependence*, o qual podemos traduzir livremente como “dependência da trajetória”.

Tal conceito, cuja genealogia na teoria econômica é bastante longa, remete à ideia de que as distintas matrizes institucionais são tributárias de um processo histórico e de escolhas ideológicas determinadas anteriormente. Nesse sentido, a história de cada país ou região se daria a partir da evolução de suas respectivas matrizes institucionais, operada a partir das chamadas organizações, de maneira gradual.

Com base nessa premissa, é preciso compreender as características das instituições políticas brasileiras, a fim de compreender determinadas características que permeiam sua estrutura e a dinâmica pela qual se orientam, com destaque especial para o sistema político engendrado a partir da Constituição “Cidadã” de 1988, promulgada após o último período autoritário, sob o comando dos militares.

2. AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS BRASILEIRAS ATUAIS: ATORES E PROCESSOS

Diante do exposto, cabe compreender que o Brasil atual deve ser caracterizado como um regime democrático baseado numa República Federativa, cuja administração ocorre a partir do sistema de governo presidencialista. Isso significa que nosso país, desde a redemocratização advinda sob a égide da Constituição de 1988, rege-se por três poderes harmônicos e independentes, além de se estruturar sob a forma de uma federação, estabelecida a partir de uma esfera federal, 26 unidades estaduais (mais um distrito federal) e 5.570 governos municipais.

A estrutura do estado brasileiro, conforme exposta no quadro 1, ancora-se na tipologia clássica de Montesquieu (1979), contando com um Poder Executivo, responsável pela administração e pelo governo, um Poder Legislativo, responsável por legislar amplamente e fiscalizar o Poder Executivo, e um Poder Judiciário, cuja responsabilidade se inscreve em julgar o cumprimento das leis.

O Poder Executivo, com representantes nas três esferas da federação, tem seus titulares eleitos diretamente por um mandato de quatro anos, passível de uma reeleição consecutiva por um período igual⁸. No plano federal, o Executivo é composto pelo presidente da República e o vice-presidente da República, eleitos conjuntamente em uma chapa por maioria absoluta dos votos, e seus ministros e secretários nomeados livremente pelo presidente. Além deles, podemos somar também os presidentes e diretores de autarquias, empresas estatais e outros órgãos públicos derivados do organograma da Presidência.

Já com relação aos estados, distrito federal e municípios, a estrutura é análoga, sendo que, nos primeiros, temos um Governador Estadual e seu vice eleitos somados aos secretários estaduais nomeados, enquanto que, nos últimos, um Prefeito Municipal e seu vice, igualmente sufragados pela população, assessorados por secretários municipais nomeados. No caso do distrito federal, adota-se a mesma estrutura dos estados, com uma nomenclatura ligeiramente diferente: governador, vice-governador e secretários distritais.

No caso do Poder Legislativo, é interessante recordar que sua composição é distinta no plano federal com relação aos âmbitos estaduais e municipais. Dessa maneira, podemos dizer que a estrutura do Legislativo na União é bicameral, ou seja, formada por duas casas distintas: a Câmara dos Deputados (representante do conjunto da população) e o Senado Federal (representante das 27 unidades federativas que

8 Faz-se mister ressaltar que, ao contrário de países como os Estados Unidos da América, o titular do Poder Executivo, tendo cumprido dois mandatos poderá retornar para outros mandatos, desde que não ocorram de maneira consecutiva.

compõem a União), ambas perfazendo o parlamento brasileiro, a que denominamos Congresso Nacional.

Já nas esferas estaduais e municipais a estrutura é unicameral, cabendo a titularidade nos estados às Assembleias Legislativas e seus respectivos deputados estaduais e, nos municípios, às Câmaras Municipais e seus respectivos vereadores. Enquanto isso, no Distrito Federal, adota-se a estrutura semelhante aos municípios, mas com uma nomenclatura híbrida: a Câmara Legislativa. Cabe ressaltar que os mandatos de todos os parlamentares – senadores, deputados (federais, estaduais e distritais) e vereadores – são passíveis de um número de reeleições indefinido, sendo todos com duração de quatro anos, com a exceção dos senadores, que devem cumprir oito anos de seu termo.

Os poderes Executivo e Legislativo, conforme já ressaltado, são compostos por meio de um processo eleitoral realizado de dois em dois anos, alternando entre as eleições federais e estaduais e as eleições municipais. Além disso, é importante ter em mente que nosso sistema eleitoral é misto, ou seja, contempla tanto o mecanismo majoritário como o proporcional, a depender dos cargos em disputa.

No Poder Executivo, em qualquer uma das esferas federativas, as eleições se dão no âmbito do sistema majoritário, sendo que o vitorioso deverá conquistar a maioria absoluta dos votos válidos. Caso o postulante não conquiste, num primeiro turno, essa maioria – 50% +1 dos votos válidos, sem contar brancos e nulos –, haverá um segundo turno entre os dois candidatos mais votados.

Já no caso do Poder Legislativo, a complexidade do sistema demanda uma análise mais acurada com relação a cada um dos cargos. Para a eleição dos senadores, adota-se também o sistema majoritário de maioria simples, ou seja, o(s) candidato(s) mais votado(s) no pleito – sejam duas ou uma vaga, dada a alternância em cada pleito – são eleitos para ocupar a cadeira, independentemente de atingirem mais de 50% dos votos. No caso das eleições de deputados (federais, estaduais ou distritais) e vereadores, vige o sistema proporcional de lista aberta, que tem o con-

ção de buscar representar todos os setores da sociedade na proporção de sua força ou de sua mobilização política (Nicolau, 2004).

Para além desses dois poderes eletivos, o Poder Judiciário está estruturado de maneira bastante distinta dos outros dois anteriores, principalmente por não ser composto por meio de um processo eletivo. Assim sendo, sua organização se apresenta – tanto no âmbito da justiça comum, como das especializadas – de acordo com os graus de jurisdição, iniciando pelos juízes monocráticos de primeira instância das respectivas comarcas, os Tribunais de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais Superiores – o Superior Tribunal Militar, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Superior Trabalhista e o Superior Tribunal de Justiça – além da Corte Suprema, nosso Supremo Tribunal Federal.

Quadro 1. Estrutura do Estado Brasileiro:
poderes constitucionais e esferas federativas

Poderes/ esferas	Federal	Estadual	Municipal
Executivo	Presidente da República Vice-Presidente da República Ministros e Secretários	Governador do Estado Vice-Governador do Estado Secretários Estaduais	Prefeito Municipal Vice-Prefeito Municipal Secretários Municipais
Legislativo	Congresso Nacional Câmara dos Deputados (Deputados Federais) + Senado Federal (Senadores)	Assembleias Legislativas (Deputados Estaduais)	Câmaras Municipais (Vereadores)
Judiciário	Supremo Tribunal Federal Tribunais Superiores (Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral, Superior Tribunal Militar, Tribunal Superior do Trabalho)	Tribunais de Justiça	Não há*

Fonte: Elaborado pelo próprio autor a partir da Constituição de 1988.

Segundo Moisés et alli (2014), além da estrutura em três poderes, o Brasil consolidou, em sua redemocratização, instituições políticas relevantes no âmbito do chamado sistema de integridade, como o Ministério Público (estruturado também em níveis federativos), os Tribunais de Contas (para controle externo) e as Controladorias (para controle interno), fortalecendo o arcabouço de combate à corrupção nos últimos tempos e permitindo o melhor exercício do *accountability*⁹ em nosso sistema político.

Todas essas instituições formais possuem um longo caminho em nosso país, convivendo com determinadas características informais que prevaleceram em nossa trajetória política e social. Nesse sentido, é possível observar que a matriz formada por elas é “*path dependente*”, ou seja, está inserida em nossa evolução histórica desde os tempos da colonização portuguesa, passando pelos sucessivos governos monárquicos e republicanos e culminando na atual democracia de massas, que experimentamos desde o advento da chamada Nova República.

Para identificarmos essas idiosincrasias, que hoje marcam profundamente nosso tecido social, é importante recorrermos aos trabalhos de alguns autores que enveredaram pelas interpretações do *ethos* brasileiro, dentre os quais destacamos o sociólogo pernambucano Gilberto Freyre, o historiador paulista Sérgio Buarque de Holanda e o jurista gaúcho Raymundo Faoro, em suas respectivas obras seminais – *Casa-grande & senzala*, *Raízes do Brasil* e *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro* – onde buscaremos iluminar os principais conceitos que nos auxiliam na tarefa de desvendar o comportamento do povo brasileiro e da construção de sua matriz institucional.

9 Responsividade, prestação de contas.

3. A MATRIZ INSTITUCIONAL BRASILEIRA E A PERSISTÊNCIA DE ALGUMAS CARACTERÍSTICAS NO ETHOS DE SEUS CIDADÃOS

A matriz institucional brasileira guarda características bastante próprias, pautada numa prevalência de instituições informais, mormente aquelas que estão mais voltadas a ideias pré-modernas. Nesse sentido, algumas delas remontam ainda ao período colonial, onde, de acordo com Freyre, que escreveu a obra citada em 1933, prevaleceria o vínculo familiar onde a autoridade do patriarcado, em seu microcosmo do latifúndio, reinava absoluta, sem qualquer necessidade de adequação às regras da metrópole portuguesa ou das intendências brasileiras.

Além disso, a própria dinâmica de miscigenação presente entre a casa-grande e a senzala teriam inaugurado uma miscigenação que despiria os brasileiros de quaisquer contradições raciais ou de classe, em uma visão que foi extremamente criticada e combatida em estudos posteriores. De toda maneira, restam dois legados fundamentais do trabalho do sociólogo pernambucano: a evidência de um vínculo informal e familiar acima do estatal e a integração entre as matrizes étnicas sem orgulho de raça definido de maneira clara, como no caso europeu.

Em sintonia com tais ideias, Holanda anota em sua obra clássica, publicada três anos após o texto de Freyre, a ideia de que os ibéricos – influenciados pelas invasões árabes de sua península e pela proximidade com o continente africano – não apresentavam um orgulho racial definido. Além disso, para o historiador paulista, prevaleceria no português, depois transplantado ao brasileiro, um sentimento de personalismo e ausência de apego às regras que privilegiaria novamente a informalidade.

Ademais, Sérgio Buarque de Holanda também cunha aqui aquele que viria ser seu conceito mais célebre: o do homem cordial. A despeito de ser tomado erroneamente como a celebração de um espírito cortês do brasileiro, a ideia por trás desse conceito seria evidenciar a natureza

profundamente emocional que pautaria o comportamento dos brasileiros. Em um prefácio para uma das muitas edições de *Raízes do Brasil*, o professor Antonio Cândido anotou uma excelente definição para este termo:

Formado nos quadros da estrutura familiar, o brasileiro recebeu o peso das “relações de simpatia”, que dificultam a incorporação normal de outros agrupamentos. Por isso, não acha agradáveis as relações impessoais, características do Estado, procurando reduzi-las ao padrão pessoal e afetivo. Onde pese a família, sobretudo em seu molde tradicional, dificilmente se forma a sociedade urbana de tipo moderno. [...] O “homem cordial” não pressupõe bondade, mas somente o predomínio dos comportamentos de aparência afetiva, inclusive suas manifestações externas, não necessariamente sinceras nem profundas, que se opõem aos ritualismos da polidez. (Candido, 1967, p. 16-17)

Nesse sentido, o autor ressalta a dificuldade que possuímos em estabelecer um regime democrático pautado na impessoalidade e no tratamento indistinto a todos, independente de possuímos ou não vínculos afetivos e familiares, abrindo espaço para práticas como o clientelismo, o corporativismo e o patrimonialismo em nossas relações com o Estado. Essas práticas, em especial o patrimonialismo – que podemos definir como a indistinção entre os limites do que é público ou privado –, foram antecipadas por Holanda, mas ganharam sua crítica mais bem acabada por meio do trabalho de fôlego do jurista Raymundo Faoro, duas décadas após os trabalhos dos outros autores citados.

Faoro inova a interpretação das características sociais do brasileiro ao privilegiar a questão do Estado como objeto de análise, demonstrando que sua evolução, ao longo do tempo, autonomizou-se da sociedade, criando aquilo que o autor, por inspiração weberiana, chama de “estamento burocrático”. Sua ascensão determinaria o surgimento de um capitalismo de laços, voltado para uma casta de privilégios que compõem

o mosaico dos agentes de Estado, fazendo do patrimonialismo a mola-mestra da vida política, econômica e social no Brasil.

O autor reconstitui toda a História luso-brasileira, abordando desde a centralização do Estado português e a colonização do Brasil até o período em que ele escreve sua obra (anos 1950), enfatizando a continuidade e a persistência de uma burocracia distante da impessoalidade e lastreada em bases tradicionais e pouco afeitas ao interesse público, favorecendo a emergência de lideranças populistas e de um tipo de “capitalismo politicamente orientado”.

Como podemos observar diante do breve apanhado de características reproduzidas acima, os pensadores voltados a interpretar os brasileiros foram muito competentes em evidenciar as instituições informais que prevalecem, até nossos dias, em nossa constituição social. Dessa maneira, resgatamos o *path dependence*, ou seja, a contribuição de nossa formação histórica nas características que permeiam a política e a sociedade brasileiras atuais.

Esta proposta é de suma importância para que não tomemos as instituições políticas brasileiras como um mero apanhado de regimentos e instruções escritas, mas sim como o resultado da interação dessas regras mais formais com tais atributos informais, evidenciando uma matriz institucional ainda pouco afeita ao pleno desenvolvimento capitalista e também distante da consolidação de um pleno regime de democracia liberal.

REFERÊNCIAS

AGUILAR FILHO, Hélio Afonso de; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Instituições e cooperação social em Douglass North e nos intérpretes weberianos do atraso brasileiro. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 551-571, Setembro de 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612011000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 jan. 2021.

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.

CANDIDO, A. O significado de “Raízes do Brasil”, Prefácio, ed. 1967.

In: HOLANDA, S.B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. 19. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CINTRA, Octavio. Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral. **Cadernos Adenauer VI**, n. 2, Reforma Política: agora vai? Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. Setembro de 2005.

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

DANTAS, HUMBERTO. **Educação política: sugestões de ação a partir de nossa atuação**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2017.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Rio de Janeiro/Porto Alegre/São Paulo: Editora Biblioteca Azul, 2012.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. 42. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GALA, PAULO. A teoria institucional de Douglass North. **Revista Brasileira de Política e Economia**. São Paulo, v. 23, n. 2, p. 276-292, Junho de 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572003000200276&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 jan. 2021.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1995.

MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

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

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change, and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

3.4

LEGISLATIVO NO BRASIL

Breves apontamentos sobre organização, comportamento legislativo e relação com o Poder Executivo

Luciana Santana

A Constituição Federal do Brasil, em seu artigo 44, define que o Poder Legislativo no âmbito federal é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A Câmara dos Deputados é composta por deputados federais, eleitos pelo sistema proporcional¹⁰, de acordo com a população em cada um dos 26 estados e do Distrito Federal, para um mandato de quatro anos, com possibilidade de recondução consecutiva. O Senado Federal é composto por três senadores que representam cada uma das 27 unidades federativas estaduais. Esses representantes são eleitos segundo o princípio majoritário¹¹ para um mandato de oito anos, com direito a indicação de dois suplentes em sua chapa eleitoral.

O Legislativo tem importância fundamental na divisão entre os poderes e no sistema de freios e contrapesos, com sua atuação independente e harmônica junto aos demais poderes (Executivo e Judiciário).

10 O número total de Deputados é estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população das unidades da Federação, garantindo que cada estado tenha pelo menos oito deputados, sem ultrapassar o máximo de setenta representantes.

11 A representação de cada unidade federativa é renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

Além da função de produção de leis, é de sua responsabilidade fiscalização dos atos e omissões do Poder Executivo e dos demais órgãos da administração pública no âmbito federal, e sua representatividade lhe permite articular consensos, conciliar interesses e intermediar demandas.

Em que pese suas obrigações constitucionais de senadores e deputados, pesquisas que vem sendo realizadas, desde a década de 1990, demonstram que o comportamento legislativo no Brasil está associado aos poderes constitucionais do Presidente da República, aos traços institucionais próprios à organização do processo decisório, à distribuição de direitos e recursos legislativos na Câmara dos Deputados, privilegiando a Mesa Diretora e os líderes partidários. Ao fim e ao cabo, o principal legislador brasileiro é o Presidente da República, que se revela um ator com alta preponderância legislativa, com capacidade para angariar apoio parlamentar, controlar e aprovar sua agenda.

ORGANIZAÇÃO E COMPORTAMENTO LEGISLATIVO

E como se organizam e se comportam os parlamentares? Na análise do comportamento parlamentar, alguns estudos realizados sob a perspectiva da teoria da escolha racional¹² têm privilegiado os impactos de fatores exógenos ao contexto decisório, com destaque para a conexão eleitoral. Parte-se do pressuposto de que a motivação do parlamentar está voltada para a maximização eleitoral, ou seja, de que sua atuação legislativa teria fortes incentivos para buscar atender aos interesses de suas bases eleitorais.

12 A Teoria da Escolha Racional assume que os indivíduos são maximizadores de utilidade e, em sua ação, buscam adequar meios e fins. Como destaca Anthony Downs (1957), é dos meios que se trata, de forma que os indivíduos irão buscar realizar seus objetivos de forma autônoma, utilizando, ao que lhes é dado saber, os meios mais eficazes para tanto. Trata-se de atores capazes de ordenar de forma hierárquica suas preferências e de realizar cálculos racionais, levando em conta os custos das alternativas e a maximização da utilidade.

Para Mayhew (1974), a possibilidade de reeleição é o principal benefício almejado pelos parlamentares e tem relação direta com sua atuação parlamentar. O autor trabalha com o chamado “modelo de duas arenas” (BOWLER, 2000), no qual os parlamentares modelam seus comportamentos no âmbito legislativo, bem como a própria arena legislativa, de forma a alcançar o objetivo principal, que é reeleger-se e garantir sua continuidade no Parlamento. Sendo assim, toda relação que o parlamentar tem com o seu partido ou sua bancada no Poder Legislativo é uma necessidade imposta por melhores condições políticas para disputar e vencer eleições, não fazendo parte de uma estratégia política autônoma. Para Cain, Ferejohn e Fiorina (1987), como as ações dos parlamentares são orientadas para benefícios eleitorais e visam garantir a sua sobrevivência política, o parlamentar tenderá a dar mais atenção a seus redutos eleitorais, independente dos interesses coletivos do partido a que pertença ou das limitações institucionais.

No que se refere ao Brasil, a literatura relativiza o postulado de Mayhew. Autores como Samuels (2003) destacam a busca pelos cargos no Poder Executivo, enquanto outros situam a busca da reeleição no contexto mais amplo da sobrevivência política. Essa sobrevivência estaria movida por uma ambição de tipo dinâmica (SANTANA, 2006), ou seja, o objetivo do parlamentar brasileiro não seria necessariamente se manter no mesmo cargo, mas sim manter-se em algum cargo político. Diferentemente do comportamento parlamentar norte-americano, em que o parlamentar tem clareza de que quer se manter no mesmo cargo, fazendo com que sua atuação legislativa seja orientada para atender esse objetivo, no Brasil, a atuação parlamentar sofre interferência de uma combinação institucional mais complexa e dinâmica. Desse modo, nos termos de Fenno (1973), a elaboração de políticas públicas e a influência legislativa inscrevem-se entre as estratégias que maximizam a sobrevivência política.

Embora a lógica da conexão eleitoral contribua para o entendimento do comportamento parlamentar, ela não dá conta de outros aspectos importantes para a sua compreensão. Em outra direção, há tentativas de

explicar o comportamento legislativo não apenas motivado pela conexão eleitoral, mas orientado por regras e procedimentos centralizadores da arena legislativa, que colocam os partidos em vantagem em relação às ações individuais dos políticos (Cox, 1987). De acordo com esse modelo, o partido majoritário, ao ocupar os postos-chaves com seus membros seniores, seria capaz de exercer controle sobre a agenda legislativa, de modo a preservar a *label* partidário e impedir que seus membros introduzam temas que possam constranger a legenda. Dessa forma a arena legislativa tornar-se-ia relativamente desvinculada da arena eleitoral.

Na perspectiva neoinstitucionalista¹³, o destaque dado ao formato das instituições políticas adquire grande importância, uma vez que seriam esses elementos os definidores das regras do jogo. Ou seja, as instituições que organizam o processo decisório são (a) elas mesmas responsáveis pela estabilidade dos resultados obtidos e (b) influenciam os resultados políticos substantivos (LIMONGI, 1994). Dessa forma, essa perspectiva teórica sugere que as regras internas à organização legislativa e os posicionamentos dos atores no processo decisório implicam em restrições, estrangulamentos e possibilidades estratégicas que, por sua vez, condicionam as negociações e os resultados do jogo político.

Sob esse formato, os agentes políticos passam a agir num contexto estruturado por regras e procedimentos que circunscrevem suas possibilidades de ação. Em outras palavras, para o novo institucionalismo as estratégias desenvolvidas pelos parlamentares devem ser compreendidas e podem ser explicadas com base nas regras internas do Legislativo. Nesse sentido, conforme Tsebelis (1998), a ação política não é apenas mutuamente ótima ou estratégica; ela é também uma adaptação ótima a um ambiente institucional, posto que este estipula as regras do jogo,

13 O neoinstitucionalismo é um movimento teórico iniciado nos anos 1980, que tem como premissa principal o poder das instituições políticas de redesenhar as estratégias de seus atores, fazendo com que estes condicionem seus comportamentos de forma a otimizar os resultados desejados, a partir do conjunto de regras formais e informais que orientam o funcionamento dessas instituições (LIMONGI, 1994).

define quem são os jogadores, estabelece o conjunto de movimentos permitidos, a sequência dessas jogadas e a informação disponível antes de cada jogada. O resultado é um forte impacto sobre o comportamento dos atores e conseqüentemente sobre os resultados políticos.

Ao estipularem as regras do jogo, as instituições induzem, de acordo com Shepsle (1989), o comportamento dos jogadores a um resultado de equilíbrio. Isso porque, apesar de os indivíduos serem propositivos e maximizadores, eles são também responsivos ao ambiente em que estão inseridos. Se, por um lado, os atores são capazes de modificar o ambiente, este se constitui, por outro, no contexto estratégico em que o comportamento maximizador tem lugar. Dessa maneira, o equilíbrio pode ser definido como uma alternativa invulnerável, o *status quo*, em relação ao qual nenhuma alternativa, permitida pelas regras, é preferida por todos os indivíduos que possuem poder de agenda e de veto¹⁴. Nesse sentido, as variáveis organizacionais próprias à estruturação dos trabalhos legislativos, juntamente com os poderes legislativos do Presidente, podem e devem ser consideradas como variáveis independentes nos estudos legislativos. As “relações Executivo-Legislativo dependerão sempre e exclusivamente do sistema partidário e das regras que regulam a competição eleitoral, e os partidos desempenharão o mesmo papel no interior do Legislativo, independentemente dos direitos legislativos assegurados regimentalmente aos líderes partidários” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, pp.21). Ainda que tal afirmativa não deva ser lida como um convite a que se ignore o conjunto de regras e instituições que balizam o jogo político, sejam eles exógenos ou endógenos ao cenário legislativo, ela importa na medida em que permite reorientar o foco analítico.

Como pode-se perceber, os principais pressupostos do comportamento parlamentar estão alinhados a modelos de comportamentos propostos nos estudos legislativos norte-americanos, a saber, os modelos

14 A noção de equilíbrio institucionalmente induzido de Shepsle (1989) está baseada na ideia de que o processo institucional pode ser descrito como uma forma de jogo extensivo, cujos resultados refletem preferências de distintos atores para os quais as instituições conferem poderes desproporcionais.

distributivista, informacional e partidário, para os quais as instituições e seus arranjos importam e são de grande valia. O que muda, quando se passa de um modelo a outro, são as variáveis consideradas mais importantes e as ênfases dadas aos argumentos derivados de cada uma delas. Assim, ora se privilegiam as estratégias individuais dos atores políticos como sendo o elemento de maior importância, ora se enfatizam os constrangimentos institucionais e os arranjos normativos ou informacionais que regulam aquelas ações.

A literatura que vigorou com mais força sobre os estudos legislativos, especialmente sobre as relações entre o Executivo e Legislativo, defende que há constrangimentos institucionais (e constitucionais) no Brasil que pressionam os parlamentares a se comportarem partidariamente e de forma disciplinada¹⁵, não sendo obstáculos à aprovação das propostas apresentadas pelo Presidente da República. O modo como os recursos e os direitos parlamentares estão distribuídos faz com que para um determinado deputado o comportamento disciplinado seja racional, a não ser, é evidente, em situações em que os custos resultantes da política em questão estejam concentrados em regiões ou setores sociais dos quais o legislador necessita para se reeleger, ou ainda da própria inabilidade política do chefe do Executivo de articular politicamente com as lideranças partidárias na arena legislativa.

Esse comportamento parlamentar de cooperação, a alta preponderância e de sucesso legislativo do Executivo são resultados do *modus*

15 A não configuração de um cenário de indisciplina pode dar a entender que os partidos políticos brasileiros seriam dotados de alto grau de coesão interna. Entretanto, reconheceram, Figueiredo e Limongi (1999), “analiticamente, a coesão partidária deve ser distinguida da disciplina partidária”. Como mostrou Melo (2000; 2004), apesar de parecer contraditório, a estrutura de punições e recompensas embutida no arranjo interno do Legislativo brasileiro terminou por permitir a coexistência da disciplina partidária com a intensa troca de legenda. Ambos seriam comportamentos racionais e que podem ser entendidos à luz da noção de que os deputados optam pelas alternativas de ação capazes de maximizar suas chances de sucesso na carreira política.

operandi do presidencialismo brasileiro e de um processo de delegação de poderes complexo.

DELEGAÇÃO DE PODERES NO BRASIL

Como prática recorrente nos sistemas políticos contemporâneos, a delegação de poderes tem organizado a relação entre os poderes e visa, especialmente, superar problemas de ação coletiva que cercam as deliberações em instituições, principalmente aquelas nas quais há participação de um número considerável de membros. Sinaliza-se, portanto, que os resultados esperados da delegação são: a) a diminuição dos custos de transação; b) a estabilidade das escolhas; c) uma melhor coordenação da ação coletiva em torno das opções políticas preferidas por aqueles que detêm poderes de agenda e de veto ou, nos termos de Shepsle (1989), d) um equilíbrio institucionalmente induzido.

A teoria considera também que toda relação de delegação implica em algum tipo de risco para aquele que delega, ou seja, nem sempre a relação contratual consegue estabelecer todas as contingências futuras que podem advir da relação entre as partes. O mandante age em um contexto de incerteza no que se refere às ações que serão tomadas pelo agente¹⁶ e aos resultados advindos de tais escolhas. Desse modo, espera-se que os mandantes se antecipem e apresentem incentivos que mitiguem possíveis resultados adversos.

No Brasil, a Constituição de 1988, os regimentos e as resoluções que regulam a dinâmica dos trabalhos nas Casas Legislativas traçam uma estrutura complexa de delegação legislativa impactada pela dinâmica da

16 Nesse caso, o agente “contratado” poderia tentar tirar vantagem da relação. Haveria, portanto, um risco embutido, que poderia se manifestar por meio de práticas que possam prejudicar o agente “contratante” seja pela omissão de informação (seleção adversa) seja pela adoção de conduta inapropriada (risco moral). Nesse caso, os agentes podem explorar a vantagem estratégica que sua posição lhes confere para promoção de seus interesses particulares em detrimento dos interesses do mandante.

política de coalizões, na qual a formação de maiorias estáveis pressupõe que as políticas serão produzidas pelo chefe do Executivo, juntamente com os partidos que compõem a base de sustentação governativa.

De forma mais ampla, no presidencialismo brasileiro, a estrutura de delegação inicia-se no momento eleitoral; momento em que os eleitores transferem a seus representantes, eleitos para cargos no Poder Executivo e Legislativo, o poder de representá-los e fazer valer suas preferências e interesses. Entre os agentes eleitos ocorrem delegações de vários tipos como, por exemplo, as que se dão na esfera federal quando o Presidente delega poderes aos parlamentares e estes passam a compor os ministérios ou quando constitui líderes que o representam no processo legislativo (AMORIM NETO & TAFNER, 2002).

A questão que se coloca, nesse ponto, é como e porque os parlamentares brasileiros delegam poderes ao Executivo e aos líderes partidários. Uma explicação sugerida por Carey e Shugart (1998) é a de atribuir a delegação de poderes ao Executivo aos interesses de uma maioria que busca perseguir políticas particularistas e de curto prazo, deixando as políticas gerais e de longo prazo a cargo do primeiro. De acordo com os autores, tal situação ocorre porque em sistemas políticos como o brasileiro funciona o “segredo da ineficiência”, ou seja, a combinação de poderes legislativos fortes e um congresso eleito em bases clientelistas. Tal interpretação estabelece premissas fortes sobre as motivações dos parlamentares e seus interesses em políticas. Assume também que os parlamentares necessariamente estão em conflito com os interesses do Executivo. Por essa razão, prevê uma relação conflitiva entre os dois poderes, uma vez que presidentes fortes são encorajados a governar unilateralmente e não têm incentivos para negociar. Entretanto, de acordo com Figueiredo e Limongi (1999), entende-se que há interesse dos partidos da base aliada em cooperar com o governo.

Na relação entre poderes instituídos no Brasil, a delegação de poderes legislativos feita pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal ao Executivo encontra-se formalmente garantida pela Constituição brasileira e incorporada ao Regimento de ambas as Casas, seja na definição

das prerrogativas proativas, ou seja, as de propor legislação, no estabelecimento de prerrogativas reativas, que são as de reagir à legislação produzida pelo Congresso, ou ainda, na definição de formas de intervenção do Executivo no regime de tramitação de matérias de seu interesse. E, à medida que os parlamentares passam a depender dos recursos controlados pelos atores beneficiados pelo processo de delegação para maximizar suas preferências em torno de políticas e de cargos, essa estrutura passa a ser influenciada pelos poderes legislativos do Executivo, seja no ritmo ou no conteúdo da produção legislativa.

Ao analisarem a regulamentação das medidas provisórias (MP) na Constituição de 1988, Figueiredo e Limongi (1999, pp. 126) se perguntam por que os parlamentares teriam “abdicado” de parcelas do poder legislativo em favor do Executivo e criado um ambiente institucional aparentemente tão prejudicial a eles mesmos. Para os autores, os motivos que explicariam tal comportamento:

...oscilam entre a aceitação por parte dos parlamentares da sua inevitabilidade, um reconhecimento de sua incapacidade de dar respostas prontas e adequadas a problemas do grau de complexidade daqueles normalmente enfrentados pelos atuais governos e a ideia de que a própria natureza do instituto da legislação emergencial tornaria impossível impor limites à ação do executivo.

Mas, ao contrário de parte da literatura, que tende a sustentar que a emissão de MP é um meio pelo qual o Executivo impõe “seus caprichos e decisões arbitrárias” ou impopulares “em face de um Legislativo inerte e amorfo”, os autores preferem acreditar que, sob a vigência do presidencialismo, a delegação funcionaria como dispositivo eficaz para a coordenação da coalizão e dos acordos estabelecidos entre os partidos.

O modelo brasileiro pode ser definido como um conjunto complexo de delegações cruzadas, assim como o é, em geral, qualquer regime presidencial. Tal definição se dá porque o modelo seria caracterizado por altos custos de transação no controle das delegações, de modo que,

devido às “múltiplas linhas de delegação, a probabilidade de paralisia decisória e de instabilidade é alta” (AMORIM & TAFNER, 2002). Além da delegação de poderes ao Executivo, a delegação de poderes também pode ocorrer por parte dos parlamentares às lideranças partidárias¹⁷. Para a formulação de sua agenda ou de sua pauta no Legislativo, é necessário que o Presidente possa ter algum tipo de interlocução com os parlamentares, e esta é feita através das lideranças partidárias (SANTOS, 2003).

Em relação à literatura que destaca a influência das lideranças partidárias sobre o comportamento legislativo, especificamente aquela que entende a delegação como estratégia de manutenção e reforço partidário, dois tipos de prerrogativas são importantes: as que permitem aos líderes indicar os membros para a ocupação de posições de poder dentro da Casa e aquelas que os colocam como agentes que facilitam (ou impedem) a maximização das estratégias legislativas dos parlamentares na tentativa de realizarem seus objetivos. Como complemento, Inácio e Rezende (2011) consideram a delegação estratégica de poderes aos líderes como uma alternativa para conseguir benefícios potenciais por meio de uma atuação partidária coordenada. Na medida em que controlam poderes de agenda, os líderes se mostram capazes de modificar o processo de decisão e de mitigar dilemas possíveis de ação coletiva, principalmente em ambientes eleitorais e legislativos complexos.

A produção de políticas sob o prisma da reputação do partido majoritário depende da ocupação de posições de poder dentro da Casa¹⁸:

17 Segundo Tafner e Amorim Neto (2002), “Figueiredo e Limongi (1999; 2000) sustentam corretamente que a tarefa de coordenação, no Brasil, se realiza de maneira eficaz quando o Presidente combina seus poderes de agenda (conferidos pelas MPs e pela prerrogativa de requerer urgência para seus projetos de lei) com os dos líderes partidários que detêm a maioria dentro do Colégio de Líderes, através de um acordo de coalizão que resulta na nomeação de deputados e senadores e outras importantes figuras partidárias para o gabinete presidencial”.

18 Alguns exemplos são: a ocupação de cargos na liderança da maioria, as presidências das comissões, relatorias de projetos nas comissões e monopólio para a indicação dos ocupantes dos cargos.

tal argumento é reiterado ao se visualizar a formação de um “cartel legislativo” pelo partido majoritário. Este usurpava o poder na Casa, monopolizando o processo de tomada de decisões sobre as regras que regulam sua dinâmica (Cox e McCubbins, 1993). Os membros do partido majoritário usufruem individualmente quando o cartel é formado: o direito de ocupação de certos cargos, a experiência resultante dessa ocupação e os ganhos eleitorais advindos da reputação do partido. Na comparação que empreende das prerrogativas mais comuns das lideranças em diversos sistemas, Carey (2006) distingue as que lhes permitem (a) indicar os ocupantes dos cargos, (b) influenciar o conteúdo e o ritmo da agenda legislativa e (c) intermediar o acesso dos legisladores a recursos que favorecem suas bases eleitorais. Esses estudos demonstram que é possível distinguir as prerrogativas que permitem às lideranças constituir os órgãos e cargos internos daquelas que lhes possibilitam coordenar as estratégias dos parlamentares no processo legislativo. De uma maneira geral, a cadeia de delegação institucional de poderes é garantida, através de normas, mas também de acordos informais, e necessários, entre governo, partidos e parlamentares. No entanto, como já previsto pela teoria, a delegação nem sempre se dá de maneira harmoniosa.

Em que pese o papel preponderante do Executivo na produção legislativa, ressalvas devem ser feitas, pois “não necessariamente indica capacidade legislativa, ou seja, habilidade de criar novas agendas, mobilizar discussões e aprovar projetos” (ARAÚJO & SILVA, 2012). A despeito do que afirma parte da literatura, ou seja, que a exclusividade e a concentração do poder administrativo nas mãos do Presidente configura despotismo, é importante considerar que tais aspectos não necessariamente inibem a atividade parlamentar, podendo, pelo contrário, favorecer o desenvolvimento de sua *expertise*. Para Nunes (2011, pp. 6), “ao ampliar o leque de iniciativas legislativas exclusivas do Executivo, em relação à Carta de 46, se é verdade que aumenta o poder de agenda presidencial, não menos verdade que aumenta o poder do parlamento no controle desta agenda”.

Finalmente, cabe mencionar que a centralização de poderes nas mãos dos líderes partidários e na mesa diretora, assim como seu regime de tramitação serão aspectos importantes e que impactam as possibilidades de atuação parlamentar, pois determinadas prerrogativas legislativas asseguram, ao Presidente, vantagens de *first-mover* na arena legislativa (COX e MORGENSTERN, 2002), tornando-o capaz de submeter à deliberação legislativa as propostas mais próximas de suas preferências (INÁCIO, 2006). Sem embargo, o Executivo deter poderes de iniciativa legislativa e dispor de instrumentos institucionais que favoreçam a aprovação de sua agenda não significa que ele possa se abster de negociar com o Congresso Nacional. O Presidente precisa negociar apoio e formar maioria legislativa que o possibilite aprovar sua agenda de governo, prática recorrente no Brasil:

Desde 1946, com exceção do período autoritário, a relação entre Executivo e Legislativo se distingue pelo sistema presidencialista de coalizão. Dada a separação de poderes e o pluralismo partidário no Congresso, o Presidente articula sua base de apoio graças à distribuição de cargos ministeriais e de recursos orçamentários entre os grandes partidos, cujos membros garantem os votos necessários à implementação do governo. (SANTOS, 2003. p. 17).

No que se refere ao processo de negociação e apoio, não se pode considerar unicamente os efeitos dos poderes legislativos conferidos ao Executivo, mas também a estruturação centralizada dos trabalhos legislativos na Câmara dos Deputados. Assim como a ampliação das prerrogativas legislativas do Presidente na Constituição Federal de 1988, o Regimento interno da Câmara dos Deputados aprovado em 1989 ampliou as prerrogativas à disposição dos líderes partidários para que eles pudessem comandar suas bancadas e coordenar o processo legislativo. Dessa forma, o Legislativo passou a ser organizado de forma mais centralizada nos partidos.

Um dos resultados da concentração de poderes nas mãos dos líderes é, segundo Limongi (2006), um comportamento disciplinado por parte dos deputados que integram a base governista. As dissensões no interior da coalizão de apoio ao Presidente ocorrem com pouca frequência, compondo um cenário no qual o Executivo raramente é derrotado (LIMONGI, 2006).

Um comportamento parlamentar individualizado, ou que faça frente às estratégias governistas, só torna-se viável quando os legisladores possuem outras fontes, além das decorrentes de concessões do Presidente da República, para a distribuição de benefícios às suas bases eleitorais, o que não se verifica no período pós-1988 (SANTOS, 2002). São os partidos que dão o amparo necessário aos representantes para que suas demandas individuais sejam atendidas. As pressões junto ao Presidente são feitas através dos líderes partidários, sob pena de perder o apoio de parte de sua base. Trata-se de uma relação mais racionalizada (SANTOS, 2002). Um parlamentar pode fazer proposições individuais, mas só receberá apoio partidário se ele for um aliado do partido.

CONTROLE LEGISLATIVO, RECURSOS E DIREITOS LEGISLATIVOS À DISPOSIÇÃO DOS PARLAMENTARES

A literatura brasileira, como se sabe, registra alguma discussão sobre a capacidade dos parlamentares de controlar os atos do Executivo: esta teria sido reduzida por causa do desequilíbrio na distribuição das prerrogativas entre os dois poderes, resultante, principalmente, da ampliação das capacidades do Executivo, que passou a concentrar em suas mãos poderes de agenda e de veto. (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004).

O controle é um pressuposto das doutrinas democráticas, tanto na modalidade vertical quanto na horizontal¹⁹. A ideia de controle hori-

19 Para Anastasia e Melo (2002), “o desempenho adequado dos mecanismos de *accountability* horizontal incide positivamente sobre o exercício da *accountability* vertical, no plano eleitoral, na medida em que diminui a assimetria informacio-

zontal esteve também presente nos debates democráticos desde a democracia ateniense, quando o preceito básico era o exercício do poder de maneira direta, sem as intermediações das democracias representativas com seus mecanismos para impedir excessos de concentração de poder ou enraizamento de autoridades nos cargos.

Mas mesmo aceitando-se que a delegação de poderes ao Executivo tenha desequilibrado a balança e reduzido o controle entre os poderes no Brasil, cabe aqui considerar a vigência de diversos mecanismos de controle horizontal utilizados pelos parlamentares e que não possuem esse tipo de reconhecimento por parte da literatura. Nesse ponto, seria interessante investigar de que forma os parlamentares (mandantes) têm monitorado e acompanhado as atividades (produção legislativa) do agente (Poder Executivo).

É possível identificar diferentes tipos de mecanismos de controle horizontal que se referem a controles *ex ante* e *ex post*, ou seja, antes e após a formalização do acordo. Como apontam Diniz e Ribeiro (2012, pp.75):

(...) quando aplicado às relações entre os poderes Executivo e Legislativo, o controle *ex ante* pode ser instaurado, por exemplo, mediante a promulgação de leis altamente detalhadas nas quais ficam impressas as primazias do poder Legislativo, deixando pouco espaço à discricionariedade do Executivo. O controle *ex post*, por sua vez, altera as ações do poder Executivo. Para o exercício do controle *ex post* recorre-se a instrumentos como pedidos de informação, requerimentos para convocação de ministros, realização de audiências públicas, enfim, mecanismos típicos de monitoramento.

Em contextos multipartidários como é o caso do Brasil, faz-se necessário identificar, primeiramente, quem controla a agenda de traba-

nal entre os atores?. Forma-se um encadeamento sistemático de controles entre os poderes e entre os cidadãos e seus representantes.

lhos nas Casas legislativas, não em termos de separação de poderes, mas sim entre governo e partidos aliados de um lado, e de outro, partidos não aliados.

Em relação a este aspecto, Llanos e Mustapic (2005) alertam que não se deve descuidar dos motivos que podem levar os parlamentares ao exercício da atividade de controle. Neste ponto, faz-se necessário dar tratamento analítico diferenciado aos partidos da base governista e aos que estão fora do governo. Certamente, a situação dos governistas é a menos definida. Por um lado, pode-se supor que eles não tenham incentivos para se empenhar no controle das atividades do Executivo. Mas tal afirmativa necessita ser empiricamente verificada, uma vez que os interesses dos integrantes da base aliada podem não estar integralmente bem acomodados no interior da aliança partidária.

Apesar de reconhecer que, no Brasil, o resultado da produção legislativa deriva de ampla intervenção do Executivo, ao explorar estrategicamente os recursos de que dispõem para aprovar sua agenda, não se pode desconsiderar as alternativas disponíveis aos parlamentares para alterar essa produção, ao longo do processo de tramitação de suas proposições. Entende-se que os parlamentares são munidos de recursos institucionais que podem viabilizar a alteração da agenda legislativa do Executivo.

Sendo assim, quais são as possibilidades reais dos legisladores de incidirem sobre as decisões políticas do Executivo de forma a ir além da condição de atores coadjuvantes no processo legislativo? Análises recentes vêm demonstrando que, constitucionalmente, os legisladores também possuem prerrogativas para intervir no processo decisório, seja aprovando, rejeitando ou promovendo alterações nos textos das proposições apresentadas pelo Poder Executivo (FREITAS, 2016; SANTANA, 2014). Nas palavras de Inácio (2006):

Como se sabe, as regras regimentais das casas legislativas conferem aos legisladores um conjunto de recursos que os capacita a intervir sobre o processo decisório de diferentes maneiras: verificação de quórum, requerimento de urgência, adiamento de votação ou discussão, destaque, vota-

ção de artigos ou emendas em separado, etc. Esses recursos permitem aos legisladores e líderes partidários recorrerem a estratégias procedimentais com vistas a intervir no fluxo e no ritmo das deliberações parlamentares, seja com o intuito de bloquear, protelar ou elevar os custos da decisão individual em relação à votação.

Em complementação ao exposto por Inácio, a utilização de tais recursos, além capacitar os parlamentares para intervir sobre o processo decisório, cria incentivos para a alteração do conteúdo das matérias em análise via emendas, substitutivos ou vetos. São recursos procedimentais que funcionam como poderes legítimos à disposição dos parlamentares, sejam eles pertencentes aos partidos da coalizão de governo ou não, permitindo-lhes alterar o fluxo, o ritmo de tramitação e o conteúdo das matérias.

A verificação de votação é um dos recursos legislativos que assegura aos parlamentares o direito de mudança no processo de votação. Para usufruir deste direito, é preciso que seis centésimos dos membros da Casa, ou os líderes representando este número, requeiram a verificação, fazendo com que a votação seja conduzida pela manifestação nominal dos deputados. Condicionado pela decisão do plenário, e obtendo o apoio mínimo necessário, qualquer parlamentar pode requerer o processo nominal, gerando importante impacto sobre o custo das decisões legislativas (INÁCIO, 2006). Ademais, deve-se ter em conta as barganhas sequenciais que o processo legislativo envolve: como a regra prevê que nova verificação de quórum somente poderá ser solicitada uma hora após a proclamação do resultado anterior, esses requerimentos podem ser utilizados para testar maiorias em relação a proposições de menor importância, mas que antecedem projetos mais relevantes do ponto de vista dos legisladores. Estão descritas no artigo 161 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) outros recursos procedimentais à disposição dos parlamentares:

Poderá ser concedido, mediante requerimento aprovado pelo Plenário, destaque para: I – votação em separado de parte de proposição, desde que requerido por um décimo dos Deputados ou Líderes que representem esse número; II – votação de emenda, subemenda, parte de emenda ou subemenda; III – tornar emenda ou parte de uma proposição projeto autônomo; IV – votação de projeto ou substitutivo, ou de parte deles, quando a preferência recair sobre o outro ou sobre proposição apensada; V – suprimir, total ou parcialmente, dispositivo de proposição.

O requerimento de destaque para votação em separado é outro recurso que permite ao legislador intervir no processo de votação, no sentido de suprimir ou alterar o procedimento de votação de determinados dispositivos. Mas, como destacado no parágrafo anterior, tal iniciativa pressupõe alguma capacidade de articulação dos parlamentares, uma vez que o requerimento deve ser respaldado por um décimo dos deputados ou líderes que representem esse número.

Os congressistas dispõem, ainda, do direito de propor emendas às propostas de leis ordinárias, complementares e extraordinárias, tais como a lei orçamentária²⁰, apresentadas pelo Executivo. Considera-se que o direito à proposição de emendas parlamentares pode ser considerado um dos principais tipos de poderes à disposição dos legisladores e, como se perceberá, trata-se de uma prática muito recorrente em todos os mandatos presidenciais pós-1988.

Ainda sobre direitos parlamentares, é importante ressaltar que a possibilidade de poder se valer dessas iniciativas pode ocasionar impactos sobre a dinâmica do processo decisório, ainda que as exigências de formar maiorias no Plenário restrinjam a capacidade das minorias de influenciar as decisões legislativas por tais meios. A possibilidade de que o legislador individual ou coletivamente (partido, bancada, lideranças)

20 Em relação à lei orçamentária, apenas nos casos em que essas emendas, além de respeitarem a Lei de Responsabilidade Fiscal, não entrarem em conflito com a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e com o Plano de Orçamento Plurianual elaborado pelo governo.

implemente determinados tipos de estratégias é regulada pelas regras de organização interna e do processo de deliberação parlamentar. Na Câmara dos Deputados, percebe-se que há barreiras importantes para a utilização desses recursos pelo legislador individual, normalmente requerendo iniciativas da liderança partidária e de acordo com o tamanho da bancada.

Mas seja como for, a discussão sobre a capacidade do parlamentar de influenciar a agenda legislativa, em última instância, é uma forma de avaliar a responsividade dos parlamentares aos interesses de seus eleitores. Para Testa (2011, pp.9), “se um parlamentar tem pouca capacidade de influenciar o que se discute na casa legislativa, teoricamente ele terá pouca oportunidade de dar voz aos interesses de seus eleitores, levando a uma ruptura no processo de representação, tanto de interesses quanto de opiniões e perspectivas”.

Seja como for, a análise do comportamento legislativo e relação com o Poder Legislativo não se esgota neste texto. Um tratamento mais apurado sobre os movimentos e ações de agentes legislativos, ao longo de sua tramitação, ou seja do processo legislativo, pode revelar que a atuação dos parlamentares é mais relevante do que possa parecer.

REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados* [online]. 2002, vol.45, n.1, pp.5-38. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000100001>>. Acesso em: 31 jan. 2021.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, São Paulo: Fundação Unesp, 2004.

ARAÚJO, Suely; SILVA, Rafael. Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-le>

[gislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados](#)>. Acesso em: 31 jan. 2021.

BOWLER, S. Parties in legislature: two competing explanations. In: DALTONS, R. J. & WATTENBERG, M. P. *Parties without partisans*. New York: Oxford University, 2000.

CAIN, Bruce, FERREJOHN, John e FIORINA, Morris. *The personal vote: constituency service and electoral independence*. Massachusetts/London: Harvard University Press, 1987.

CAREY, John, and SHUGART, Matthew (ed.). *Executive decree authority*. New York: Cambridge University Press, 1998.

COX, W. Gary. *The efficient secret: the cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

COX, Gary W. e MORGENSTERN, Scott. Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 41, n. 163, 2001.

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 jan. 2021.

FENNO JR., Richard. Congressmen in committees. In: M. McCubbins e T. Sullivan (ed.). *Congress: structure and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV/Fapesp, 1999.

FREITAS, Andréa. *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

INÁCIO, Magna. *Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial na esfera legislativa 1990- 2004*. Belo Horizonte. Tese de Doutorado. Ciências Humanas: Sociologia e Política. Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. *Opinião Pública*. Campinas, SP, v. 21, n. 2, p. 296–335, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641586>>. Acesso em: 31 jan. 2021.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, 37: 3-38, 1994,

LIMONGI, Fernando. *Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos estudos*, n. 76, nov. 2006.

MAYHEW, David. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1973.

NUNES, Edson. Fragmentação de interesses e morosidade no parlamento brasileiro. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. São Paulo; Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas; USP; Fundação Konrad Adenauer, v. 1, p. 7-28, 2011.

SAMUELS, David. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge University Press, 2003.

SANTANA, Luciana. *Ambição e padrões de carreira política dos legisladores na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai*. Dissertação de mestrado. Programa de pós-graduação em ciência política – UFMG, 2006.

SANTANA, Luciana. *Emendamento parlamentar às proposições de lei ordinárias do Executivo e acomodação de interesses no Brasil (1995-2010)*. Tese de doutorado. Programa de pós-graduação em ciência política – UFMG, 2014.

SANTOS, Fabiano. *Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. Dados*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 jan. 2021.

SANTOS, Fabiano Mendes. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SHEPSLE, Kenneth. *The giant jigsaw puzzle: democratic committee assignments in the modern house*. Chicago: University of Chicago Press, 1978.

TESTA, G. G. A transferência de prerrogativas de deputados para as lideranças partidárias: o vácuo representativo na definição da pauta do plenário. In: *II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Polític*. São Carlos – SP. 978-85-63273-07-9, 2011.

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp, 1998.

3.5 INTRODUÇÃO AO PROCESSO LEGISLATIVO

Vitor Oliveira

É possível definir o processo legislativo como o conjunto de regras, mecanismos e incentivos para a tomada de decisão em regimes representativos. Não se restringe, portanto, ao domínio do Poder Legislativo, visto que os freios e contrapesos presentes na organização dos Poderes implicam uma participação de vários autores institucionais na tomada de decisão, desde sua origem até o final.

Formalmente, a Constituição Federal de 1988 define em seu artigo 59 que o processo legislativo compreende a elaboração de *emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções*.

Não obstante, para fins didáticos e analíticos, circunscrevemos a análise do processo legislativo aos atores com poderes legislativos, ou seja, com capacidade institucional de iniciar, modificar, aprovar, rejeitar ou vetar leis.

Excluimos, portanto, as intervenções do Poder Judiciário e outros atores capazes de emitir instruções normativas, interpretar ou aplicar a legislação e que, em uma visão mais ampla, certamente contribuem para tomada de decisão, mas apenas de maneira reativa ou *ad hoc*.

ORIGENS DO PROCESSO LEGISLATIVO

Parte dos problemas inerentes ao processo legislativo são resultado das características aristocráticas da origem do governo representativo, como tratado ostensivamente por Manin (1997), refletidas não apenas no uso de eleições como mecanismo de seleção de lideranças, mas também nas expectativas sobre o papel da racionalidade e do bem comum na tomada de decisão.

De forma geral, o legado institucional do século XVIII – em especial das revoluções Americana e Francesa – foi imbuído da ideia de que o legislativo, se ocupado por “homens bons”, com oportunidade para o diálogo e o debate, levaria naturalmente à revelação do que seria a verdade e conduziria naturalmente à tomada de decisões aliadas ao bem comum.

Não obstante, o ambiente legislativo é permeado por problemas de ação coletiva, dada a escassez de recursos, a finitude do tempo e, principalmente, conflitos que estão baseados em visões normativas opostas, ou seja, diferenças fundamentais sobre como as políticas públicas deveriam ser.

Diferentemente do que pensavam muitos dos revolucionários franceses, ou ainda os Federalistas e “pais fundadores” nos EUA, a racionalidade e o diálogo raramente se impõem como os fatores preponderantes em um debate político. Muitas vezes, nem mesmo é possível determinar qual é o caminho mais racional a seguir. Há migalhas, informações incompletas e expectativas orientadas por diversos elementos ideológicos, culturais e até religiosos, entre tantos outros.

Os governos representativos, em sociedades plurais e com um mínimo de liberdade de contestação, são marcados por tensões e contradições quanto ao caráter da cidadania, o papel da sociedade civil e a valência de direitos. Tais diferenças e problemas criam impasses, cujos resultados podem ser exatamente a quebra do processo legislativo, ou seja, a *ausência de tomada de decisão*, que no jargão da ciência política

costuma ser relacionada ao conceito de paralisia decisória e de crises políticas.

Caso as regras do jogo não criem incentivos e oportunidades aos atores presentes no processo legislativo para destravar o conflito político, dando vazão à energia dos grupos sociais, partidários e de interesse associados à cada questão, tais crises podem se avolumar e tomar proporções perigosas para o funcionamento das instituições democráticas.

Por conta disso, muitos autores criticaram o desenho institucional deixado pela Constituição Federal de 1988. Fatores como o presidencialismo, o federalismo, as características eleitorais e os elementos constitutivos do que seria a cultura política brasileira (personalismo, clientelismo, fisiologismo) levariam necessariamente o sistema político brasileiro à situação de paralisia decisória e de instabilidade institucional.

FUNDAMENTOS DO PROCESSO LEGISLATIVO

Um dos entendimentos teóricos mais importantes para o estudo dos parlamentos é o Teorema do Eleitor Mediano, também chamado de modelo Downs-Hotteling-Black, em homenagem aos autores que o desenvolveram. Em resumo, ele nos ajuda a entender que sempre haverá uma maioria em torno do mediano, a posição responsável por dividir a distribuição do Plenário em duas metades, tendo a mesma quantidade do total de parlamentares à esquerda e à direita dessa posição.

O mediano, contudo, não precisa estar a meio caminho entre a extrema esquerda e a extrema direita. Em verdade, ele só estará no centro se a distribuição dos parlamentares for uniforme, o que raramente acontece na prática. Colegiados eleitos, como a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, flutuam em sua composição de eleição para eleição. Às vezes há mais deputados à esquerda do espectro ideológico, outras vezes mais à direita.

Na maior parte do tempo, o eleitor mediano funciona como uma força gravitacional do processo legislativo, a qual está sempre presente, mas que acaba sendo vencida por outras forças, criadas pelos meca-

nismos institucionais endógenos e as pressões exógenas ao parlamento. Ambos os conjuntos de fatores tornam o posicionamento dos parlamentares muito mais complexo de definir.

Uma vez que, em regimes representativos, todos os parlamentares possuem a mesma legitimidade, é preciso que o critério para a tomada de decisão reflita essa dinâmica. Assim, a regra da maioria torna-se a pedra fundamental do processo legislativo dentro do governo representativo, constituído pela agregação de preferências.

Não houvesse outros fatores em jogo além da tomada de decisões pela maioria, o eleitor mediano seria consagrado sempre como o definidor das políticas públicas e votações, pois sempre seria preferido por uma maioria à posição de qualquer outro parlamentar à sua direita ou à sua esquerda.

Em que pese ser definidora da organização dos parlamentos mundo afora, o princípio da maioria é relativizado por outras regras e fontes do Direito em cada ordenamento jurídico. Isso assegura que, embora o poder seja distribuído assimetricamente, haja respeito a direitos dos grupos político-partidários minoritários.

A depender da forma como esses poderes são distribuídos, aumentam ou diminuem as oportunidades de obstrução à tomada de decisão pela Maioria, quando tais poderes são conjugados aos gargalos no fluxo decisório causados pela escassez de alguns recursos – especialmente do tempo.

Não é incomum que parlamentares busquem obstruir os trabalhos protelando as discussões, propondo alterações no texto ou mobilizando parlamentares para que não haja quórum, jogando com o tempo para que uma votação se encerre com o uso da palavra, questões de ordem e requerimentos, os quais exploraremos mais adiante.

PARTIDOS E COALIZÃO

Uma hidrovía pode ser uma boa metáfora para entender as sobreposições e elementos condensados na ideia de processo legislativo. Isto

porque uma hidrovia não se constitui apenas dos rios, mas também dos barcos, cargas e profissionais, bem como da estrutura física que torna o curso d'água navegável.

Neste sentido, para navegar o rio da formulação de políticas públicas e das divergências ideológicas, há uma série de obstáculos e imprevisibilidades que precisam ser contornadas. A metáfora fica mais completa quando entendemos que os operadores da hidrovia não são atores isolados, mas sim diferentes grupos – como barcos a remo.

Podemos dizer que cada partido se parece com um desses barcos, em que a figura do líder de bancada tem a missão de coordenar e mobilizar os remadores. Para que o barco se movimente, é preciso que os parlamentares remem em sincronia, na mesma direção e no mesmo sentido. Além disso, precisam de fato se esforçar e se mobilizar para que o barco saia do lugar.

Em vez de um espaço completamente livre para o debate, é fundamental entender que as regras internas são feitas para resolver tais problemas. Se um corpo legislativo possui autonomia para definir suas regras de funcionamento e toma essas decisões sob o princípio da maioria, é razoável imaginar que as regras favorecerão a própria maioria.

Obviamente, as regras não são criadas em um ambiente livre de restrições. No Brasil, a própria Constituição Federal de 1988 define uma série de critérios para a divisão do poder e do controle da casa. Mais adiante, trataremos de algumas dessas regras.

PODER DE AGENDA

 *poder de agenda*, em suas várias expressões, é fundamental para a política institucional. Determinar o que vai ser votado, quando e em que ordem é um recurso de poder decisivo para o resultado de votações.

A literatura em ciência política trata essa capacidade institucional de diversas formas, mas uma maneira didática de enxergar esta questão diz respeito a dois momentos: poderes de agenda positivos e negativos,

relativos à capacidade de inserir ou vetar determinada pauta na agenda do Legislativo.

No sistema político brasileiro, os principais atores com poder de agenda são: a Presidência da República, a presidência da Câmara e do Senado (e das comissões, por analogia) e os líderes de bancada.

A Presidência da República, responsável por formar e gerir a coalizão, possui alguns dos principais poderes de agenda à sua disposição, os quais podem ser utilizados para incentivar a coordenação das maiores bancadas à sua orientação, mas ainda assim depende da colaboração das mesas diretoras para controlar o processo legislativo.

A principal ferramenta nas mãos da Presidência é a emissão de Medidas Provisórias (MPV), as quais são capazes de alterar unilateral e imediatamente o *status quo* de políticas públicas. Tal poder, contudo, depende da anuência posterior do Legislativo, mas este já passa a debater a rejeição, aprovação ou modificações na MPV. Outros poderes relevantes são o veto (total ou parcial) às leis aprovadas, o pedido de urgência constitucional – que determina um ritmo acelerado de tramitação de proposições – e a iniciativa exclusiva em matérias, como por exemplo o Orçamento.

O Poder é assimétrico no Legislativo, o que faz alguns parlamentares terem mais influência sobre a tramitação das proposições. Líderes de Bancada (partidos ou blocos) e os presidentes das Mesas Diretoras da Câmara e do Senado são os principais legisladores, em função da participação nos trabalhos legislativos e do controle de recursos parlamentares.

Todos expressam seu poder de agenda máximo de forma conjunta, por intermédio do Colégio de Líderes – órgão responsável por determinar a pauta de votações do Plenário, além da realização de acordos para deliberação da urgência aos projetos de interesse da Maioria, os quais tem o poder de retirar as proposições das Comissões e jogá-las diretamente no Plenário. Tais ações são respaldadas pelas decisões de ofício da presidência das Mesas Diretoras, por meio de acordos políticos para conduta e gestão de processos.

Os líderes são relevantes também por controlarem recursos administrativos, além de determinar o uso da palavra nos debates em Plenário, bem como indicação e substituição de membros das Comissões. Esses poderes, embora não tenham relação com a agenda, explicam a ascensão dos líderes sobre suas bancadas e denotam o porquê de controlarem, coletivamente, o resultado das votações no Plenário.

IMPORTÂNCIA DO CONTROLE DA AGENDA

Existem alguns problemas clássicos na literatura em ciência política. Para o estudo do processo legislativo, um dos mais relevantes diz respeito aos ciclos de votação, que decorrem diretamente do Teorema de Arrow. Basicamente, a ideia é que, se não houver barreiras institucionais à tomada de decisão, sem qualquer modificação na composição dos parlamentares, é possível alterar o resultado de uma votação por meio da modificação do que está em discussão.

Caso esse processo de alterações nas propostas não tenha um fim ou limite – como por exemplo, uma regra que impeça a deliberação de uma mesma matéria já rejeitada naquele ano –, é possível que nunca se chegue ao fim de uma disputa política, num ciclo eterno de formação de maiorias jogando com a distribuição das preferências do Plenário.

O exemplo abaixo pode ajudar a entender um pouco da dinâmica dos ciclos de votação. Imagine que a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal estejam prestes a votar a mudança na maioria penal. Por um dado da natureza, produto das eleições, existem três propostas em jogo: i) manter o *status quo* – 18 anos; ii) reduzir para 15 anos; iii) aumentar para 21 anos.

Também há basicamente três grupos políticos no debate, que chamaremos de partidos. Nenhum deles é majoritário – ou seja, é preciso que ao menos dois deles concordem para que haja Maioria. O quadro a seguir mostra como cada um desses partidos ordena suas preferências com relação às propostas em jogo.

Ordem das preferências	Partido A (40%)	Partido B (35%)	Partido C (25%)
1º	21 anos	15 anos	18 anos
2º	18 anos	21 anos	15 anos
3º	15 anos	18 anos	21 anos

Simulando a votação da matéria, teríamos os seguintes resultados com base nos tamanhos e na estrutura das preferências:

- 1ª votação: 21 x 18 → 21 anos (A + B = 75%)
- 2ª votação: 18 x 15 → 18 anos (C + A = 65%)
- 3ª votação: 15 x 21 → 15 anos (B + C = 60%)

Embora sejam estruturadas sempre dois a dois, o exemplo exato não ocorreria na maior parte dos parlamentos, uma vez que as regras do processo legislativo são pensadas para evitar os ciclos de votação.

Uma das maneiras mais comuns é limitar a reintrodução de matérias já deliberadas anteriormente por um determinado período – caso das Propostas de Emenda à Constituição (PEC) no Brasil. De acordo com o § 5º do Artigo 60 da CF de 1988, “a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”.

Traduzindo, se uma PEC for rejeitada, não poderá ser deliberada novamente até o ano seguinte. Outras regras também atuam no mesmo sentido. Quando uma proposta é aprovada, via de regra as outras propostas que correm em paralelo – por meio de emendas ou substitutivos – ficam prejudicadas, sendo automaticamente descartadas.

O exemplo, todavia, é suficiente para entendermos que o controle sobre os termos da votação, ou seja, sobre quais e como são votadas as propostas pode interferir no seu resultado. De uma certa maneira, quem detém o poder de agenda pode determinar o resultado de uma votação,

jogando com a distribuição das preferências do Plenário e escolhendo quando ele começa e termina.

No processo legislativo brasileiro, considerando Câmara, Senado e Congresso, tal poder de agenda é representado pela presidência de cada órgão, pelo Colégio de Líderes e pelos poderes legislativos que a Constituição delegou aos outros poderes, em especial à Presidência da República.

PARTIDOS E O PROCESSO LEGISLATIVO

Partidos e processo legislativo evoluíram em conjunto, desde os primórdios do Governo Representativo. Desta forma, é de se esperar que as regras internas do parlamento levem em conta critérios partidários para a distribuição do poder e da própria representatividade do parlamento.

A relevância dos partidos para a organização interna das casas legislativas está inserida no artigo 58 da Constituição, cujo artigo primeiro aponta que a Mesa Diretora e as Comissões (permanentes ou temporárias) serão compostas de forma proporcional ao tamanho dos partidos ou dos blocos parlamentares por eles formados. Tais princípios são reproduzidos tanto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), quanto no Regimento Interno do Senado Federal (RISF), além do Regimento Comum, utilizado para as votações das sessões conjuntas do Congresso Nacional.

Na Câmara, o artigo 8º do RICD define que a composição da Mesa, com exceção da presidência, é feita por indicação dos Líderes, assegurada a presença de representante da Minoria quando a esta já não couber participação em função da proporcionalidade. Não obstante, é possível que um acordo no Colégio de Líderes se sobreponha a esta disposição, deixando de fora da Mesa um partido grande.

Também o comando das 25 comissões permanentes é definido por meio de rodadas de escolha, cuja ordem por sua vez segue o tamanho das bancadas de partidos ou blocos partidários (quando os partidos se coli-

gam internamente no parlamento) criados no começo da Legislatura. A atual legislatura começou em 2019. Desta forma, os acordos e tamanho das bancadas de 2019 repercutirão até o final de 2022.

No Senado, o artigo 59 do RISF define que os membros da Mesa (à exceção da presidência) devem ser eleitos de forma separada ou de uma vez só, a requerimento de Líderes que representem ao menos 1/3 da Casa.

Desta forma, os partidos maiores são favorecidos pelo princípio da proporcionalidade, ocupando mais vagas e presidências das comissões. Estas vagas, no entanto, podem ser permutadas entre os partidos, fazendo com que a composição final possa ser muito distinta da distribuição proporcional, segundo o interesse de cada partido de ganhar protagonismo em determinadas políticas públicas e/ou etapas do processo legislativo.

No Senado, a escolha das Comissões deverá ser feita seguindo o critério de proporcionalidade, mas com base em acordo de Lideranças, logo após a eleição da Mesa Diretora. Garantir o alinhamento dos presidentes da Câmara e do Senado é fundamental ao partido ou grupo que controla o Governo, tendo em vista os poderes que estes possuem para controlar o processo legislativo ou para disparar e controlar CPIS, processos de *impeachment*.

Junto às lideranças de bancada, os presidentes das Casas Legislativas possuem a incumbência de determinar qual a tramitação de propostas de interesse do Governo pelas Comissões, assim como definir a Ordem do Dia do Plenário e conduzir as votações.

Não obstante ser fundamental, a disputa pela Mesa Diretora tem um grande potencial de ruptura entre os partidos da Base, levando a uma postura de menor interferência direta da presidência no processo, cujo interesse maior é garantir que algum membro da Coalizão saia vencedor, ainda que não o preferido ou membro do mesmo partido que o presidente.

DIVISÃO DO TRABALHO LEGISLATIVO

S seja por conta da necessidade de ser mais produtivo ou de repartir o poder, as prerrogativas do Poder Legislativo não são concentradas no Plenário, em que todos os parlamentares da casa estão reunidos, mas sim subdivididas em diversos colegiados com funções específicas e circunscritas.

Os principais são: Comissões Permanentes, Comissões Especiais, Comissões Mistas, Comissões Parlamentares de Inquérito, Frentes Parlamentares e Grupos de Trabalho.

Para o processo legislativo, as comissões permanentes e especiais são os principais espaços institucionais, locais privilegiados para o debate sobre políticas públicas. Na Câmara, sua composição é definida anualmente, enquanto no Senado são bienais.

Aqui também precisamos ressaltar o papel dos líderes, que será explorado mais adiante. São eles os responsáveis por indicar quais são os membros, bem como retirá-los do colegiado a qualquer momento. Este poder é ainda maior com relação às comissões especiais, compostas de forma *ad hoc*, independente das negociações para formação dos blocos no começo da legislatura.

Acordos para permuta de vagas são comuns, para garantir participação de parlamentares em comissões de interesse, o que faz com que a composição final das comissões seja bastante desproporcional em relação ao Plenário.

Seguindo também o que a Constituição aponta (Art. 58), as comissões (permanentes ou especiais) podem aprovar as proposições dispensando o Plenário. Este poder é chamado de Conclusivo na Câmara e de Terminativo, no Senado.

Anualmente, as comissões permanentes escolhem uma política pública para monitorar/avaliar, com apresentação de relatório ao final. Os projetos também possuem prazo para recebimento de emendas nas

comissões; ademais, é possível que os colegiados criem subcomissões temáticas.

A disputa pela presidência das comissões é importante porque são os presidentes os responsáveis por designar os relatores de cada projeto, além de agendar reuniões, audiências e seminários, definindo a pauta do que será votado nas reuniões deliberativas.

RELATORIA

A relevância dos relatores não se dá por possuírem poder decisório, uma vez que todas as suas propostas precisam ser referendadas pela maioria das Comissões ou do próprio Plenário. Não obstante, em geral estes parlamentares têm seus relatórios aprovados, transformando-os em parecer da Comissão, que podem ou não modificar os textos – por vezes, substituindo-os por redações completamente diferentes.

Isto se dá como resultado da incumbência que possuem de recolher e compartilhar informações técnicas e políticas com seus pares, diminuindo a assimetria de informação entre os diferentes grupos políticos e na relação com o Executivo – que geralmente possui mais informações que o parlamento –, centralizando e coordenando as alterações nos projetos legislativos.

Embora cada colegiado determine um relator, o trabalho de modificação das proposições tende a ser coordenado pelos partidos durante todo o processo legislativo, fazendo com que a maior parte das modificações recaia em apenas uma das relatorias na Câmara ou no Senado.

TRAMITAÇÃO

Se a regra da maioria é o princípio para a aprovação de um projeto, isto significa que sempre é preciso de metade mais um dos parlamentares, certo? Pois é, não exatamente. O artigo 47 da CF 1988 determina que as deliberações da Câmara e do Senado serão feitas pela maioria dos votos, desde que esteja presente a maioria absoluta dos votos, exce-

tuados os casos em que a própria Constituição aponte critério diferente. Isso significa que proposições podem ser aprovadas com até 25% mais um dos votos.

Relembremos que o processo legislativo diz respeito a problemas de ação coletiva que envolvem não apenas coordenação (ou seja, de que forma votar), mas também mobilização – o efetivo comparecimento e o voto. O nível de mobilização exigido para que um projeto seja aprovado, chamado de quórum, é relacionado ao nível hierárquico da norma que está em votação. Quanto mais fundamental a norma, maior o número de parlamentares mobilizados a favor da proposta para modificá-la.

Como regra geral, as tramitações seguem o seguinte roteiro: 1) apresentação da proposta, 2) análise por comissões e 3) votação em plenário. Como visto anteriormente, o último passo não ocorre necessariamente, pois a maior parte das proposições é distribuída dispensando a competência do Plenário. Não obstante, caso ao menos 10% dos parlamentares discorde da decisão final de uma comissão, podem requerer que o Plenário analise a proposta.

Após ser aprovado na primeira das casas legislativas – chamada de iniciadora –, o projeto é encaminhado para a outra, que para o projeto passa a ser considerada a casa revisora. Se for modificada, a proposição precisa necessariamente retornar à casa iniciadora. Todavia, para evitar que o “ping-pong” seja eterno, a casa iniciadora decidirá entre o texto original e o modificado pela casa revisora, o que proporciona uma certa vantagem institucional para a primeira.

No caso de Projetos de Lei (PL e PLS) e Projetos de Lei Complementar (PLP), os parlamentares podem apresentá-los junto à Secretaria Geral da Mesa Diretora por iniciativa individual. Mesmo havendo a possibilidade de projetos de iniciativa popular, caso sejam subscritos por ao menos 1% do eleitorado nacional, é comum que parlamentares os apresentem em nome dos movimentos que coletaram as assinaturas.

Na sequência, com o apoio do corpo técnico de cada Casa e nas determinações do regimento, a Presidência da Câmara ou do Senado analisa se o projeto deve ser apensado ou tramitar isoladamente, bem

como quais devem ser as características da tramitação – ou seja, por quais comissões deve passar e qual deve ser o ritmo.

Na Câmara dos Deputados, caso seja determinada sua tramitação para mais de três comissões de mérito, responsáveis por avaliar o conteúdo – excluindo-se as análises de constitucionalidade e de adequação financeira, feitas respectivamente pela CCJC e pela CFT (Art. 54 RICD) –, automaticamente é formada uma Comissão Especial. No caso do Senado, o despacho do Presidente determina uma assimetria entre Comissões, sendo o parecer da última o decisivo, quando a tramitação é terminativa.

No caso dos PLS, sua aprovação se dá por maioria simples – ou seja, a maioria dos presentes, estando presentes ao menos a metade mais um do total dos 81 senadores ou dos 513 deputados federais. Já em relação aos projetos de lei complementares (PLPs), exige-se a maioria absoluta em todas as votações. No caso específico do Senado, para propostas com substitutivo integral – ou seja, quando o texto é inteiramente alterado –, exige-se um turno suplementar de votação.

O Plenário é, por excelência, um espaço de controle dos Líderes e da Maioria, utilizado para acelerar tramitação ou evitar influência de comissão desalinhada com a preferência majoritária. Como vimos anteriormente, a composição das comissões pode ficar muito desalinhada em relação ao Plenário por conta das barganhas entre os partidos por vagas.

PECS

A tramitação das Propostas de Emendas à Constituição é bem diferente das proposições ordinárias ou complementares, uma decorrência do quão fundamentais são as normas que buscam alterar. Neste sentido, a constitucionalização de políticas públicas que poderiam ser tratadas por leis ordinárias tornou-se uma estratégia para cristalização ao longo do tempo.

Em ambas as casas, para que a proposição seja apresentada, é preciso que ao menos 1/3 dos parlamentares a subscrevam. Embora isso impeça a iniciativa individual, há um acordo tácito entre os parlamentares para subscreverem as iniciativas uns dos outros, independentemente dos conteúdos.

Na Câmara, após a apresentação junto à Mesa Diretora, a proposição é despachada para uma avaliação preliminar pela CCJC, que apontará se os requisitos mínimos estão respeitados. Caso seja aprovada, forma-se uma Comissão Especial, que avaliará o mérito e apresentará um parecer sobre o projeto antes que ele seja encaminhado para votação em dois turnos no Plenário.

Já no Senado Federal, a tramitação pode ser bem mais rápida, uma vez que após a avaliação preliminar feita pela CCJ, a PEC seguirá diretamente para o Plenário, onde também deverá ser avaliada em 2 turnos. Caso seja aprovada pelas duas casas, a Emenda é promulgada em sessão conjunta – não havendo qualquer possibilidade de veto presidencial.

MEDIDAS PROVISÓRIAS

Apenas o Presidente da República pode editar MPVs, conforme apontado pelo artigo 62 da CF1988, as quais provocam mudança imediata do *status quo*, válida por 60 dias com apenas uma reedição, que estende a sua vigência por mais 60 dias, desde a Emenda Constitucional 32/2001. Anteriormente, as medidas valiam por menos tempo, mas podiam ser reeditadas indefinidamente.

Logo após ser publicada e encaminhada ao Congresso Nacional, forma-se uma Comissão Especial Mista, composta igualmente por senadores e deputados federais. Este é o principal momento para a intervenção da sociedade civil e de grupos de interesse, visto que os trabalhos da comissão podem levar à aprovação na forma do texto original, mas em geral implicam a modificação da MPV, transformando-a em um Projeto de Lei de Conversão (PLV).

Outras possibilidades são a rejeição integral da MPV ou sua caducidade, que consiste na ausência de uma definição sobre a proposição até o fim do seu período máximo de vigência (120 dias). Nestes dois casos, o parlamento precisa editar um decreto legislativo para regular os efeitos e lacunas causadas pela não aprovação – algo que não costuma ser objeto de disputa política.

Passada a votação na Comissão Especial, a proposição é encaminhada ao Plenário da Câmara e do Senado, respectivamente, passando a tramitar em urgência após 45 dias de sua publicação. Via de regra, as MPVs costumam chegar para a análise dos plenários no final do prazo máximo de 120 dias, já com boa parte dos acordos sobre alterações realizados anteriormente. Alguns pontos nevrálgicos, todavia, dependem de votação e podem levar à rejeição ou ausência de deliberação por falta de acordo.

Ressalta-se, contudo, que desde a resposta à Questão de Ordem 411/2009 – interpretação dada pelo então presidente da Câmara, Michel Temer, ao regimento – não há o trancamento total da pauta pela entrada em urgência da MPV, uma vez que ficam sobrestadas apenas as matérias que estão no mesmo nível hierárquico das normas, ou inferior. Assim, podem ser deliberadas tranquilamente PLPS e PECs.

CONCLUSÃO

Apresentamos aqui uma visão panorâmica sobre o Processo Legislativo. Obviamente, as particularidades e riquezas são grandes demais para serem cobertas por este ensaio, mas é possível entender que a tomada de decisões no Governo Representativo está longe de ser um processo caótico, tampouco produto natural da racionalidade e das boas intenções, mas sim da canalização dos conflitos políticos por meio de uma estrutura institucional que organiza e possibilita o sucesso de uma Maioria coordenada e mobilizada.

Mesmo que não houvesse regras e procedimentos à exaustão, como os definidos pela Constituição e pelos regimentos de cada Casa, algu-

mas tendências poderiam ser verificadas, como o uso da escassez de recursos e dos mecanismos de obstrução, ou ainda a preponderância do eleitor mediano.

Não obstante, a autonomia para organização interna das casas legislativas e a necessidade de resolução dos problemas de ação coletiva conduziu a uma distribuição assimétrica do poder, concentrando especialmente as capacidades de agenda e os recursos administrativos em poucos atores, responsáveis pela governança do processo legislativo.

A chave, portanto, para tomar decisões no sistema político brasileiro está na compatibilização das ferramentas da Presidência, das Mesas Diretoras e dos líderes de bancada representantes da Maioria em cada uma das casas.

REFERÊNCIAS

ARANTES, R. e Couto, C. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol.21, n.61, pp.41-62, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000200003>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

COX, G. The organization of democratic legislatures, In: Weingast, Barry; Donald Wittman, (eds.) *The Oxford handbook of political economy*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

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

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

MACEDO, P. S. N. de; NUNES, N. C.; SILVA, R. S.; FEU, C. M. *Regimento Interno Facilitado da Câmara dos Deputados*. 4. ed. Brasília, 2020.

3.6

LÓGICA ORÇAMENTÁRIA NA REALIDADE LEGISLATIVA

Joyce Luz

1. DAS RESPONSABILIDADES DO EXECUTIVO NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DA UNIÃO

A redemocratização no Brasil, ainda em 1988, trouxe importantes mudanças para o sistema político brasileiro. No que tange a arena orçamentária, não só foi mantido o poder Legislativo do presidente de iniciar legislação nessa área e de controlar importantes etapas do processo, mas mais importante do que isso: foi devolvido ao Congresso a possibilidade de interferir no Orçamento.

De acordo com o artigo 61, inciso 1 da Constituição, a elaboração do orçamento, que envolve a formulação de um Plano Plurianual (PPA), das Leis anuais de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), é uma dentre as prerrogativas legislativas exclusivas do Presidente da República. Contudo, um fator importante e esquecido por muitos é que a mesma Constituição que deu ao presidente tamanho poder legislativo, também retomou o poder de apreciação dessa matéria pelos membros do Legislativo. Assim, mesmo que o presidente detenha o direito exclusivo de iniciar matérias na área orçamentária, o conteúdo do que está sendo proposto tem que passar pela aprovação do Congresso Nacional (GIACOMONI, 2012).

O orçamento brasileiro é composto principalmente por três etapas. A primeira delas é a formulação de um Plano Plurianual (PPA) para o período de quatro anos. Neste plano o Executivo deve estabelecer os objetivos, diretrizes e metas previstos para os quatro anos de governo. Esse plano é formulado através das necessidades de gastos que cada Ministério apresenta à Secretaria de Orçamento Fiscal (SOF) integrada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que fica responsável pela formulação do PPA. É válido ressaltar que é de responsabilidade de cada ministério e ministro apresentar as áreas de gastos e políticas – traduzidas em programas de governo – que serão prioritárias durante os quatro anos de governo. Após esse processo de formulação, o Executivo obrigatoriamente deve encaminhar a proposta do PPA para o Congresso Nacional que somente possui a competência de realizar emendas de texto à proposta, sem poder realizar nenhuma nova proposição no quesito de prioridade e destino das verbas da União.

A segunda etapa do processo orçamentário e também a que mais aproxima os gastos da realidade econômica e financeira do país é a formulação anual de uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Como o próprio nome já diz, essa lei compreende as diretrizes, metas e prioridades da administração federal, incluindo as despesas para o ano seguinte. A definição das prioridades é de competência do Ministério do Planejamento e do Ministério da Fazenda – responsável por controlar as finanças do país –, que estabelecem e analisam juntos quais serão as despesas de capital²¹ para o exercício financeiro subsequente. Também é estabelecido na LDO as obras/políticas que serão passíveis de receber acréscimo de gastos dos parlamentares, bem como o montante

21 Por Despesas de Capital entende-se: “despesas relacionadas com a aquisição de máquinas, equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos para investimentos. Normalmente uma despesa de capital ocorre para a formação de um bem de capital, assim como para expansão das atividades relacionadas a um órgão”. Tal definição pode ser visualizada em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario_view?letra=D>. Acesso em: 22 fev. 2021.

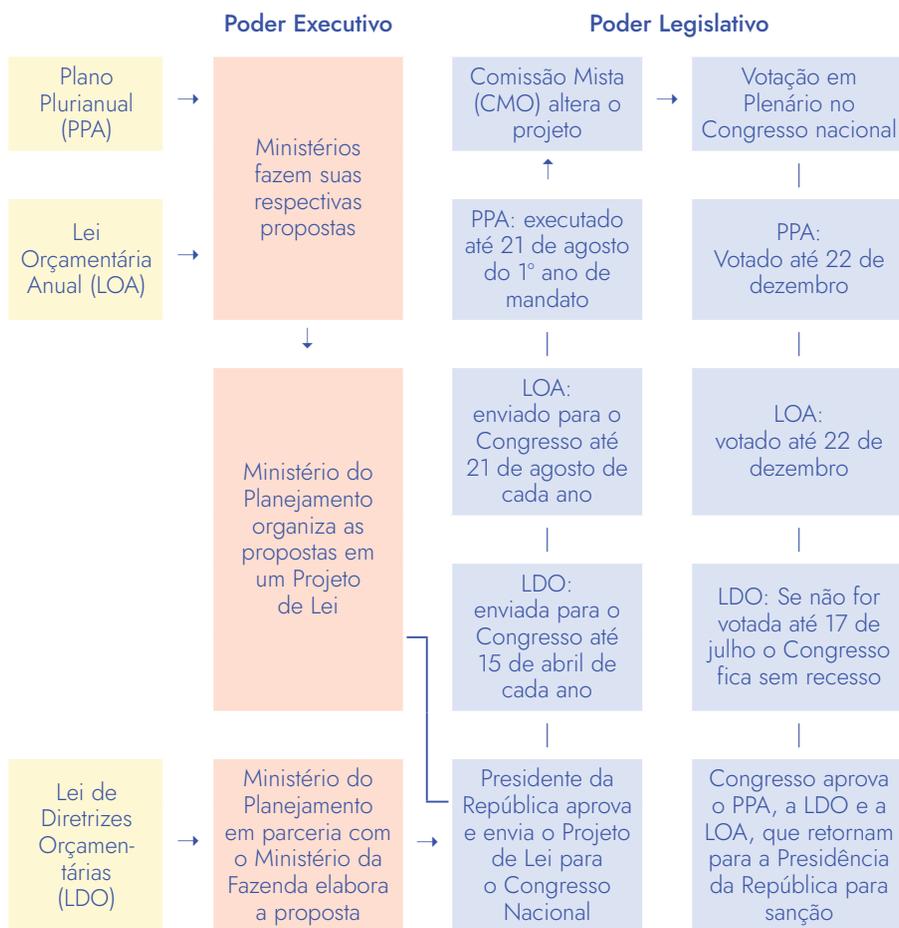
de recursos que estes terão disponível para remanejar no orçamento. Novamente, após sua elaboração, o Executivo deve remeter a proposta da LDO ao Legislativo que, da mesma forma que no PPA, somente pode realizar emendas de texto e aprovar/rejeitar o projeto.

Por fim, tendo como base a LDO, a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve ser elaborada. A LOA é considerada, entre as três etapas da elaboração orçamentária, a lei orçamentária mais importante. É ela que determinará de fato os gastos do governo, em cada área específica, durante 12 meses. Assim como no PPA, é de responsabilidade de cada ministério elaborar sua proposta de gastos, estabelecendo criteriosamente quais serão os recursos necessários para cada programa e políticas sob sua gestão. Também fica a cargo de cada órgão encaminhar suas propostas para a SOF que se encarrega de organizar todas as informações em uma única proposta que segue para a aprovação do Presidente e depois para a análise do Poder Legislativo.

Diferente do PPA e da LDO, o Congresso Nacional, além de realizar emendas de texto ao projeto inicial da LOA, também ganha o poder de adicionar e cancelar recursos que já tenham sido definidos anteriormente, ou seja, o Legislativo não pode propor uma nova obra/política na proposta, contudo, pode adicionar receitas ou cortar gastos já existentes. Para além disso, no caso da adição de receitas, os parlamentares somente o podem realizar de acordo com as exigências e prioridades estabelecidas pela LDO. Assim, não é em qualquer política ou obra da LOA que o parlamentar pode alocar seu dinheiro. Ele deve seguir o que foi definido na LDO referente às proposições que podem ser de sua competência. Essa questão será tratada com mais detalhes adiante.

Por ora, a Figura 1 resume o processo de elaboração das três etapas do processo orçamentário brasileiro, bem como seus respectivos prazos para aprovação. Vale, aqui, destacar a autonomia que os ministérios detêm na formulação das políticas que serão inseridas tanto no PPA, quanto na LOA

Figura 1. Leis Orçamentárias



Fonte: Elaboração própria de acordo com as definições da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Para além da prerrogativa de elaborar o orçamento, o Executivo não tem o dever e nem é obrigado a executar as despesas tais como elas foram aprovadas na LOA²². Ou seja, o orçamento no Brasil é autorizativo.

22 O Projeto da Emenda Constitucional (PEC) 358/2013, também conhecida como a PEC do “Orçamento Impositivo” adotou importantes modificações quanto à

É o Executivo quem detém a última palavra sobre como e quais gastos serão executados ao longo do ano. Fica a cargo de cada Ministério e de suas respectivas secretarias – também conhecidas como Unidades Orçamentárias – definir as obras que de fato serão executadas.

A ressalva, no entanto, existe quanto aos gastos que a própria Constituição e legislação brasileira estipulam que devam ser obrigatórios. As despesas como pagamento de aposentadorias, pensões, salários de servidores, seguro-desemprego, benefícios assistenciais, transferências para estados e municípios e despesas fixas na área de educação e saúde²³, entre outras, o que reduz significativamente a autonomia que o Executivo detém sobre a execução dos gastos.

No entanto, ainda que a parcela de recursos que o Executivo detém com despesas não obrigatórias seja pequena, atribuir a característica autorizativa ao orçamento significa não só que o Presidente pode ou não executar gastos, significa também deter o poder de alterar a lei orçamentária vigente seja mediante a alocação/relocação de verbas em gastos anteriormente previstos ou na alocação de verbas em projetos

apresentação e execução das emendas individuais orçamentárias. De acordo com a PEC, o Governo Federal deve obrigatoriamente executar as emendas de parlamentares ao orçamento da União no valor limite de 1,2% da receita corrente líquida (aquilo que a União arrecada menos o que repassa a estados e municípios) – o que equivale a cerca de R\$ 8,7 bilhões atualmente – entre outros requisitos, como a obrigatoriedade de uma proporcionalidade no contingenciamento do Executivo em suas contas. Ou seja, caso o governo se veja obrigado a diminuir suas despesas, ele só poderá cortar a verba para as emendas parlamentares se a mesma proporção do resto do orçamento for cortada. Do lado dos parlamentares, a PEC 358/2013 também exige que 50% do valor disponível em emendas individuais seja destinado para o Ministério da Saúde. Isso significa afirmar que, do total que o parlamentar tem disponível para apresentar em emendas individuais orçamentárias, 50% obrigatoriamente deve ser alocado na área de saúde. Só restando 50% para o parlamentar alocar em outras áreas definidas pela LDO. Como mencionado, só trabalharei os dados até o ano de 2011 e por isso não irei me deter às modificações introduzidas por essa PEC.

- 23 A Constituição brasileira, no artigo 212, determina que a União deve obrigatoriamente gastar 18% da arrecadação de impostos com políticas de educação. Já nos artigos 165, 166 e 198 fica definido que é de responsabilidade também da União gastar 13,2% dos impostos com políticas na área de saúde.

não previstos, anteriormente na LOA. Essas alocações/remanejamentos que o Presidente pode realizar durante a execução da lei orçamentária são conhecidos como créditos adicionais e eles são, essencialmente, de três tipos: (i) suplementares; (ii) especiais e (iii) extraordinários.

O primeiro deles, os suplementares, servem para reforçar dotações orçamentárias já existentes no caso de elas se apresentarem insuficientes para a realização de alguma obra. A receita para esses créditos deve obrigatoriamente ter como fonte o cancelamento/remanejamento de dotações já existentes na LOA. Os créditos especiais são para a alocação de receita em projetos e obras não previstos anteriormente pela LOA, sendo que sua fonte de origem deve ser proveniente de *superávit* ou da reserva de contingência²⁴.

Por fim, há os créditos extraordinários que são destinados para o atendimento de situações urgentes e imprevisíveis como guerra, calamidade pública ou perturbação da paz. Sua fonte de receitas também é proveniente da reserva de contingência ou do cancelamento/remanejamento de dotações já definidas. Destaca-se que enquanto os créditos suplementares e especiais²⁵ necessitam de autorização prévia do Legislativo para serem liberados, os créditos extraordinários podem ser atendidos por meio da apresentação de medidas provisórias (MPV).

Ao longo do ano vigente de execução da LOA, o Presidente conta não só com a ferramenta dos créditos adicionais, mas também com a possi-

24 A reserva de contingência fica definida como sendo: “dotação constante da lei orçamentária, sem destinação específica nem vinculação a qualquer órgão, cuja finalidade principal é servir de fonte de cancelamento para a abertura de créditos adicionais, ao longo do exercício. De acordo com as edições mais recentes da LDO, devem ser constituídas reservas de contingência vinculadas aos orçamentos fiscal e da seguridade social, em valores da ordem de três por cento, respectivamente, da receita global de impostos da receita de contribuições sociais.”. Para mais informações acessar: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario>.

25 Constituição Federal, art. 167; “São vedados: [...] V- a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.”. Lei nº 4.320/64, art.42: “Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.”

bilidade editar decretos de contingenciamento²⁶. Esses decretos consistem no adiamento ou na não execução de parte das despesas previstas e programadas na LOA. Geralmente, o Governo Federal emite esses decretos limitando os valores, anteriormente autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias ou que não exigem obrigatoriedade para serem executadas, o que significa que a maioria dos cortes realizados pelo governo são realizados sobre a classificação orçamentária tida como Investimentos.

O orçamento brasileiro é todo pensado e organizado em cima de classificações, como a citada acima. Uma dessas classificações é a por Grupos de Natureza da Despesa (GND). Nesse arranjo é possível não só diferenciar os tipos de gastos que o governo possui, bem como identificar aqueles que são os mais importantes para a implementação de políticas: o grupo de investimentos. Ao todo, a classificação por GND implica em seis divisões, sendo elas: 1. pessoal e encargos sociais; 2. juros e encargos da dívida; 3. outras despesas correntes; 4. investimentos; 5. inversões financeiras e 6. amortização da dívida²⁷.

A área de Investimentos é a de maior interesse, pois compreende a matéria-prima para que novas políticas sejam de fato concretizadas. As demais classificações são as responsáveis por garantir o funcionamento da máquina pública, sendo que, dentre essas, a área de Despesas Correntes também deve receber determinada atenção, uma vez que os gastos nessa rubrica representam os gastos com a manutenção e a realização das políticas já existentes.

Como vocês devem ter notado, o universo do processo orçamentário brasileiro é muito amplo. Contudo, para um primeiro contato com

26 O Decreto de Contingenciamento apresenta como anexos limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limites financeiros que impedem pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores. O poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento obedece ao disposto nos artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

27 Para mais informações a respeito do que se trata cada um dos respectivos GNDs ver Giacomoni (2012, p. 113 e 114).

o tema, aspectos importantes a respeito da elaboração do orçamento por parte do Executivo já foram aqui abordados. Dentre as explicações expostas acima, merece atenção: a autonomia de cada ministério em elaborar sua proposta orçamentária; o poder autorizativo do Presidente em executar e alterar os gastos, bem como as ferramentas de que ele dispõe para fazer isso com o apoio do Legislativo – créditos adicionais e os decretos de contingenciamento – e, por fim, o montante de recursos disponível, de fato, para que a agenda de políticas do Executivo se concretize. Falta agora trazer um novo elemento para dentro do processo de elaboração do orçamento: o Legislativo.

2. O PAPEL DO LEGISLATIVO NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

Desde a Constituição de 1988, uma série de mudanças foram introduzidas no sistema político brasileiro e, como dito anteriormente, para além da carta de 88 ter atribuído importantes poderes legislativos ao Executivo, ela também devolveu uma importante ferramenta aos membros do Legislativo: a possibilidade de apreciar, controlar e emendar o orçamento. Ainda que os parlamentares não possuam o direito de iniciar legislação nessa área, possuem o direito, definido pela Constituição, de alterar a proposta inicial desses projetos encaminhados pela Presidência da República.

Indo para além da retomada desses direitos, a Constituição de 88 também inaugurou na democracia brasileira uma sequência de lutas e processos para aprimorar e melhorar cada vez mais a participação do Legislativo na peça orçamentária. As regras estabelecidas hoje nesse processo carregam com elas não só episódios históricos, bem como intensos debates e mudanças que resultaram, ao longo dessa trajetória, em uma participação cada vez mais ativa, coletiva e transparente do Legislativo na área orçamentária.

No artigo 166, a Constituição brasileira define de forma clara e objetiva qual a responsabilidade dos membros do Legislativo na aprecia-

ção do orçamento. Para além de estabelecer que o PPA, a LDO, a LOA e os créditos adicionais devem ser apreciados pelo Congresso Nacional, esse artigo também determina que as emendas apresentadas aos projetos de lei dessa área devem, obrigatoriamente, ser apresentadas e analisadas por uma Comissão Mista²⁸ instaurada especialmente para processos dessa origem. Cabe, portanto, à Comissão Mista do Orçamento (CMO) julgar se as emendas seguem ou não os dois principais critérios estabelecidos no artigo 166, parágrafo terceiro, inciso I e II:

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;

(Constituição Federal de 1988, artigo 166.)

A depender da natureza do projeto orçamentário em tramitação, o parlamentar pode apresentar três tipos de emendas: (i) as de texto, que são responsáveis por alterar o texto do projeto de lei ou seus quadros e tabelas – tais emendas são aplicáveis tanto na apreciação do PPA, da LDO, da LOA quanto nos créditos adicionais; (ii) as emendas de receita – também conhecidas como emendas de correção –, que alteram a estimativa da receita e que só são cabíveis na LDO, na LOA e nos créditos adicionais. Ademais, tem-se as (iii) emendas de despesa, que acrescentam valores às

28 Uma Comissão Mista é aquela em que a formação é dada tanto por Deputados quanto por Senadores e tem como objetivo tratar de questões relacionadas ao Congresso Nacional. Essas comissões podem ser temporárias, como as de inquérito, ou permanentes, como a do Mercosul e a Comissão Mista do Orçamento (CMO).

dotações do projeto de lei orçamentária da LOA e aos créditos adicionais, bem como cancelam dotações desses projetos.

Dentre esses três tipos, as emendas de despesa são as que de fato permitem que os parlamentares, por exemplo, tenham a oportunidade de agregar suas preferências por determinadas políticas. São essas emendas que permitem que eles aloquem dotações específicas e de seu interesse em programações anteriormente definidas como prioritárias pelo Ministério da Fazenda e do Planejamento na LDO, bem como pelos demais ministérios na LOA.

Atentando exclusivamente para as características da tramitação do projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA), a proposta é encaminhada pela Presidência da República e chega diretamente às mãos do relator geral da CMO. O relator geral, por sua vez, fica responsável por elaborar um parecer preliminar que deve, obrigatoriamente, conter não só uma apreciação das despesas disponíveis para serem realocadas pelos membros do Legislativo, como também o montante das verbas disponíveis para cada área temática do orçamento e para a aprovação das emendas de despesa.

Após essa etapa, a matéria orçamentária é distribuída, em conjunto com seu parecer preliminar, para os relatores setoriais. Ao todo, existem 16 relatorias setoriais, que são divididas de acordo com as áreas temáticas do orçamento e ministérios afins. O Quadro 1 a seguir apresenta essas 16 áreas temáticas.

Cada um dos relatores setoriais destinados a ocupar essas áreas temáticas são escolhidos tendo em vista o atendimento da regra de proporcionalidade dos partidos na Câmara. Isso garante, por exemplo, que tanto os partidos que pertencem à coalizão de governo, quanto aqueles que não pertencem sejam escolhidos para ocupar o cargo da relatoria setorial. Uma vez no cargo, é de responsabilidade de cada um desses relatores a avaliação, apreciação e aprovação não só dos recursos disponíveis propostos pelo Executivo para atender à sua área, bem como a apreciação e aprovação das emendas propostas à LOA.

Quadro 1. Áreas temáticas e ministérios afins

Relatorias setoriais
Transportes
Saúde
Educação e Cultura
Integração Nacional
Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Agrário
Desenvolvimento Urbano
Turismo
Ciência Tecnologia e Comunicações
Minas e Energia
Esportes
Meio Ambiente
Fazenda e Planejamento
Indústria, Comércio e Micro e Pequenas Empresas
Trabalho, Previdência e Assistência Social
Defesa e Justiça
Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores

Fonte: Elaboração própria com base na Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2006 (BRASIL, 2006).

Após a avaliação de todas as emendas e modificações ao projeto da LOA, os relatores setoriais entregam ao relator geral pareceres parciais a respeito da peça orçamentária. E é nesse momento que, mais uma vez, o relator geral entra em ação e elabora o parecer final da proposta orçamentária que segue para votação em plenário. Durante esse momento de elaboração do parecer final, vale aqui salientar que o relator geral só pode fazer correções nos relatórios parciais apresentados. Em termos claros, significa afirmar que o relator somente pode corrigir o que foi aprovado pelas relatorias setoriais. Fica vedada a possibilidade de aprovar emendas já rejeitadas e de propor novas obras ou despesas.

A etapa mais ativa de participação dos membros do Legislativo no orçamento com certeza é a etapa da apresentação das emendas de despesas. Essas emendas que podem ser incluídas no projeto da LOA, pelos parlamentares, geralmente são subdivididas em dois tipos: as coletivas e as individuais. Dentre as emendas coletivas têm-se as emendas de comissões e as de bancadas estaduais. As emendas de comissões podem ser propostas pelas comissões permanentes tanto do Senado Federal quanto da Câmara dos Deputados e devem seguir as seguintes regras de proposição definidas pela última Resolução N° 1 de 2006 do Congresso Nacional: devem ser apresentadas o limite de no máximo quatro emendas, sendo duas de apropriação e duas de remanejamento para comissões com apenas uma área temática; e oito emendas, sendo quatro de apropriação e quatro de remanejamento, para comissões com mais de uma área temática.

No tocante às emendas de bancadas estaduais, as regras definidas pela última Resolução do Congresso Nacional também são claras. É definido que os membros das bancadas do Congresso Nacional relativas a matérias e interesses de cada estado ou do Distrito Federal poderão propor no mínimo 15 e no máximo 20 emendas de apropriação além de três emendas de remanejamento, sendo que as bancadas estaduais com mais de 11 parlamentares poderão apresentar uma emenda de apropriação para cada grupo completo de dez parlamentares. No caso das bancadas integradas por mais de 18 parlamentares, o Senado Federal poderá apresentar poderá apresentar três emendas de apropriação²⁹.

A elaboração dessas duas emendas, vale lembrar, depende de um esforço coletivo para ser aprovada, ou seja, ambas dependem do resultado de um processo que exige um acordo entre membros de diferentes partidos³⁰. Em ambos os casos, essas emendas exigem o consentimento

29 Informações retiradas do último Parecer Preliminar da LOA, referente ao ano de 2021.

30 As Comissões e as Bancadas estaduais, responsáveis pela apresentação das emendas denominadas de coletivas, são compostas por membros de diferentes partidos do Congresso Nacional. A apresentação das emendas coletivas, portanto, de-

de três quartos dos deputados e dois terços dos senadores para que sejam aprovadas. Além disso, desde 2006, a cada ano o parecer preliminar da LOA, elaborado pelo relator geral da CMO, passou a estabelecer e definir quais serão os limites em valores e quantidades para essas emendas, principalmente para as de bancada.

No tocante à execução dessas emendas, em 2019 o Congresso Nacional aprovou a impositividade das emendas coletivas. A PEC 34/2019 estipulou que tanto as emendas de comissão, quanto as emendas de bancada passassem a ser obrigatoriamente pagas pelo Executivo, tal como aconteceu com as emendas individuais orçamentárias em 2015 através da aprovação da Emenda Constitucional 86 de 2015.

As emendas individuais, por sua vez, também se dividem em duas: aquelas propostas pelos parlamentares (deputados federais e senadores) e aquelas propostas pelos relatores setoriais e pelo relator geral. Após a CPI do Orçamento de 1993 as emendas inseridas nessa categoria sofreram importantes restrições, restrições estas que cresceram ao longo dos anos em função de reformas adicionais até 1996, quando parlamentares brasileiros podiam propor emendas sem limite de valor. Contudo, após o episódio de corrupção conhecido como “Anões do Orçamento”, que envolvia relatores e a aprovação de valores de emendas individuais, essas emendas passaram a sofrer importantes restrições na quantidade e em valores ao longo dos anos.

Ademais, essa mudança também restringiu a possibilidade de apresentação de acréscimo de despesas pelos relatores. Desde a 1996, estabeleceu-se que aos relatores somente compete a proposição de emendas que corrijam erros de receita. Tanto aos relatores setoriais quanto ao relator geral da proposta somente cabe o papel de aprovar/rejeitar a proposição das emendas coletivas e individuais, bem como de fazer correções de receita na proposta original encaminhada pela Presidência da República.

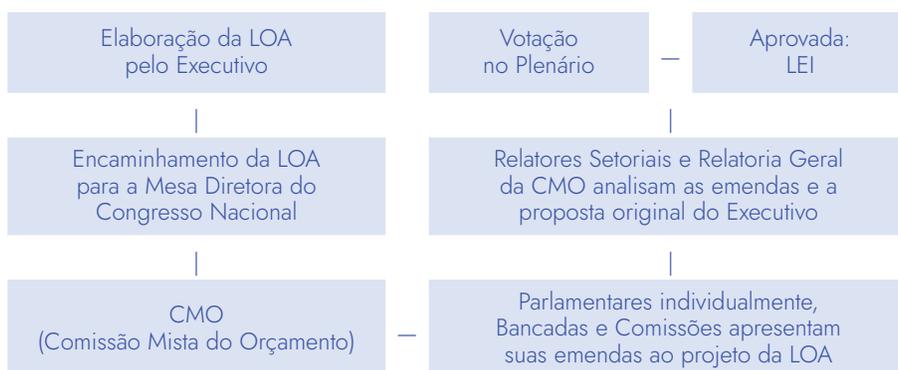
pende da negociação e do consenso de todos os membros, independentemente do partido que integram.

Até o ano de 2021, cada parlamentar individualmente tinha o direito garantido de propor um limite de 25 emendas no valor total de 16,3 milhões sendo que 2 milhões deveriam ser destinados obrigatoriamente para o Ministério da Saúde, enquanto o restante podia ser direcionado para qualquer outro ministério de acordo com a preferência e programa escolhido pelo parlamentar e definidos anteriormente pela LDO.

Cabe destacar uma última regra estabelecida para a proposição das emendas de despesa. Como a Constituição de 1988 definiu, a proposição de emendas deve obrigatoriamente ser realizada somente em dois dos Grupos de Natureza da Despesa (GND): investimentos e despesas correntes. Aos demais grupos só são autorizadas as emendas que corrijam valores. Assim, parlamentares tomados individualmente ou coletivamente só podem propor emendas de despesa no que defini anteriormente como sendo a matéria-prima para a construção de políticas.

Após a apreciação das emendas aos projetos orçamentários, tanto o PPA, a LDO, a LOA e os créditos adicionais seguem para votação em plenário e, no caso da LOA, uma vez que ela é aprovada, cabe ao Executivo definir os recursos que serão de fato executados ou não, tendo como base as prioridades do governo. A figura 2, abaixo, mostra de maneira resumida o caminho percorrido pela LOA no interior do Legislativo.

Figura 2. Tramitação da LOA no interior do Legislativo



Fonte: Elaboração própria com as informações retiradas da Câmara dos Deputados.

Enfim, o que aqui se procurou demonstrar pode ser resumido em dois pontos importantes. O primeiro desses pontos é o de que o Legislativo de fato participa do processo de elaboração da LOA e das demais propostas orçamentárias. A apresentação das emendas de despesa não deixa os membros do Legislativo à margem do plano de políticas a ser realizado, como a literatura usualmente enfatiza. É dado aos parlamentares a oportunidade de alocar verbas, respeitadas as normas, nas políticas/programas que melhor traduzem suas preferências. O segundo ponto é quanto ao papel dos relatores, tanto os setoriais quanto o geral. Ambos são peças-chaves fundamentais para controlar e adequar as propostas do Executivo. Ainda que o Legislativo não detenha o poder de propor legislação na área orçamentária, é dado aos parlamentares o poder de, ao menos, controlar e alterar as propostas originárias do Executivo que se encontram distantes da posição/preferência política do seu partido.

Quer saber mais sobre o Orçamento da União no Brasil?
Que tal acessar essas dicas!?

<http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/video-orcamento-brasil-1>

<https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>

BIBLIOGRAFIA DO CAPÍTULO

- BRASIL. 1 de 1969. Emenda Constitucional Nº 1 de 1969. 1969.
- BRASIL. Resolução do Congresso Nacional Nº 1 de 1991. 1991.
- BRASIL. 1 de 1993. Resolução nº 1 de 1993. 1993.
- BRASIL. Resolução do Congresso Nacional Nº 2 de 1995. 1995.
- BRASIL. Resolução do Congresso Nacional Nº 1 de 2001. 2001.
- BRASIL. 1 de 2006. Resolução do Congresso Nacional Nº 1 de 2006. 2006.
- BRASIL. Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento. Senado Federal, 1994.
- BRASIL. Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento “CPMI das Ambulâncias”. Senado Federal, 2006.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Política orçamentária no presidencialismo de coalizão. [s.l.] Editora FGV, 2008.
- GIACOMONI, J. Orçamento público. [s.l.] Atlas, 2012.
- MARTINS, G. V. Processo legislativo orçamentário federal: evolução das resoluções orçamentárias pós-Constituição de 1988. Brasília: Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/ Cefor, 2012.
- MEDEIROS, D. B. Organizando maiorias, agregando preferências: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. Dissertação de Mestrado – São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2013.
- PRAÇA, S. A evolução de instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2010.
- SANCHES, O. O processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de soluções. *Revista de administração pública*, v. 29, 1995.

3.7

AGENDA DE EDUCAÇÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO

Graziella Testa

INTRODUÇÃO

No Congresso e no debate público, a definição do tema que será deliberado pode ser mais importante do que a própria votação sobre a questão. Portanto, o objetivo deste capítulo será o de apontar porque a definição da agenda é tão fundamental e propor caminhos para inserção dos cidadãos no processo legislativo. Começaremos tratando do porquê o poder de agenda é tão importante, depois trataremos um pouco de representação política e da importância da participação dos eleitores não somente no período eleitoral e de como é difícil fiscalizar o trabalho dos representantes eleitos. Tendo delimitado o problema da dificuldade de fiscalização, nossa proposta será a de apontar o papel de cada ator no processo legislativo, deputadas, relatoras, líderes partidárias, presidentes da Mesa e comissões, frentes e bancadas parlamentares ao longo do processo legislativo.

Cabe observar que nosso objetivo não é o de propor uma determinada agenda para ser deliberada e decidida no Congresso. Entendemos que a escolha e apontamento dessas questões deve ser fruto de um processo participativo e deliberativo na sociedade civil e qualquer opção da nossa parte seria arbitrária e, portanto, equivocada. Não falaremos, portanto, de temas específicos, mas dos espaços e caminhos que a agen-

da específica da educação pode ser processada no Congresso Nacional para que o leitor identifique quando e como pode interferir no processo de definição de leis no tema específico da educação.

Na primeira parte, faremos uma reflexão acerca da definição da agenda como instrumento de poder tão importante quanto a própria tomada de decisão e a importância de atingir a representação política da representação dessa dimensão. Na segunda parte, falaremos um pouco sobre a *accountability* coletiva e as dificuldades em aprofundar a representação política em entes coletivos como é o caso do Congresso Nacional. Na terceira parte, nos deteremos nas formas de organização e posições de lideranças que influenciam no processo decisório no Congresso Nacional, partidos, blocos, bancadas, líderes, relatores, Mesas. Na conclusão, apontaremos as arenas e funções importante a serem observadas por quem queira acompanhar e influenciar no processo decisório.

O QUE É A AGENDA E POR QUE ISSO IMPORTA?

Ainda que a organização em torno de determinadas estruturas para convivência em comum seja quase tão antiga quanto o próprio ser humano, a forma como essas estruturas se constituíram, seu grau de hierarquização, tamanho e capacidade de atuação variaram muito ao longo do tempo e do espaço. A forma de organização política que hoje entendemos por Estado é relativamente recente. Max Weber (1998) definiu o Estado como sendo uma comunidade humana que detém o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. Isto é, se vivo sob a égide de um determinado conjunto normativo de regras, tenho previsibilidade do resultado das minhas ações e das ações dos outros. Como apontado pelos autores contratualistas, o indivíduo abre mão do uso da força, em troca de um bem maior, a paz ou a previsibilidade.

Assim, por exemplo, se um determinado indivíduo vive sob um conjunto normativo que determina que matar alguém resultará numa

pena de seis a vinte anos, como é no Brasil, esse indivíduo sabe que se cometer um homicídio estará sujeito a essa pena. Mesmo que alguém assassine toda a família desse indivíduo, ele não terá permissão para matar, devendo delegar essa punição ao Estado, daí o monopólio do uso da força³¹. Cedemos nosso poder e nossa força em busca de um bem maior. Essa cessão, no entanto, não é absoluta. Assim como o Leviatã, figura mítica adotada por Hobbes para definir o Estado (HOBBS, 2016), é composto pela união de todos os indivíduos, a democracia determina que as decisões devam ser fruto de um processo decisório que envolva e inclua todos os cidadãos.

A definição de cidadania e do direito à participação mudou muito ao longo da história e, se o conceito de Estado é relativamente recente, a democracia representativa é quase um bebê. Nela, delegamos nosso poder de deliberar sobre regras, normas e alocação de recursos para representantes eleitos e sujeitos a punição pelas urnas. O conceito e acepções de democracia são tão complexos e diversos como podem ser as dimensões da vida do ser humano. Como nossa proposta aqui é falar do Congresso Nacional, não pretendemos extrapolar a representação política institucional. É preciso que fique claro, no entanto, que não consideramos que esta representação deva encerrar tudo aquilo que significa a democracia, mas que para efeito da presente temática é o ponto focal de nossa análise³².

Portanto, se a cidadã cede ao Estado seu poder, sob a condição de participar do processo de formulação e mudança das normas que a irão reger, o próprio conceito de poder é fundamental e indissociável do conceito de democracia e de representação. Em outras palavras, a própria ideia de representação democrática surge da noção de delegação

31 A legitimidade no uso dessa força pode repousar em diferentes justificativas e ter diferentes graus. Não iremos, no entanto, nos aprofundar aqui nessa questão tão rica e importante.

32 A democracia, portanto, não se encerra na representação institucional. Quis nossa assembleia constituinte incluir ferramentas de democracia direta como os referendos e iniciativas populares para deixar claro essa intenção.

de poder mediante escolha e fiscalização. Por isso, para compreender o próprio instituto da representação democrática, é preciso determinar o que entendemos por poder. E é aqui que passa a ser importante a questão do que chamamos de poder de agenda.

Dois autores estadunidenses trouxeram esse debate sobre o poder de agenda. Bachrach e Baratz (1962) analisaram o conceito de Poder para duas matrizes teóricas em teoria política, o elitismo e o pluralismo. O elitismo trataria a estrutura do poder como se fosse estável ao longo do tempo, algo fixo e centralizado. Já o pluralismo relacionaria o conceito de poder ao de participação no processo decisório (*decision-making process*), isto é, o poder é relacional, não absoluto. Os autores consideraram que os pluralistas deram um passo à frente dos elitistas nesse quesito, mas que, ao analisar o poder somente como tomada de decisão, deixaram de fora uma segunda dimensão, *que seria a escolha sobre o que deve ser deliberado*.

Em outras palavras, o poder não se manifestaria apenas na tomada de decisão na qual um ator se beneficia do resultado em detrimento do outro. Já seria possível considerar que um ator tem poder sobre o outro quando aquele tem a prerrogativa de escolher aquilo que vai ser o objeto da tomada de decisão³³. Assim, por exemplo, o resultado da deliberação de um projeto de lei relacionado à campanha da Escola sem Partido sofrerá diferentes fontes de influência e terão poder os atores que conseguirem influenciar no resultado final da votação. No entanto, não se pode deixar de considerar a fundamental influência de quem incluiu a votação do projeto do nosso exemplo na pauta da comissão em detrimento de outras questões que também se encontravam colocadas para serem deliberadas. A escolha do tema que “importa” é que chamamos de poder de agenda.

33 *But power is also exercised when A devotes his energies to creating or reinforcing social and political values and institutional practices that limit the scope of the political process to public consideration of only those issues which are comparatively innocuous to A* (Bachrach e Baratz, op. cit. pp. 948).

É exatamente por isso que consideramos não ser o objetivo deste capítulo apontar qual seria a agenda prioritária da educação porque essa decisão, como toda decisão democrática, deve ser fruto de um processo democrático.

Cabe observar também que o Congresso não pode ser considerado de forma separada e independente do restante da sociedade, do Executivo e do papel importante do debate público na formulação dessa agenda. Gilbert et al. (1980) irão observar que, ainda nos Estados Unidos, a influência da mídia sobre a formação da agenda do Presidente da República é muito maior do que o reverso. Wood e Peake (1998) chegam à mesma conclusão quando se trata de política externa. Nesse aspecto, os autores se associam a Baumgartner e Jones (1993), que destacam a importância do Congresso na determinação e mudança da agenda nacional.

Segundo Edwards e Woods (1999), não existe um desses atores que exerça mais influência sobre os demais. A relação se caracterizaria por uma grande inércia, ou seja, a agenda anterior tende a influenciar a agenda futura. Apesar dessa inércia, há um forte grau de influência mútua entre os três atores, que se manifesta por meio de diferentes padrões. No que diz respeito ao Congresso, os autores identificaram que ele não influencia a agenda nem do Presidente nem da mídia e que sua agenda só é influenciada por esses dois atores em assuntos relacionados especificamente à educação.

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E RESPONSABILIZAÇÃO INDIVIDUAL NO LEGISLATIVO

A representação política, quando associada à democracia, passa por tantas dimensões quantas possam integrar aquilo que compõe o indivíduo. O legado teórico de Paulo Freire para a educação brasileira trouxe isso com grande profundidade e reverberou internacionalmente. Entendemos que essa discussão possa e deva ser aprofundada e que a discussão sobre a democracia não deva se restringir à representação.

Nosso foco na democracia representativa não é, portanto, porque consideremos que essa dimensão encerre tudo aquilo que engloba democracia, mas sim porque nosso objeto aqui é a agenda especificamente na arena do Congresso, que é a instituição política representativa por excelência.

Um conceito importante de observar quando tratamos desse tema é o de *accountability*. Frequentemente traduzido pelos termos “prestação de contas” e “responsividade”, o termo *accountability* se refere à responsabilização de atores perante seus atos. Um representante eleito está sujeito à fiscalização dos demais órgãos por meio da separação dos poderes: essa forma de responsabilização é conhecida como *accountability* horizontal. A outra forma de responsabilização, que é também a que mais nos interessa, é conhecida por *accountability* vertical. Esta forma se caracteriza pela possibilidade de os eleitores fiscalizarem a atuação dos representantes eleitos.

A *accountability* passa por duas questões fundamentais, portanto: a primeira é que os eleitores precisam ter acesso à informação de como age seu representante. Essa informação muito frequentemente é acessada de forma indireta, através dos meios de comunicação. A segunda questão é que os eleitores precisam poder recompensar ou punir o representante em questão. A forma mais comum de punição e recompensa ocorre por meio do processo eleitoral. Todas essas dimensões, no entanto, são focadas na capacidade de responsabilização da parlamentar individualmente. A questão é que, como já trabalhamos na sessão de processo legislativo e que iremos trabalhar mais profundamente a seguir, é muito difícil isolar e responsabilizar o comportamento individual de corpos coletivos.

Em termos mais simples, é mais fácil julgar a atuação de uma prefeita do que o de uma deputada porque não sabemos ao certo se uma agenda importante não foi aprovada porque a deputada não quis ou porque foi voto vencido na casa legislativa onde atua. Há, portanto, dilemas específicos da *accountability* coletiva. Nosso objetivo com esse capítulo é reduzir a assimetria informacional entre os cidadãos e a socieda-

de civil e os parlamentares. Assim, quanto mais dominamos o processo legislativo, melhor conseguimos julgar o comportamento parlamentar e, assim, recompensar ou punir parlamentares de forma mais acertada.

A seguir trataremos das formas de organização do grande número de parlamentares que compõem o Congresso Nacional. Falaremos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, mas daremos enfoque à Câmara pela maior permeabilidade desta Casa à sociedade civil. Uma vez dominada a informação das formas de organização dos parlamentares, destrincharemos as etapas do processo legislativo e as possibilidades de intervenção dos cidadãos ao longo do processo. Consideraremos tanto aspectos formais quanto informais dos grupos e processos. Entendemos que boa parte do funcionamento das Casas legislativas se dá por regras e práticas não escritas (Testa, 2017) e que estas não podem ser desconsideradas nem estarem isentas de *accountability*.

GRUPOS E ARENAS PELAS QUAIS SE PROCESSA A PAUTA RELACIONADA À EDUCAÇÃO

Câmara dos Deputados e Senado Federal

Ainda que o Poder Legislativo integre todos os agentes federativos (União, estados e Distrito Federal e municípios), somente o Legislativo federal conta com o sistema bicameralista, isto é, tem duas Casas distintas. Há diferentes configurações de legislativos em outros lugares do mundo, onde pode haver legislativos nacionais unicamerais ou regionais bicamerais. Nossa opção institucional foi a de abarcar a opção federalista na formação de nosso Congresso Nacional.

Isto é, a Câmara dos Deputados representa a população, e a configuração dos distritos eleitorais é a mesma dos estados somente por facilidade administrativa e o número de parlamentares acompanhará o da população existente no território, com limite mínimo e máximo. O mandato parlamentar dos deputados é de quatro anos e não há limites para reeleição. Caso a deputada não possa exercer seu mandato por algum

motivo, morte, cassação, ocupação de ministério etc., a posição será ocupada pelo suplente segundo o cálculo de proporcionalidade eleitoral, que leva em conta quociente eleitoral e partidário (Nicolau, 2012).

Já o Senado Federal se caracteriza pela representação dos estados e tem igual número para todos porque todos os estados têm igual importância. Cada estado tem três representantes e o mandato é de oito anos. Assim, em eleições alternadas elegemos um ou dois senadores. Na hipótese de vacância do cargo, a regra no Senado é diferente da Câmara. Isso porque não elegemos apenas uma senadora, mas sim uma chapa que consta de titular e duas suplentes, que sequer precisam ser do mesmo partido da titular. Como o mandato no Senado é mais longo, é comum senadoras se candidatarem a postos no Executivo estadual ou mesmo municipal no meio do mandato e, portanto, é mais frequente a vacância dos postos e que as suplentes assumam como titulares.

Partidos políticos

Sabe-se que em nosso sistema eleitoral a eleitora escolhe tanto o partido quanto a candidata de preferência. A prática da mudança de partidos após as eleições foi muito frequente até 2015. Melo (2001) chegou a identificar a mudança de partido em 30% dos deputados eleitos ao longo da Legislatura. Em outubro de 2007, o TSE edita a Resolução nº 22.610, na qual restringe as hipóteses de justificação para a desfiliação do partido pelo qual fora eleito o mandatário, bem como a sanção de perda de mandato para aqueles que se desfiliarem sem justa causa, independentemente do cargo que exerçam. A partir de 2015 as coisas mudam. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar ADI 5.081, passa a considerar que a infidelidade atinge apenas os eleitos proporcionalmente, mas não os eleitos em pleitos majoritários. De forma simplificada, portanto, é possível afirmar que o mandato parlamentar na Câmara dos Deputados pertence ao partido e, no Senado Federal, pertence à parlamentar.

Na Câmara dos Deputados, as lideranças partidárias são responsáveis por alocar seus membros nas comissões e alterar essa posição a qualquer

momento, indicam os presidentes das comissões permanentes, integram o Colégio de Líderes que delibera sobre a pauta do Plenário e gozam de uma estrutura técnica denominada gabinete da liderança do partido. A liderança é um órgão de orientação técnica que dá subsídio à atuação parlamentar e é especialmente importante para parlamentares em primeiro mandato. Nem todos os partidos gozam da estrutura da liderança, há um critério mínimo. Na Câmara, é preciso ter ao menos nove parlamentares³⁴ e no Senado, três.

Blocos parlamentares

Quis nossa assembleia constituinte manter o multipartidarismo iniciado pela reforma de 1979. Após o bipartidarismo compulsório instituído pela ditadura militar, a possibilidade de incluir novas legendas que não apenas Arena e MDB foi vista como um instrumento de ampliação da representação política. Nos últimos 25 anos, no entanto, a multiplicação de partidos não parou sem que isso necessariamente significasse o aprofundamento da representação, dando origem a diversas legendas vazias de ideologia ou orientação comum. Esse fenômeno é denominado *fragmentação partidária*. Em 2017, o número de partidos com representação parlamentar na Câmara dos Deputados era 27.

A organização dos diferentes órgãos, comissões e grupos da Câmara dos Deputados se dá pelo princípio da proporcionalidade partidária. Isto é, se determinado partido tem 20% dos assentos da Casa, é preciso que tenha essa mesma proporção na Comissão de Educação ou na Comissão de Finanças e Tributação, por exemplo. Ocorre que o alto número de partidos políticos dificulta essa proporcionalidade. Imagine,

34 A regra acompanha a da reforma política de 2017. Gozam de liderança os partidos que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

por exemplo, um partido que conta com três deputadas. Isso representa pouco mais de 0,5% dos membros da Casa e é essa a proporcionalidade que deve ser considerada para que o partido do nosso exemplo tenha uma parte dos ocupantes da Comissão de Educação, que tem 40 membros titulares. Para ocupar uma cadeira, é preciso que o partido tenha ao menos 2,5% das cadeiras da Casa.

Para resolver essa questão, os partidos se organizam em blocos partidários no início da Legislatura. A proporcionalidade será calculada, então, por blocos. Os partidos podem escolher integrar os blocos ou não. Na definição regimental, os blocos são essas alianças de representações parlamentares de dois ou mais partidos políticos que passam a atuar na Casa Legislativa como uma só bancada, sob liderança comum. Os blocos contam, portanto, com a liderança deles.

Lideranças do governo, maioria e minoria

Outras lideranças importantes de serem mencionadas são as lideranças do governo, da maioria e da minoria. A liderança do governo é uma indicação feita pelo Presidente da República para um cargo de presidente e até 15 vice-presidências. Já a liderança da maioria representa o maior partido ou bloco da Casa. No caso desse maior bloco ser governista ou neutro, que é o mais comum de acontecer, a minoria não será governista. Caso ocorra excepcionalmente do maior bloco ser de oposição ao Presidente da República, a minoria será, então, governista. Essas posições são importantes porque gozam de direito a fala no Plenário e de orientação de bancada.

Plenário

Ainda que algumas matérias legislativas estejam sujeitas ao Plenário, a maioria não está, o Plenário é a última etapa do processo legislativo das matérias mais controversas e urgentes. Assim, ainda que boa parte do que é deliberado na Câmara dos Deputados passe somente

pelas comissões (permanentes ou não), quando há discordância entre as comissões (pareceres divergentes) ou quando houver urgência em se aprovar determinados temas (urgência regimental), a matéria deverá ir ao Plenário.

Todos os parlamentares têm direito a voto no Plenário, mas o direito à voz durante a deliberação das matérias é restrito às lideranças dos blocos, partidos, governo, maioria e minoria. No Plenário também há uma ferramenta denominada orientação de voto. Por meio dessa ferramenta as lideranças orientam de que forma deve votar o parlamentar do partido – a favor, contra ou liberação de bancada – e o parlamentar escolhe obedecer ou não à liderança³⁵. Diversos estudos apontaram que na grande maioria dos casos os parlamentares votam de acordo com a orientação das lideranças partidárias nessa arena. Podemos dizer que a arena do Plenário é sobretudo uma arena de atuação de lideranças, ainda que todos os parlamentares tenham papel reativo, a proatividade está nas mãos das líderes.

O presidente da Mesa é quem coordena os trabalhos do Plenário. A escolha do presidente se dá por voto secreto, e dentre as diversas funções que tornam essa posição muito importante estão a de indicar relatores de Plenário, dar o despacho inicial das legislações propostas e escolher os itens que serão deliberados no Plenário, nosso tema central, a agenda. Ao contrário do que possa se pensar, a maior parte das proposições não morre quando é rejeitada, mas sim quando não é pautada. Sendo assim, a função de escolher os temas que estarão sujeitos a deliberação é fundamental. Um excelente exemplo foi o caso da PEC de prorrogação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que, caso não fosse deliberada e aprovada, deixaria desassistidos inúmeros municípios que necessitam dos recursos dos fundos que compõem a rubrica para manter suas escolas em funcionamento.

35 É possível inclusive consultar no endereço virtual das Casas legislativas como se posicionaram os líderes e os parlamentares em relação a assuntos específicos.

Comissões permanentes

As comissões permanentes são a forma de organização temática dos trabalhos legislativos e a composição delas obedece à proporcionalidade partidária. A Câmara dos Deputados conta com 25 comissões permanentes e o Senado Federal com 13. A organização dos partidos em blocos no início da Legislatura irá determinar quantas vagas em cada Comissão cada bloco terá. Caberá ao líder do bloco decidir quais parlamentares irão integrar cada comissão em acordo com os líderes partidários.

Cabe também ao líder do bloco trocar parlamentares de comissões a qualquer momento, exceto o presidente e os vice-presidentes. A escolha dos presidentes das comissões se dá, formalmente, por eleições dentro da Comissão; é como determina o Regimento Interno. A prática informal, no entanto, é que os líderes dos partidos e blocos entrem em acordo, distribuam as presidências entre si e indiquem os parlamentares que devem ocupar as presidências. Ocorre, então, uma eleição de chapa única. Já houve casos em que esses acordos foram desafiados, mas são extremamente raros. Ao presidente cabe organizar a pauta e escolher os relatores das proposições a serem analisadas. A função de relatoria é fundamental para o processo legislativo e para fazer com que as decisões parlamentares sejam bem fundamentadas.

O relator é o responsável por apreciar o projeto proposto e dar um parecer sobre ele, com respectiva justificativa. A Comissão irá deliberar sobre o parecer do relator, não sobre a proposta. Assim, o relator é como que a pessoa responsável por analisar detidamente e informar aos demais membros das vantagens e desvantagens da proposta. Como a maior parte das proposições é conclusiva, isto é, não passa pelo Plenário, essas arenas são muito importantes para as decisões tomadas pela Câmara e Senado. As reuniões das Comissões Permanentes ocorrem em dias e horários pré-determinados e previstos regimentalmente.

Cabe observar, ainda, a excepcionalidade da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Cabe a todas as comissões permanentes analisar o mérito das proposições a elas submetidas, porém, a CFT e a CCJC podem ter que se posicionar também acerca do impacto financeiro e da constitucionalidade da proposta. Nem todas as proposições têm impacto financeiro e precisam passar pela CFT, mas todas precisam ter sua constitucionalidade analisada pela CCJC.

Comissões especiais

As comissões especiais são criadas para analisar uma proposição ou um tema em específico e são extintas assim que a matéria termina de ser decidida, não tem uma estrutura fixa e pré-estabelecida e se reúnem em horários diversos e esporádicos. Toda Proposta de Emenda à Constituição terá seu processo legislativo iniciado numa comissão especial antes de ir a Plenário. Tramitam em comissão especial também os projetos de código. Por fim, será formada uma comissão especial para todo projeto que tiver determinado no seu despacho inicial mais de três comissões de mérito³⁶. Como o número de comissões permanentes aumentou ao longo do tempo e essa regra nunca mudou, ocorreu um processo de aumento substancial do número de comissões especiais (Testa, 2017).

Frentes parlamentares

As frentes parlamentares são organizações de parlamentares de diferentes partidos que se propõem a acompanhar determinado tema. Podem ser compostas apenas de Deputadas ou de Deputadas e Senadoras. Neste último caso, são denominadas frentes mistas. Variam

36 Quem determina o despacho inicial da proposição é a Secretaria Geral da Mesa, que é presidida pelo Presidente da Mesa, do qual falamos ao tratar de Plenário.

desde temas amplos como a *Frente Parlamentar Mista da Educação* até específicos como *Frente Parlamentar Mista pela Conclusão da BR 285 – Ligação do Município de São José dos Ausentes-RS ao Estado de Santa Catarina*. Formalmente, há duas vantagens em criar uma Frente Parlamentar. A primeira é que há um coquetel de lançamento com participação de entes da sociedade civil e a segunda é que a frente goza da prerrogativa de reservar salas de reunião em seu nome.

Na prática, há dois tipos de frentes. Há aqueles que vêm “só pela festa” ou porque querem que fique registrado seu apoio a determinada causa, mas que não têm nenhuma atuação de fato. Depois, há as frentes que pretendem unir deputados de diferentes partidos e blocos em torno de temas específicos e influenciar nos trabalhos parlamentares de forma mais ampla, inclusive com o apoio de membros e entidades da sociedade civil no processo. Para as entidades envolvidas com *advocacy* é interessante criar e manter ativas frentes parlamentares por diversos motivos, mas um deles é digno de menção: como nossa taxa de reeleição é relativamente baixa e nosso parlamento tem uma renovação média de 50% a cada Legislatura, o processo de construção de relacionamento com uma determinada parlamentar pode ir por água abaixo se ela não conseguir se reeleger ou for em busca de cargo no Executivo. A frente, nesse caso, seria um espaço de construção e manutenção de redes de parlamentares em torno de determinadas temáticas.

Bancadas regionais

As bancadas regionais podem ou não estar formalizadas em forma de frente parlamentar. A capacidade de influência delas no comportamento parlamentar será tão importante quanto regionalizada for a pauta. Assim, por exemplo, parlamentares de diferentes partidos podem votar em conjunto quando o tema for a aprovação de uma emenda parlamentar ao orçamento para uma região que os une ou uma divisão de *royalties* do petróleo entre município e União. Já falamos um pouco sobre a teoria que embasa esse comportamento parlamentar.

Movimentos suprapartidários

Mais recentemente, emergiram organizações não partidárias que elegeram parlamentares, como é o caso do Livres, Acredito, RenovABR etc. Ainda que não tenham qualquer função regimentalmente prevista, algumas passaram a abraçar temáticas específicas como o caso da RAPS e a sustentabilidade. Como não gozam de prerrogativas formais, seus objetivos e o grau de ligação com os parlamentares que as integram variam de entidade para entidade e também ao longo do tempo.

CONCLUSÃO

A maior parte do material que consumimos da mídia expõe parlamentares entrando em conflito em torno de questões controversas no Plenário. O dia a dia do Congresso, no entanto, é menos conflituoso e mais centrado nas comissões. É também no âmbito das comissões onde ocorre a maior parte do processo de relação da sociedade civil e dos cidadãos com o parlamento. É lá que ocorrem as audiências públicas, espaço de participação por excelência. Nas audiências públicas é possível trazer especialistas e lideranças para apresentar questões aos parlamentares que de outra forma talvez não os atingisse.

Cabe também observar que as instâncias que expomos aqui não encerram tudo o que um parlamentar pode fazer por seu eleitorado ou para determinadas pautas. Um parlamentar que seja de um mesmo partido ou tenha contato próximo com um ministro pode, por exemplo, acelerar a aplicação de políticas públicas executadas pela pasta. A parlamentar pode, ainda, dar visibilidade nacional a questões que estejam ocorrendo em suas regiões nos discursos do grande e pequeno expediente do Plenário. A deputada ou senadora pode, ainda, fazer uso das ferramentas disponíveis para fiscalizar o Executivo, inclusive fazendo a ponte dos cidadãos ou membros da sociedade civil e o Tribunal de Contas ou o Ministério Público.

Toda instância representativa é válida. Todo espaço precisa ser ocupado. Que comissões e frentes parlamentares cada congressista integra? Essa informação está facilmente disponibilizada no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados. Que questões são priorizadas pelo presidente da Mesa e das lideranças partidárias? A pauta da semana também é divulgada semanalmente. Se a colocação ou não dos itens na agenda é tão ou mais importante do que a própria decisão que é tomada, o cidadão comum pode buscar influenciar nesse processo por meio do contato direto com parlamentares, lideranças partidárias, integrantes e presidentes de comissões e relatores.

BIBLIOGRAFIA

BARACH, Peter and BARATZ, Morton S. *Two faces of Power*. The American Political Science Review. American Political Science Association. 1962

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Brian D.. *Agendas and Instability in America Politics*. Chicago: University Of Chicago Press, 1993.

EDWARDS, George C.; WOOD, B. Dan. *Who Influences Whom? The President, Congress, and the Media*. American Political Science Review, New York, v. 93, n. 2, p.327-344, 1999.

GILBERG, S., Eyal, C., MCCOMBS, M., & NICHOLAS, D.. *The state of the union address and the press agenda*. Journalism Quarterly, 57(4), 584-588.1980.

HOBBS, Thomas. 4. *Leviathan*. Columbia University Press, 2016.

MELO, Carlos Ranulfo Félix de. *Dança das cadeiras*, Boletim nº 1305 da UFMG, ano 27, 07.02.2001.

TESTA, G. G. *Informal Institutions and Coalitional Presidentialism in Brazil*. Tese (doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2017.

NICOLAU, J. *Sistemas eleitorais*. 6ª Edição. FGV, 2012.

WEBER, Max. *Ciência e Política. Duas Vocações*. São Paulo: Editora Cultrix. 1998.

WOOD, B. D., & PEAKE, J. S. (1998). *The dynamics of foreign policy agenda setting*. American Political Science Review, 173-184.

3.8 POLÍTICA EM REALIDADE ESTADUAL

Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas

1. INTRODUÇÃO

Para tratar da política em realidade estadual, é preciso, antes de tudo, desmistificar a política brasileira. Muitas vezes, reduzimos a política nos estados e nos municípios, necessariamente, a uma miniatura da política nacional. Outras vezes, encaramos a política estadual como uma política de menor valor, como se houvesse uma hierarquia entre a política nacional e a estadual. Com isso, muitas vezes, nos furtamos de observar, analisar e demandar nos espaços decisórios estaduais, focando-nos somente na relação entre o Executivo e o Legislativo federal, nas macropolíticas nacionais e nos seus imbrólios nacionais.

O fato é que a política brasileira é, essencialmente, local e estadual. Como exemplo, vemos o caso da pandemia de Covid-19 e como as decisões e medidas tomadas por governadores e prefeitos importaram e continuam sendo relevantes para nossas vidas. Não somente os diagnósticos como também as soluções foram propostas levando em conta a realidade estadual e local. Por isso, nesse contexto, os estados são tão importantes e, por isso, devemos olhar com atenção para este nível subnacional.

No Brasil, o federalismo foi uma invenção legal, estabelecida na Constituição de 1891. A república não foi uma construção dos estados,

mas criou os estados. A escolha institucional não deu conta, necessariamente, de particularidades e clivagens regionais, mas prestigiou as elites políticas estaduais de todo o país. Esse traço marcou e marca o nosso federalismo, que foi acompanhado de diversos processos, desde então: a “política dos governadores”, durante a República Velha, empoderando as elites políticas estaduais; os processos de recentralização com o varguismo, em 1930, até a extinção das Constituições e do funcionamento dos Legislativos estaduais, em 1937, instituindo o Estado Novo; bem como o primeiro experimento democrático, estabelecido em 1946, e, posteriormente, um novo retrocesso, com o golpe militar em 1964.

A face política brasileira conhecida ficou mais evidente com a transição à democracia. Em 1982, ocorreram as primeiras eleições estaduais diretas, com novos partidos. Nessas eleições, a hegemonia arenista, agora sob um novo nome (o Partido Democrático Social – PDS) preponderou, mas já ameaçada com diversas vitórias do PMDB (antigo MDB). Em 1986, o pleito seguinte, o PMDB, definitivamente, tornou-se hegemônico, obtendo vitórias em quase todos os estados brasileiros. Após 1990, outros partidos foram ocupando espaços e a fragmentação partidária passou a ser a marca dos subsistemas partidários estaduais, sobretudo nas Assembleias Legislativas estaduais.

É nesse contexto que nos deteremos nessas poucas páginas, focando-nos nas particularidades institucionais dos estados brasileiros. Para isso, este texto está estruturado em três partes, além desta introdução e das conclusões: a primeira faz uma breve apresentação do federalismo; na sequência, a principal parte, em que nos focamos na relação Executivo-Legislativo no Brasil, com foco nos estados; e, por fim, tratamos, brevemente, sobre a coordenação de políticas públicas nos estados, bem como a cooperação entre os entes federados, demonstrando a conexão que existem entre as partes, ou seja, entre o governo central e os estados e entre as próprias unidades subnacionais estaduais.

2. FEDERALISMO E AS PARTICULARIDADES ESTADUAIS

A democracia brasileira funciona em diversos níveis: o federal, o estadual e o municipal. O Brasil é uma nação com 26 estados e um Distrito Federal e 5570 municípios. Em resumo, temos diversas formas de viver a política no país. No município, o cidadão vivencia a política, vota, pode ser votado, participa e demanda do Estado, no caso dos representantes em nível local, mas também daqueles que representam seu estado e o país. Com isso, observamos que a política brasileira é muito mais complexa do que, a princípio, podemos pensar.

A política brasileira não se resume à “política de Brasília”, mas também refere-se à dos estados e de seus municípios. Também não podemos falar que cada estado tem um tipo próprio e particular, desconectado com as demais unidades federativas. A política brasileira é representada por essa diversidade e pluralidade de formas de fazer política, mas que, no todo, representa a política brasileira. Existe também uma institucionalidade, ou seja, um conjunto de regras que regem o funcionamento da política no país, por isso, falamos de sistema político brasileiro. No entanto, existem também os subsistemas políticos no Brasil, em que se diferem o número de deputados estaduais, o número de atores políticos relevantes, o número de prefeitos (e também de municípios), dentre outros aspectos. Por isso, é tão importante olharmos para os estados como espaços políticos que nos ajudam a compreender melhor a política brasileira.

A democracia brasileira também opera nos estados, apesar de que muita da nossa atenção possa estar concentrada na esfera federal. Olhar para os estados nos permite entender como as diversas formas de fazer política, ou em outras palavras, como as “racionalidades políticas contextuais” funcionam e operam. Este é um conceito do cientista político Lima Junior (1983; 1997), bastante utilizado pelos estudiosos que focam nos subsistemas políticos estaduais.

Quem foi Olavo Brasil de Lima Júnior?

Cientista político. Foi o primeiro presidente da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), em 1986, ficando no cargo por 10 anos. Fez doutorado na Universidade de Michigan e foi professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Esse conceito, mais especificamente, considera que o comportamento partidário é condicionado pelo tempo e pelo espaço político, isto é, há variação nas preferências eleitorais e na forma como os atores políticos se articulam de acordo com o contexto. Assim, não haveria uma racionalidade política invariante, ou seja, fixa independentemente do tempo e do espaço. A política é contextual e, por isso, devemos analisar as realidades políticas e suas particularidades para que possamos compreender o todo, o próprio sistema político nacional.

Nessa mesma linha, os cientistas políticos Luciano Bardi e Peter Mair (2010) compreendem as variações na atuação dos partidos políticos em espaços subnacionais, como os estados brasileiros, apesar de as agremiações partidárias serem nacionais. Essas formas de atuação dos partidos nos estados acontecem porque há disputas políticas estaduais e, conseqüentemente, formas de organização dos partidos que variam de estado para estado.

Por isso, é importante que nos detenhamos nos aspectos específicos relativos às dinâmicas políticas estaduais, trazendo à tona o que há de particular e de comum entre os estados, considerando os principais aspectos dos subsistemas políticos estaduais e de seus atores políticos.

3. ATRIBUIÇÕES DO LEGISLATIVO E DO EXECUTIVO ESTADUAIS

3.1 Breves apontamentos sobre os estudos da relação Executivo-Legislativo no nível federal

Os estudos que tratam sobre relação entre Executivo e Legislativo se centram no Brasil no nível federal, como os trabalhos, já considerados clássicos, de Meneguello (1998) e de Amorim Neto (2000; 2003; 2007). As conclusões desses trabalhos caminham no sentido de indicar que presidentes buscam formar gabinetes (cargos de ministérios) para os partidos com base parlamentares, de forma a obter apoio da maior parte dos parlamentares em mandato vigente no Legislativo. Os acordos seriam pensados para garantir estabilidade e apoio à agenda do governo, ou seja, às propostas de políticas públicas a serem implementadas pelo Executivo, que dependem de aprovação do Legislativo.

A forma de organização da governabilidade no Brasil foi sintetizada pelo cientista político Sérgio Abranches (1988) com o termo “presidencialismo de coalizão”. Ainda que o autor, escrevendo no contexto da constituinte, estivesse analisando a República de 1946, o momento político indicava que o debate do modelo institucional do autor se tratava do estabelecimento de um novo modelo institucional para o Brasil.

Assim com o modelo anterior, o país manteve, em seu desenho institucional, a combinação de presidencialismo com representação proporcional e multipartidarismo. Por isso, presidentes deveriam buscar acordos com os atores políticos de forma que a governabilidade fosse possível. No entanto, a singularidade institucional brasileira não era tão singular assim. Diversos países da América Latina também têm modelos similares ao brasileiro, em que há a convivência entre sistema presidencialista com a formação de coalizões visando a conquista de apoio legislativo (DEHEZA, 1995; CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004; RAILE; PEREIRA; POWER; 2010).

O traço característico dos presidencialismos é que o centro de gravidade do regime político se concentra no Poder Executivo. Como afirma Amorim Neto (2007): “a Constituição de 1988, assim como todas as outras Constituições republicanas que teve o país, confere ao chefe do Executivo amplos poderes sobre a administração pública” (p. 132). No entanto, para se governar, é preciso obter o apoio da maioria do Legislativo, pois, conforme Limongi (2006, p. 245), sem fazer acordos, “presidentes, simplesmente, não governam”. Ainda que presidentes tenham a prerrogativa de livre nomeação para cargos de confiança, é uma necessidade, visando a governabilidade, que a distribuição de cargos siga alguma lógica partidária, visando os interesses que perpassam os deputados federais e senadores.

Sabemos que o Legislativo não é uma instituição passiva no processo de construção de políticas públicas. Como afirma a cientista política Andrea Freitas (2015, p. 111): “a divisão das pastas ministeriais entre os partidos implica em divisão de responsabilidade sobre o conjunto de políticas. Todos os partidos que compõem a coalizão participam e influenciam no resultado final do processo decisório”. O compartilhamento do poder do presidente com os partidos que são da base de apoio ao governo torna as políticas públicas fruto da coalizão e não somente do presidente – ou do governo. Assim, o presidencialismo de coalizão se torna “da coalizão”.

Andréa Freitas detalha os argumentos expostos em sua tese, transformada em livro. Você pode assistir ao vídeo por meio do link: <https://youtu.be/oG9uW7r6pXM>. Acesso em: 22 fev. 2021.



O Legislativo não seria passivo no processo de construção de políticas públicas, o que nos põe a pensar se o mesmo processo também ocorre nas unidades subnacionais. Temos Assembleias Legislativas proativas e que participam ativamente do processo de construção de políticas nos estados?

3.2 E nos estados? Como ocorre a relação entre Executivo e Legislativo?

Não têm sido muitos os trabalhos que focam suas análises na dinâmica político-institucional da esfera subnacional, incluindo a relação Executivo-Legislativo. No nível federal, observamos que os estudos apontam para uma forte relação entre Executivo e Legislativo no estabelecimento de pactos de governabilidade, que envolve tanto o compartilhamento de ministérios pelo Presidente, em troca de apoio legislativo pelos parlamentares, como também da busca dos deputados federais e senadores por políticas (*policies*) no processo de construção das coalizões de governo. Governos majoritários governam mais facilmente do que minoritários. E nos estados? O que sabemos sobre a questão?

Em tese, a mesma lógica deveria ser aplicada nos estados, dado que existe uma divisão dos poderes similar ao nível federal, com a diferença que, em vez de um modelo bicameral (com Câmara dos Deputados e Senado Federal), nos estados, temos um legislativo unicameral, com apenas a Assembleia Legislativa. Já do lado do Executivo, há o Governador de Estado. Assim como o Presidente, de forma simplista, cabe ao governador propor (mediante aprovação do Legislativo) e executar políticas públicas, enquanto cabe ao Legislativo legislar, discutir e aprovar a agenda do governo e fiscalizá-lo. O orçamento público, assim como no nível federal, também é proposto pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo. No entanto, existem particularidades que precisam ser muito bem demarcadas.

O federalismo reproduz a organização político-administrativa da união nos estados brasileiros. Os governadores, no entanto, conserva-

ram e ampliaram muito do seu poder na Constituição de 1988. Abrucio (1998) destaca que o Legislativo Federal passou a ter diversos poderes quanto à capacidade decisória e fiscalização do Executivo a partir de 1988, mas o mesmo não ocorreu nos estados. Em vez de equilíbrio entre Executivo e Legislativo, nos poderes preponderou a hipertrofia do Executivo, conforme a análise de Abrucio, que cunhou o termo “ultrapresidencialismo estadual” para caracterizar a força do Executivo estadual frente ao Legislativo. Nesse modelo, a ideia é que nos estados prepondera, sobretudo, a força do seu “presidente”, no caso, o governador.

Abrucio (1998) analisou o período de 1991 a 1994 e nele encontrou que o governador era o principal agente no processo de governo, sendo que a Assembleia ocupava um papel coadjuvante e que os mecanismos de fiscalização e de controle efetivos do Legislativo sobre o Executivo seriam pouco efetivos, tornando “o sistema político estadual um presidencialismo sem *check and balances*” (ABRUCIO, 1998, p. 87).

Com a concentração dos poderes orçamentários nas mãos do Executivo, os deputados estaduais seriam, politicamente, mais frágeis na relação com o governador. Isso seria reforçado pelo fato de que a maior parte das políticas e das leis são de prerrogativa do Executivo e do Legislativo federal. Logo, os estados e, particularmente, as Assembleias Legislativas teriam pouca autonomia quanto ao poder de legislar (SOUZA, 2003). As grandes políticas econômicas e sociais, por exemplo, ficam a cargo do Presidente e do Congresso Nacional.

Acesse o episódio do podcast de política do Nexo, “Politiquês”. Neste, discute-se o federalismo brasileiro atual: <https://www.nexojornal.com.br/podcast/2018/06/24/O-que-%C3%A9-federalismo.-E-como-ele-%C3%A9-aplicado-no-Brasil>. Acesso em: 22 fev. 2021.

É importante ressaltar também que, ao longo da década de 1990, o poder dos governadores foi diminuído, considerando novas regulações, que criaram limites mais claros ao seu poder. A situação fiscal dos estados se agravou e para que isso não afetasse a economia nacional,

diversos bancos públicos estaduais foram privatizados, bem como foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, que estabeleceu limites mais claros quanto ao uso de recursos públicos, inclusive quanto ao tamanho da folha de pessoal, que costuma onerar as folhas e limitar investimentos e outras despesas correntes dos estados. Com isso, os Tribunais de Contas passaram a jogar um papel mais importante nos estados. Veremos um pouco mais sobre isso no item a seguir.

Para completar, uma série de recursos públicos que são utilizados para implementar políticas públicas estaduais dependem de repasses federais, bem como uma série de políticas públicas começou a ser centralizada, o que impõe uma condição muito menos “imperial” aos governadores. Um exemplo mais recente desse poder limitado é do Auxílio Emergencial, proposto para ser “um benefício financeiro destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, e tem por objetivo fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do coronavírus – Covid-19”.³⁷ Proposta, aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente da República, a política é executada pelo Governo Federal, por meio da Caixa Econômica, com recursos do Tesouro Nacional. Assim como no caso do Programa Bolsa Família (PBF), a execução do Auxílio Emergencial não tem participação dos estados e, conseqüentemente, dos governadores.

Ainda assim, o poder dos governadores é bastante expressivo. Pela lógica, os governadores poderiam abrir mão de formar coalizões majoritárias, sem correr grandes riscos, considerando a grande assimetria de poder entre os dois Poderes nos estados.

Assim sendo, corroborando com a tese de que os governadores são muito mais poderosos frente ao Legislativo estadual, Tomio e Ricci (2012), estudando as relações Executivo-Legislativo de 1951 a 2010 em São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo, encontraram que deputados

37 Definição extraída do site da Caixa Econômica, por meio do link: <https://auxilio.caixa.gov.br/#/inicio>. Acesso em: 22 fev. 2021.

estaduais, de fato, preferencialmente buscam negociar uma adesão ao Executivo, visando maximizar o acesso a recursos orçamentários, inclusive de emendas parlamentares do orçamento estadual. Entretanto, não há necessariamente um controle absoluto dos governadores sobre o processo decisório na arena legislativa, ou seja, Legislativos estaduais importam para compreender as dinâmicas políticas estaduais.

Outro elemento importante para entender a organização dos grupos político-partidários nos estados é a partir da diáde governo-oposição, em que, muitas vezes, por razões contextuais, de disputas eleitorais, historicamente dadas, partidos e políticos se agrupam em um grupo de oposição, não tendo incentivos suficientes para se juntar aos partidos da base de apoio ao governo. Nesse sentido, mesmo com os recursos orçamentários nas mãos do Executivo, vale a pena para políticos caracterizados como de oposição se manter na oposição.

Ainda assim, a vida das oposições nos estados brasileiros não parece fácil. Como destacam Speck e Bizzarro-Neto (2011) sobre a atuação das oposições nas Assembleias Legislativas brasileiras, “as oposições são sistematicamente minoritárias desde o início dos governos e se enfraquecem durante as legislaturas devido à atração de deputados de oposição que migram para partidos da base. Os dados aqui sintetizados também apontam que as oposições têm dificuldade em ocupar os espaços de poder no interior do parlamento estadual” (2011, p. 18). Se as oposições são enfraquecidas diante do grande poderio do Executivo, a formação de maiorias com a distribuição de cargos e a distribuição de outros recursos pode ser um processo com custos menores do que ocorre no nível federal. Por isso o estudo de produção legislativa é fundamental para que possamos entender o real poder do Executivo e dos legisladores em apoiar a agenda do governo e, no caso dos deputados, de propor e aprovar leis de iniciativa dos legisladores.

Ainda que saibamos bastante sobre a produção legislativa nas Assembleias Legislativas estaduais, há poucos estudos sobre o processo de formação de governos, ou seja, sobre a lógica de distribuição de cargos no secretariado estadual. Alguns estudos, como de Sandes-Freitas

(2015), relatam que existe uma lógica partidária na distribuição de cargos, visando a obtenção de apoio legislativo, mas não se sabe, ao certo, em que medida os secretários filiados a partidos políticos nos estados são, de fato, indicações unânimes de lideranças partidárias com assento na Assembleia Legislativa. No entanto, Ana Paula Massonetto (2014), analisando o caso paulista em sua tese de doutorado, destaca que a relação Executivo-Legislativo e o apoio legislativo à agenda do governo têm sido marcadas pela concessão de cargos, incluindo o segundo e terceiro escalões, e também de políticas distributivas, caracterizada como *pork barrels*.³⁸

Com o objetivo de suprir as pesquisas sobre o processo de formação dos governos estaduais no Brasil, o Centro de Estudos em Política e Economia do Setor Público (CEPESP) da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP) elaborou um banco de dados de secretários estaduais, desde 1995. O projeto foi financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e contou com a participação de uma equipe de pesquisadores de todo o país, que inseriam, de forma padronizada, informações sobre os secretários nomeados pelos governadores. Para mais informações, acesse: <https://cepespdata.io/consulta/secretarios>. Acesso em: 22 fev. 2021.

Para a autora, analisando legislaturas da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp) de 2000 a 2010, houve “poucos exemplos de situações nas quais a Alesp retoma o controle do processo decisório para si, derrotando o Executivo (derrubada de vetos, rejeição de projetos de lei, eleição do presidente da mesa diretora, trancamento da pauta em diversas ocasiões)” (2014, p. 249). Assim, os governadores paulistas, responsáveis pelo maior orçamento estadual do país, “controlaram o

38 A expressão *pork barrel* é uma metáfora para a apropriação de recursos públicos para fins particularísticos, como no caso da execução de emendas orçamentárias individuais dos parlamentares.

processo legislativo e o processo decisório na Alesp, tiveram sucesso na aprovação da sua agenda e no bloqueio da fiscalização de seus atos por parte do parlamento” (p. 250).

A tese do “presidencialismo de coalizão”, assim, também é adequada para pensar os estados brasileiros, mas é preciso ponderar que os governadores possuem, relativamente, muito mais poder frente aos parlamentares do que o Presidente da República. A assimetria de poder entre governadores e deputados estaduais tornam os últimos muito mais dependentes politicamente dos primeiros.

No dia 23 de setembro de 2020, o governador Wilson Witzel foi afastado, de forma unânime, por 69 deputados estaduais fluminenses. Assumiu o vice-governador, Cláudio Castro, enquanto ocorre o julgamento do processo de *impeachment* pelo Tribunal Especial Misto, formado por cinco desembargadores e cinco deputados estaduais do Rio de Janeiro.

Ainda assim, não é possível descartar o controle exercido pelas Assembleias Legislativas frente ao Executivo. Formalmente, existe fiscalização e controle e, em muitos casos, há a possibilidade, inclusive, de abertura de processo de *impeachment* pelo Legislativo. A falta de maiorias também afeta os governadores, sua governabilidade e pode levar ao afastamento definitivo de governadores.

Portanto, a exemplo de casos de *impeachment* e das diferenciações na atuação de legislativos e dos executivos estaduais, é válido considerar essas particularidades na análise. Assim, a política estadual não pode ser considerada uma miniatura da dinâmica e do jogo político que ocorre em Brasília. Primeiro, é preciso demarcar que existem particularidades políticas (“racionalidades políticas contextuais”), além, é claro, das diferenças institucionais de atuação dos Legislativos (alguns são mais institucionalizados do que outros, o que os tornam muito mais atuantes), bem como existem disputas político-partidárias que podem elevar os custos em alguns estados e em outros não. O número de cadeiras nas

Assembleias Legislativas³⁹, bem como a diferença na fragmentação partidária, também pode se alterar e dar outros contornos ao jogo político subnacional.

Portanto, entendemos que, para estudar as dinâmicas políticas estaduais, devemos não apenas utilizar modelos gerais que expliquem a relação entre instituições, partidos e governos no nível federal. Precisamos considerar as particularidades estaduais para que possamos evitar generalizações sem base empírica. As unidades subnacionais brasileiras são ricas em experiências políticas e é preciso considerar o aspecto contextual na análise.

3.3 E como a Assembleia Legislativa fiscaliza as contas do Executivo?

No nível federal, o Congresso Nacional delega ao Tribunal de Contas da União (TCU) a prerrogativa de fiscalizar as contas dos governos. No entanto, apesar de ser responsável por julgar contas, o Tribunal não é um órgão judicial e nem possui as prerrogativas do Congresso no sentido de punir governos. Mas pode julgar se as contas de governo estão regulares e se suas ações ocorreram dentro da legalidade imposta pelo Estado Democrático de Direito. Dentro do federalismo brasileiro, o TCU está para o Governo Federal assim como os Tribunais de Contas dos Estados (TCES) estão para os governos estaduais.

Os TCES auxiliam as Assembleias Legislativas a exercer o controle externo sobre os governos estaduais, compondo uma parte importante do processo de *accountability*, o horizontal. Ainda que seja subordinado ao Legislativo estadual, os TCES possuem estrutura burocrática própria, com conselheiros responsáveis por julgar as contas. O mandato de auditores e conselheiros independe da vontade dos deputados estaduais e

39 Segundo o art. 27 da CF de 1988: “O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze”.

do governador do estado, o que garante maior autonomia no processo de análise e julgamento das contas.

Uma das referências sobre o tema da *accountability* horizontal é o do cientista político argentino Guillermo O'Donnell. Ele entende esta como uma forma em que os agentes e instituições exercem controles horizontais entre si, garantindo que recursos públicos sejam aplicados de acordo com o interesse público. Por isso, é importante localizar teoricamente o termo para pensar a atuação dos Tribunais de Contas no Brasil.

O julgamento final das contas, no entanto, é feito pela Assembleia Legislativa, no caso das contas do governo estadual, as quais aprovarão ou rejeitarão. Assim, o controle externo, de fato, é exercido por meio da capacidade fiscalizatória que é atribuída constitucionalmente ao Legislativo, mas, diante da complexidade das contas e do funcionamento da administração pública estadual, isso somente é possível a partir da análise realizada pelos Tribunais de Contas Estaduais, que auxiliam a Assembleia Legislativa para que possa julgar as contas dos governos.

A fiscalização realizada pelas Assembleias, por meio dos seus deputados estaduais, não é realizada exclusivamente por meio da análise de contas. As Assembleias Legislativas convocam secretários estaduais e audiências públicas, bem como elaboram indicações ao Executivo, e podem abrir processo de *impeachment*, caso irregularidades sejam comprovadas e, claro, se houver condições políticas para isso.

4. COORDENAÇÃO E DESCOORDENAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Além da atuação dos Poderes, é importante pensarmos no processo de construção de políticas públicas nos estados. O federalismo brasileiro pós-1988, por um lado, deu uma série de prerrogativas para os estados e também para os municípios, por meio da descentralização das políticas públicas. Por outro lado, não havia condições para que

as unidades subnacionais dessem conta de financiar essas políticas, tais como as políticas sociais. Assim sendo, em vez de governadores ultrapoderosos, quase como imperadores estaduais, os chefes dos Executivos estaduais se tornaram muito dependentes da União. No nível estadual, continuaram poderosos frente aos deputados, mas dependiam de recursos para que as políticas saíssem do papel.

Assim sendo, Arretche (2000) demonstrou que, mesmo com o federalismo, em tese centrífugo, não havia obstáculos para a implementação de políticas públicas, pois as políticas sociais, por exemplo, passaram a ser altamente coordenadas pelo governo federal. Há casos, no entanto, em que a política educacional é definida nacionalmente, mas com autonomia dos estados e municípios para regularem aspectos específicos, como no caso da educação. Além disso, a principal fonte de financiamento da educação básica, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), é composto por 90% de recursos de arrecadação dos estados e municípios e de cerca de 10% de repasses federais.

Assim sendo, dadas as características do nosso federalismo, com forte presença do governo federal no desenho e no financiamento das políticas públicas, há a necessidade de coordenação vertical. No entanto, é possível também que os estados e municípios cooperem entre si, visando resolver problemas pontuais, ou atuem para melhor utilizar recursos, como no estabelecimento de consórcios, ou, em um contexto de crise, como no caso da pandemia de Covid-19. Esse é o tipo de cooperação horizontal e foi utilizada, inclusive, para a realização de compras coletivas, minimizando custos, ou mesmo no caso do estabelecimento do Consórcio Nordeste e de seu Comitê Científico de Combate ao Coronavírus, formado pelos estados nordestinos, que visa trocar experiências e coordenar ações, com o fim de combater a pandemia.⁴⁰ No entanto, devido à dependência do orçamento federal, a coordenação

40 Para mais informações, acesse: <https://www.comitecientifico-ne.com.br/>. Acesso em: 22 fev. 2021.

vertical prepondera. Quando isso não ocorre a contento, é possível que a desarticulação torne os processos mais morosos, ineficientes, afetando os usuários, no caso, os cidadãos brasileiros.

5. CONCLUSÃO

É importante ressaltar que a política estadual não se resume aos pontos destacados. Para fins de uma breve exposição, as relações estabelecidas entre governo central e governo estadual e, dentro dos estados, entre os poderes Executivo e Legislativo, trazem importantes reflexões sobre o lugar dos estados brasileiros na política nacional. Vimos sua importância e características institucionais, bem como entendemos que a política estadual é plural, tem suas particularidades, de acordo com os contextos. Por isso, evitou-se o foco em um ou outro estado, mas nos aspectos gerais que caracterizam os estados brasileiros.

A realidade política estadual, na verdade, se trata de “realidades”, construídas considerando suas histórias, seu lugar no espaço político nacional e regional, seus atores políticos, sociais e econômicos e sua cultura. O Brasil, país de dimensões continentais, tem como característica singular não o “presidencialismo de coalizão” (tão alardeado como algo genuinamente brasileiro). O que há de singular no Brasil são as suas particularidades políticas regionais e estaduais: as formas como atores políticos se articulam estrategicamente firmando e desfazendo acordos, seguindo lógicas estaduais, mas, ao mesmo tempo, dentro de um sistema político nacional. Parece complexo, e é mesmo. Por isso, qualquer reducionismo pode nos levar a erros de análise, chegando a diagnósticos e prognósticos que destoam da realidade.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, S. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, p. 05-33, 1988.

ABRUCIO, F. L. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, R. de C. (Org.). **Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 1998, p. 87-116.

_____; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. **Lua Nova**, São Paulo, n. 40-41, p. 137-166, Ago. 1997.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000.

_____. O presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas. In: TAVARES, J. A. G. (Org.). **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

_____. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2.ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, p. 131-141, 2007.

Arretche M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan/São Paulo: Fapesp, 2000.

BARDI, L.; MAIR, P. Os parâmetros dos sistemas partidários. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 227-253, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. **British Journal of Political Science**, vol. 34, p. 565-87, 2004.

DEHEZA, G. I. **Coaliciones de gobierno en el sistema presidencial: América Latina**. Paper apresentado no XIX Congreso Internacional del Latin American Studies Association, Washington DC, 28-30 de setembro, 1995.

DOWNS, W. **Coalition government, subnational style: multiparty politics in Europe's regional Parliaments**. Columbus: Ohio State University Press, 1998.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

LIMA JÚNIOR, O. B. de (Org.). **O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências (1982-1994)**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

_____. **Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1945/64**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 237-257.

MASSONETTO, A. P. **Presidencialismo estadual em São Paulo: o que une os partidos na coalizão**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas do Estado de São Paulo, São Paulo, 2014.

MENEGUELLO, R. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, n. 64, v. 2, p. 323-334, 2010.

RICCI, P; TOMIO, F. R. L. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/ Legislativo nos Estados (1951-2010). **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 13, n. 21, p. 58-107, jan./jun. 2012.

SANDES-FREITAS, V. E. V. **Alianças partidárias nos estados brasileiros: das coligações às coalizões de governo**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

SPECK, B; BIZZARRO-NETO, F. A. A “força” das oposições nas Assembleias Legislativas Brasileiras. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.4, n.1, p.11-19, abr. 2012.

SOUZA, C. Democratización, federalismo y gasto social en el Brasil. In: PARLEMO, Vicente (Comp.). **Política brasileña contemporánea: de Collor a Lula en años de transformación**. Buenos Aires: Instituto Di Tella/Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2003, p. 155-194.

3.9 POLÍTICA EM REALIDADE MUNICIPAL

Bruno Souza da Silva

1. REFLEXÃO INICIAL: A POLÍTICA É LOCAL!

Às vezes passamos a vida toda acreditando que política é algo muito distante de nós. Está circunscrita ao que ocorre na praça dos Três Poderes, em Brasília. Mais do que isso, associamos a política apenas ao que os políticos fazem e, ao partirmos dessa compreensão, simplesmente desperdiçamos a possibilidade de olharmos de um jeito diferenciado ao nosso redor para o espaço no qual vivemos, o das nossas cidades. Embora estejamos em pleno alvorecer do século XXI, lidando com gigantescos desafios coletivos, como os relacionados à pandemia da Covid-19 e os limites dos avanços tecnológicos, precisamos sanar, ao mesmo tempo, problemas muito antigos e bem próximos de nós.

Um bom exemplo é a necessidade de garantia de saneamento básico (água e esgoto tratados) a amplas parcelas da população brasileira distribuídas em nossos 5.570 municípios. Dados apresentados no portal de notícias G1 apontam que em 2020 quase metade da população nacional ainda vive sem acesso a esgoto tratado⁴¹. Não à toa o assunto chegou

41 Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/12/10/metade-da-populacao-brasileira-nao-tem-acesso-a-rede-de-esgoto-diz-ministerio.ghtml>.

Acesso em 03 de fevereiro de 2021.

ao Senado brasileiro em junho do mesmo ano, o qual debateu e votou como medida legislativa o novo marco legal do saneamento básico no país, que possui como meta chegar a 90% da população com esgoto tratado e 99% com acesso a água potável até 2033.

Perceba que interessante: se pensarmos com cautela e observarmos ao nosso redor de maneira atenta, logo perceberemos que, na condição de cidadãos, fazemos parte da política. É interessante elucidarmos essa ideia, porque ao mesmo tempo em que somos afetados pelas decisões políticas, somos parte da solução ou dos problemas do país. Política, dentro de uma sociedade democrática, nada mais é do que uma ferramenta capaz de oferecer condições diretas para conduzirmos a nossa vida em sociedade a partir de determinadas regras e princípios comuns a todos. É a maneira pela qual definimos prioridades sociais. Nesse sentido, não é o lugar da plena harmonia. Pelo contrário. Como forma de exercício do poder, é construída a partir do conflito, do dissenso, das disputas entre indivíduos, grupos, segmentos da sociedade, classes sociais etc. No entanto, a mesma política que gera distanciamento pode ser capaz de produzir agregação coletiva em torno de causas específicas, de valores a serem defendidos ou construídos, de identidades a serem reconhecidas. Em suma, a política é a arte de buscar consensos em meio à diferença que marca a construção social de toda e qualquer sociedade, desde a Antiguidade aos dias atuais.

Na concepção moderna, a despeito do conceito de política ser extremamente vasto, nos lembra o sociólogo Max Weber (2011) que política está intimamente relacionada à atividade diretiva autônoma. Nesse sentido, é possível falarmos desde a política adotada em nossas casas em relação à divisão de tarefas cotidianas – a respeito de quem lavará a louça, por exemplo – até as atividades políticas de um partido ou um sindicato. Contudo, apesar das múltiplas aplicações, quando observamos o cotidiano de uma cidade sob olhar crítico passamos a identificar o que a política gera em termos de resultados. Ou seja, o que as instituições do Estado, a partir dos seus Poderes, de todo o aparato da burocracia,

dos órgãos públicos e das empresas públicas fazem ou deixam de fazer impactam diretamente nas nossas vidas.

Aquilo que o Estado, que é a forma como organizamos a política na Era Moderna, faz ou deixa de fazer, nada mais é que as decisões produzidas nele e que possuem impacto público. Nesse sentido, por mais que estejamos o tempo todo de olho no que o presidente decide, em quais decisões são tomadas no Congresso Nacional, o que os ministros prometeram fazer em áreas específicas como saúde, educação, trabalho, cultura etc., no final das contas sentimos o efeito disso tudo em cada uma das nossas cidades espalhadas por 8,5 milhões de km² em um país com fortes contrastes regionais. Em suma, a política é essencialmente sentida, percebida, compreendida e vivida no âmbito municipal, o qual possui realidade própria. Portanto, a política em realidade municipal exige desenvolvermos esse olhar múltiplo: identificarmos o que é inerente à dinâmica política local e o que é reflexo das decisões tomadas nas demais esferas. Eis o constante desafio.

2. POLÍTICA EM REALIDADE MUNICIPAL: O ANTES E O HOJE

Em toda a política tenha seus efeitos sentidos no âmbito local, é preciso enfatizar que a política municipal não é igual à política estadual ou nacional. Trata-se de coisas diferentes. Basta observarmos mais atentamente o cotidiano dos acontecimentos nas nossas cidades para rapidamente entendermos a importância de compreendermos o que a política local tem de específico, o que a torna única. Em outros termos, a política local não é uma versão em miniatura da política nacional ou estadual. Se não adotarmos este olhar logo de início teremos muitas dificuldades em compreendermos como decisões são construídas, como atuam os atores políticos locais à frente dos Poderes Executivo (prefeitos) e Legislativo (vereadores), e, conseqüentemente, como se dá a lógica de representação política e, mesmo, a construção da governabilidade local.

Para compreender o que chamo de especificidades da política local, vamos percorrer o seguinte caminho: na seção 2.1 realizarei um breve histórico do município na política brasileira e do desenvolvimento das suas instituições políticas, com ênfase especial nas câmaras municipais a fim de entendermos o problema histórico associado aos municípios, a falta de autonomia local. Já na seção 2.2 apresentarei as novas competências constitucionais dos municípios que definem o arco de decisões políticas realizadas a partir das nossas cidades, ofertando especial destaque ao debate sobre a autonomia local frente a um arranjo federativo centralizador das políticas públicas, responsável por gerar muitas confusões sobre a competência municipal e, principalmente, em relação à percepção sobre os legislativos municipais, a qual tende a ser essencialmente negativa, tanto na população quanto no meio acadêmico. Na sequência, apresento na seção 2.3 o que é peculiar ao trabalho do Legislativo, sobretudo o poder de indicar dos vereadores que pressionam os prefeitos a resolverem problemas de políticas e serviços públicos locais. Por fim, ainda nesta seção, chamo a atenção para a preferência por microexecuções políticas locais pela maioria dos vereadores nas câmaras municipais ao invés de lançarem mão do macropoder legislativo que constitucionalmente detêm. No entanto, isso não significa dizer que vereadores são apenas despachantes de pequenas causas. É preciso entender porque fazem o que fazem à luz do que são os legislativos municipais e dos incentivos que vereadores possuem.

2.1 O município e a realidade local: de berço do coronelismo à competitividade política

 município teve o seu papel completamente modificado após a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a qual de maneira inédita conferiu às nossas cidades autonomia decisória quando proporcionou aos municípios a possibilidade de arrecadarem recursos próprios, decidirem acerca do seu orçamento e gerirem políticas e serviços públicos locais, financiados com recursos próprios ou através de recursos trans-

feridos pelos demais entes federativos, repassados e aplicados localmente. Essa inédita autonomia garantida pela constituição mudou, em definitivo, a organização federativa brasileira e o papel dos municípios no trato das políticas e serviços públicos, com significativa intensificação da atuação do ente local (ROCHA e KERBAUY, 2014). Mas não são apenas as mudanças constitucionais que pesam nessa redefinição do papel político dos municípios. Antes, as suas transformações estruturais foram as responsáveis pela mudança na qualidade das relações políticas locais.

Conforme nos chama a atenção Andrade e Santos (2015), ao revisitarem a clássica obra de Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto*, vários aspectos contribuíram para a transformação da realidade política local, sobretudo na segunda metade do século XX, como: a concentração da população nas cidades, cada vez mais urbanizadas; o avanço do processo de industrialização e expansão dos meios de comunicação proporcionando maior possibilidade de integração dos municípios à vida nacional; e o novo quadro de integração federativa quando a CF/88 elevou os municípios à condição de entes federados ao estabelecer nova divisão das receitas tributárias assim como competências legislativas inéditas. Mas para entender essa transformação na política local é preciso compreender o que era a realidade política na imensa maioria dos municípios, dominada historicamente pelo coronelismo.

O fenômeno do coronelismo na vida política brasileira foi amplamente investigado por Leal (1975), e diz respeito a uma teia de relações políticas que ligavam os coronéis⁴² ao presidente da República, passando

42 **Coronel** era a forma de tratamento dada aos senhores de terra no interior do país durante a República Velha e a todos os chefes políticos locais não diplomados, e, portanto, não reconhecidos como doutores. Suas origens estão na extinta Guarda Nacional, criada em 1831 no contexto Regencial do Império. A partir de 1850 subordina-se ao Ministério da Justiça e aos presidentes de Província, vindo a ser extinta em 1918. A Guarda Nacional era uma instituição que tinha como finalidade a defesa da Constituição Imperial e da integridade do Império brasileiro. Formada por brasileiros conhecidos como cidadãos ativos, ou seja, aqueles que podiam ser eleitores e elegíveis à época (a minoria da população), seus membros dirigentes compravam o título de coronel junto ao Estado brasileiro. A maioria

do principalmente pelos governadores. Ou seja, o coronelismo é um sistema político de compromissos recíprocos dentro da **política dos governadores**, principal característica da República Velha principalmente a partir de Campos Salles em 1899, no qual as relações políticas se desenvolviam do âmbito local para o nacional. Na esfera local, os coronéis controlavam o voto rural “a cabresto”, garantindo as vitórias eleitorais das oligarquias situacionistas estaduais por meio do sufocamento das oposições, sendo que para isso, muitas das vezes, se valiam do uso da violência. Em contrapartida, essas oligarquias regionais (que detinham efetivamente o poder político) ofertavam aos coronéis o direito à nomeação de figuras públicas no âmbito local, além de assegurar seus interesses agrários.

Os coronéis, nessa lógica, são os “mandões” locais, embora representem a decadência do poder político em bases rurais (poder essencialmente privado), o qual se desestruturaria de modo mais acentuado a partir dos anos 1930 no Brasil com as transformações urbanas e industriais em meio ao fortalecimento do poder público estatal. A título de esclarecimento, outros fenômenos políticos identificados nas relações políticas locais, como o mandonismo local e o clientelismo político, estão presentes no sistema coronelista, mas não podem ser confundidos com ele.

O **mandonismo local** é uma característica presente desde a colonização, um traço político local baseado no domínio político exercido por um chefe, um senhor, um “mandão” que, devido ao controle de recursos estratégicos, principalmente a posse de terra, exerce sobre a população domínio político e social. Nesse sentido, impede a população de acessar o mercado e a participação política livre. O mandonismo, diferente do coronelismo, não é um sistema, mas um traço político e cultural da política tradicional no país. Em termos estruturais, o mandonismo existe

dos coronéis eram proprietários de terras que tinham como missão organizar milícias locais a fim de manter a ordem do país e se beneficiavam dessa condição para obter favores junto às elites políticas.

em função das oligarquias e personalização do poder. Com o desenvolvimento dos direitos civis e políticos, assim como a garantia de exercício dos plenos direitos à cidadania, a tendência seria o desaparecimento desse traço político. Já o **clientelismo político** é uma relação entre atores políticos baseada na concessão de benefícios públicos por um lado e, por outro, apoio político na forma de voto. Em outras palavras, é uma relação de troca genérica entre partes que estabelecem uma relação. A ideia de que o clientelismo envolve meios extralegais é controversa na literatura. No entanto, os pontos que convergem são os seguintes: 1) relação ocorre na lógica “cliente” (eleitor) e “patrão” (representante político), ou seja, por definição ela é assimétrica e duradoura; 2) as trocas envolvem condicionalidade, pois o benefício público é entregue para quem votou ou promete votar no “patrão”.

Aliás, o que Leal (1975) nos deixou como legado para compreendermos o município brasileiro do início da República à democracia de 1945 são os seguintes aspectos presentes no sistema coronelista: 1) a situação de dependência estrutural e financeira dos municípios em relação aos estados e a União, sobretudo em meio ao novo arranjo político do início da República; 2) o contexto rural da imensa maioria dos municípios brasileiros, caracterizados pelo isolamento geográfico e a baixa comunicação com o restante do país, o que favorecia o desenvolvimento de relações políticas baseadas em laços de clientela entre um eleitorado rural e majoritariamente analfabeto e chefes políticos locais com poder associado à posse de terras em decadência frente ao avanço da modernização da sociedade. Vale destacar que nas grandes cidades o que vigorava era o populismo, fenômeno político relacionado à ligação de líderes políticos carismáticos às massas urbanas que os apoiavam e viam, nesses políticos, seus legítimos porta-vozes; 3) a incongruência entre o moderno sistema de representação política, típico de grandes democracias do século XIX, frente a uma realidade socioeconômica inadequada ao seu desenvolvimento e operacionalização.

Em outros termos, a política local do início da República até a mudança substancial com o advento da democracia em 1945 foi marcada

por maior ou menor força dessas relações políticas. O fato é que o coronelismo explicita algo importante quanto à política local: a ausência de competição política e a manutenção da lógica governista estadual, ao menos até meados da década de 1930, e do intervencionismo estatal politicamente centralizado no governo federal do período varguista, até a democratização de 1945. Por sinal, Limongi (2012) procura fazer esse tipo de leitura ao resgatar na obra de Leal (1975) o ponto de inflexão entre eleições governistas e fraudulentas, características do período até 1945, e o advento de eleições locais competitivas, fundamentais para o desenvolvimento do dito, anteriormente, moderno sistema representativo. Nesse sentido, historicamente, o que explica a lógica governista local é a situação de amesquinamento do município em função da ausência de autonomia legal e orçamentária, a qual começou efetivamente a se transformar após a aprovação da CF/88 para cá.

Nesse sentido, identificar a trajetória da principal instituição política local, as câmaras municipais, é ilustrativa para entendermos um desafio presente até os dias de hoje: o estabelecimento de um poder Legislativo Municipal com força legislativa e fiscalizatória, além de representativo dos anseios da sociedade local, características fundamentais para o fortalecimento da democracia a partir das cidades.

As câmaras municipais brasileiras são as instituições políticas mais antigas do país. Sua criação advém do período colonial de um modelo de administração local transplantado de Portugal para cá. Durante muitos séculos foram os principais órgãos políticos, administrativos, judiciários e policiais existentes nas municipalidades. No entanto, o histórico desafio político com o qual essa instituição teve que lidar sempre foi o mesmo, relacionado à condição do município na vida política nacional: conquistar autonomia decisória e orçamentária para gerir as políticas e serviços públicos demandados localmente. Nesse sentido, o município sempre fora alvo de tutela política de outros níveis governamentais no tabuleiro do xadrez político nacional: durante o início da República até 1930 por parte dos governos estaduais, da década de 1930 à inauguração do período democrático de 1945 por parte do governo federal.

Por sinal, com a democratização de 1945 é que se inaugura um novo ciclo político local, com eleições que começam a se tornar competitivas possibilitando a alternância de poder e o surgimento de políticos originados em diferentes setores da sociedade, assim como o advento de certo pluralismo partidário. A característica importante que se tornaria marcante para a democracia no país foi a manutenção das eleições municipais mesmo no período ditatorial de 1964 a 1985, uma vez que a possibilidade de escolha de prefeitos e vereadores permaneceu ininterrupta, salvo em cidades de interesse à segurança nacional. Nesse sentido, as câmaras municipais continuaram a ser a porta de entrada dos políticos cada vez mais profissionais, conforme aponta Kerbauy (2016). Ademais, a política municipal se tornou berço para o fortalecimento da oposição política ao regime militar por meio da eleição de prefeitos e vereadores. Por sinal, a vereança, paulatinamente, deixa de ser uma atividade ligada à administração pública e passa a ser identificada com as funções legislativas características do parlamento. Ao menos do ponto de vista legal.

2.2 Competências constitucionais pós-1988 e a confusão quanto à ideia de autonomia local

No movimento de redemocratização que culminou na aprovação da CF/88 havia grandes expectativas dentre os atores políticos e a sociedade no sentido de que seria inaugurada uma nova ordem política. Neste contexto, no caso específico dos municípios, prefeitos e vereadores acreditavam que a política local poderia se tornar algo novo devido à inédita autonomia que o texto constitucional passou a lhes garantir. Essa autonomia resultava da condição de horizontalidade ofertada pela CF/88 entre os entes federativos. A autonomia compreendia três dimensões diferentes. A primeira delas, a autonomia financeira, diz respeito aos recursos necessários para o município poder cumprir com as obrigações constitucionais, podendo inclusive estabelecer tributos próprios. A segunda, a autonomia administrativa, refere-se à prestação de serviços essenciais à população sob responsabilidade da Administração Pública

municipal. E, por último, a autonomia política, a qual significava que o Poder Executivo e o Legislativo municipal passariam a decidir sobre os assuntos locais, sem interferência dos demais níveis federativos.

Embora o modelo de divisão das competências políticas no federalismo brasileiro seja complexo, de modo geral, a CF/88 reservou aos municípios as responsabilidades sobre os seguintes assuntos, conforme definido em seu Art. 30 em seus nove incisos: legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; instituir e arrecadar tributos de sua competência e aplicar suas rendas sendo obrigatória a publicidade das contas e a divulgação de balancetes em prazos fixados na lei; criar, organizar e suprimir distritos em observância à legislação estadual; organizar e prestar em regime de concessão ou permissão, serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo que possui caráter essencial; manter serviços de educação infantil e de ensino fundamental assim como de atendimento à saúde da população, em cooperação técnica e financeira da União e dos estados; promover o ordenamento territorial do município mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, sendo observada a legislação e ação fiscalizadora federal e estadual.

Em suma, o município passou a ter, após a aprovação da CF/88, atribuições muito importantes sobre áreas alvo de políticas públicas centrais, como: saúde, educação, transporte, planejamento, zoneamento urbano e meio ambiente, além da preservação histórica e valorização cultural. Mais do que isso: passou a ser responsável por organizar serviços e políticas nessas áreas financiando-os tanto por meio de transferências constitucionais dos demais entes federativos quanto a partir de recursos próprios arrecadados por meio de tributos municipais, como o IPTU⁴³, o ISS⁴⁴, o ITBI⁴⁵, contribuições de melhoria e taxas específicas,

43 Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.

44 Imposto Sobre Serviços.

45 Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis.

como as taxas de recolhimento e transbordo de lixo. Essa foi a autonomia política e orçamentária conquistada pelos municípios pós-1988. No entanto, o volume desses impostos municipais corresponde a cerca de 5,5% do total de impostos arrecadados no país, permanecendo ainda, até os dias de hoje, a maior parte deles concentrados na arrecadação federal. Por sinal, esse é o paradoxo do federalismo brasileiro contemporâneo: descentralização das decisões políticas mediante intensificação das demandas por políticas e serviços locais frente a concentração dos recursos para financiamento das políticas e serviços na esfera federal.

A autonomia política do município, portanto, é a definição do feixe de competências legislativas que lhe foi reservado pela CF/88. A respeito disso, vale destacar que as possibilidades de legislar no município são restritas, sendo que a maior parte delas ficou sob a responsabilidade da União. Devido ao princípio da similitude entre os níveis federativos, o que a CF/88 estabeleceu em termos de processo legislativo para o nível federal reproduz-se nas Constituições estaduais e Leis Orgânicas municipais. No entanto, no federalismo brasileiro, há uma horizontalidade no ordenamento jurídico que não permite aos entes produzirem legislativamente qualquer lei, norma ou regra que fuja ao que está estabelecido na CF/88. No caso dos municípios é preciso observar primeiro o que está determinado pela CF/88 e, depois, pelas Constituições Estaduais.

Essa definição do sentido da autonomia política dos municípios é importante para desfazer uma confusão que se apresentou nas percepções sobre as câmaras municipais Brasil a fora e que até os dias de hoje é alvo de frustração dentre os próprios vereadores. Ocorre que a autonomia do município não é a mesma coisa que autonomia do Legislativo. Esperava-se que a autonomia política levaria à autonomia das câmaras, no sentido de que poderiam exercer um papel mais proativo frente às prefeituras. Contudo, não foi isso que as pesquisas apontaram ao analisar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo nos municípios, na qual identificaram a presença de Executivos muito fortes frente a Legislativos considerados submissos e fisiológicos (COUTO e ABRÚCIO, 1995; TEIXEIRA, 2000).

Tal entendimento está relacionado ao debate sobre presidencialismo e conflito entre os Poderes, travado a nível nacional. O terreno das discussões sobre relações entre Executivo e Legislativo municipal, em um primeiro momento, se assentou sob a perspectiva de que ambos os poderes disputam a agenda da política municipal, afirmando assim sua independência. A grande questão em aberto era a mesma formulada para o Legislativo federal, qual seja: como garantir a governabilidade – no sentido de formação de maiorias legislativas estáveis. O problema era, então, entender como em um sistema político multipartidário e altamente fragmentado o Executivo conseguiria aprovar sua agenda, uma vez que o sistema político – presidencialista – não incentivaria a cooperação entre os Poderes (LINZ, 1978). Dentro desse jogo, o Legislativo foi visto como um parlamento submisso frente ao Executivo, característico, conforme aponta Cox e Morgenstern (2001), da modalidade reativa de legislativos e da formação de maiorias paroquialistas, nas quais o Executivo, para garantir concessões do Legislativo em matérias de políticas públicas de seu interesse, utiliza-se frequentemente de favores ou outros benefícios no tratamento dado aos parlamentares.

As pesquisas sobre câmaras municipais ao analisar as relações entre Executivo e Legislativo, levando em conta as mudanças constitucionais proporcionadas pela CF/88 – quanto a inédita autonomia dos municípios – e tendo como referência teórica o debate sobre presidencialismo, acabaram buscando algo que não identificaram na política local. Elas buscaram um Legislativo autônomo e que pudesse afirmar sua independência em relação ao Executivo. No entanto, se depararam com legislativos pouco autônomos, perceptíveis devido ao desestímulo dos vereadores em legislar. Da identificação dessa suposta falta de proatividade do Legislativo, acabaram por concluir que as câmaras são submissas às prefeituras. No entanto, também nesse ponto, há algo que foi negligenciado e que diz respeito ao processo legislativo: o poder de iniciativa das matérias legislativas.

A CF/88 estabelece que tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo podem legislar de maneira concorrente. No caso dos municípios, isso

significa que ambos os Poderes legislam sobre os temas definidos no Art. 30 descrito anteriormente. No entanto, a CF/88 estabeleceu uma exceção a essa regra da possibilidade de iniciativa legislativa de ambos os Poderes: diz respeito à iniciativa privativa ou exclusiva sobre determinadas matérias legislativas que são reservadas a cada um dos Poderes. Nesse caso, o principal embate que se estabeleceu entre vereadores e prefeitos diz respeito a quem pode iniciar determinadas matérias legislativas que acabam tendo amplo impacto na sociedade. Via de regra, a iniciativa legislativa de vereadores é restrita em relação a formularem projetos e programas municipais que impliquem em custos ao orçamento municipal, ficando este tipo de projeto a cargo do Executivo inicial, o qual acaba sendo o principal legislador.

Por conta dessas condições de iniciativa legislativa, é possível resumir o quadro político local da seguinte maneira: a liberdade legislativa do vereador é mais limitada do que a liberdade legislativa do Executivo. No entanto, isso não significa que o Legislativo é submisso ao Executivo. Trata-se de coisas diferentes. Até porque a autonomia do Legislativo deve ser diferenciada. Uma coisa é a capacidade dos vereadores de atuarem frente ao Executivo. Se fossem submissos, vereadores não pressionariam o Executivo nem atuariam no processo legislativo, seja derrubando vetos, emendando proposições ou apresentando substitutivos a projetos. Outra coisa é a possibilidade de os vereadores iniciarem o processo legislativo e arrogarem a si possíveis créditos da resolução do problema almejada com a apresentação de um projeto.

Em suma, a maioria dos trabalhos acadêmicos na ciência política sobre as câmaras municipais no Brasil acabou por atestar a submissão do Legislativo frente a um Executivo poderoso. No entanto, tal conclusão resulta da falta de definição sobre o que se entendia por autonomia do Legislativo e investigação acerca do que os vereadores fazem e porque o fazem. Portanto, identificar a proatividade dos parlamentares implica em redirecionar o olhar da apresentação de projetos de lei pelos vereadores para outras atividades que desenvolvem. Mas isso só é possível quando se leva em conta a peculiaridade da política local. Para superar

as limitações constitucionais – reforçadas pelo entendimento jurídico – os vereadores possuem outras maneiras de pressionar o Executivo para atuarem no sentido de realizar ações que possam impactar diretamente na sociedade. E justamente é isso que mostra um importante instrumento do Legislativo chamado **indicação**.

2.3 O poder de indicar: a força dos Legislativo Municipais

Se perguntarmos às pessoas o que elas entendem que membros do Poder Legislativo devem fazer, provavelmente ouviremos duas ordens de respostas: legislar e fiscalizar. No caso específico dos vereadores poderíamos acreditar que a resposta seria a mesma. Em rápida consulta aos sites de câmaras municipais de municípios com diferentes tamanhos populacionais e, portanto, demandas específicas sobre os representantes políticos, não é bem isso que identificaremos como preferência legislativa. Apenas para ilustrar o argumento, no Legislativo Municipal de Campinas/SP, uma das maiores cidades do Brasil, somente no mês de janeiro de 2021, nos deparamos com 353 produções legislativas dos 33 vereadores que formam aquele parlamento, das quais, 315 (quase 90%) são indicações encaminhadas para o Executivo. De semelhante modo, em um dos menores municípios brasileiros, Borá/SP, dados mais atualizados na página da câmara municipal sobre a produção legislativa dos seus 9 vereadores, em 2017, mostram uma proporção de 132 indicações encaminhadas ao Executivo frente a 3 projetos de lei debatidos e votados no Parlamento naquele ano. Diante dessa constatação, a pergunta mais importante a ser feita é: afinal de contas, o que é uma indicação e por que vereadores lançam tanto mão desse dispositivo em sua atuação no Legislativo?

A indicação é um instrumento de solicitação de variados tipos de bens tangíveis ou intangíveis, utilizado pelos vereadores para pedirem providências sobre problemas municipais ao prefeito, o qual pode direcioná-la a Secretarias do Executivo, órgãos da Administração direta, indireta e demais instituições públicas, como Polícia Militar e Corpo de

Bombeiros, ou ainda, à prestadoras de serviços aos municípios, como companhias de abastecimento de energia elétrica e empresas de tratamento de água e esgoto, dependendo do que nela for solicitado. Esse instrumento não está previsto no rol constitucional das espécies normativas. Isso se explica uma vez que não gera qualquer tipo de regra, norma ou regulamentação. Ele pode também não estar previsto com a nomenclatura “indicação” nos Regimentos Internos das câmaras municipais pelo Brasil, sendo em alguns casos conhecido como uma espécie de requerimento de solicitação. No entanto, a despeito do nome que adquire, trata-se de um instrumento importante para compreender a natureza dos problemas cotidianos enfrentados pelos Legislativos Municipais.

Dentre os bens tangíveis, a indicação permite que o vereador aponte a necessidade de realização de um serviço, obra ou investimento em determinado local, bairro ou região do seu município. Já dentre os bens intangíveis, pode ser solicitado que o Executivo analise e estude a viabilidade de tomar as devidas providências sobre temas constitucionalmente restritos à sua iniciativa legislativa, ou ainda, sobre a garantia de direitos difusos e intensificação da fiscalização que compete à prefeitura, ou órgãos públicos a ela associados. No geral, os bens tangíveis são os mais solicitados pelos vereadores, sendo direcionados ao atendimento de demandas específicas da população, sobretudo aquelas que dizem respeito a medidas de infraestrutura e de zeladoria nos bairros e regiões do município, como: tapar um buraco de uma rua ou realizar recapeamento, podar árvores, solicitar corte de mato alto em terrenos públicos, substituição de lâmpadas em postes de iluminação pública, limpeza de praças e jardins públicos, substituição de canaletas de concreto (vale-tas), manutenção de quadras públicas poliesportivas, reforma de calçadas públicas, dentre outros inúmeros tipos de pedidos.

Em termos de tramitação dentro das câmaras, os procedimentos são muito mais simples do que os de um projeto de lei, por exemplo. A indicação é redigida e apresentada por um vereador, sendo, na sequência, geralmente despachada pelo presidente da câmara para o prefeito, sem a necessidade de análise ou votação em comissões permanentes e,

tampouco, aprovação no Plenário do Legislativo. Ou seja, é uma medida rápida e de baixíssimo custo ao vereador. Além disso, as indicações diminuem os custos informacionais dos vereadores – uma vez que o parlamentar, ao apresentar a indicação, transfere todos os custos de obtenção de informações necessárias à realização do que é solicitado ao Poder Executivo. Por fim, o atendimento dela se converte em um benefício particular tanto ao vereador, que a propõe, quanto ao governo, que a executa. O vereador que consegue ter sua indicação atendida ganha em termos de visibilidade política. E, por sua vez, o governo tem a possibilidade de ganhar com o conjunto das indicações atendidas. Esse tipo de relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, baseada em informalidade das relações e menor necessidade do papel de coordenação a partir dos partidos políticos, torna a política local, na maioria dos municípios brasileiros, uma relação de empreendedores (prefeitos) que topam coordenar um grupo pequeno (vereadores) em prol da obtenção de maiores ganhos individuais e coletivos.

Rocha e Silva (2017), ao analisarem dados de um *survey* com mais de 400 vereadores mineiros, verificaram que a preferência dos parlamentares se dá justamente nesse sentido de tentarem resolver problemas do município que chegam a seus gabinetes nas câmaras ou em contatos pessoais dirigidos a eles por eleitores. Quando questionados a respeito da frequência com que desempenham atividades em seus mandatos, a maioria dos vereadores, em 73% das vezes, disse que muitas vezes apresentam indicações ou requerimentos para os prefeitos ou fazem contatos diretamente com o prefeito e seus secretários para a resolução de problemas advindos dos seus eleitores (64,8% dizem fazer isso muitas vezes). Na outra ponta, a apresentação de projetos de lei é um dos recursos utilizados com menos frequência (25,1% haviam respondido muitas das vezes). A maioria dos vereadores mineiros percebem também que a função mais importante que cumprem à frente do Legislativo não é legislar (17,8%) ou fiscalizar (29,4%), mas resolver os problemas do município (40,8%), os quais comumente dizem respeito a essas demandas pontuais por bens tangíveis e intangíveis que são direcionadas institu-

cionalmente da câmara para a prefeitura via indicações, ou tentam ser resolvidas, informalmente, por meio de contatos pessoais dos vereadores junto ao Executivo.

Já Silva, Sandes-Freitas e Pires (2018), considerando essas preferências legislativas de vereadores a partir de estudos de caso em cidades do interior de São Paulo e em Teresina/PI, associam a construção da governabilidade municipal à dinâmica de grupos pequenos à frente dos legislativos municipais, cujos vereadores são menos dependentes do papel de coordenação política comumente feito por partidos políticos, conforme destacado anteriormente. Nesse sentido, vereadores na maioria dos municípios brasileiros formam grupos pequenos (85% dos legislativos municipais no país possuem entre 9 e 11 vereadores), cujas relações políticas são de maior proximidade e permitem atuações mais individualistas dos parlamentares. Os prefeitos acabam sendo os responsáveis por cumprirem com o papel de empreendedor do grupo político local no sentido de coordenarem diretamente os trabalhos legislativos utilizando de moedas de troca valorizadas no parlamento, como o atendimento às indicações e solicitações individuais dos vereadores. A mesma compreensão sobre o que fazem vereadores à frente das câmaras municipais é explicada, didaticamente, em Dantas e Silva (2018) ao mostrarem a importância dos Legislativos Municipais na democracia local e apresentarem os instrumentos legislativos importantes para o trabalho parlamentar, incluindo aí as indicações como um recurso com finalidades fiscalizatórias importantes por parte dos vereadores.

Portanto, vereadores à frente dos Legislativos Municipais não são submissos ao Executivo, como certa parte da literatura parecia ter identificado anteriormente. No entanto, devido aos constrangimentos legais e custos políticos, vereadores também não valorizam tanto a atividade legislativa entendida como apresentação de projetos de lei para resolução de problemas no âmbito das suas cidades. Ao contrário, a maioria dos vereadores prioriza pressionar o Executivo ao lançar mão do seu poder de indicar. Ou seja, um poder identificado com a microexecução política em relação a obtenção de bens tangíveis facilmente percebidos

por eleitores, os quais demandam a proatividade do Executivo para a sua resolução, sendo que vereadores e prefeitos ganham com os benefícios públicos conseguidos para a sociedade. Desse modo, a maioria dos vereadores deixa em segundo plano o macropoder legislativo e fiscalizatório, mais custoso em termos políticos e menos palpável para a população no geral.

Em larga medida, ao enfatizarem sua produção legislativa sobre a resolução de diversos problemas pontuais do município, vereadores cumprem com a função esperada de fiscalizarem no sentido de zelar pelo bem público. No entanto, por outro lado, ao legislarem de maneira parca, abrem mão também de fiscalizarem recursos orçamentários e definirem prioridades de investimento local que pudessem minimizar a necessidade de tentar obter benefícios parciais do Executivo ao trazer o protagonismo legislativo e fiscalizatório ao parlamento. Vereadores se comportam, no geral, como fiscalizadores-zeladores e não como legisladores-fiscalizadores com ênfase na dimensão orçamentária, amplamente controlada pelo Executivo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Luis Aureliano Gama e SANTOS, Manoel Leonardo. O município na política brasileira: revisitando coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Octávio Antônio (organizadores). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 157-173.

COUTO, Cláudio.; ABRUCIO, Fernando. Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. **São Paulo em Perspectiva**, v.9, n.2, p. 57-65, 1995. Disponível em: https://pesquisa-caesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/abrucio_-_governando_a_cidade.pdf. Acesso em 03 de fevereiro de 2021.

COX, Gary e MORGENSTERN, Scott. Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. **Comparative politics**, p. 171-189, 2001. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Cox-Morgenstern.pdf>. Acesso em 03 de fevereiro de 2021.

DANTAS, Humberto e SILVA, Bruno Souza. **Poder Legislativo Municipal: entender de política começa por aqui**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2018.

Disponível em: <<http://www.votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/2018/12/livro-PoderLegislativoMunicipal-WEB.pdf>>. Acesso em 01 de fevereiro de 2021.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **A morte dos coronéis: política e poder local**. Curitiba: Appris, 2016.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LIMONGI, Fernando. Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945. **Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.55, n.1, 2012, p. 37-69. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/dados/v55n1/a02v55n1.pdf>>. Acesso em 01 de fevereiro de 2021.

LINZ, Juan. Crisis, breakdown, and reequilibration. In: LINZ, J. & STEPAN, A. (Eds.). **The breakdown of democratic regimes**. Johns Hopkins University Press, p. 3-124, 1978.

ROCHA, Marta Mendes e KERBAUY, Maria Teresa Miceli (organizadoras). **Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2014.

ROCHA, Marta Mendes e SILVA, Bruno Souza. **O poder de indicar: preferências legislativas de vereadores mineiros**. Rio de Janeiro, Cadernos Adenauer, XVIII, n.2, 2017, p. 185-208. Disponível em: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=9680a56f-5688-7b3c-ac26-97483eac626&groupId=265553>. Acesso em 01 de fevereiro de 2021.

SILVA, Bruno Souza; SANDES-FREITAS, Vitor Eduardo Veras; PIRES, Caio. O que sabemos sobre governabilidade municipal? In: DANTAS, H. (org.) **Governabilidade: para entender a política brasileira**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018, p. 183-199. Disponível em: <<http://www.votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Livro-Governabilidade-2019.pdf>> Acesso em 01 de fevereiro de 2021.

TEIXEIRA, M. A. C. **Clientelismo e voto na cidade de São Paulo – 1993/1999: uma análise das relações Executivo-Legislativo e seus impactos no sistema político local**. Dissertação de Mestrado. PUC-SP, 2000.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2011.

COMUNICAÇÃO, ESTRATÉGIA E

ATUALIZAÇÃO

MÓDULO 4

Organização: Carolina de Paula

4.1 MÍDIA, COMUNICAÇÃO E POLÍTICA

Araré Carvalho

INTRODUÇÃO

Para discutirmos qualquer teoria sobre os meios de comunicação de massa e a relação deles com a política, precisamos fazer um corte temporal fundamental para o entendimento dessa relação, a saber: o advento da internet. Isso porque ela alterou boa parte das regras, teorias e categorias que vários autores dedicaram para o estudo do impacto dos meios de comunicação na vida das pessoas, e na sua capacidade de dominar o centro do jogo político. Para nosso debate, que é introdutório, e será aprofundado nos próximos módulos, se faz necessário remetermo-nos aos conceitos clássicos sobre os meios de comunicação de massa, mostrar os padrões de comportamentos e como esses se relacionam com a política. Num segundo momento, mas sem pretensão de esgotar nem de se aprofundar no tema, falaremos sobre como a comunicação através da mídia transformou o espaço de fazer política.

OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO DE MASSA

O sistema de comunicação, baseado em um código comum data do início da civilização. Entendemos comunicação como uma troca de informações através de estímulos, mensagens, símbolos e imagens.

Esses sistemas se desenvolveram junto com a sociedade e tomaram um lugar de destaque dentro das relações sociais.

A discussão sobre a influência dos meios de comunicação de massa na sociedade tomou e ainda toma um espaço grande junto aos pesquisadores da vida em sociedade. A problemática dos meios de comunicação de massa mereceu e continua merecendo atenção por parte do pensamento sociológico, antropológico, psicológico entre outras ciências. O avanço das tecnologias que trouxe em seu bojo o advento da internet veio reforçar a necessidade de estudar e entender suas diferentes configurações, formas e meios.

Se inicialmente os estudos sobre os meios de comunicação de massa¹ não receberam atenção necessária, uma vez que esses eram vistos mais como espaço de lazer e entretenimento, essa percepção vai mudar radicalmente quando os estudos sobre as mídias voltaram suas atenções para o poder e a capacidade dos meios de comunicação de massa determinarem tendências, formar convicções e até influir nos rumos políticos de uma dada sociedade.

À medida que os meios de comunicação se desenvolviam, várias e distintas abordagens teóricas da comunicação de massa também eram cunhadas. Nesse processo, ganha destaque o debate sobre os meios de

1 Se podemos chamar os meios de comunicação surgidos no início do século XX (notadamente o rádio, revistas e ampliação dos jornais) de meios de comunicação de massa, isso se deve à ideia existente de sociedade de massa. Termo criado para descrever a condição das sociedades modernas em que formas tradicionais de associação como comunidade, classe, etnicidade e religião declinaram, e em que a organização social é predominantemente de grande escala e burocratizada, tornando as relações sociais relativamente interpessoais. Em uma formulação mais extrema, a sociedade de massa é retratada como uma sociedade em que a população é uma massa indiferenciada, sem raízes na comunidade, na tradição e na moralidade consuetudinária, incapaz da discriminação em matéria de gosto cultural e de política e, por conseguinte, sujeita a ondas de emoção e moda, fácil presa de manipulações por parte de inescrupulosos líderes carismáticos. A teoria da sociedade de massa apoia-se principalmente nas obras de Tocqueville, Durkheim e Weber. Esses teóricos identificaram as mudanças da sociedade rural para a industrial, e se preocuparam com as implicações dessas mudanças para a coesão social e a ordem política.

comunicação de massa enquanto produção capitalista, melhor dizendo, os teóricos começam a analisar os meios de comunicação enquanto empresa capitalista. A mídia é vista desempenhando um papel de apaziguadora social, além de instrumento de dominação de uma classe social sobre a outra e também, veículo de transmissão da ideologia da classe dominante.

Entre os pioneiros a estudar de forma sistêmica os meios de comunicação de massa estão os teóricos ligados ao Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt, Max Horkheimer e Theodor Adorno, que se interessavam pela natureza e pelo impacto da Indústria Cultural, termo cunhado em 1947 na obra *Dialética do Iluminismo*.

O conceito de indústria cultural nasce para se contrapor ao conceito de “cultura de massa” que dava a entender que se tratava de uma cultura surgida espontaneamente das massas. Os teóricos da Escola de Frankfurt rejeitaram essa visão, contrapondo-se ao funcionalismo da sociologia norte-americana, pois essa ideia de público como massa esconde as diferenças de classe, [...] e qualquer possibilidade de uma produção cultural que respeite, trabalhe e realmente considere essas diferenças tanto no nível da produção cultural quanto no do consumo [...] (Adorno, Horkheimer, 1969, p. 32).

Segundo Adorno e Horkheimer, a indústria cultural promove a integração ‘de cima para baixo’ de seus consumidores, não apenas adaptando seus produtos ao consumo, mas criando necessidades, operando a inversão da lógica, onde a demanda era criada a partir da necessidade deliberada da população. Isso se dá porque a indústria cultural está interessada nos homens enquanto consumidores.

De acordo com os pais do termo, a indústria cultural possui elementos característicos do mundo industrial moderno, mas acima de tudo é portadora e transmissora da ideologia dominante, dando sentido a todo o sistema. Criando necessidades ao consumidor (que deve contentar-se com o que lhe é ofertado), a indústria cultural organiza-se

para que o homem compreenda sua condição de mero consumidor, ou seja, ele é apenas e tão somente, um objeto daquela indústria.

A indústria cultural desenvolve-se com o capitalismo e se consolida em sua fase monopolista. Suas mensagens estão submetidas à mesma lógica das demais mercadorias. Nesse sentido:

[...] São elaboradas no interior de grandes complexos industriais, altamente concentrados do ponto de vista técnico e centralizado do ponto de vista do capital, são produzidas em escala industrial, num esquema marcado, na maioria das vezes, por um alto grau de divisão do trabalho, embora possam coexistir, em alguns casos, formas artesanais e industriais de produção, como produto, são padronizadas; sua produção e distribuição orientam-se por um critério de rentabilidade. (Adorno, Horkheimer, 1969, p.45)

Uma visão diferente das dadas pelos teóricos da indústria cultural aparece nos anos 50 e 60 nos trabalhos dos canadenses Harold Innis e Marshall McLuhan. Esses dois teóricos da mídia afirmaram que a própria forma do meio de comunicação pode influenciar a natureza da organização social e da sensibilidade humana. McLuhan apontou que as tecnologias de comunicação tiveram um impacto fundamental sobre os sentidos e as faculdades cognitivas dos seres humanos.

Essa evolução permitiu que os indivíduos se tornassem mais independentes, racionais e especializados. Mas essa nova mídia eletrônica, segundo McLuhan, criou um novo ambiente cultural em que o primado da visão foi deslocado por uma interação unificadora dos sentidos e na qual os indivíduos são unidos em redes globais de comunicação instantânea. Em outras palavras, a comunicação criou uma aldeia global. Os pontos de vista de Innis e McLuhan não obstante são tratados com muito cuidado pela maioria dos analistas da comunicação.

O trabalho desses teóricos da comunicação, entre outros, ajudou a ressaltar o fato de que o desenvolvimento da comunicação de massa deu

forma, de um modo profundo e irreversível, à natureza da interação social e da experiência cultural no mundo moderno.

Com as transformações na sociedade, advindas do avanço do capitalismo, a mídia² tomou uma dimensão ainda maior, de maneira que vários autores entendiam que era impossível pensarmos a sociedade sem levarmos em consideração seus meios de comunicação e a influência exercida por eles. Essa mídia, principalmente a partir dos anos de 1970, cumpriria o papel que há tempos era ocupado por outras instituições na elaboração da opinião pública e na definição de condições que decidiam os caminhos/acontecimentos da vida em sociedade. Assim como a religião em outros tempos, a mídia surge como um deus, capaz julgar e direcionar atitudes. Muitos chamam a mídia, nesse período, de “o quarto poder”.

[...] Todos nós dependemos dos produtos da comunicação de massa para a grande maioria das informações e diversão que recebemos em nossa vida. É particularmente evidente que o que sabemos sobre números e assuntos de interesse público depende enormemente do que nos dizem os veículos de comunicação. Somos sempre influenciados pelo jornalismo e incapazes de evitar esse fenômeno. [...] Pouco podemos ver por nós mesmos. Os dias são muito curtos, e o mundo é enorme e muito complexo para podermos certificar-nos de tudo que se passa nos meandros dos governos. (Rivers e Scharmm, 1970, p. 27)

Autores como Shaw e Chomsky (apud. Ghon, 2000), que estudam a mídia como campo de força, poder e sociabilidade, afirmam que a

2 A palavra mais usada atualmente para designar o conjunto de meios de comunicação de massa é Mídia. Ela deriva do plural de *medium*, que em latim significa meio. *Media*, o plural, significa meios. Os americanos, que usam muitas expressões latinas, adotaram a palavra *media* para se referir ao conjunto dos meios de comunicação. E escrevem assim mesmo: *media*. Só que na pronúncia a *media*, se torna mídia, e foi com essa pronúncia americana e com esse jeito de escrever que a palavra se incorporou ao nosso vocabulário. Carvalho, Martins (1997).

mídia a partir dos anos 1990 tomou dimensões que no passado eram atribuídas aos partidos, sindicatos e até mesmo a movimentos sociais, vindo a se tornar um poder tão importante quanto o legislativo, executivo e judiciário.

[...] Trata-se de um poder que possui certas características que estão semiocultas, com regras próprias, podendo estabelecer articulações não visíveis, que poderá tanto democratizar a informação, como poderá escamoteá-la, ou distorcê-la. (Ghon, 2000, p. 11)

Nesse sentido, o problema que se coloca é: como uma empresa privada pode exercer um papel público de denunciar e julgar, sendo cada vez mais monopolizada? Como a imprensa poderá dar outras leituras de acontecimentos, se não a que interessa a determinado grupo de interesse e/ou classe social?

Não se pode perder de vista que os produtos dos meios de comunicação são vendidos duplamente. Primeiro são vendidos espaços nos jornais, nas revistas, nos comerciais televisivos e *banners* em sites para grandes empresas e corporações, e depois são vendidos novamente para o público consumidor. Quando compramos a revista, o jornal, ou até mesmo o site ou programa de TV, ele já foi vendido anteriormente para os anunciantes.

A mídia desempenha uma função pretensamente pública, mas é uma empresa privada. No limite, torna-se incompatível a busca da rentabilidade por parte da empresa jornalística com a função de informar e ser um espaço minimamente democrático de debate. Sua lucratividade faz com que ela perca a independência conforme busca maior lucro através de patrocinadores (uma das maiores fontes de recursos são as verbas públicas) e buscando participar de outros ramos econômicos passa a ter a sua isenção ainda mais abalada.

De fato, a informação levada pela comunicação tornou-se efetivamente um produto, suscetível de ser comprada e vendida, rentável ou dispendiosa, e condenada logo que deixa de ser vendável. Segundo Ciro

Marcondes Filho (1989), um conglomerado midiático raramente fala sozinho, ele é ao mesmo tempo voz de outros conglomerados econômicos ou grupos políticos que querem dar às suas opiniões subjetivas e particularistas o foro de objetividade e imparcialidade.

No entanto é importante observar

[...] que existe manipulação, existe. Ela nada mais é que a distorção deliberada da informação. Movidos por interesses escusos, há donos de meios de comunicação e funcionários da cúpula das empresas que patrocinam mentiras para atingirem objetivos particulares. A manipulação agride o cidadão e deve ser combatida, como é óbvio. Mas a prática da manipulação não é o problema central, nem o maior, por mais estranho que pareça à maioria dos críticos da imprensa. Se a manipulação fosse realmente o fantasma poderoso que dizem ser, a sociedade seria apenas uma espécie de curral dominado por capatazes maquiavélicos. Se o mundo fosse mesmo assim, seria mais fácil entendê-lo. Mas não é: nem é assim, nem é tão fácil de entendê-lo [...] (Bucci, 2000, p. 177)

Tanto poder de manipulação vem sendo demasiadamente colocado que alguns exageram ao ver acordos de cúpulas secretas para dominar as mentes das pessoas, sem que elas, dominadas, se deem conta do que acontece à sua volta, e esses assumem a missão quase profética de acordarem seus semelhantes da dominação que sofrem. Segundo esses, os dominados vivem numa espécie de “matrix”, em que acham que comandam seus destinos, mas na verdade são comandados.

Há exemplos que desmentem os teóricos que colocam o público como zumbis acríticos. Se a atonia do público fosse verdade, o movimento pelas diretas, em 1984, não teria adquirido as proporções que adquiriu. Apesar das omissões da grande maioria dos órgãos de imprensa, esse movimento conseguiu ganhar corpo. Em 1989, o então candidato Lula quase se elegeu, apesar da rajada de denúncias e falsificações que apareceram contra ele. Isso significa que grande parte da população não

se dobrou aos padrões de manipulação – o que mostra que a sociedade não é um curral cheio de marionetes.

Ainda que os meios de comunicação atuem sem praticamente nenhum controle (a não ser seus próprios manuais de jornalismo), esses não podem tudo. O cidadão dispõe de outros processos, além da mídia tradicional, através dos quais se articulam, formando suas opiniões e atuando na sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre a relação entre mídia e política constitui uma subtemática ampla e multidisciplinar. Ainda que o conceito de mídia seja um guarda-chuva, que abarca em si vários meios de comunicação, entendemos que os meios tradicionais, ou seja, as empresas profissionais, ainda têm uma grande importância no debate político, ora noticiando, ora construindo ou desconstruindo a imagem dos atores políticos.

A mídia tradicional perdeu a primazia e vê blogs, perfis em redes sociais, rivalizarem com ela na construção da narrativa dos fatos políticos. Mas ainda assim, os meios de comunicação tradicionais desempenham um papel fulcral no jogo político.

Não é possível entender a política contemporânea sem a compreensão da relação entre mídia e política. Não é possível, como em outros tempos, determinar a predominância do poder da mídia sobre o jogo político. Essa relação é muito circunstancial, e envolve cenários e interesses de momento, só podendo ser entendida dentro de cada contexto em que está inserida. É certo que a mídia não trata todos os candidatos uniformemente. Esse tratamento vai ter variações de acordo com o espectro político com o qual o agente está envolvido.

REFERÊNCIAS

ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. *A Indústria cultural – o iluminismo como mistificação das massas*. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

BUCCI, Eugênio. **Sobre ética e imprensa**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

CARVALHO, André; MARTINS, Sebastião. **O poder da mídia**. Belo Horizonte: Ed. Lê, 1997.

CHARAUDEAU, P. **Discurso das mídias**. São Paulo: Contexto, 2015.

GOHN, Maria da Glória. **Mídia, terceiro setor e MST: impactos sobre o futuro das cidades e do campo**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARCONDES FILHO, Ciro. **Capital da notícia: jornalismo como produção de segunda natureza**. São Paulo: Ática, 1989.

MCLUHAN, Marshall. **Os meios de comunicação como extensões do homem**. São Paulo: Cultrix, 1969.

MIGUEL, Luís Felipe. Os meios de comunicação e a prática política. *Lua Nova*, n. 55-56, São Paulo, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452002000100007&script=sci_arttext>. Acesso em: 22 jan. 2021.

WOLF, M. **Teorias da comunicação**. Lisboa: Presença, 2001.

RUBIM, Antônio Albino C.; AZEVEDO, Fernando. **Mídia e política no Brasil: estudos e perspectivas**. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/rubim-albino-midia-politica-brasil.pdf>> Acesso em: 20 jan. 2021.

RUBIM, Antônio Albino C. (org.). **Comunicação e política. Conceitos e abordagens**. Salvador: Edufba, 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/134/4/Comunicacao-Politica_RI.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2021.

Elementos externos

Podcast:

Xadrez Verbal: <https://xadrezverbal.com/category/audio/podcast-do-xadrez-verbal/>

Politiquês: <https://www.nexojornal.com.br/podcast/politiques/>

Legis-Ativo: <https://open.spotify.com/show/397nNvWF9ouSURkVRv8PXM>

Livro:

Política, mídia e espetáculo, organizado por Cláudio Novaes Pinto Coelho e Simonetta Persichetti. Disponível em: <https://casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2018/10/Pol%C3%ADtica-m%C3%ADdia-e-espet%C3%A1culo.pdf>

Documentário:

Arquitetos do poder, de Vicente Ferraz e Alessandra Aldé (2010):
<https://www.youtube.com/watch?v=FlyLwc2q4GQ&t=1360s>

Mídia, poder e sociedade, de Aluizio Oliveira (2005):
<https://www.youtube.com/watch?v=YuKDO7JITBU>

Filme:

Cidadão Kane, de Orson Welles (1941):
<https://www.youtube.com/watch?v=bu5VOsWpkao>

Doces poderes, de Lúcia Murat (1996):
<https://www.youtube.com/watch?v=GulBm3v-wZY>

La dictadura perfecta, de Luis Strada (2014):
https://www.youtube.com/watch?v=XOlmF_2J5Jw

Revista:

Extraprensa: mídia, imaginário e política:
<https://www.revistas.usp.br/extraprensa/article/view/118862>

Carolina de Paula

1. INTRODUÇÃO

○ marketing político pode ser definido, em linhas gerais, como os procedimentos técnicos que visam conhecer o eleitorado e atingi-lo de um modo que amplie a percepção positiva do político/candidato em um determinado público. A literatura especializada identifica que foi na década de 1950 o seu marco de origem, desde então passou a fazer parte do universo da política, seja em momentos eleitorais ou nos interstícios eleitorais. As pesquisas de opinião consistem em um importante elemento do campo; elas tiveram expansão já a partir da década de 1940 e foram fundamentais para o aperfeiçoamento da atividade (Merton, 1987).

Figueiredo (2000) destaca que o marketing político envolve três eixos: 1) a imagem dos candidatos, dos partidos políticos e dos adversários; 2) elementos psicológicos dos eleitores; 3) acompanhamento do processo eleitoral, interferindo de acordo com os objetivos pretendidos.

É importante realizarmos brevemente a reconstrução do processo evolutivo da relação entre o marketing e a política, tendo em vista que desde a “criação” do marketing político no século passado muito mudou. De modo particular, destacam-se as alterações do processo comunicativo, um dos pilares do tema em estudo. Também veremos como

o planejamento e as pesquisas são extremamente úteis para a êxito em uma subárea fundamental do marketing político, o marketing eleitoral digital.

2. A EVOLUÇÃO DO MARKETING E O IMPACTO NAS CAMPANHAS ELEITORAIS

Vamos observar rapidamente a evolução do marketing e como a ideia de público-alvo e consumidor foi mudando ao longo dos anos. Veremos como as campanhas se inserem nessa evolução.

No contexto histórico da segunda revolução industrial nasce o chamado marketing 1.0 ou “marketing de massa”. Nesse momento havia um padrão vertical, unilateral e sem troca de informações, e, por conseguinte, sem foco na personalização e nas necessidades dos consumidores. Uma famosa frase que retrata esse período, que foi dita por Henry Ford, sintetiza o mesmo: *o cliente pode ter um carro pintado com a cor que desejar, contanto que seja preto.*

O período inicial se estendeu até os anos de 1980, quando emerge o marketing 2.0, transferindo o foco do produto para o consumidor, com a finalidade de oferecer respostas às suas necessidades e desejos. Pode ser sintetizada em outra frase famosa, de expressão popular: *o cliente tem sempre razão.* Assim, nos anos 90, os consumidores querem que tanto produtos quanto serviços sejam personalizados para atender suas necessidades e desejos individuais, os quais mudam constantemente. Nessa fase a predominância comunicativa foi do rádio e da televisão.

No que diz respeito ao marketing político, é nesse momento que começou a ganhar espaço, nas campanhas e nas equipes de governo, a atenção com a publicidade audiovisual. No Brasil, o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE)³ representou até pouco tempo atrás parte fundamental das campanhas, tanto no que tange ao volume de recursos financeiros envolvidos quanto no impacto que esses meios de comuni-

3 Albuquerque e Tavares (2018).

cação, rádio e televisão, tinham na formação de preferências eleitorais para a decisão do voto. A retórica persuasiva da publicidade foi utilizada em larga escala no dia a dia do marketing político. Assistimos nessa fase o auge do trabalho dos grandes marqueteiros, agentes responsáveis pela criação da narrativa e estratégias dos mais variados partidos políticos.

A concepção do marketing 3.0, por sua vez, sustenta-se na ideia de que os consumidores são definidos por significados culturais. Desse modo, aparecem agrupamentos de consumidores que se unem em torno de valores comuns. Portanto, o esforço de marketing é canalizado para a gestão dessas comunidades, criando afinidades e identidade com a marca. Exemplo máximo desse modelo é a gigante Apple, que não produz apenas produtos, mas significa o sonho de uma comunidade ávida e sempre atenta ao seu próximo lançamento. Seu fundador, Steve Jobs, serve de guia de uma filosofia de vida para seus adeptos, sendo o grande “*case de sucesso*” de diversos livros de autoajuda, por exemplo.

É nesse momento que começa a ganhar forças a ideia de “engajamento”, conceito tão importante para a revolução do marketing político que começaria em 2008 com a campanha de Barack Obama ao principal posto político dos EUA. De acordo com Gomes et al (2009), a primeira campanha de Obama estabelece um novo padrão quando dedica considerável quantidade de energia, perícia e recursos em redes sociais digitais. Com isso, consegue gerar uma sofisticada alternativa de comunicação e relacionamento às redes de comunicação de massa (principalmente a TV) e às as redes sociais (comunicação interpessoal). Assim, os usuários se tornam participantes da campanha.

Quanto ao impacto no marketing político, identificamos uma alteração importante relativa à lógica da emissão. Vejamos na figura a seguir:

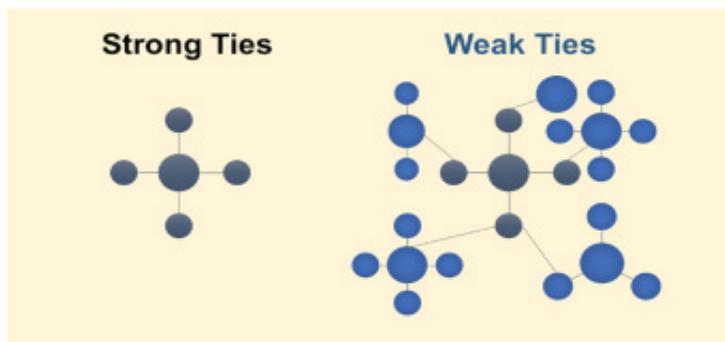
Figura 1. Mudança na lógica de emissão



Fonte: a autora.

Com a significativa mudança na lógica da emissão, vimos nascer o predomínio da chamada “mídia de relacionamentos”. Um arcabouço conceitual importante para demonstrar esse modelo é oriundo do clássico trabalho do sociólogo Granovetter (1973), e passou a ser utilizado para entender que existem dois tipos de laços na sociedade, *laços fortes* e *laços fracos*:

Figura 2. Mudança na lógica de emissão



Fonte: Granovetter (1973).

O primeiro tipo de laço, forte, é aquele que liga pessoas a instituições ou por meio de instituições. Como exemplo citamos os partidos

políticos, as universidades, as igrejas, as empresas, entre outras. Já o segundo tipo de laço, fraco, é o que une pessoas de modo mais eventual. Como exemplo citamos as redes de perfis de amigos e conhecidos. Por natureza, a mídia de relacionamentos é baseada nesse segundo tipo de laços.

No que diz respeito ao trabalho do marketing político, o desafio consiste em transformar laços fortes em laços fracos, para assim alcançar os eleitores indecisos. É preciso capacidade da equipe de marketing em fazer o conteúdo político ser compartilhado, ou seja, “cotidianizar” o discurso político. O fundamental é entender que o efeito dessa mídia é agora o engajamento, não se trata mais da recepção da mensagem como no modelo de TV e rádio.

Por fim, chegamos no atual estágio, o marketing 4.0. Trata-se de um desdobramento do modelo anterior, mas plenamente adaptado ao digital. De acordo com Kotler (2017) o marketing deve se adaptar à natureza mutável dos caminhos do consumidor na economia digital. É a era do “marketing de conteúdo”, ou seja, é preciso consistência e relevância para atrair, envolver e gerar valor, criando uma percepção positiva da empresa. São elementos centrais desse modelo, a reputação online e a interação participativa do usuário conectado. O papel dos profissionais de marketing é guiar os clientes por sua jornada desde o estágio inicial até se tornarem defensores ou embaixadores orgânicos da marca. Cresce o papel dos influenciadores digitais, sejam eles já famosos por sua atividade profissional ou nativos do meio digital.

Quanto ao marketing político, pode-se resumir o atual estágio em um momento sem filtro ou intermediação, ou seja, o meio mudou a forma como a comunicação é feita. Vale pensar, a título de exemplo, no estilo adotado pelo ex-presidente dos EUA, Donald Trump, que desde o planejamento da sua primeira campanha em 2016 até a gestão do seu mandato fez uso incessante das redes sociais, em particular, o Twitter.

O presidente Jair Bolsonaro também partilha dessa estratégia, fazendo com que seu estilo comunicativo seja direto com o público, reduzindo a influência do jornalismo e dos jornalistas, os tradicionais ga-

*tekeepers*⁴. Tradicionalmente o marketing político precisou lidar com esse importante ator social. Não é possível afirmar que a mídia tradicional perdeu o seu valor e impacto na chamada “formação da opinião”, mas sem dúvidas o lugar prioritário do jornalismo ficou bastante prejudicado nos dias de hoje. Um outro aspecto desse atual momento do marketing político digital refere-se à importância e uso de *big data* para a campanha e gestão dos mandatos.

3. O ATUAL ESTÁGIO DO MARKETING POLÍTICO NO BRASIL

Bastante reconhecido internacionalmente pela sua alta qualidade técnica da propaganda política televisiva, o Brasil virou “exportador” de marqueteiros. Diversas figuras que coordenaram equipes de marketing político nos pleitos nacionais viram o seu passe valorizar nas últimas duas décadas. Contudo, a centralidade da mídia de relacionamentos, e do digital em geral, colocou em xeque o velho marketing político nas campanhas, essencialmente centrado na disputa televisiva.

No Brasil, até pouco tempo atrás, havia uma visão bastante generalizada de que um bom marqueteiro, assim como um técnico de futebol, poderia virar o jogo e mudar a história de uma campanha. No pleito municipal de 2016, os analistas previam uma eleição fortemente guiada por dados, com o intenso uso de mecanismos de *big data*, tal como no modelo de campanha dos ex-presidentes norte-americanos, Obama e Trump. Decretava-se o fim da era dos marqueteiros “bruxos”. Outro aspecto importante desse contexto foi o desdobramento de denúncias no âmbito da Operação Lava Jato, em que famosos marqueteiros foram presos por participarem ativamente de esquemas de “caixa 2” dos recursos de campanha. Houve, inclusive, casos de desvios de verbas públicas

4 Também chamada de teoria dos guardiões do portão, em sua tradução literal, diz respeito ao processo de seleção da notícia, e envolve também a definição dos critérios do que é notícia, incluindo a decisão do que publicar ou não publicar. Wolf (2003).

envolvendo agências de publicidade responsáveis pela comunicação institucional de estados e município. Diante disso, houve uma mudança bastante significativa quanto à centralidade do marketing político e o alto investimento nas peças publicitárias para a televisão.

Em 2016, tivemos um pleito bastante diferente no que diz respeito ao financiamento de campanha. Pela primeira vez desde o início dos anos 1990 as campanhas não poderiam receber doações de empresas, impactando diretamente nos rumos do marketing político em todo o país. Naquele ano não foram incluídos recursos públicos – afora o tempo do horário eleitoral gratuito no rádio e televisão e o fundo partidário – para suprir essa lacuna orçamentária. O consenso entre políticos e analistas foi de que houve desigualdade, já que os candidatos mais ricos puderam se autofinanciar sem um teto oficial. O então candidato à prefeitura de São Paulo, João Doria (PSDB-SP), por exemplo, doou R\$ 4,4 milhões à própria campanha, 35% do limite de gastos para o cargo na época.

Com poucos recursos, um contexto político de incerteza – impeachment da presidente Dilma Rousseff – e descrença política, a eleição passou despercebida. Em 2016 a promessa de uma eleição fortemente orientada por *big data*, particularmente centrada na rede Facebook, assim como visto nos EUA, ficou apenas na expectativa. Contudo, no que tange ao marketing político assistimos à popularização das ferramentas de *social media* e *social listening* para o coração das campanhas.

Já no pleito de 2018, os congressistas, certamente impactados pela escassez financeira da última eleição, aprovaram o chamado “fundo especial de financiamento de campanha” (Lei nº 13.487 de 2017, somando 1,7 bilhão de reais). Além desse montante, que é composto por dinheiro público, estavam liberados os recursos do Fundo Partidário, constituído por 888,7 milhões de reais nesse ano de 2018, desde que respeitados o emprego de 20% dele para a manutenção das fundações partidárias, responsáveis por atividades de pesquisa e formação política, e 5% para a promoção de mulheres na política (Pinheiro, 2019).

A Lei nº 13.488/2017 alterou o art. 57-C da Lei das Eleições, permitindo a contratação de impulsionamento financiado pelos partidos políticos, coligações, candidatos e seus representantes. No que diz respeito ao marketing político almejava-se que o Facebook tivesse predominância, tendo em vista o novo recurso para contratar o “impulsionamento de conteúdo”. Entretanto, o Facebook teve a credibilidade abalada com o escândalo da Cambridge Analytica, em abril de 2018. A rede social passou a limitar a coleta de dados via API, dificultando mensuração efetiva das ações.

O marketing político em 2018⁵ no Brasil ficará conhecido como o “ano do WhatsApp”, dada a utilização exitosa pela campanha do então deputado federal Jair Bolsonaro (sem partido), visto como o “azarão” do pleito presidencial daquele ano. Porém, antes de decretarmos a permanência do “modelo Bolsonaro” de marketing político – fortemente baseado em *fake news* e rápida proliferação – em detrimento das demais estratégias tradicionais de marketing político, o efeito dessa estratégia de marketing precisa ser visto com parcimônia. É importante atentar para a existência de um contexto de indignação e cansaço com partidos e políticos tradicionais em 2018, de modo particular, a baixa credibilidade das instituições políticas e políticos.

No pleito municipal de 2020, profissionais do marketing político que adotaram uma estratégia similar não galgaram o mesmo sucesso. O contexto da pandemia da Covid-19 imprimiu nas campanhas respostas e soluções concretas para um problema urgente: a saúde da população. A polarização ideológica de 2018, e mesmo o antipetismo, não estiveram presentes com a intensidade da eleição anterior. Sem dúvida o aplicativo de mensagens WhatsApp manteve a sua importância, contudo, a proliferação de mensagens foi bastante abaixo da identificada na eleição geral de 2018.

A pandemia da Covid-19 e a exigência do distanciamento social fez com que as estratégias eleitorais digitais ganhassem relevância, as

5 Paula e Carvalho (2018), Moura e Corbellini (2019), Fratini (2020).

lives nas redes sociais, por exemplo, funcionaram intensivamente desde a pré-campanha até o dia do pleito. Sem dúvida se trata de uma nova ferramenta de marketing político que chegou para ficar.

4. RECURSOS FUNDAMENTAIS DO MARKETING ELEITORAL DIGITAL

O termo “recursos” geralmente envolve todo o capital humano e monetário à disposição da (pré)campanha. Quando falamos em marketing político digital, o principal recurso aqui são os dados. Estes podem ser de dois tipos, primários e secundários.

Os dados primários são obtidos através de coleta própria. Já a metodologia empregada depende da natureza do problema ou questão e pode envolver técnicas quantitativas, qualitativas ou mistas. A captura de dados pode ser realizada por meio de um cardápio de opções que inclui, entre outras: *surveys*, grupos focais, entrevistas, estudo de caso.

Os dados secundários são aqueles desenvolvidos por terceiros durante um processo de pesquisa diferente. São mais rápidos de obter e a um custo menor do que os primários, mas em muitos casos eles não são atualizados. Os principais tipos são: pesquisa documental, portais de instituições públicas (governos, academia, órgãos do judiciário), fundações e instituições privadas que divulgam pesquisas online.

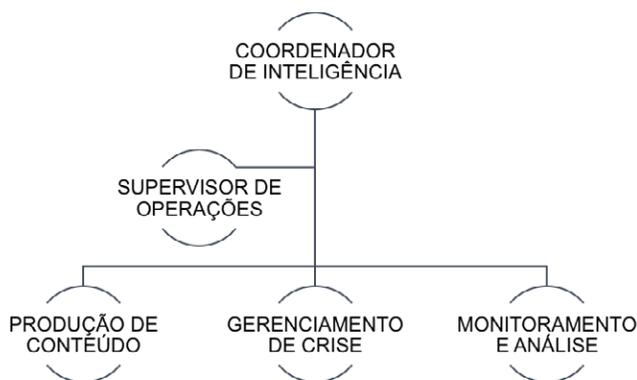
Dados são fundamentais para definir o planejamento estratégico digital. É essencial que ele esteja integrado em todas as etapas e ações da campanha. Assim, vale ter em mente três perguntas essenciais: (1) o que tenho para dizer?; (2) para quem quero dizer?; (3) quais caminhos tenho para circular a minha mensagem?. É possível responder essas questões através de um mapa composto por seis passos.

1º) *Temas da campanha*: Quais são os assuntos que o candidato irá apresentar e discutir na campanha? Aqui a trajetória pessoal do candidato e as causas escolhidas são essenciais, mas levantar os dados sobre o assunto é elementar em qualquer equipe de planejamento.

- 2º) *Mapa temático*: O que sabemos sobre os temas da campanha? Como o candidato pode falar com propriedade sobre eles? Dados secundários ajudam a montar o mapa temático. Se houver recursos, pesquisas obtidas com dados primários contribuirão para um mapa temático mais sólido. Após a elaboração do mapa temático, se houver recursos financeiros para executar uma pesquisa com dados primários, a mais indicada é uma rodada de grupos focais. Servirá para oferecer *insights* para a construção da narrativa da campanha.
- 3º) *Definição da base potencial*: Qual a base potencial do candidato? A trajetória pessoal e política somada ao mapa temático servirão de sustentação para a construção da base eleitoral que será objetivada e buscada.
- 4º) *Construindo a base*: Quais os apoiadores já engajados? Políticos com cargo em exercício podem partir dos dados da última eleição, assim como aqueles que disputaram eleições pretéritas (TSE e dados próprios da campanha). A identificação socioespacial da base facilitará a execução das estratégias quando a campanha começar, o mapeamento geográfico dos votos e apoiadores engajados é um bom ponto de partida.
- 5º) *Mapeamento da presença digital*: Como é a presença do candidato nas redes sociais? Mapeamento da presença digital inclui métricas básicas de seguidores e compartilhamento nas redes sociais e buscadores. Uma análise de redes (apoiadores e detratores) também pode ser feita para uma visão mais completa.
- 6º) *Reposicionamento digital ou fortalecimento da presença*: Como a presença digital permite a comunicação com a base do candidato? Quais são os (micro)influenciadores? O reposicionamento digital é um processo lento e trabalhoso, pois envolve a reconstrução da imagem. É tendência contratar influenciadores digitais para fortalecer a presença online de uma marca. Em campanhas eleitorais o apoio orgânico é o essencial. Contudo, vale identificar microinfluenciadores (não aqueles que possuem milhares de seguidores), mas que possam se associar à temática da campanha.

Diante da complexidade dos passos acima elencados é necessário pensar na estrutura de uma equipe de marketing político eleitoral. Sugere-se:

Figura 3. Equipe funcional de marketing político digital



Fonte: a autora.

Nem sempre será possível dispor de uma equipe alocada em tempo integral, em especial em campanhas municipais mais enxutas. Pode-se buscar treinamentos especializados para subsidiar a equipe da campanha no ambiente online. Investir na qualificação da equipe é o caminho mais acertado. Ao terceirizar essa atividade será vital incluir um bom monitoramento das ações (relatórios diários e semanais). Por outro lado, em campanhas maiores – estaduais e nacionais – será preciso reforçar a equipe, incluindo programadores e diversos analistas para cada um dos três eixos centrais.

CONCLUSÃO

Um marketing político eficiente precisa ter unidade e conexão entre o online e o offline. A narrativa e o conteúdo, ainda que específicos para cada ambiente, precisam “conversar”. Assim como as pessoas envolvidas em cada atividade.

Em tempos de marketing 4.0 e campanhas integradas (online e offline) as ações precisam de monitoramento constante. As pesquisas mais tradicionais – grupos focais, *trackings* e *surveys* – continuam com grande relevância, contudo o monitoramento digital diário é o termômetro mais rápido.

Uma dúvida elementar de toda equipe que está começando é: será que devemos manter uma conta em todas as redes sociais? Isso dependerá do seu planejamento digital e do investimento (em conteúdo) para cada plataforma. Os públicos e objetivos de cada rede são distintos, por isso é necessário antes a definição da base potencial do candidato/campanha (passo 3). Interação e frequência são importantes, conteúdo exclusivo para cada meio gera sempre os melhores resultados.

REFERÊNCIAS TEXTUAIS PARA AS AULAS

ALBUQUERQUE, A.; TAVARES, C. Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral: estilos, estratégia, alcance e desafios para o futuro. In: FIGUEIREDO, A.; BORBA, F. (Orgs.) 25 anos de eleições presidenciais no Brasil. 1. ed. Curitiba: Appris, v. 1, p. 147-170, 2018.

FIGUEIREDO, R. O marketing político: entre a ciência e a razão. In: FIGUEIREDO, R. (Org.) *Marketing político e persuasão eleitoral*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer: 2000, p.11- 41.

FRATINI, J. (org.) *Campanhas políticas nas redes sociais: como fazer comunicação digital com eficiência*. São Paulo: Matrix, 2020.

GOMES, W.; FERNANDES, B.; REIS, L.; SILVA, T. 'Politics 2.0': a campanha online de Barack Obama em 2008. *Revista de Sociologia e Política* (UFPR. Impresso), v. 17, p. 29-43, 2009.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78 (6), p. 1360-1380, 1973.

KOTLER, P., KARTAJAYA, H., SETIWAN, I. *Marketing 4.0: do tradicional ao digital*. Rio de Janeiro: Sextante, 2017.

MERTON, R. The focused interview and focus groups. *Public Opinion Quarterly*, 51: 550 66., 1987.

MOURA, M.; CORBELLINI, J. *A eleição disruptiva: por que Bolsonaro venceu*. São Paulo: Record, 2019.

PAULA, C.; CARVALHO, A. Mídia e governabilidade: o que esperar da relação do Executivo Federal com a grande mídia tradicional? In: DANTAS, H. (org.). *Governabilidade*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

PINHEIRO, C. As mudanças no financiamento de campanha para as eleições de 2018. In: PAULA, C., FERES JR., J. (orgs.). *Eleições 2018 e a crise da democracia brasileira*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2019.

WOLF, M. *Teorias da comunicação*. Lisboa: Presença, 2003.

Referências externas para as aulas

1. Documentário *Privacidade hackeada*, disponível na Netflix, 2019.
2. Documentário *Garimpeiros do voto*, disponível no Globoplay, 2018.
3. Documentário *Porta a porta*, de Marcelo Brennand, 2011.
4. Documentário *Arquitetos do poder*, de Vicente Ferraz e Alessandra Aldé, 2010.
5. Documentário *O dilema das redes*, disponível na Netflix, 2020.
6. Filme *No*, de Pablo Larrain, disponível no NOW, 2012.
7. Canal do YouTube *Estratégia parlamentar – comunicação e marketing político*, acesso em: <https://www.youtube.com/channel/UCp5OjnHhzFaj4ktnaojX8wQ>
8. Podcast *Marketing o'clock*, acesso em: <https://marketingoclock.com/>
9. Portal *Datapedia*, acesso em: <https://datapedia.info/>
10. Portal *Google trends*, acesso em: <https://trends.google.com.br/trends/?geo=BR>

4.3 ESTRATÉGIA ELEITORAL

Cláudio André de Souza

INTRODUÇÃO

O pensador político italiano Nicolau Maquiavel disse uma vez que o mundo da política não nos leva ao céu, mas a sua ausência é o pior dos infernos. A política como mecanismo de “vida em sociedade” deriva da definição grega de *pólis*, como tudo que se refere à cidade, ao que pertence à dimensão pública, lembrando que, conseqüentemente, a política teve a sua invenção fundamentada na racionalização do mundo por parte da humanidade.

A experiência grega, em especial, figurada na obra de Platão (428 a.C.-347 a.C.) em *A República*, mostra o quanto ele se preocupava com a construção do governo ideal para a cidade. O bom governo selaria os destinos da cidade, como advertira também Aristóteles, uma vez que a política e suas formas de governo expressam a maneira pela qual o poder será exercido e o quanto um povo terá liberdade. Vale lembrar que o *lócus* de exercício do poder para os gregos é o Estado enquanto maquinaria institucional que vai regular as condutas e implementar decisões com impacto sobre a vida de todos, sendo a política uma ética de grupo, algo que difere do que fazemos como indivíduos (BOBBIO, 1998).

O sentido da política adquire um caráter de totalidade no qual se enxerga a estruturação da cidade-pólis. As ruas e a forma como se or-

ganiza a vida pública na experiência grega exprimem, sem dúvida, a totalidade da política na construção da vida social, afinal, olhando ao nosso redor, como poderíamos identificar o que não passou pelo “filtro institucional” da política? Aqui me refiro às instituições que organizam o exercício pleno do poder.

O Renascimento⁶ ocorrido entre meados do século XIV e o fim do século XVI foi um divisor de águas para a fundação do pensamento político moderno, já que pensadores como Maquiavel, Hobbes, Locke e Rousseau, entre outros, fizeram do humanismo cívico uma base normativa para a defesa de que a política seria uma agência humana, isto é, a humanidade seria totalmente responsável pelo seu destino diante de escolhas baseadas em valores e ideias aplicadas ao mundo político. O movimento renascentista queria olhar a política por um novo prisma, no qual a obra humana se afastaria dos desígnios divinos para encontrar-se nos interesses éticos relacionados ao poder *per si*.

O grande salto da modernidade política se deu com o amadurecimento da vertente contratualista, que deslocava a base fundacional da política para um pacto com o intuito de criar uma comunidade política em que a legitimidade do poder estava no povo, mas que o poder poderia ser exercido por um ator externo: o estado soberano.

Sendo assim, a ideia de *representação* surge com força no pensamento hobbesiano e dos demais contratualistas a partir do século XVI, ganhando maior destaque na obra de Stuart Mill, um dos principais filósofos dedicados à ideia de governo representativo, isto é, estamos falando de uma Democracia Representativa em que o poder político é destinado indiretamente à população (ao contrário da democracia direta), o povo delega o seu poder de decisão a representantes eleitos, daí que políticos se tornam profissionais e gestores das suas carreiras.

6 Aprenda mais sobre o Renascimento assistindo a esta palestra do Prof. Dr. Newton Bignotto (UFMG): <<https://www.youtube.com/watch?v=jzWvYqLQCko&t=745s>>. Acesso em 30/01/2021.

Desde o desenvolvimento da ciência política no início do século XX que temos as estratégias eleitorais como um objeto de estudo, o que coincide com a ascensão de repúblicas democráticas conformadas pelo sufrágio universal e pela igualdade de oportunidades de competição pelo poder.

Neste capítulo, discutiremos como se constituem as estratégias eleitorais e suas múltiplas dimensões: (a) o dilema da representação política; (b) os partidos políticos; (c) o gerenciamento de carreira política, e por fim, (d) elementos fundamentais na organização de campanhas eleitorais. O objetivo geral deste capítulo é contextualizarmos os principais aspectos que são levados em consideração pelos atores e atrizes da política na organização das estratégias eleitorais.

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E PARTIDOS POLÍTICOS

Hannah Pitkin (2006) apresenta o conceito de representação da política contemporâneo tendo como origem o termo em latim *repraesentare*, atribuído aos romanos como significado do ato de trazer literalmente à presença algo previamente ausente. Este significado manteve-se distante das instituições políticas até o século XIII. A representação – a ação pela qual uma pessoa age por outra – se tornou um termo político somente a partir do século XVII.

O conceito de representação no sentido eminentemente político sai de um problema normativo e ganha contornos práticos “quando o representante é chamado não apenas a tornar presente a ausência do representado, mas a lidar com a presença – constante e inafastável – de sua ausência” (FERES JÚNIOR & POGREBINSCHI, 2010, p. 139). O representante, enquanto tal, depende da ausência do representado para existir, que se torna presente através da sua ação.

Esta introdução teórica aqui tem um objetivo: ressaltar que a política democrática se baseia na carreira de políticos que são eleitos, mas que dependem do perfil das nossas instituições que dão contorno ao nosso sistema político enquanto um conjunto de regras que norteiam a for-

ma pela qual, em especial, serão organizadas as nossas eleições (DANTAS, 2018b)⁷.

A definição oferecida pelo sociólogo alemão Max Weber e comentada por Belieiro Júnior (2004) também é de grande importância, entendendo os partidos como agrupamentos sociais organizados em torno da busca de votos pelo poder de forma pacífica e racional, além do papel de recrutar.

E ainda temos outro fator importante: as eleições são mediadas institucionalmente pela atuação dos partidos políticos como

organizações relevantes para o nosso modelo representativo de democracia. Sua existência é comum em diversos países. A partir da metade do século XIX, principalmente, eles deixaram de ser vistos como algo negativo para que fossem entendidos como instituições capazes de representar segmentos da sociedade e organizar de forma mais clara, para o eleitor, ideias, ideologias e projetos para as cidades, os estados e as nações. A partir de então muitos pensadores tentaram definir conceitualmente os partidos políticos. Vamos partir de uma definição bem simples: “organizações compostas por pessoas que, reunidas em torno de ideias comuns, buscam alcançar e/ou manter o poder por meio de eleições (DANTAS, 2020, p. 29)⁸.

Os partidos políticos são essencialmente estratégicos, pois organizam e planejam ações voltadas a aumentar o seu capital político na ocupação de cargos públicos e mandatos parlamentares. Também buscam ocupar espaços da sociedade civil (sindicatos, conselhos, ONGs, institui-

7 Para aprofundar o conhecimento sobre o nosso sistema político, indicamos a leitura do livro **Governabilidade: para entender a política brasileira**, organizado por Humberto Dantas. Acesse o livro gratuitamente no link: <<http://www.voto-consciente.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Livro-Governabilidade-2019.pdf>>. Acesso em 28/01/2021.

8 DANTAS, Humberto. **Guia do voto: para entender o processo eleitoral e votar de forma consciente**. São Paulo: Essencial Idea Editora, 2018. Baixe gratuitamente o ebook no link: <<https://guiadovoto.org.br/assets/arquivos/GuiaDoVoto.pdf>>. Acesso em 29/01/2021.

ções religiosas, movimentos sociais etc.) com grande capacidade de influenciar um número significativo de pessoas. Lembrando que o primeiro passo para o desenvolvimento dos partidos é a sua capacidade de atrair filiados dispostos a contribuir com as estratégias. Este trabalho de recrutamento se dá por meio da difusão de ideias e interesses, mas como os partidos adquirem espaços políticos com cargos remunerados, assim como possuem financiamento próprio previsto em lei, torna-se um caminho facilitado para atrair pessoas e grupos.

Outro fator importante na organização das estratégias eleitorais: o quanto cada partido recebe do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Em 2020, o Fundo Eleitoral destinou R\$ 2.034.954.823,96 aos partidos, logo, uma grande parte dos políticos se movimenta em direção a partidos que conseguem mais recursos, como pode ser observado na **Tabela 1** (a seguir), gerando um ciclo de crescimento político: (a) elegendo-se mais prefeitos e cargos, (b) se consegue eleger mais deputados federais, (c) obtém mais recursos do fundo partidário e do fundo eleitoral; (d) se consegue compor governos e negociar recursos para as bases, (e) levando à conquista de mais prefeituras.

Tabela 1. Fundo Eleitoral destinado aos partidos em 2020, TSE

Partido	Total
PT	R\$ 201.297.516,62
PSL	R\$ 199.442.419,81
MDB (PMDB)	R\$ 148.253.393,14
PP	R\$ 140.669.215,02
PSD	R\$ 138.872.223,52
PSDB	R\$ 130.452.061,58
DEM	R\$ 120.810.759,08
PL	R\$ 117.621.670,45
PSB	R\$ 109.545.178,16
PDT	R\$ 103.314.544,11
REPUBLICANOS	R\$ 100.632.561,34
PODE	R\$ 77.968.130,80
PTB	R\$ 46.658.777,07
SOLIDARIEDADE	R\$ 46.037.917,83
PSOL	R\$ 40.634.516,50
PROS	R\$ 37.187.846,96
NOVO	R\$ 36.564.183,26
CIDADANIA	R\$ 35.824.724,42
PATRI	R\$ 35.139.355,52
PSC	R\$ 33.239.786,22
PC do B	R\$ 30.941.860,30
REDE	R\$ 28.430.214,66
AVANTE	R\$ 28.121.267,64
PV	R\$ 20.498.922,01
PTC	R\$ 9.498.596,58
PMN	R\$ 5.872.173,76
DC	R\$ 4.025.171,90
PCB	R\$ 1.233.305,95
PCO	R\$ 1.233.305,95
PMB	R\$ 1.233.305,95
PRTB	R\$ 1.233.305,95
PSTU	R\$ 1.233.305,95
UP	R\$ 1.233.305,95
PHS	R\$ -
PPL	R\$ -
PRP	R\$ -
TOTAL	R\$ 2.034.954.823,96

Fonte: TSE.

CARREIRA POLÍTICA

Há uma ideia difundida na sociedade de que os políticos são “carreiristas”, ou seja, estão dispostos a ocupar espaços de poder a qualquer custo. Este debate se assenta nas diferenças nítidas entre go-

vernantes e governados, ainda mais pelo fato de que as instituições representativas geram remunerações significativas para os detentores de mandato, assessores, funcionários de carreira etc.

Para saber mais sobre a atuação dos partidos e as formas de financiamento partidário e eleitoral, vejam o livro **Dinheiro, eleições e poder** (Companhia das Letras, 2017) de Bruno Carazza nesta entrevista concedida ao Canal Um Brasil.



Os políticos perseguem vitórias eleitorais e planejam os passos da sua carreira política, estabelecendo metas e resultados que levam em consideração a sua ambição de crescer na carreira, envolvendo custos disponíveis, que são, na verdade, dependentes do formato institucional do nosso sistema eleitoral. Três aspectos são importantes: as regras de votação, o modelo de distribuição dos cargos e a forma de escolha dos candidatos, sendo que o sistema proporcional é de lista aberta e os cargos executivos seguem a fórmula majoritária (SANDES-FREITAS; COSTA, 2019).

Para Max Weber (2004), o tipo ideal de político é aquele que possui desejo de poder (paixão) e senso de ação, que acredita com devoção na causa que o mobiliza a agir na política. Também deve possuir senso de responsabilidade (previsibilidade quanto às consequências de suas ações) e, por fim, o político deve agir com senso de proporção, mantendo uma certa distância dos fatos e interesses de grupos específicos, para que avalie o melhor caminho a ser seguido.

No Brasil, o cargo de deputado federal é bastante cobiçado em razão do alcance nacional, já o Senado atrai políticos com passagem pelo Poder Executivo e com algum grau de experiência política. Como o mandato é de oito anos, este cargo permite a disputa de eleições sem a necessidade de renúncia do mandato. Da mesma forma, uma parte significativa dos deputados federais e estaduais se candidata a prefeito,

sem sair do cargo em razão de termos eleições fracionadas no formato bienal, isto é, a cada dois anos temos eleição para cargos diferentes.

Um conjunto de estudos da ciência política aponta que o Poder Executivo local é muito atrativo para os políticos, já que os governos manejam orçamentos gigantescos, empregos e liderança política de projeção local e às vezes nacional (ou até internacional, no caso de cidades como Manaus, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo).

Dessa maneira, as estratégias eleitorais dos políticos no Brasil apontam para a prevalência de estratégias de ocupação de cargos no Poder Executivo como prefeituras e governos estaduais. As candidaturas ao poder legislativo estão ancoradas na perspectiva de construir políticos mais competitivos para disputar o Executivo. Como aconteceu com o ex-prefeito de Salvador ACM Neto (DEM), que foi deputado federal antes de se eleger prefeito pela primeira vez em 2012. Já o prefeito atual do Recife (PE), João Campos (PSB), foi chefe de gabinete do governo de Pernambuco e se elegeu em 2018 deputado federal, o que pavimentou a sua viabilidade eleitoral em 2020.

No esquema abaixo, apresentamos uma síntese das carreiras políticas no Brasil. Vale ressaltar que dificilmente os municípios pequenos conseguem produzir políticos que ascendem para cargos de protagonismo estadual ou nacional, diferente do que ocorre nas grandes cidades com ampla possibilidade de atuação, inclusive, muitos políticos assumem mandato de deputado após passar por cargos do Poder Executivo, *já que nestes espaços conseguem agregar contato com prefeituras mediante a liberação de orçamento e a gestão de políticas públicas, possíveis financiadores de campanha e assessores e pessoas estratégicas que podem costurar o lançamento de uma futura candidatura.*

Figura 1. Estrutura da carreira política no Brasil



Fonte: Elaboração do próprio autor.

Os deputados federais possuem um grande protagonismo político e institucional. As estratégias eleitorais dos deputados federais por meio da relação com o orçamento são construídas, segundo Ames (2012), a partir de quatro padrões de estratégia eleitoral no tocante ao voto: (1) deputados com votação concentrada e dominante, (2) deputados com base fragmentada e dominante, (3) deputados com votação concentrada e partilhada e (4) deputados com votação fragmentada e partilhada.

Em resumo, os políticos agem calculando espaços e resultados a médio prazo, o que impõe a perspectiva de valorização da previsibilidade e da análise de cenários. Mesmo que o horizonte não seja tão favorável nas urnas, vários políticos se lançam como candidatos sabendo que há derrotas que têm sabor de “vitória”. Vários estudos da ciência política mostram que uma grande quantidade de políticos eleitos perde entre uma e três eleições até alcançar a vitória, algo que aconteceu, por exemplo, com a vitória do PT em 2002, ao eleger Luiz Inácio Lula da Silva para presidente após três candidaturas fracassadas do petista em 1989, 1994 e 1998⁹.

9 Assistam, se puderem, ao documentário *Entreatos*, dirigido por João Moreira Salles, sobre os bastidores e as estratégias da campanha de Lula em 2002. Mais informações no link: <<https://www.youtube.com/watch?v=M1DXWng8CU8>>. Acesso em 04/02/2021.

ESTRATÉGIAS DE CAMPANHA

Se no mercado, o objetivo de uma empresa é alcançar vendas e lucros, já na política os partidos e candidatos desejam mobilizar os eleitores e influenciar o seu comportamento eleitoral. As estratégias combinam ferramentas de comunicação e os objetivos político-partidários (LAPA & SANTANA, 2020, p. 131). Para as autoras,

uma campanha vitoriosa envolve uma combinação acertada de fatores de várias dimensões, sendo uma delas a política: a inserção do candidato no quadro partidário; o fato de disputar a reeleição ou não; a carreira política do candidato. A segunda dimensão está relacionada às condições econômicas e sociais que contribuem para a formação de uma opinião pública favorável ou não à candidatura.

Cada vez mais, assistimos ao crescimento do protagonismo das redes sociais na definição do voto das pessoas. Uma boa estratégia deve valorizar a comunicação nas redes sociais, mas vale a pena trabalhar diante da formulação de um planejamento estratégico desde a pré-campanha. Um primeiro passo para o desenvolvimento de uma estratégia eleitoral é prezar por um bom **mapeamento político**¹⁰ em que se conheça a realidade social e política do ambiente de disputa pelo voto (cidade, estado ou país), mas deve haver também um mapeamento dos possíveis apoiadores e o quanto podem multiplicar apoios e votos, estabelecendo um caráter de mobilização e volume de campanha.

Muitos “gurus” e especialistas em redes sociais tem buscado enfatizar a importância da pré-campanha gerar **reputação de imagem e de**

10 Um dos projetos mais interessantes de mapeamento político tem sido feito pelo Datapedia, que oferta acesso gratuito a dados socioeconômicos de todos os municípios do Brasil, bem como a compra de uma plataforma em que é possível mapear os votos e estabelecer metas por bairro. Conheça mais no link: <www.datapedia.info>. Acesso em 03/02/2021.

finição de persona dos pré-candidatos ou candidatas, isto é, deve haver um planejamento de conteúdo nas redes sociais que não fale “100%” de política, mas debata situações do cotidiano, da vida pessoal e aborde temas políticos dentro de uma estratégia muito bem definida do que se quer alcançar (ganhar mais seguidores? Viralizar em pouco tempo? Impulsionar conteúdo? Interagir nos comentários?). Este debate sobre reputação envolve as causas e os projetos políticos (valores, ideias e crenças) a serem manejados durante a pré-campanha, uma vez que os candidatos alinham seus discursos de olho na conquista do voto. Por exemplo, uma candidata a deputado federal com forte relação com a educação programará conteúdos e propostas nas redes sociais que falem para esse público. E mais: buscará mobilizar PESSOAS e grupos com forte relação com esta causa¹¹.

Muitos pré-candidatos optaram nas últimas eleições pela **profissionalização** das estratégias de implementação de conteúdos nas mídias sociais, o que tem aberto espaço também para profissionais ofertarem mentoria online, ensinando candidatos a criar suas próprias estratégias de marketing digital. A profissionalização da pré-campanha depende da capacidade em mobilizar recursos humanos e financeiros. Há uma máxima ouvida com recorrência nos bastidores das campanhas eleitorais: o sucesso eleitoral depende do quanto se consegue juntar gente (apoiadores e multiplicadores de voto) e dinheiro (recursos para bancar os custos da campanha com assessores, materiais impressos, transporte e alimentação da equipe, aluguel de imóvel, impulsionamento de conteúdo nas redes sociais, eventos com eleitores etc.).

O processo de formulação do planejamento estratégico de uma pré-campanha (dinâmica de grupo voltada a estabelecer metas e resultados) tem prezado pela montagem de um comitê com um formato semelhante ao que apresentamos no esquema abaixo, com sete áreas operacio-

11 Sobre o planejamento de campanhas, leiam o livro do cientista político Antonio Lavareda, *Emoções ocultas e estratégias eleitorais*. Mais informações no link: <<https://antoniolavareda.com/livros/emocoes-ocultas-e-estrategias-eleitorais/>>.

Acesso em 01/02/2021.

nais de trabalho. Durante a campanha, mantém-se esse formato, sendo que a Coordenação e o Conselho Político de uma candidatura majoritária têm como foco a articulação dos partidos coligados. O Conselho Político tem como função definir as diretrizes políticas da campanha, que serão operacionalizadas na forma de tarefas a serem executadas pela coordenação e suas subáreas. Lembrando: coordenação de campanha TRABALHA e LIDERA o tempo inteiro.

Figura 2. Matriz de coordenação de pré-campanha e campanha



Fonte: elaboração do próprio autor.

Por fim, as estratégias eleitorais são elaboradas e reformuladas, considerando o que pensam os eleitores. A melhor forma de conseguir saber o comportamento das pessoas é por meio do uso de pesquisas eleitorais quantitativas¹² (normatizada pela Lei 9.504/97 e por resoluções do TSE) – quando se pesquisa uma amostra dos eleitores com uso de técnicas estatísticas – ou realizando pesquisas qualitativas com o uso da técnica

12 Entenda melhor assistindo a este vídeo publicado pelo Jornal Nexa: <<https://www.youtube.com/watch?v=igi7EiOY7gs>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

de grupo focal¹³ – quando se usa filtros sociodemográficos para montar entrevistas em grupo com 5 a 10 pessoas com o objetivo de aprofundar o levantamento sobre aspectos de aprovação da imagem, narrativas e enfoques de um determinado candidato –, sendo que há ainda as pesquisas de análise de mídias sociais, que são muito úteis para entender os pontos fortes e fracos de uma campanha.

CONCLUSÃO

Este capítulo discutiu as várias dimensões constitutivas das estratégias eleitorais em torno das carreiras políticas sob domínio do nosso modelo de democracia representativa. As estratégias eleitorais dependem das nossas instituições políticas e dos interesses de candidatos e partidos dentro da lógica de representação e relacionamento com o eleitorado a partir de clivagens sociais e ideológicas (quem são e o que pensam os eleitores).

A segunda parte do capítulo buscou apresentar e analisar os elementos que compõem as estratégias de campanha alinhadas às necessidades imediatas para a organização e gestão das campanhas eleitorais.

BIBLIOGRAFIA

AMES, Barry. A estratégia eleitoral na representação proporcional com lista aberta. *Cadernos Metrópole*, v. 14, n. 27, p. 59-87, 2012. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14781/10777>>. Acesso em: 30 jan. 2021.

BELIEIRO JÚNIOR, José Carlos M. Os partidos políticos em Max Weber. *Mediações – Revista de Ciências Sociais*, vol. 9, n. 2, p. 165-76, 2004. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/9031/7544>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora UnB, 1998.

13 Para entender o uso de pesquisas eleitorais qualitativas, assista a esta palestra da Profa. Flávia Babireski (UFPR): <<https://www.youtube.com/watch?v=hsgA8E-LoYSs>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

DANTAS, Humberto. **Guia do voto: para entender o processo eleitoral e votar de forma consciente**. São Paulo: Essencial Idea Editora, 2018.

_____. **Governabilidade: para entender a política brasileira**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2018b. Disponível em: <<http://www.votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Livro-Governabilidade-2019.pdf>>. Acesso em: 6 fev. 2021.

FERES JUNIOR, J; POGREBINSCHI, T. **Teoria política contemporânea: uma introdução**. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2010.

LAPA, Priscila; SANTANA, Luciana. **Campanha eleitoral [Verbete]**. In: SOUZA, Cláudio A. et. al. (orgs.). **Dicionário das eleições**. Curitiba: Juruá, 2020.

PITKIN, H. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, n. 67, São Paulo, 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

SANDES-FREITAS, V. E. V.; COSTA, D. C. L. Partidos políticos importam na definição de carreiras políticas no Brasil?. **Política & Sociedade**, v. 18, n. 42, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2019v18n42p117>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Editora Cultrix, 2004.

4.4

PLANEJAMENTO POLÍTICO E MANDATO PARLAMENTAR

Ana Paula Massonetto
André Previato
Rodrigo Brites

“Quando você muda a forma como olha para as coisas, as coisas que você olha mudam.”
Max Planck

Resumo: Discute-se aqui a importância do planejamento na e da política, buscando a incidência dos atores políticos na formulação e implementação de políticas públicas efetivas, em especial pelos mandatos parlamentares.

1. INTRODUÇÃO

Bia é jovem e está inconformada com a situação da educação na sua cidade. São nítidas a falta de engajamento dos estudantes, o aumento da evasão escolar e a não valorização dos professores. No Ensino Médio Técnico, ela sofreu com a falta de equipamentos e professores especializados para disciplinas importantes. Bia se sente abandonada pelos representantes políticos e está cansada das irregularidades e da corrupção. Agora ela está pensando em se candidatar a vereadora em seu município.

Assim como a Bia, milhares de brasileiros estão inconformados com a situação do país, o que leva a cada vez mais *outsiders* se lançarem na política com o propósito de transformá-la. Segundo pesquisa

do Instituto Travessia, 41% dos cidadãos brasileiros gostariam de trocar todos os vereadores e 32%, mais da metade (INSTITUTO TRAVESSIA, 2020). Essa percepção é reforçada pela pesquisa do Instituto IDEIA Big Data, de 2017, que revelou que 79% da população concordava que “gostaria muito de ver os cidadãos comuns (de fora da política), como professores, empreendedores, funcionários públicos concursados, trabalhadores da indústria, profissionais liberais, entre outros, candidatos em 2018”. Em 2019, cerca de 47,3% dos deputados federais foram renovados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

Mesmo assim, Bia sabe que não será fácil. No seu município mais da metade dos vereadores são continuamente reeleitos. E não necessariamente porque fizeram um bom trabalho. Eles pertencem a grupos da política local, cujas famílias tradicionalmente ocupam os cargos eletivos. Há barreiras políticas a novos atores e novas ideias: a cultura clientelista e coronelista ainda pesa fortemente na obtenção de votos, especialmente nas eleições locais. Ela não tem capital político constituído e precisará de um plano extraordinário para ter sucesso.

Outro desafio é que cada vez mais concorrentes defendem a transformação da política e, com frequência, trazem respostas simplistas aos problemas públicos: “Primeiro vamos destruir essa política que está aí, depois a gente constrói alguma coisa diferente”. Imagine que um candidato com esse discurso seja eleito para vereador ou até à presidência da república, que tipo de políticas públicas podemos esperar desses eleitos?

Na maioria dos casos, desconhecendo a complexidade do setor público, seus desafios e mecanismos, e sem planejamento, não demora para que esses agentes políticos – mesmo que republicanos e com boas ideias – acabem pautados pelas crises cotidianas da política e pelas amarras e disfunções do próprio sistema político que buscavam transformar. E quem sofre as consequências dessa ineficiência? Sim, a população. Sem planejamento e sem resultados, há diminuição dos investimentos, dos empregos, aumento expressivo da desigualdade social e perda da credibilidade na política, dentre outros danos à sociedade.

A falta de planejamento é um sério problema político. Todos os dias, inúmeros movimentos sociais, ONGs, negócios de impacto, projetos de extensão, entre outros, que poderiam impactar positivamente uma parcela da população brasileira, morrem pela falta de organização profunda¹⁴. E uma variedade de políticas precariamente desenhadas, sem diagnóstico prévio, erráticamente implementadas e sequer avaliadas, acabam pesando no bolso dos cidadãos, sem ganhos sociais equivalentes.

A implementação das diretrizes da Nova Gestão Pública ainda é incipiente no Poder Executivo brasileiro, especialmente nos governos subnacionais e, via de regra, não inclui reformas no Legislativo (ABRUCIO, in PETERS, X). Elementos como gestão para resultados e modernização dos canais de participação, por um lado, ameaçam as estruturas institucionais enraizadas na cultura brasileira: o patrimonialismo, o clientelismo e o nepotismo. Por outro, são por vezes rejeitados por adaptarem conceitos e ferramentas do setor privado. A resistência à atualização, à inovação e ao aprimoramento da atuação política a mantém desconectada de entregas efetivas e dos anseios da população.

Assim, alijado das reformas do setor público, o Poder Legislativo segue mantendo estruturas, regras e processos seculares (com raras exceções), resistindo à profissionalização e à inovação das suas atividades, como se a atuação política estivesse fadada à completa subjetividade, obrigatoriamente alienada e desconectada do uso de dados, de planejamento e de eficiência e efetividade, alheia a entregas concretas e isenta de responsividade às políticas públicas demandadas pela sociedade.

O que propomos aqui é uma concepção de planejamento que possa ser usada por atores políticos e mandatos parlamentares, independentemente do espectro político, mas que necessariamente atrele a atuação política às reais demandas e necessidades da população. A vereadora Bia, por exemplo, contando com apoio de metodologias e ferramentas,

14 Segundo o IBGE (2017), a taxa de sobrevivência das organizações no Brasil que surgiram em 2012 foi de apenas 39,8%.

atuará pela educação levando em conta as evidências, os dados públicos e os anseios dos estudantes e dos profissionais da educação, superando barreiras, se inserindo na política local e inovando-a. A partir da sua visão de mundo, ela conseguirá navegar nesse ambiente árido, propondo e implementando projetos robustos.

Outros motivos para planejar a atuação política, em diferentes *locus*:

- Planejar otimiza a alocação dos recursos existentes (tempo, recursos financeiros, habilidades) da forma mais efetiva possível, seja numa campanha eleitoral ou num mandato parlamentar.
- Planejar ajuda a alinhar as ações entre as diferentes áreas e traz clareza dos objetivos e dos resultados desejados a longo e curto prazos.
- Planejar permite identificar oportunidades de coordenação e colaboração, potencializando esforços, projetos e boas práticas na política.
- Planejar norteia a atuação da equipe para navegar nos complexos, dinâmicos e diversos ambientes nos quais as políticas públicas são elaboradas e implementadas.
- Planejar viabiliza minimizar riscos e maximizar oportunidades.

2. PLANEJAMENTO E RENOVAÇÃO NA POLÍTICA

A candidatura da Bia depende da conjunção da sua vontade de participar da política institucional com sua capacidade de acessar os recursos necessários e suficientes para se eleger. Para suprir sua completa falta de capital político prévio (partidário, de carreira, familiar, econômico ou religioso), inerente aos políticos tradicionais, a Bia conta com a visibilidade midiática das redes sociais e sua participação em movimentos de renovação da política, que lhe oferecem formação técnica e política e potencializam suas redes.

Para saber mais: veja o conceito de CAPITAL POLÍTICO (Pierre Bourdieu, 1981), como ferramenta de análise da construção das carreiras parlamentares. A pesquisa de Miguel *et al* (2015) mostra que a presença de família política é a segunda via principal de acesso à Câmara, depois apenas do capital econômico, especialmente para a eleição das mulheres.

De fato, embora ainda incipiente, vivenciamos atualmente um movimento de resgate da ocupação do espaço público, inclusive da representação política eleitoral, especialmente desde 2013. A partir de brechas ou fragilidades nos processos eleitoral e de representação tradicionais, com destaque para a baixa capacidade de engajamento e a péssima avaliação dos partidos políticos, surge uma série de iniciativas da sociedade civil, sejam organizações ou coletivos, para a formação de lideranças políticas, promoção de candidatos, defesa de pautas identitárias e temáticas, além de soluções tecnológicas e inovações.

Catalisando o engajamento cívico, movimentos suprapartidários se propõem a qualificar líderes políticos e renovar os quadros de representantes do país, promovendo a conexão de pessoas com interesses e visões de mundo comuns, e fortalecendo candidaturas e estratégias de atuação política.

Nesse sentido, com resultados significativos especialmente a partir das eleições de 2016, o ingresso de *outsiders* na carreira política tem sido potencializado por movimentos de renovação ou qualificação política, como a RAPS Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (2012), que contabiliza 673 membros, dos quais 175 com mandatos eletivos por 29 partidos diferentes; o Renova BR (2017), que formou 620 pré-candidatos, dos quais 152 foram eleitos em 2020 (acréscimo de 788% em relação a 2018, quando 17 formandos foram eleitos); o movimento Acredito (2017), que conta com 101 lideranças, das quais 16 eleitas; o Livres (2016), com 12 mandatários; o MBL (2014), com três; Ocupa a Política (2017) elegeu quatro mandatos, e outros como o Agora! (2016), a Frente Favela, a Frente pela Renovação e o movimento Nós. Importante citar

também os movimentos de formação e apoio a candidaturas femininas, com destaque para Vote Nelas, Elas no Poder, Vamos Juntas, A Tenda, Muitas, Impulsa Voto, Engajamundo/ Super Campanha, Brazilianas, Goiana na Urna e o Impulsa Voto, dentre outros.

Com o engajamento dirigido para o planejamento do projeto político pessoal das lideranças, fortalecimento de redes e/ou a formação técnica, inclusive sobre a atuação no Legislativo e no Executivo, tais movimentos vêm contribuindo para potencializar ou viabilizar candidaturas, e, muitas vezes, acabam qualificando também as pautas e os candidatos.

Depois de passar pelo complexo processo de organização e implementação de uma campanha bem-sucedida (que envolve minimamente a elaboração e comunicação de propostas ou plano de governo e da imagem política, a mobilização de voluntários e apoiadores, a coordenação da agenda, a captação de doações, a assessoria contábil e jurídica), é natural constatar o aumento do planejamento de seus mandatos parlamentares pelos eleitos, potencializando a atuação política em busca dos resultados almejados, incluindo políticas públicas efetivas.

Dois casos expoentes são significativos. O mandato da deputada federal Tabata Amaral (PDT-SP) desenhava seu próprio planejamento estratégico no início de 2019, na ocasião da audiência pública na qual ela cobrou planejamento e metas do Ministério da Educação, numa fala contundente que antecedeu a exoneração do ministro Ricardo Vélez. Com atuação política estratégica, a deputada se posicionou com destaque na pauta da educação desde seu primeiro ano de mandato, criando e presidindo a Comex, Comissão Externa do Ministério da Educação.

O deputado estadual Renan Ferreirinha (PSB-RJ), que também realizou planejamento estratégico do seu mandato, consolidou sua atuação parlamentar internamente na Alerj em 2019, a partir da sua atuação técnica altamente qualificada no monitoramento do Regime de Recuperação Fiscal, agenda prioritária do seu primeiro ano de mandato. Pautou o tema na imprensa semanalmente e atuou para a correção do planejamento orçamentário pelo Executivo em algumas ocasiões. Sua atuação estratégica na fiscalização do Executivo desdobrou-se na relato-

ria da Comissão da Covid-19, que apontou irregularidades e indícios de corrupção a partir da análise de uma centena de contratos emergenciais na saúde e, em conjunto com as operações da Polícia Federal e outros órgãos de controle, culminou na aprovação do processo de impeachment do governador Wilson Witzel. Em dois anos de mandato, com atuação parlamentar estratégica, equilibrando capacidades técnicas e de articulação política, o parlamentar ocupou a centralidade do processo decisório no estado do Rio de Janeiro e foi convidado em 2021 a assumir a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, temática que define sua trajetória cívica e sua entrada na política.

Campanhas eleitorais e a atuação política ou cívica também se beneficiam cada vez mais de planejamento. A Bia pode planejar como ganhar legitimidade e atrair eleitores para sua causa ou redefinir suas estratégias para atingir seu propósito de transformar a educação, traçando planos para (1) uma carreira no setor público como servidora, (2) a criação de uma organização para fazer *advocacy*; ou (3) optar pelo voluntariado em um cursinho popular de sua comunidade, por exemplo.

3. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO LEGISLATIVO

Bia optou pelo caminho da política institucional e foi eleita. Agora, precisa lidar com problemas complexos da sociedade, num ambiente com múltiplos atores, interesses e regras, que desafiam o sucesso de qualquer política. Nesse cenário, o planejamento político surge como ferramenta para potencializar as estratégias de resolução dos problemas públicos.

Os desafios enfrentados pelos parlamentares mudam ao longo do tempo, como é o caso da pandemia do coronavírus, além da crise climática e da perda de confiança na democracia que se agravam, mas a estrutura do Legislativo continua arcaica. Existem 58.464 mandatos legislativos no Brasil (parlamentares que, se reunidos, lotariam o estádio de futebol Mineirão em Belo Horizonte), distribuídos em 5.599 Casas Legislativas, com estruturas, processos e práticas praticamente idênticos

(com raras exceções, como alguns elementos na esfera federal), não obstante as múltiplas especificidades do nosso imenso Brasil. A estrutura física dos plenários simboliza a cultura e as práticas ainda similares à da Assembleia Nacional Constituinte Francesa de 1789, que inaugurou o formato republicano de separação dos poderes.

De fato, o Legislativo é regido por estrutura rígida, hierárquica e burocrática, com dezenas de atores individuais detentores de plena autonomia gerencial em seus mandatos (com infraestrutura e recursos financeiros equiparados às empresas classificadas como de pequeno porte), com incentivos formais à ação individualizada e concorrente, porém atuando em meio a processos decisórios compartilhados e centralizados na Mesa Diretora e nas lideranças partidárias.

Nosso sistema político também complexifica a tomada de decisão, dificultando a elaboração e a implementação das políticas públicas. São 33 partidos medindo força política e disputando espaços de poder, posicionados entre oposição e situação, equilibrando-se entre as missões contraditórias de (a) *fiscalizar o Executivo*, resguardando o *check and balances* entre os poderes, ou (b) *formar o governo*, assegurando a maioria legislativa e a governabilidade no que se denomina presidencialismo de coalizão.

Enquanto isso, individualmente, grande parte dos mandatos parlamentares seguem costumeiramente loteando seus cargos para cabos eleitorais, com baixa capacidade técnica, precária profissionalização e resultados questionáveis para a população e a sociedade em geral. Porém, o *locus* do mandato parlamentar e os recursos de um gabinete são os principais ativos de plena autonomia dos parlamentares, que têm direito a uma estrutura que inclui assessores remunerados, verba de gabinete, dentre outros recursos que podem variar em cada Casa Legislativa. Como os parlamentares podem gerir eficientemente essa equipe e recursos, incidindo com efetividade no processo decisório e nos resultados das políticas públicas?

Matus (1996, p.7) explica que planejamento é “o cálculo que precede e preside a ação”, num processo permanente de reflexão e análise para

a escolha de alternativas que permitam alcançar resultados desejados no futuro. Como aplicar esse conceito ao Legislativo?

A gestão e a organização estratégica do gabinete parlamentar supõem a definição de diretrizes gerais, a estruturação de processos, a gestão de projetos e de pessoas para o exercício efetivo das atribuições parlamentares, buscando alcançar os objetivos e propostas do mandato em um determinado contexto político.

Embora sejam escassas as referências conceituais sobre governança e gestão no Legislativo, raramente analisado pela literatura como *locus* de planejamento, observa-se empiricamente o aumento gradativo de casos de implementação de planejamento e gestão estratégica em gabinetes parlamentares no Brasil, buscando-se aprimorar a participação, a responsividade, a atuação baseada em evidências, a transparência, a prestação de contas, a cooperação, a efetividade da atuação e das políticas públicas produzidas, além da avaliação dos mandatos parlamentares.

Nesse cenário, o Planejamento Estratégico Legislativo (doravante denominado PEL)¹⁵ se insere nas propostas de inovação da política ao se apresentar como ferramenta para capacitação e potencialização das assessorias e ações dos mandatos, na medida em que estabelece as bases para a atuação parlamentar conectada à produção e à implementação de políticas públicas efetivas, baseadas em evidências.

A seguir, são apresentadas resumidamente as etapas e ferramentas do Planejamento Estratégico Legislativo, passando pela revisão do propósito; análise de cenário do ecossistema político; definição dos objetivos e resultados do mandato (Quadro Lógico); pela conexão das estratégias de atuação parlamentar às políticas públicas (Matriz de Atuação Parlamentar).

15 O Planejamento Estratégico Legislativo que inspira este capítulo foi desenvolvido e implementado pela organização Mandato Ativo em mandatos parlamentares de diferentes partidos, em todas as esferas federativas (mandatos federais, estaduais, distritais e municipais), a partir de 2019.

a. Propósito do mandato parlamentar

Conectar-se com o propósito, objetivos e causas que o movem, traz clareza e mantém o mandato firme em direção aos seus objetivos. O cotidiano do legislativo é exigente e a luta política pode ser cruel. Relembrar a motivação primordial da candidatura, bem como os valores e objetivos almejados pelo mandato, inspira, traz alinhamento e direciona a equipe.

São muitas as metodologias e ferramentas para facilitar a especificação do propósito do mandato. A cocriação da Missão, Visão e Valores (MVV) pelo próprio time do mandato promove integração e unidade, alinha expectativas, e direciona todos num mesmo sentido, viabilizando autonomia e otimizando as respostas em situações de crises. Com a MVV é possível ter clareza sobre a missão do mandato, sobre a visão de onde se quer chegar como organização, e sobre os valores que servirão de balizas em uma estrada sobre a qual o mandato se desenvolverá. O método do Golden Circle (Sinek, 2017) também é interessante para resgatar a razão da existência que move o mandato parlamentar (o porquê), refletir sobre suas estratégias de atuação para concretizar sua missão (o como) e começar a pensar sobre os resultados, produtos e entregas finais à população (o quê).

b. Análise de cenário: o ecossistema político

Todo o planejamento e as estratégias do mandato devem considerar o ecossistema no qual está inserido: (i) o contexto local, com ênfase nos aspectos social e econômico; (ii) o contexto político e (iii) o contexto do parlamento, com suas regras e funcionamento, atores e posicionamentos, bem como recursos disponíveis para a atuação do mandato parlamentar.

Quais são as condições e problemas socioeconômicos locais? Quais são as demandas prioritárias da população? É fundamental realizar o diagnóstico das necessidades e das oportunidades no território, relacio-

nadas aos eixos e pautas prioritárias de atuação do mandato. Mapear as organizações governamentais e não governamentais, e respectivos representantes, relacionados aos eixos de atuação prioritários do mandato é determinante para criar uma rede de apoio que oriente, apoie e legitime suas ações. No caso da vereadora Bia, por exemplo, ela poderá contar com apoio ou com a pressão das organizações da juventude na questão do preço da passagem do transporte público.

Quais são as bases da economia local e como os setores mais decisivos participam ou influenciam a tomada de decisões no seu território de atuação? É essencial compreender os condicionamentos externos sobre as decisões legislativas. O desenvolvimento da economia é atrelado ao bem-estar da população, então conhecer a estrutura econômica presente – setores econômicos, com suas empresas e cooperativas, áreas de atuação geográfica, demandas, representantes etc. – é importante para dar base às transformações. A vereadora Bia conhece o potencial de parcerias para a oferta de cursos profissionalizantes no seu município?

A compreensão do tabuleiro e das peças do xadrez político local deve ser aprofundada, sistematizando os resultados eleitorais do Executivo e do Legislativo (distribuição dos votos e perfis dos eleitores por bairros e partidos, avaliar quem são seus representantes eleitos) e observando a recomposição da coalizão eleitoral na formação do governo (secretariado e empresas públicas) e da base de apoio no parlamento, assim como a distribuição de cargos entre os atores políticos.

Qual o perfil e *modus operandi* da(o) prefeita(o) eleita(o)? Quem é a(o) líder do governo na Câmara? Analise a distribuição de cargos e seus critérios, a formulação de agenda, a situação orçamentária da prefeitura, informações que impactam na formulação e execução das políticas públicas. Qual será o posicionamento da vereadora Bia em relação ao Executivo (situação, oposição ou independente)? Decisão determinante para suas estratégias de negociar, representar e/ou fiscalizar ações e atores do Executivo.

Aqui nos aproximamos do que os parlamentares vivenciam cotidianamente: a negociação política. Coalizões, coligações, alianças, vo-

tos. Quanto mais fragmentado o legislativo, maiores são as dificuldades para aprovar um projeto de lei. Como se dará a distribuição de poder no interior do Parlamento e como a vereadora Bia se movimentará neste tabuleiro?

Conhecer as regras formais, especialmente as Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica do Município, o Regimento Interno e os processos e estrutura da casa (organograma), além do processo legislativo (uso do tempo de plenário, do voto, de emendas parlamentares), os processos administrativos e as práticas internas do Parlamento asseguram agilidade, eficiência e eficácia na atuação parlamentar. De todo modo, para ter influência no processo decisório, a vereadora Bia contará basicamente com as estruturas da Mesa Diretora, Colégio de Líderes (se existir) e presidência de Comissões (em especial a de Constituição e Justiça e a de Orçamento, além das temáticas de seu interesse). Poderá criar Frentes Parlamentares (ou similares) ou fazer pressão via mobilização e legitimidade popular, se for engajada com movimentos da sociedade civil ou popular nas redes sociais.

Há inúmeras ferramentas para análise de cenário que facilitam o aprofundamento das variáveis em cada frente mencionada acima¹⁶. O importante é definir muito bem os desafios e as perguntas que orientarão suas análises, coletar e sistematizar informações e realizar escutas com múltiplos atores-chaves.

c. Objetivos, resultados e iniciativas do mandato (Quadro Lógico)

○ planejamento estratégico legislativo permite integrar visão e objetivos de longo prazo à atividade legislativa reativa pautada pela Ordem do Dia do processo legislativo. O mapeamento dos problemas no âmbito das políticas públicas caras ao mandato e demandadas em

16 A *toolbox* do PEL da Mandato Ativo integra as ferramentas PESTEL e FOFA (SWOT) para potencializar suas aplicações ao contexto da atuação legislativa.

face da realidade social, com pesquisa, consulta a especialistas e ao público-alvo; a priorização de objetivos; a definição de resultados desejados e de estratégias de atuação tendem a potencializar a atuação parlamentar.

A metodologia do Planejamento Estratégico Legislativo (PEL) inclui a elaboração do Quadro Lógico¹⁷, ferramenta que consolida os objetivos gerais, específicos, os resultados e as iniciativas do mandato, encadeados para gerar coesão entre as ações, norteando a equipe em sua atuação e possibilitando a elaboração de estratégias efetivas. O Quadro Lógico é composto por quatro elementos estruturantes:

- **Objetivo Geral** - É a mudança mais vasta e de longo prazo que resultará da atuação naquele eixo, e de uma série de intervenções de outros atores. Orienta de forma geral a atuação do mandato dentro do eixo.
- **Objetivo Específico** - É a mudança mais específica que, em conjunto a outras mudanças específicas, levarão ao Objetivo Geral. Explicita o propósito da intervenção, e expressa as mudanças que serão provocadas.
- **Resultados** - Os efeitos concretamente alcançados a curto e a médio prazos, decorrentes da atuação do mandato dirigida ao objetivo específico.
- **Iniciativas** - Macroações que serão realizadas pelo mandato para alcançar os objetivos e resultados estabelecidos, e das quais resultam entregas concretas.

Os eixos do Quadro Lógico podem se referir a pautas, bandeiras, ou forma de atuação política do mandato, indicando o que o mandato pretende priorizar nos quatro anos. Sua elaboração deve envolver preferencialmente um processo de cooperação entre diversos atores, dentro

17 Adaptação realizada pela Mandato Ativo, com apoio técnico e parceria de Regina Egger, a partir da Matriz Lógica (*Logical Framework Approach*), comumente utilizada no contexto de projetos sociais por organismos internacionais como ONU, União Europeia, FMI e BID.

e fora do mandato (especialistas, organizações não governamentais, e a consulta ao público-alvo e/ou população em geral sempre que possível), para a criação de objetivos robustos e projetos coerentes com a realidade. Envolver a equipe do mandato é importante para ampliar oportunidades, aprofundar o levantamento, promover alinhamento, garantir a implementação das ações e assegurar as entregas e os resultados almejados.

Dada a natureza da função legislativa e a baixa ingerência dos mandatos no ciclo das políticas públicas bem como internamente no parlamento, via de regra faz mais sentido trabalhar com entregas do que com metas de impacto, embora seja razoável estipular metas processuais para a equipe.

A seguir, um trecho exemplificativo de um Quadro Lógico, desenvolvido a partir do objetivo do desenvolvimento sustentável (ODS) número 11 das Nações Unidas:

Figura 1. Quadro Lógico. ODS 11

Objetivo Geral	Objetivo Específico	Resultados	Iniciativas
1. Promover políticas para Cidades e Comunidades Sustentáveis [opção 2] 1. Promover políticas para maior qualidade de vida no município	1.1. Garantir acesso a moradia adequada à população da cidade.	1.1.1. Política de habitação social proposta e implementada.	1.1.1. a) Criar frente parlamentar da habitação social para elaboração do Plano Municipal de Habitação Social. 1.1.1. b) Elaborar, junto com a sociedade civil e a secretaria da habitação, diagnóstico do déficit de moradia para as populações de maior vulnerabilidade social. 1.1.1. c) Mapear melhores práticas e casos de sucesso para políticas de habitação social. 1.1.1. d) Elaborar e implementar plano de advocacy sobre os atores do executivo para estimular a execução de obras para a construção de casas populares.
		1.1.2. Acesso a saneamento básico garantido a todas as novas habitações sociais e promover a ampliação da rede no município.	1.1.2. a) Avaliar normas municipais sobre saneamento frente ao novo Marco do Saneamento e propor melhorias. 1.1.2. b) Liderar Comissão de Fiscalização de Obras do Município. 1.1.2. c) Fiscalizar o cumprimento das obrigações relativas ao saneamento básico pelo executivo municipal.
		1.2.1. Ampliação do mapa das linhas de ônibus nas periferias e maior e melhor conexão com linhas intermunicipais.	1.2.1. a) Incluir na legislação parâmetros de atendimento do transporte público em razão do número de habitantes e renda de cada região e fluxo de passageiros das linhas intermunicipais.
		1.2.2. Medidas propostas para a redução da tarifa.	1.2.2. a) Fiscalizar e revisar o contrato entre prefeitura e concessionárias do transporte público de passageiros no município.
	1.2.3. Plano proposto para a ampliação da frota de ônibus elétricos ou de fontes alternativas menos poluentes.	1.2.3. a) Mapeamento dos planos municipais de transporte público sustentável a nível nacional e internacional.	
	1.2.4. Redução das ocorrências de furtos, roubos e assédio sexual nos deslocamentos para e no transporte público.	1.2.4. a) Elaboração de pesquisa com órgãos de defesa, academia e sociedade civil sobre as causas do número de ocorrências.	

Fonte: elaboração própria (exemplificativa).

d. Políticas públicas e a matriz de atuação parlamentar

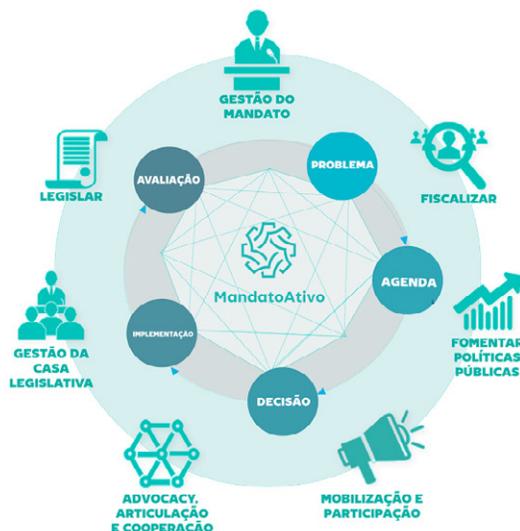
A ressignificação de sentido e o fortalecimento da atuação parlamentar passa pela ampliação da incidência efetiva dos mandatos parlamentares em cada uma das etapas das políticas públicas, potencializando o escopo da atuação fiscalizatória e representativa, para além da comumente privilegiada produção legislativa, dentre outras.

A Matriz de Atuação Parlamentar (Figura 2, a seguir), desenvolvida pela Mandato Ativo, integra sete frentes da atuação parlamentar (legislação, fiscalização, mobilização e participação, fomento a políticas públicas, articulação política, gestão da Casa Legislativa e gestão do mandato) às cinco etapas das políticas públicas (diagnóstico do problema, definição da agenda, formulação da política/decisão, implementação e avaliação).

Cada frente de atuação parlamentar pode desenvolver iniciativas em cada uma das etapas da política pública, conforme objetivos e estratégias definidas pelo mandato parlamentar. Detalhando-se a frente de atuação legislativa a partir do ciclo das políticas públicas é possível definir estratégias de atuação, por exemplo:

- Legislar em problema: identificar nas leis lacunas existentes que precisam de regulamentação.
- Legislar na agenda: propor projeto de lei (PL) ou discussões para a ordem do dia.
- Legislar na decisão: posicionamento, a aprovação das propostas e o *benchmarking* influenciam no processo decisório.
- Legislar na implementação: regulamentar a forma como são implementadas e elaboradas as políticas públicas pelo governo.
- Legislar na avaliação: regulamentar indicadores para a política pública ou a forma de fiscalizar e aprimorar a transparência do Executivo.

Figura 2. Matriz de Atuação Parlamentar



Fonte: Mandato Ativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento proposto, em especial o cruzamento da atuação parlamentar em cada uma das frentes da Matriz, em cada etapa do ciclo de políticas públicas, amplia o rol de possibilidades de atuação do mandato e fortalece suas estratégias. Assim, o mandato tem um norte, uma diretriz, que informará suas escolhas entre inúmeras iniciativas possíveis, conforme oportunidades contextuais.

A partir da definição das iniciativas em cada frente, o mandato está apto a elaborar um mapa do caminho (*roadmap*) para atingir os objetivos traçados e entregar os resultados estabelecidos. Dada a natureza altamente dinâmica e mutável do contexto legislativo, faz mais sentido detalhar o plano de ação operacional, indicando ações, tarefas, responsáveis primeiramente a curto e médio prazos.

Todos os elementos do planejamento se inter-relacionam e direcionam a atuação parlamentar. O planejamento permite que o mandato não perca de vista seu propósito, não deixe de atuar para entregar sua contribuição à sociedade após quatro anos de trabalho, enquanto lida com as demandas e endereça toda a sorte de questões que vão aparecendo ao longo do caminho.

Se é verdade o que afirma Laloux (2017), de que “práticas e processos inovadores, pilotados por líderes visionários, são capazes de influenciar e determinar novas regras, promover e inovar a cultura”, é possível inferir que a atuação legislativa e política pode estar em processo de reinvenção, conectando o Legislativo aos desafios e oportunidades do século XXI.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (org.). *Administração Pública - coletânea*. São Paulo; Brasília: UNESP; ENAP, 2010, v. 1, p. 537-548.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BOURDIEU, Pierre. La représentation politique: éléments pour une théorie du champ politique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 36-37, pp. 3-24, 1981.

DE MORAIS OLIVEIRA, L.; GONDO MACEDO, R.. Movimentos de renovação política no Brasil: o engajamento da sociedade civil na era digital. *Agenda Política*, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 107-123, 2020.

GOFFMAN, Erving. *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. Boston: Northeastern University Press, 1986.

MATUS, C. *Entrevista com Carlos Matus: el método PES – Planificación Estratégica Situacional*. São Paulo: Fundap, 1996.

MIGUEL, Luis Felipe; MARQUES, Danus; MACHADO, Carlos. Capital familiar e carreira política no Brasil: gênero, partido e região nas trajetórias para a Câmara dos Deputados. *Dados* [online], vol.58, n.3, pp.721-747, 2015.

MOURA, Gabriel Vieira de. A interação entre os movimentos de renovação política e os partidos na dinâmica eleitoral de 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SINEK, Simon. Find your why: a practical guide for discovering purpose for you and your team. [s.l.]: Portfolio, 2017.

4.5

RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS, LOBBY E ADVOCACY

Andrea Gozetto

1. RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS, LOBBY E ADVOCACY

 Brasil é uma república democrática alicerçada no pluralismo político. Mas, o que isso quer dizer, na prática?

Na prática, significa que escolhemos nossos governantes através do voto e delegamos a eles parte de nosso poder de decisão sobre os rumos do país. Parte, pois com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi instituída uma democracia participativa.

Em uma democracia participativa, os governantes conduzem o processo de deliberação acerca das políticas públicas que afetam a todos, estando a serviço da sociedade e passíveis de controle. As eleições, por exemplo, servem tanto como instrumento de delegação de poder quanto de controle. Afinal, quem elege aquele que o representa? Quem possui o poder de reconduzir um governante? A sociedade civil, certo?

Paralelamente à ação dos representantes eleitos, a sociedade civil tem o direito e o dever de fazer uso dos mecanismos de democracia participativa, tais como plebiscito, referendo, iniciativa popular, deliberação, conselhos gestores, audiências públicas, orçamento participativo, consultas públicas etc. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, torna legítima a participação dos cidadãos nas decisões do governo ao

garantir o direito de liberdade de manifestação de pensamento, de reunião e associação para fins lícitos (inciso IV, XVI e XVII); de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (inciso IX); de acesso à informação pública de interesse particular, coletivo ou geral (inciso XXXIII) e de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (inciso XXXIV, alínea a).

Ao participar dos debates que definem quais e como serão as políticas públicas a serem desenvolvidas pelo governo, o cidadão tem a possibilidade de defender seus pontos de vista junto aos representantes eleitos, tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo.

Além dos movimentos sociais, organizações não governamentais, associações de moradores de bairro, coletivos etc., entidades de classe, associações setoriais e empresas públicas e privadas representam seus interesses junto ao poder público. Esses interesses variam bastante, e podem incluir desde a defesa dos direitos humanos, do uso obrigatório de equipamentos de proteção individual para o trabalhador, maior investimento em saneamento básico, recapeamento asfáltico de rodovias, a construção de um ambiente de negócios favorável para a indústria até a diminuição do desmatamento da floresta amazônica. Todos os grupos descritos acima fazem parte da sociedade civil e têm o direito legítimo de representar seus interesses. Dessa forma, cotidianamente os líderes desses grupos ou indivíduos contratados por eles defendem os interesses da organização que representam, apresentando seus pleitos e demandas aos membros do poder público. Essa atividade é chamada de Relações Governamentais.

Relações governamentais referem-se ao estabelecimento de um diálogo contínuo com o poder público para que se construam sólidos e duradouros vínculos com os principais formuladores de políticas públicas, sedimentando assim um canal de comunicação de via de mão dupla (Galan, 2012).

A abertura desse canal possibilita a apresentação dos pontos de vista defendidos pelos grupos de interesse aos tomadores de decisões, o ofe-

recimento de informações que deem sustentação a seu argumento e a obtenção de informações sobre o processo decisório em curso.

Com essa atividade é possível também defender interesses e/ou causas e influenciar as decisões governamentais que possam afetar as organizações de alguma forma, realizando *lobby* ou *advocacy*.

Lobby e *advocacy* são os dois elementos-chave das Relações Governamentais. Há diversas formas de definir o termo *lobby*. Aqui, entende-se *lobby* como a defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões referentes às políticas públicas (Mancuso & Gozetto, 2013). De acordo com essa perspectiva, o *lobby* é neutro, podendo ser lícito ou ilícito¹⁸.

Esse termo, originário da língua inglesa, remete ao salão de entrada de edifícios. Ele começou a ser utilizado como defesa de interesses no início do século XVII na Inglaterra e do século XVIII nos EUA. Eram designados como lobistas aqueles indivíduos que não possuíam acesso às mesas de negociação e, por isso, esperavam pelos tomadores de decisões políticas nos “*lobbies*” dos edifícios onde estes se hospedavam ou trabalhavam, para apresentar a eles suas demandas.

No Brasil, o termo *advocacy* está em disputa e, assim como acontece com o termo *lobby*, não há consenso sobre seu significado. Dessa forma, pode-se entender *advocacy* como

um tipo de ação política organizada e planejada, realizada tipicamente por organizações da sociedade civil, independentemente de mandato po-

18 Nos últimos 30 anos, os legisladores brasileiros elaboraram um extenso conjunto de normas, regras e leis que penalizam o *lobby* ilícito: Lei do Colarinho Branco (7.492/86), Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92), Lei de Licitações Públicas (8.666/93), Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171/94), Lei de Lavagem de Dinheiro (9.613/98), Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), Lei de Licitações e Pregões Eletrônicos (10.520/02), Regulamentação de audiências concedidas a particulares por agentes públicos (Decreto 4.334/02), Lei da Ficha Limpa (LC 135/10), Lei Antitruste (12.529/11), Lei de Acesso à Informação (12.527/11) e Lei de Conflito de Interesses (12.813/13).

lítico, que engajam e mobilizam a opinião pública em torno de uma causa para influenciar os tomadores de decisão a considerar demandas legítimas e relevantes acerca de políticas públicas em curso, em elaboração ou em implementação. (Gozetto, 2018:7)

Em uma estratégia de Relações Governamentais é recomendável que se utilize tanto *lobby* quanto *advocacy*. A seguir, um quadro que sintetiza as principais diferenças entre os dois termos.

Quadro 1. Principais diferenças entre *Advocacy* e *Lobby*

<i>Advocacy</i>	<i>Lobby</i>
Utilizado por quem procura acessar as mesas de negociação	Utilizado por quem já possui acesso às mesas de negociação
Defesa de causas	Defesa de interesses
Táticas que privilegiam contatos indiretos com o tomador de decisão	Táticas que privilegiam contatos diretos com o tomador de decisão
Mobilização da opinião pública para que essa incida sobre o tomador de decisão	Pressão direta sobre o tomador de decisão
Representação autoautorizada	Representação autorizada

Fonte: Gozetto, 2018: 08.

De forma geral, o nível de acesso aos tomadores de decisão é a variável determinante para que o grupo possa definir se utilizará *lobby* ou *advocacy* em sua ação.

Para Bandeira e Seligman (2018) as Relações Governamentais têm como objetivo resolver problemas, e problemas são *gaps* ou a distância da realidade em relação a uma situação desejada. Sendo assim, o objetivo das Relações Governamentais é fechar *gaps* entre cenários normativos existentes (ponto A) e desejados (ponto B), alcançar resultados esperados de um novo conjunto de normas e resolver problemas de relacionamento existentes entre a organização e o poder público.

Os agentes que realizam essa atividade são chamados de profissionais de Relações Institucionais e Governamentais (RIG).

2. QUEM É O PROFISSIONAL DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS?

Os indivíduos contratados para defender os interesses legítimos das organizações que representam em processos de decisão política são designados “profissionais de Relações Institucionais e Governamentais”.

Em março de 2018 o Ministério do Trabalho incluiu o profissional de RIG na CBO (Classificação Brasileira de Ocupações) sob o número 1423–45. A CBO tem como objetivo identificar as ocupações no mercado de trabalho para fins classificatórios junto aos registros administrativos e domiciliares. Seus efeitos de uniformização são de ordem administrativa. Por isso, não se deve confundir o reconhecimento da ocupação de RIG com a regulamentação da atividade de *lobby* ou com a regulamentação da profissão de RIG. A regulamentação das profissões é realizada por meio de lei, de deve ser apreciada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República.

No entanto, como a atividade de *lobby* não é regulamentada, a CBO tornou-se um passo importante para a formalização da atividade, ao reconhecer, em primeiro lugar a ocupação e, em segundo lugar, definir quais são as atividades que esses profissionais realizam. Segundo a CBO, os profissionais de RIG “atuam no processo de decisão política, participam da formulação de políticas públicas, elaboram e estabelecem estratégias de relações governamentais, analisam os riscos regulatórios ou normativos e defendem os interesses dos representados”¹⁹.

Há, ao menos, duas categorias de profissionais de Relações Institucionais e Governamentais. Eles podem ser contratados para realizar uma tarefa específica e, portanto, são consultores ou funcionários de um escritório de consultoria, ou então podem ser contratados como funcionários da organização que representam.

19 Fonte: <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>. Acesso em: 26 jan. 2021.

O intuito principal desses profissionais é estabelecer um diálogo contínuo com o poder público, de maneira organizada e planejada, para construir sólidos e duradouros vínculos com os principais atores que formulam as políticas públicas, elaboram leis e regulam os mercados.

A informação é a principal ferramenta à disposição dos profissionais de Relações Governamentais. Fundamentalmente, eles são responsáveis por levar aos tomadores de decisão informações sobre a organização e as atividades que ela realiza e obter informações e orientações que possam incrementar os negócios ou antecipar riscos.

Esses profissionais também são responsáveis por criar e manter a boa reputação da organização e aumentar a sua representatividade junto aos atores-chaves que impactam e são impactados pelos negócios da organização.

É preciso esclarecer que um profissional de RIG está apto a utilizar as mais avançadas estratégias e táticas de defesa de interesses para influenciar o processo decisório e a formulação de políticas públicas. Porém, isso não é tudo. Além da defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões acerca das políticas públicas, as ações do profissional de RIG envolvem também a construção de relacionamento com atores-chave, tanto do setor público, quanto do setor privado, ao obter informações e comunicá-las de forma adequada aos decisores.

Como se observa, algumas relações de agentes sociais e econômicos com o Estado não compõem o repertório de ações de um profissional de Relações Governamentais. Eles não são responsáveis por realizar ações de ordem meramente administrativas (registro de empresas ou de produtos, obtenção de licenças etc.), de ordem processual (processos administrativos ou judiciais) e, especialmente as relações comerciais, como a participação em licitações.

3. O QUE FAZ UM PROFISSIONAL DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS?

De fato, um profissional de RIG é um “gestor de relacionamentos”. Ele é o responsável por criar um canal de comunicação entre a organização que representa e o governo.

Nem sempre Relações Institucionais e Relações Governamentais estão juntas. Em algumas organizações, há áreas separadas. A principal diferença entre elas está relacionada à abrangência de seu enfoque. A área de Relações Institucionais desenvolve o relacionamento com instituições, articulando estratégias para estabelecer parcerias em programas de sustentabilidade e responsabilidade social, identificando e avaliando oportunidades de parcerias como subsídio para a consolidação da imagem da organização no mercado. Para isso, interage com todos os atores-chaves (*stakeholders*) que podem afetar ou são afetados pelas ações da organização (movimentos sociais, ONGs, entidades de classe, associações setoriais, mídia, investidores, acionistas, clientes, fornecedores etc.). Já a área de Relações Governamentais, por sua vez, tem como foco principal a interação com um segmento específico do mundo externo, as instituições do poder público. Sendo assim, Relações Institucionais é uma ocupação mais abrangente do que Relações Governamentais.

De forma geral, os profissionais de RIG atuam no processo de decisão política, como dito anteriormente. As atividades realizadas por esses profissionais foram descritas na CBO²⁰ de forma bastante detalhada:

- Participar da formulação de políticas públicas.
- Elaborar estratégia de relações governamentais.
- Estabelecer estratégia de relação governamental.
- Elaborar perfis (parlamentares e autoridades).

20 Fonte: <http://www.mteco.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/ResultadoFamiliaAtividades.jsf>. Acesso em: 26 jan. 2021.

- Elaborar perfil de tomador de decisão, influenciadores e interessados.
- Gerir riscos regulatórios/normativos.
- Monitorar ações governamentais (Executivo, Legislativo e Judiciário) com potencial impacto setorial e institucional.
- Analisar risco regulatório/normativo.
- Planejar ação de mitigação de risco regulatório/normativo.
- Analisar impacto normativo.
- Elaborar peças e documentos para fundamentar defesa.
- Sugerir proposições legislativas/normativas.
- Solicitar notas técnicas às áreas competentes.
- Mapear processo de decisão.
- Informar ao interessado a agenda de trabalho dos órgãos envolvidos.
- Organizar agenda de reuniões e de trabalho dos órgãos envolvidos no processo de decisão política.
- Defender os interesses do representado no processo decisório.
- Analisar risco político, reputacional, econômico e técnico.
- Facilitar o diálogo entre as partes.
- Estabelecer estratégia de internacionalização.
- Estabelecer políticas de internacionalização de entidades subnacionais.
- Elaborar perfis de autoridades e investidores internacionais.
- Elaborar estratégia de internacionalização.
- Analisar risco de conjuntura política e socioeconômica.

A partir do exposto, é possível observar que, quando realizada de forma impessoal, transparente e pautada em sólidos princípios éticos, a atividade de Relações Institucionais e Governamentais possibilita a institucionalização do diálogo das organizações da sociedade civil com o poder público.

Com isso, a representação de interesses se torna mais técnica e menos dependente de contatos pessoais. Em um país em que o clientelismo possui profundas raízes, essa mudança de perspectiva é extremamente importante. É claro que os contatos pessoais continuam sendo relevan-

tes, porém devido ao grau de abrangência do impacto das decisões governamentais na vida cotidiana dos cidadãos e das empresas e a complexidade cada vez maior do processo decisório, é necessário ir além deles para garantir que o ponto de vista das organizações seja levado em consideração pelo tomador de decisão.

Como dissemos acima, a participação da sociedade civil no processo decisório é legítima e pode ser realizada direta ou indiretamente pelos líderes das organizações ou por indivíduos contratados para esse propósito, ou seja, pelos profissionais de Relações Governamentais.

Portanto, a atividade de Relações Governamentais é legítima e extremamente importante para fortalecer a democracia.

4. QUAIS SÃO AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL QUE TÊM PARTICIPADO MAIS ATIVAMENTE DO PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA?

É preciso, agora, dizer claramente quais são as organizações que vêm se utilizando da atividade de Relações Governamentais para acompanhar e incidir politicamente junto às decisões governamentais. De forma geral, apenas organizações que atuam em nível nacional e grandes empresas privadas possuem em sua estrutura departamentos especificamente voltados para esse fim. Isso fica claro quando se observa quem participa das audiências públicas realizadas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Além de constituírem-se como um importante espaço para que as organizações da sociedade civil apresentem seus pontos de vista aos tomadores de decisão, as audiências públicas são um dos únicos momentos em que a interação entre as organizações da sociedade civil e os tomadores de decisão é formal e documentada. Entre 2011 e 2012²¹, mais de duas mil audiências foram realizadas com a participação de quase mil grupos de interesse. Sobressaem-se sindicatos, associações de classe,

21 Cesário, 2014.

grupos representando negócios e o interesse público. Os mais participativos compõem a lista a seguir:



Como se vê, a complexidade de interesses que marca uma sociedade plural e heterogênea como a brasileira não está representada por esse quadro.

No entanto, uma parcela cada vez maior de organizações da sociedade civil tem identificado a necessidade de acompanhar e incidir politicamente junto aos membros do poder público.

A disseminação de informações sobre o funcionamento do processo decisório e do papel do profissional de Relações Institucionais e Governamentais é fundamental para a consolidação e aprofundamento da democracia no país.

Como a atividade de Relações Institucionais e Governamentais é abrangente, sofisticada e complexa, construir legislação que atenda aos critérios de eficácia e eficiência é um grande desafio.

Essa complexidade pode ser vista a partir do grande número de temas que costumam mobilizar as ações das organizações da sociedade civil. Muitas dessas organizações, inclusive, acompanham e atuam politicamente junto a diversos temas concomitantemente. São inúmeros os temas acompanhados por essas organizações: política econômica, tributária, de saúde, agrária, comercial, de educação, previdenciária, ambiental, cultural, energética, externa, comercial, de transporte, urbana, de ciência e tecnologia, de infraestrutura, além das diversas políticas sociais.

Como esses temas figuram cotidianamente na agenda dos poderes no Brasil, muitas vezes, ao mesmo tempo, a ação dessas organizações pode ser extremamente abrangente. Sendo assim, para obter sucesso é preciso acompanhar a ação de ministérios e secretarias do Poder Executivo, comissões temáticas do Poder Legislativo, decisões dos tribunais e do Supremo Tribunal Federal e das agências reguladoras etc. A depender dos objetivos almejados, esse acompanhamento deve ser realizado não apenas em esfera federal, levando-se em consideração também as esferas municipal e estadual.

5. QUE AÇÕES PODEM SER EXECUTADAS PELAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL PARA INFLUENCIAR O PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA?

A definição das estratégias e táticas de defesa de interesses depende fortemente do alvo almejado pela organização, pois cada uma delas possui um processo decisório próprio.

O primeiro passo, no entanto, é analisar as informações coletadas pelo monitoramento das decisões governamentais para captar a agenda decisória do governo. Nesse momento, diversas ações podem ser realizadas pelos profissionais de Relações Governamentais, entre elas:

- conhecer o contexto institucional do setor de atuação da organização representada, com o objetivo de identificar oportunidades e antecipar riscos;
- conhecer o ambiente político institucional geral, o que compreende analisar aspectos econômicos, políticos e sociais e seu impacto sobre o setor de atuação da organização representada;
- mapear as organizações que concordam ou discordam do ponto de vista da organização e buscar aliados que compartilhem interesses para formar uma coalizão;
- mobilizar tomadores de decisão, formadores de opinião e a opinião pública em geral em torno de iniciativas que dirijam sua atenção ao tema de interesse defendido pela organização.
- A seguir, as organizações da sociedade civil passam a atuar para influenciar a formulação, discussão e negociação de propostas de seu interesse. Para isso, podem realizar as seguintes ações:
- identificar e acompanhar as propostas existentes referentes aos temas de interesse e classificá-las de acordo com sua relevância para a organização;
- analisar tecnicamente as propostas relevantes para avaliar o seu grau de impacto sobre os negócios da organização, caso sejam aprovadas;
- monitorar a arena decisória, ou seja, identificar a posição dos atores-chave envolvidos em temáticas relevantes, entre eles, os tomadores de decisão;
- posicionar-se a favor, contra ou indiferente diante das propostas relevantes – com ou sem ressalvas. No transcorrer do processo decisório, mudanças de posição são possíveis e nos mostram quão dinâmica a organização pode ser;

- comunicar a sua posição sobre as propostas aos tomadores de decisão, utilizando-se de meio e mensagem apropriados;
- identificar aliados nos mais diversos segmentos e formar coalizões, fortalecendo e legitimando o interesse defendido;
- levar diretamente aos tomadores de decisão os pleitos da organização, defendendo seus pontos de vista acerca das propostas em discussão.

É importante ressaltar que, após a tomada de decisão ainda há espaço para a atuação das organizações da sociedade civil. Isso é possível, pois as decisões tomadas podem ser contestadas judicialmente. Além disso, para serem executadas, as decisões precisam ser regulamentadas e implementadas. Note-se ainda que, depois de implementadas, essas decisões podem passar por um processo de avaliação e serem descartadas ou substituídas. Os profissionais de Relações Governamentais podem atuar em todas essas situações para garantir que os pontos de vista da organização que representam sejam levados em consideração. Para isso, realizam as seguintes ações:

- propor direta ou indiretamente (via membros da organização, individualmente) a revisão judicial da decisão tomada;
- identificar e acompanhar os atos do Poder Executivo, tais como decretos de regulamentação, instruções normativas, resoluções;
- analisar tecnicamente esses atos e avaliar se estão de acordo com o que foi definido na etapa anterior do processo decisório;
- monitorar a arena decisória;
- posicionar-se a favor, contra ou indiferente diante das mudanças, se houver;
- comunicar a sua posição;
- identificar aliados;
- levar diretamente aos tomadores de decisão os pleitos da organização, defendendo seus pontos de vista acerca do tema.

6. ADVOCACY: QUANDO A INSATISFAÇÃO PASSA PARA A AÇÃO

Afinal, o que é *advocacy*?²²

Muito se tem falado sobre *advocacy*. No entanto, trata-se de um conceito em disputa e, por isso, resolvi sistematizar o que venho pensando sobre isso.

Do meu ponto de vista, *advocacy* é uma forma não eleitoral de representação política e, portanto, autoautorizada. Sua legitimidade é garantida pela afinidade ou identificação de um conjunto de indivíduos ou pela capacidade que as organizações que a utilizam possuem de expressar uma constelação de discursos públicos.

Até aqui, há duas peculiaridades a ressaltar. Em primeiro lugar, estamos falando de autoautorização. Isso quer dizer que, diferentemente da representação eleitoral, neste caso é o representante quem escolhe o representado. Vejamos o caso do Greenpeace, por exemplo. Essa organização superatuante escolheu o planeta Terra para representar, mas o planeta Terra não a escolheu, certo?

Em segundo lugar, devemos entender melhor o que, onde e quem se representa com o *advocacy*. O que se representa são ideias, temas, discursos ou, como se convencionou dizer, causas. Essas causas são representadas na esfera pública, a arena política por excelência para a sua defesa. Mas, de quem são as causas representadas? Há uma conexão entre o que e quem se representa, já que o que se apresenta na esfera pública é um discurso sobre direitos ou temas e não um conjunto específico de pessoas.

22 Artigo originalmente publicado em 29/11/2020. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/afinal-o-que-%25C3%25A9-advocacy-andr%25C3%25A9a-gozetto/?trackingId=fAsMVXr3x5kujDaGvln5UA%3D%3D>. Acesso em: 3 fev. 2021.

Acredito que essa forma não eleitoral de representação política é uma resposta à atual crise de representatividade caracterizada pela distância entre representante e representado, pela dificuldade que os mecanismos de representação eleitoral possuem para captação da vontade da maioria, para além da simples agregação de votos e pelo controle muito restrito do representado sobre as decisões tomadas por seus representantes.

Entendo-o como uma alternativa à representação eleitoral, mas que não a coloca em questão, uma vez que se defendem ideias e temas, de maneira que essas ideias e temas possam ser incorporados pelas instituições políticas tradicionais.

O *advocacy* pode contribuir para extinguir a dicotomia entre Estado como representante e sociedade civil como representada, uma vez que há um processo de colaboração intrínseco a essa estratégia. Pode contribuir também para flexibilizar a noção de legitimidade que até o momento só é possível através do voto. Afinal, apesar de todos terem direito ao voto, independentemente de gênero, cor ou renda, esse mecanismo não tem garantido que demandas legítimas da sociedade civil sejam apropriadamente levadas em consideração pelos representantes.

No entanto, a tarefa de construir um conceito rigoroso não é fácil, já que o que se busca é captar a especificidade do termo.

Em artigo anterior, defini “*advocacy* como um tipo de ação política realizada tipicamente por organizações da sociedade civil independentemente de mandato político e dirigida aos tomadores de decisão com o objetivo de influenciá-los a considerar demandas legítimas e relevantes da sociedade civil acerca de políticas públicas em curso, em elaboração ou em implementação” (Gozzetto, 2018:41).

Para obter resultados, o *advocacy* precisa ser realizado a partir de um plano de ação organizado e planejado com o objetivo de levar informações ao tomador de decisão. No entanto, como não possuem mandato, as organizações da sociedade civil engajam e mobilizam outros atores sociais e os incentivam a encaminhar essa informação aos tomadores de decisão. Com isso, essas organizações garantem, ao mesmo tempo,

visibilidade para a causa que defendem e legitimidade como representantes dessa causa junto aos tomadores de decisão.

Através do *advocacy*, organizações que não possuem acesso à mesa de negociação forçam sua entrada no processo decisório estatal conscientizando a opinião pública sobre importantes causas a serem defendidas, engajando atores relevantes na discussão que pressionam os tomadores de decisão em prol da defesa de determinado tema ou política.

Em um momento de inflexão, como o que estamos passando, nunca foi tão necessário que a sociedade civil se organize em torno de causas e pressione os governantes a ouvir suas demandas.

Caso prático: o novo Fundeb e a contribuição do Todos pela Educação

A organização Todos pela Educação foi fundada em 2006, em São Paulo, e tem como missão contribuir para melhorar a educação básica no Brasil. Em 2018, lançou a iniciativa Educação Já!²³, que é uma iniciativa liderada pelo Todos pela Educação e tem como objetivo principal subsidiar o poder público com diagnósticos detalhados e soluções concretas em sete temas estruturantes, quais sejam: 1. Governança e gestão; 2. Financiamento; 3. Base nacional comum curricular (BNCC); 4. Professor; 5. Primeira infância; 6. Alfabetização e 7. Ensino médio. Para desenvolver essa iniciativa, o Todos conta com a parceira de diversas organizações, entre elas: Fundação Itaú para Educação e Cultura, Fundação Lemann, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação Roberto Marinho, Fundação Telefônica Vivo, Instituto Natura, Instituto Península, Instituto Sonho Grande, Instituto Unibanco, Movimento Colabora Educação, Movimento Pela Base, Movimento Profissão Docente²⁴.

23 <https://todospelaeducacao.org.br/educacao-ja/>. Acesso em: 3 fev. 2021.

24 Para conhecer o Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já, acesse: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/i-encontro-anual-educacao-ja-2020-como-foi/>. Acesso em: 3 fev. 2021.

Uma das ações mais relevantes da organização em 2020 diz respeito aos esforços realizados para garantir um financiamento da educação mais justo e que reduza as enormes e inadmissíveis desigualdades no Brasil. Por isso, a organização defende que é necessário melhorar e tornar permanente o Fundeb²⁵. Com esse objetivo, o Todos reuniu uma série de estudiosos para discutir novos formatos para o Fundeb e engajou e mobilizou diversos parlamentares em torno dessa questão. Esse novo formato contempla o aumento da complementação orçamentária da União e a aglutinação de ferramentas para a indução de qualidade, como redução de desigualdades educacionais. O foco da proposta é a alteração nas regras de distribuição, para que se leve em conta o município e a sua realidade econômica; isso significa direcionar mais recursos aos alunos mais pobres. Hoje, a complementação da União se organiza pelo estado e não pelo município.

Em julho de 2020 foi aprovada na Câmara dos Deputados a Emenda Constitucional que torna permanente o Fundeb. Mas, essa vitória é resultado de um trabalho árduo e de longo prazo, iniciado em 2016, quando se desenvolveram estudos e se elaboraram, com o auxílio de especialistas em educação, propostas para um Fundeb maior e mais redistributivo. Já em 2019, o Todos se reunia com parlamentares para garantir um novo Fundeb, agora permanente, haja vista que o fim da vigência do atual terminaria em 2020. Foi necessária muita articulação para que a tramitação da PEC (Proposta de Emenda à Constituição) fosse acelerada. No final de agosto de 2020, a Emenda Constitucional 108/2020 foi aprovada pelo Congresso Nacional. Apesar dos alicerces do Fundeb terem sido estabelecidos, ainda era preciso percorrer um longo caminho. Pois, para sua regulamentação foi necessário aprovar o Projeto de Lei 4373/2020, o que ocorreu em dezembro de 2020. Após a sanção presidencial, o PL 4372/2020 foi transformado na Lei Ordinária 14113/2020

25 O Fundeb é o principal instrumento de financiamento da Educação Básica pública no país, responsável por, aproximadamente, 60% das receitas vinculadas à Educação no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

em 25/12/2020. Essa lei ordinária definiu a fórmula de cálculo do VAAT e do VAAF, as ponderações de valores entre etapas e modalidades de ensino, o detalhamento sobre monitoramento, controle e fiscalização, entre outros aspectos.

Durante o processo de deliberação no Congresso Nacional, o *advocacy* do Todos precisou trabalhar pesado para impedir que o substitutivo do deputado federal Felipe Rigoni (PSB/ES) fosse descartado, uma vez que esse substitutivo evitava que algumas distorções, como a utilização dos recursos do Fundeb para pagamento de folha de terceirizados e a destinação de recursos ao Sistema S e escolas confessionais.

No entanto, a incidência do Todos pela Educação se concentrou em aumentar o valor da complementação da União, o que exigiu mudanças nas regras de distribuição em benefício dos municípios mais pobres. O texto aprovado pelo Congresso Nacional elevou de 10% para 23% o valor da complementação da União (gradualmente ao longo de seis anos) e introduz mudanças nos critérios de distribuição com 10,5 pontos percentuais do aporte adicional indo para as redes de ensino mais pobres, independente do estado de origem. Essa mudança garante que 46% dos municípios que se encontram em estágio de subfinanciamento educacional crítico passem a contar com mais recursos.

Outro ponto relevante a ser destacado é o aumento no patamar mínimo de investimento no Brasil, que passará de R\$ 3,7 mil, em 2020, para aproximadamente R\$5,7 mil por aluno/ano, em 2026, o que corresponde a um crescimento de 55,3% na alocação de recursos para a educação básica.

Vitória do Todos²⁶ e, principalmente, da educação.

26 Para conferir como está estruturado o *advocacy* do Todos pela Educação, veja: <https://todospelaeducacao.org.br/o-que-fazemos/>. Acesso em: 3 fev. 2021.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GALAN, G. Relações governamentais e lobby. Aprendendo a fazer: as melhores práticas das melhores empresas. São Paulo: ABERJE, 2012

GOZETTO, A. C. O. Relações governamentais como fator de competitividade. Cadernos Adenauer, Dossiê Política e Mercado, 2018. Disponível em:

<https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=7aa-8c9-add4-b619-8d1c-2c95c8d3755e&groupId=265553#:~:text=As%20rela%C3%A7%C3%B5es%20governamentais%20promovem%20a,legitimando%2C%20assim%2C%20a%20defesa%20da>. Acesso em: 29 set. 2020.

MANCUSO, W. P. & GOZETTO, A. C. O. Lobby e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

MORGADO, R. & GOZETTO, A. Guia para construção de estratégias de advocacy: como influenciar políticas públicas. Disponível em: <<https://www.imaflora.org/biblioteca?page=1&pesquisa=advocacy&categorias%5B%5D=publicacao>>. Acesso em: 29 set. 2020.

SELIGMAN, M. & MELLO, F. Lobby desvendado. São Paulo: Ed. Record, 2018.

4.6

CAUSAS E MOVIMENTOS POLÍTICOS E SOCIAIS

Tamara Ilinsky Crantschaninov

INTRODUÇÃO

Causas e movimentos políticos e sociais são capazes de alterar os destinos de uma (ou diversas) nações. Nas últimas décadas, assistimos grandes movimentações populares como a Primavera Árabe (2010 – 2012), o movimento *Black Lives Matters*, nos Estados Unidos (2013 – atualidade), e as próprias manifestações brasileiras que culminaram no impeachment da Presidenta Dilma, em 2016. Apesar dos exemplos recentes, esta discussão remonta a debates antigos na Ciência Política sobre os próprios conceitos de instituições e representação, por exemplo.

O objetivo deste texto é apresentar conceitos básicos em causas e movimentos políticos e sociais, considerando de forma especial o caso brasileiro e o desenvolvimento de movimentos no contexto do país. O texto fará uma introdução baseada nas teorias de movimentos sociais existentes, para então passar para definições conceituais do tema, e, por fim, um aprofundamento no caso brasileiro.

Neste texto, os termos “movimento político e/ou social” serão utilizados com o mesmo sentido, já que as teorias que tratam do tema geralmente englobam os dois conceitos. Como o sentido de movimento social está conectado a uma mudança na esfera pública, tendo então um

caráter político, os termos serão usados conjuntamente. Este raciocínio estará mais claro na segunda seção do texto.

UM PANORAMA DAS TEORIAS DE MOVIMENTOS SOCIAIS

O estudo organizado de movimentos políticos e sociais está presente desde a própria organização da sociedade – que não deixaria de representar, de forma mais básica, as primeiras movimentações sociais em torno de um propósito específico. Antes de nos aprofundarmos nas teorias específicas de movimentos sociais, é preciso compreender um debate mais amplo sobre o papel da institucionalidade e das instâncias de representação e governo, já que os movimentos sociais surgem como elementos de contestação à ordem vigente – de forma mais ou menos abstrata. Aqui, também é importante traçarmos uma linha divisória para a organização do texto: quando falarmos em movimentos sociais, falamos de organizações fora do poder governamental ou institucional.

Movimentos sociais e políticos surgem, usualmente, quando há “falhas” nos sistemas de representação tradicionais. O conceito de “falha” será retomado mais à frente. Por sua vez, sistemas de representação política foram organizados como uma das formas possíveis de formação de governos, tendo como fundamento primário a necessidade de um grupo de representantes autorizados a agir em nome de seus representados, para que fosse possível contar com uma estrutura de governo capaz de operacionalizar suas ações. Não seria possível reunir todos os membros de uma comunidade, o tempo todo, para a tomada de decisões ou sua implementação. Pitkin (2006) alerta para este conceito básico:

um representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro, quem fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua própria. A representação pode ser “limitada”, sendo autorizadas apenas algumas ações específicas sob restrições específicas, ou pode ser “ilimitada”. O último tipo dá lugar à soberania. (PITKIN, 2006)

A partir dessa necessidade, criam-se engendrados sistemas eleitorais e de representação política – podendo estes ser democráticos ou não. Observe, aqui, que o conceito de representação política não é ligado automaticamente com o de democracia, como a associação de costume. De fato, Manin, Przeworski e Stokes (2006), em um debate clássico da literatura no tema, no texto *Eleições e representação*, questionam se eleições tornam as instituições mais democráticas. Os autores observam o conceito de representação por mandato, quando os representantes têm um determinado período para exercer seus poderes da forma que acharem mais adequado, e os eleitores tentam escolher aquele que representaria as melhores políticas; e a representação por prestação de contas, quando as eleições têm a função de sancionar comportamentos de determinados políticos, tentando induzir que eles se comportem no cargo para que possam ser reeleitos. Contudo, raramente os eleitores têm informações suficientes para exercer o voto, seja em qualquer perspectiva: não é possível saber se os políticos de fato implementarão uma agenda prometida, e também é difícil ter informações completas sobre todos os atos cometidos por um determinado político em exercício a fim de determinar se ele deveria ou não continuar no cargo.

Apesar da democracia levar a mais representação que regimes alternativos, ela ainda contém falhas que impedem que todos os cidadãos e cidadãs estejam perfeitamente confortáveis com seus governantes. Isso decorre tanto dos problemas citados no parágrafo anterior quanto da própria complexidade social que deve ser reduzida ao número de cargos disponíveis para serem ocupados. É difícil acreditar que um prefeito ou prefeita, ou até um deputado, seja capaz de representar de forma perfeita o interesse de todos os seus eleitores ou dos cidadãos de seu município. Por mais que precisemos da representação para a democracia, ela ainda é imperfeita. Manin, Przeworski e Stokes (2006), no entanto, entendem que governos podem ser mais representativos se as eleições são concorridas livremente (todos e todas podem se candidatar); se a participação é ampla (ou seja, a abstenção da eleição é baixa); e se os cidadãos desfrutam de liberdades políticas (podem escolher livremente

em quem desejam votar). São fatores aparentemente simples, mas que escondem discussões profundas: quando falamos de concorrência livre, é necessário lembrar do peso dos recursos financeiros nas eleições e sua importância para que um candidato seja eleito; quando falamos de abstenção, há diversas discussões sobre o voto compulsório ou opcional; e em respeito às liberdades políticas, é preciso retomar cenários ainda presentes no Brasil como o voto de cabresto.

Todo este debate dá origem a um campo de estudos sobre a crise da representatividade, principalmente dos partidos políticos como ordenadores das identidades presentes na sociedade e elementos centrais na disputa eleitoral. Se partidos políticos não são capazes de representar os desejos de uma comunidade, dificilmente será possível eleger políticos representativos. Como já dito anteriormente, quanto mais grupos sociais demandam reconhecimento a partir da diferença – ou seja, pedem que sua voz seja ouvida exatamente por ser dissonante ou com uma trajetória distinta da maior parcela da sociedade – mais difícil é organizar todos os interesses em torno do sistema de representação tradicional. Honneth (2003) trata do reconhecimento da identidade (como mulher, negro ou negra, LGBTQ+, deficiente físico etc.) como um processo fundamental no contexto de aceleração da complexidade social. Esses grupos, é claro, sempre existiram – mas, até os anos 1960, como veremos a seguir, a sociedade, de forma genérica, operava em uma lógica de opressão da diferença e de busca pela normalização e pela homogeneidade nos comportamentos sociais. Neste momento, já nos encontramos em um espaço de tempo mais próximo da atualidade, com referências de 40 anos atrás. São, de fato, as referências contemporâneas que nos ajudam a entender a emergência de grupos organizados **para além do Estado** – ou seja, para além da institucionalidade vigente. Contudo, é preciso voltar mais no tempo para entendermos como as próprias teorias de movimentação política e social evoluem ao longo dos séculos.

Apesar do objeto central deste texto serem os movimentos políticos e sociais, até o momento centramos a narrativa no Estado e na representação institucional e política. É possível considerar que esta é uma

visão ainda influenciada pelas teorias clássicas de organização social. Este grupo de estudiosos queria e quer entender como práticas, hábitos e costumes se institucionalizam ao longo do tempo – mas também como são quebrados; e compreender como disputas ideológicas podem se transformar em movimentos hegemônicos ou contra-hegemônicos. Repare que, neste momento, é introduzido um binômio que permeará as teorias de organização social por diversas décadas: ordem-conflito; ou regulação-mudança. Precisa-se entender como a sociedade se mantém organizada, mas também como ela irrompe em movimentos conflitivos que podem originar novas sociedades. O **conflito** será um elemento fundante da estruturação social para as teorias de movimentos políticos. Sem conflito, não há necessidade de movimentação social – a repressão de movimentos organizados durante períodos ditatoriais, por exemplo, quer aludir a ideia de uma sociedade homogênea, tranquila e coerente. Assim, a democracia depende da organização social para se manter ativa.

O conflito é o elemento mais presente na leitura sobre movimentos sociais pré-1930, especialmente à luz da teoria clássica marxista. A chave de compreensão da movimentação social é a luta de classes estrutural. Pela leitura da atualidade, não poderiam ser chamados de “movimento”, já que pregavam uma revolução completa da organização social. Scherer-Warren (1984) descreve (apud Picolotto, 2007):

Marx, desde o ponto de vista da Sociologia, foi um dos mais importantes criadores de um projeto de transformação radical da estrutura social, projeto este de superação das condições de opressão de classe. Para a realização deste projeto, além do amadurecimento das condições estruturais propícias, exige-se também uma **práxis revolucionária** das classes exploradas (1984:35) (Scherer-Warren apud Picolotto, 2007)

Práxis, no contexto marxista, é a atividade humana prática e ao mesmo tempo crítica. Ou seja, o homem produz ao mesmo tempo em que transforma o mundo ao seu redor. A práxis revolucionária pregava uma

transformação constante da teoria por meio da experiência prática dos operários envolvidos na construção do movimento. A atividade prática, efetiva, era um grande símbolo da organização social e dela dependia seu objetivo final – a tomada da estrutura do Estado, que, na visão clássica marxista, é um aparelho de reprodução da burguesia. Neste ponto, é importante reparar na relevância do “inimigo” personificado no Estado, relembrando, sempre, o binômio ordem-conflito. Outros pontos importantes são a centralidade do partido operário – como elemento identitário fundamental e que homogeneiza os trabalhadores e trabalhadoras; e a centralidade da violência e da correção como estratégia de controle das instituições –, movimento presente tanto na Revolução Francesa quanto na Revolução Russa.

Assim como a teoria marxista é um ponto fundamental para a compreensão das teorias de organização, ela também encontrou limitações para que pudesse ser ampliada a outros contextos. Seu arcabouço teórico era limitado frente a novas formas de organização, principalmente ao limitar a subjetividade dos indivíduos. O próprio processo histórico de ascensão e queda da União Soviética vai contribuir para essa releitura.

Os anos 1930 a 1960 são considerados os anos clássicos das teorias de movimentos sociais e políticos. Há uma descrença nas teorias revolucionárias, de tomada do Estado, conforme pregado pelo marxismo, enquanto a expansão do capitalismo foca a sociedade na operacionalização via consumo, e não mobilização. Uma leitura possível é que os indivíduos passam a voltar sua atenção para autossatisfação, ao estilo *self-made man* (“homem que se faz por conta própria”) propagado pelos Estados Unidos nas décadas de 1940 a 1960. Também é neste período que ocorre o avanço de regimes totalitários, como é o caso do Brasil – relembrando o ideário de sociedade harmônica, comumente propagada por esses governos.

Nesse contexto, a mobilização coletiva só irrompe em momentos de irracionalidade ou de frustração individualista, quando as instituições não dão conta de responder. São “falhas” no sistema que devem ser prontamente abafadas, a fim de manter-se a garantia da ordem.

É também nesse período que se desenvolvem as teorias de escolha racional, como no clássico trabalho de Mancur Olson (1965). Segundo o autor, pessoas irão se associar se o benefício da associação for maior que o custo dessa ação. Dessa forma, grupos menores teriam maior adesão de seus membros, já que, com um número reduzido de participantes, seria mais possível perceber, de forma clara, o benefício recebido por cada membro. As organizações servem basicamente para maximizar os ganhos e interesses de seus membros, em um processo puramente racional. Mais uma vez, o elemento subjetivo de cada indivíduo é ignorado.

Tudo muda na história dos movimentos políticos quando Martin Luther King proclama seu clássico discurso “Eu tenho um sonho”, em 28 de agosto de 1963, em Washington D.C., durante uma marcha que reuniu cerca de 250 mil pessoas contra as políticas racistas e pelos direitos civis dos negros nos Estados Unidos. O discurso de King diz:

A nova e maravilhosa militância que tomou conta da comunidade negra não deve nos levar a suspeitar de todas as pessoas brancas, pois muitos de nossos irmãos, conforme evidenciado por sua presença aqui hoje, acabaram por entender que seu destino está vinculado ao nosso destino e que a liberdade deles está vinculada indissociavelmente à nossa liberdade. Não podemos caminhar sozinhos. E, enquanto caminhamos, precisamos fazer a promessa de que caminharemos para frente.

[...]

Digo a vocês hoje, meus amigos, que, apesar das dificuldades de hoje e de amanhã, ainda tenho um sonho. É um sonho profundamente enraizado no sonho americano. Tenho um sonho de que um dia esta nação se erguerá e corresponderá em realidade o verdadeiro significado de seu credo: ‘Consideramos essas verdades manifestas: que todos os homens são criados iguais’²⁷.

27 Tradução de Clara Allain, disponível em: < <https://exame.com/mundo/veja-na-integra-o-historico-discurso-de-martin-luther-king/>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

Parece um discurso bem diferente do que diriam os movimentos revolucionários ou de escolha racional. O retorno das mobilizações sociais nos anos 1960 inaugurou toda uma nova era de leitura da organização social, pois vemos pessoas diferentes lutando por causas que não são as suas racionalmente, movimentações pelo fim de guerras, movimentos de defesa dos direitos civis de grupos minoritários ou marginalizados. Não era o retorno do movimento operário, era algo diferente de tudo o que se havia visto até então – e a tese da desmobilização social causada pelo avanço do capitalismo é finalmente posta em cheque. Não eram movimentos de classe, mas movimentos por direitos civis, gênero, estilo de vida. Não havia viés revolucionário no sentido de tomar o Estado. São movimentos solidários de milhares de pessoas, que não cabiam nos teóricos tradicionais (marxismo e funcionalismo). As demandas são objetivas, mas também “pós-materiais”: direito ao reconhecimento, direito ao exercício de crença, direito a sonhar, como disse Martin Luther King. Alonso (2009) resume esta nova etapa:

Tratava-se seguramente de “movimentos”, no sentido de ações coordenadas de mesmo sentido acontecendo fora das instituições políticas, mas não eram, de modo algum, protagonizadas por *mobs*, tampouco por “proletários”. Eram jovens, mulheres, estudantes, profissionais liberais, sobretudo de classe média, empunhando bandeiras em princípio também novas: não mais voltadas para as condições de vida, ou para a redistribuição de recursos, mas para a qualidade de vida, e para afirmação da diversidade de estilos de vivê-la. (ALONSO, 2009)

A representatividade, neste contexto, se torna ainda mais complexa, como já detalhado no início desta seção. Ainda é preciso considerar o papel da mídia, por exemplo, na reconfiguração da representação, por sua relevância como espaço público e na construção de percepções comuns. Ainda não é possível precisar quando esta reconfiguração terá fim e se as instituições serão mais ou menos representativas no fim. Também é preciso compreender quais serão os efeitos dessas transfor-

mações para a qualidade da democracia. Esse grupo de teorias pós-1960 é chamado de “Novas Teorias de Movimentos Sociais” (Della Porta e Diani, 2006), um campo ainda aberto de reflexão.

Por fim, em termos de representação, atualmente já há estudos que questionam a representação da sociedade pela própria sociedade organizada, como os estudos de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006). Ser representado/a por movimentos sociais é melhor ou pior do que ser representado por meio de eleições regulares? Ainda não existem modelos analíticos que nos deem essas respostas. Parecemos caminhar para um modelo híbrido, que mantém as instituições representativas em conjunto com outras formas de participação política, como apontado pelas teorias de democracia participativa.

Depois desse ciclo histórico e das diversas teorias presentes, a próxima seção tentará sintetizar o conceito de movimentos políticos e sociais, principalmente na atualidade.

AFINAL, O QUE SÃO MOVIMENTOS POLÍTICOS E SOCIAIS?

Existem diversas abordagens possíveis para definir o que é um movimento político – desde as teorias que exigem que se cumpra uma série de requisitos para que um movimento seja enquadrado como tal até abordagens mais suaves, que consideram qualquer reunião de pessoas como o núcleo de um movimento. O termo sociedade civil, em si, também gera polêmica. Para fins de definição, iremos retomar o conceito do século XIX para expressar mudanças na modernidade ocidental, relacionado à diferenciação entre a esfera familiar (privada) e econômica (pública), e à **diferenciação entre Estado e sociedade**. De forma genérica, a sociedade civil é representada pelos ocupantes da esfera pública, para além do Estado e do mercado – de novo, o contraste com o Estado se faz presente. Cohen e Arato (1992) entendem a sociedade civil como um lugar de socialização, interação social e atividades públicas. Amplamente, considera-se que todos e todas os/as participantes da vida em comuni-

dade fazem parte da sociedade civil, enquanto o termo **sociedade civil organizada** está relacionado aos movimentos políticos e sociais.

O que define um movimento social dentro da sociedade civil organizada? Para Touraine (1977), os movimentos sociais são a representação da ação **conflitante** de agentes de classes sociais lutando pelo controle do sistema de ação histórica. Ele acredita que um movimento pode ser considerado como tal se contar com três elementos: uma identidade própria (o movimento consegue se definir por ele mesmo); um adversário (é capaz de identificar o opositor de forma clara); e a totalidade (tem um objetivo claro em sua ação). Para o autor, todo movimento deve questionar alguma forma de dominação social, seja objetiva (violência) ou cultural.

Castells (1999), um autor clássico dos novos movimentos sociais, vê no florescimento de movimentos sociais e culturais o caminho para a definição dos movimentos políticos. Ele mesmo diz que seu objetivo é “**mudar a vida e não tomar o poder**”²⁸, deslocando o eixo de conflito do Estado, somente. Para ele, movimentos sociais são ações coletivas com um determinado propósito cujo resultado, tanto em caso de sucesso como de fracasso, é capaz de transformar os valores e instituições da sociedade. Melucci (1994), por sua vez, traz uma dimensão individual para dissertar sobre o engajamento do indivíduo. Ele vai para além dos aspectos racionais para entender a motivação de indivíduos em participar de ações coletivas. Ele define os movimentos como um conjunto de práticas sociais envolvendo um certo número de indivíduos com **características similares**, implicando num campo de relacionamentos sociais, com a capacidade de **trazer sentido** para o que as pessoas estão fazendo. Ele diz:

Eu diria que me interessa pela dimensão pessoal da vida social porque estou convencido de que as **pessoas não são simplesmente moldadas por condições estruturais**. Elas sempre se adaptam e dão um sentido próprio

28 Conferência “Redes de indignação e esperança”, de 2013.

às condições que determinam as suas vidas. [...] eu sempre tive um interesse profundo pelas **estruturas emocionais** porque não me considero apenas um indivíduo racional. (Melucci, 1994:153).

Há diversos deslocamentos na visão tradicional sobre movimentos sociais que nos permitem ler com maior clareza as movimentações atuais. Com base nos autores citados e em todo o arcabouço teórico que compõe as teorias de movimentos sociais, é possível dizer que movimentos políticos e sociais são:

- **agrupamentos de pessoas que compartilham uma identidade comum**, com definições mais ou menos formais de cargos, papéis e responsabilidades. A identidade pode ser entendida objetivamente (ex. mulheres negras) ou subjetivamente (pessoas que agem em prol de uma determinada causa);
- que tem um **objetivo claro** de causar alguma transformação ou impacto social para a **melhoria de vida** daquele grupo ou da sociedade como um todo;
- capazes de agir de **forma organizada e sistemática**, por períodos curtos ou longos de tempo.

Em resumo, **movimentos políticos e sociais são agrupamentos de pessoas que compartilham uma identidade, com um objetivo claro de transformação social, agindo de forma organizada**. Ainda que pareça uma definição ainda bastante genérica, ela é capaz de englobar as diversas correntes de pensamento existentes e que se relacionam de forma mais ou menos intensa com o Estado ou com a chave ordem-conflito. Da mesma forma, o que não pode ser considerado um movimento social?

- Grupos que não compartilham uma identidade comum;
- Grupos de pessoas sem objetivos claros ou que não pretendem atuar de forma incisiva contra uma situação presente na sociedade;

- Grupos que agem de forma desorganizada, de forma pontual ou sem uma articulação maior para suas ações.

Na próxima seção, será detalhado como os movimentos políticos e sociais surgiram no Brasil, possibilitando uma visão mais concreta do tema.

MOVIMENTOS POLÍTICOS E SOCIAIS NO BRASIL: BREVE CONTEXTO E HISTÓRICO

A chave ordem-conflito é muito importante no contexto do desenvolvimento de movimentos políticos no Brasil. Nossa tradição autoritária, aliada a uma baixa densidade de organização social, fazem com que os movimentos políticos sejam frequentemente vistos como “baderneiros”, que “atrapalham” a ordem cotidiana e formal das instituições de organização da sociedade.

Como vimos acima, movimentos sociais existem como forma de questionamento das estruturas vigentes – são, por essência, “baderneiros”, já que pretendem mudar a ordem estabelecida. Não existem movimentos sociais ativos que não causem desconfortos na estrutura cotidiana, ordenada, pois isso seria contra sua própria razão de existir. É claro que existem movimentos que causam maiores ou menores incômodos, a depender das estratégias adotadas e de que quais atores se agregam ao movimento para pressionar por mudanças. Em 2018, a greve de caminhoneiros por todo o Brasil paralisou completamente o setor logístico nacional, tendo forte impacto inclusive nos resultados do Produto Interno Bruto – PIB²⁹. A estratégia, agressiva, foi a maneira encontrada por aquele grupo organizado de dar visibilidade às suas pautas e garantir que os atores responsáveis – principalmente o governo – fos-

29 Artigo “1 ano após greve dos caminhoneiros, economistas apontam incertezas que ainda persistem”, disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/05/19/1-ano-apos-greve-dos-caminhoneiros-economistas-apontam-incertezas-que-ainda-persistem.ghtml>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

sem pressionados não só por eles, mas por toda a sociedade que dependia dos profissionais. Em movimentações como essa, a opinião pública geralmente se divide entre os que apoiam e acreditam se tratar de ações legítimas, enquanto outra parte os acusa de radicais ou “arruaceiros”. No caso específico dessa greve, ainda recente, a mídia acompanhou com perplexidade o apoio da população à greve³⁰. Segundo o Datafolha, 87% dos brasileiros apoiavam a paralisação³¹, um número bastante alto para o impacto causado. Segundo o mesmo artigo, o apoio derivava de um descontentamento geral da população com a classe política – o que nos recorda da crise de representatividade, apresentada logo no início deste texto. Quanto menos representação nas instituições formais, mais possibilidades de organização para mudanças sociais.

A perplexidade citada pelo *The Economist* deriva da tendência de repressão dos movimentos sociais, tanto pelo governo quanto por setores tradicionais da sociedade. Apesar de hoje vivermos em um regime democrático, somente em 1988 o Brasil promulgou a Constituição que reestabeleceu as práticas democráticas e permitiu eleições livres e universais. O período anterior, o Regime Militar (1964 – 1985), restringiu direitos e qualquer possibilidade de associação e manifestação livre. Nesse contexto, a organização social existia, mas sempre no contraponto da ordem vigente (mais uma vez, vemos a ordem-conflito presente). Se voltarmos ainda mais no tempo, vemos que essas raízes são ainda mais arraigadas: nosso Estado foi construído, desde a sua fundação, como uma estrutura patrimonialista e corporativista, propositalmente para poucos. É somente nos anos 1920, 1930, que se ouve falar em cidadania ativa, em cidadão como portador de direitos. São séculos de construção

30 Artigo “Apoio da população a caminhoneiros causa perplexidade, diz Economist”, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/06/apoio-da-populacao-a-caminhoneiros-causa-perplexidade-diz-economist.shtml>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

31 Artigo “Apoio à paralisação é de 87% dos brasileiros, diz Datafolha”, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/05/apoio-a-paralisacao-e-de-87-dos-brasileiros-diz-datafolha.shtml>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

de uma sociedade duramente reprimida, cultural e violentamente. Da Inconfidência Mineira à Guerra de Canudos, a mensagem é clara: quem se opõe à ordem vigente – governamental – costuma ser reprimido e paga-se, em alguns casos, com a própria vida.

Assim, a construção do espaço público no Brasil é marcada por uma esfera privada que se confunde continuamente com a pública, e onde poucos atores têm acesso ao poder institucional. Essa marca é fundamental para compreender as dificuldades que temos, hoje em dia, de mobilizar pessoas e grupos em prol de atividades simples – como a participação em Audiências Públicas – até engajamentos mais complexos, em movimentos organizados. É interessante notar, neste ponto, a relevância dos movimentos em torno da defesa de direitos, como os movimentos de moradia e de reforma agrária. São movimentos bastante organizados e estruturados, com diversos graus de regionalização, cadeias de comando e controle, destoando do cenário geral de desmobilização social. Há uma leitura intrincada a esse tipo de movimentação relacionada às populações alocadas nos grandes centros urbanos, desde os anos 1940, sem qualquer tipo de planejamento urbano ou serviço público. O movimento social, neste contexto, é mais que uma estratégia de pertencimento de dar sentido à vida: é a estratégia de sobrevivência que lhes cabe. O papel das mulheres nesse mesmo período nos movimentos de defesa do direito à educação e creches para seus filhos é outro exemplo de como este tipo de organização está conectado à necessidade de sobrevivência – as mulheres precisam trabalhar e precisam ter onde deixar seus filhos e filhas.

Outros movimentos, no decorrer dos anos 1960 a 1980, tecem, aos poucos, outras possibilidades de organização: a criação das associações de classe a partir dos anos 1970; a organização do movimento sanitário pelo Sistema Único de Saúde; o movimento por uma Reforma Urbana Nacional; e o desenvolvimento de diversas organizações no campo, incluindo o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST). Durante a Ditadura Militar, a organização comunitária aparecia travestida de trabalho comunitário, mantendo distância da máquina es-

tatal – por exemplo, por meio da criação de associações de moradores. As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica gozavam do privilégio de serem organizações religiosas para atuar politicamente contra a ditadura e em defesa dos mais necessitados, como na criação da Comissão Justiça e Paz de São Paulo, em 1972, e da Comissão Pastoral da Terra, em 1975. Os movimentos metalúrgico e operário, pela intensidade das relações sociais no contexto urbano, também tiveram papel fundamental na organização dos trabalhadores e de grandes greves nos anos 1980.

A Constituição de 1988 e os movimentos exatamente anteriores reivindicavam a autonomia da sociedade em relação ao Estado: era necessário poder agir sem autorização. Como coloca Sader:

Os movimentos sociais tiveram de construir suas identidades enquanto sujeitos políticos precisamente porque elas eram ignoradas nos cenários públicos instituídos. Por isso mesmo o tema da autonomia esteve tão presente em seus discursos. (SADER, 2001)

Junto com a redemocratização, o processo de descentralização das políticas públicas também auxilia a intensificar as relações Estado-sociedade, com o surgimento de diversas formas de interface e participação social, como Conselhos de Políticas Públicas. São instituições que ainda apresentam diversos desafios para se consolidarem, mas que apresentam avanços fundamentais para a entrada de novos atores no espaço público, numa primeira tentativa de contornar nosso passado.

CONCLUSÃO

Este texto objetivou apresentar conceitos básicos de movimentos políticos e sociais, a partir da apresentação do marco teórico referente, uma discussão conceitual e então uma contextualização sobre o desenvolvimento da ação organizada da sociedade no Brasil.

É possível compreender a existência de movimentos políticos e sociais a partir da insuficiência da representação tradicional, organizada no marco teórico sobre as crises da representatividade. Essa insuficiência faz com que pessoas que compartilham identidades passem a atuar de forma conjunta, a fim de promover alguma transformação social. Podem ser ativados por processos racionais, de custo-benefício, ou subjetivos, ligados a pertencimento e a encontrar “sentido” a vida. O uso constante do termo conflito, neste texto, evidencia a própria natureza dos movimentos políticos e sociais como estruturas de contestação fundamentais para o aprofundamento da democracia.

Na atualidade, o uso intenso de redes sociais e as novas configurações nas formas de relacionamento podem levar à construção de novos paradigmas sobre o que são os movimentos políticos e sociais. Movimentos pela defesa de direitos – como da Educação, garantido constitucionalmente – cobram uma atuação efetiva do Estado, ao mesmo tempo que pensam em estratégias alternativas para garantir a aprendizagem. Esse modelo híbrido, que cobra, contesta, ao mesmo tempo que produz e age na causa do problema, parece ser um norteador da efetividade de novas movimentações no Brasil.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 76, p. 49-86, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So102-64452009000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 de janeiro de 2021.

CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. vol. 1 - O Poder da Identidade. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COHEN J. e ARATO A. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press, 1992.

DELLA PORTA, Donatella; DIANI, Mario. *Social movements: an introduction*. Malden: Blackwell Publishing, 2006.

HONNETH, Axel. *Luta pelo reconhecimento - para uma gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: 34, 2003.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66, fev. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 26 de janeiro de 2021.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 de janeiro de 2021.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 7-46, Dec. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141998000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 de janeiro de 2021.

MELUCCI, Alberto. Ainda movimentos sociais: uma entrevista com Alberto Melucci. *Novos estudos CEBRAP*, n. 40, 1994.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 de janeiro de 2021.

TOURAINÉ, Alain. Os movimentos sociais. In: FORACCHI, M. M.; MARTINS, J. de S. *Sociologia e sociedade*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1977.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

Elementos externos

1. Artigo *Veja na íntegra o histórico discurso de Martin Luther King*. Disponível em: <<https://exame.com/mundo/veja-na-integra-o-historico-discurso-de-martin-luther-king/>>. Acesso em: 26 de janeiro de 2021.
2. Palestra *Redes de indignação e esperança*, proferida por Manuel Castells, na “Fronteiras do Pensamento”, em 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=O4h-hrF2ObE>>. Acesso em: 26 de janeiro de 2021.
3. Filme *Milk: a voz da igualdade*, de 2008. Harvey Milk, no início dos anos 1970, em São Francisco (EUA), busca direitos iguais e oportunidades para todos, sem

- discriminação sexual. Com a colaboração de amigos e voluntários (não necessariamente homossexuais), Milk entra numa intensa batalha política e consegue ser eleito para o Quadro de Supervisor da cidade de San Francisco em 1977, tornando-se o primeiro gay assumido a alcançar um cargo público de importância nos Estados Unidos.
4. Documentário *1985 - 30 anos de democracia: A Constituinte*, da UNIVESP. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LkBOhfYKZ_s>. Acesso em: 26 de janeiro de 2021.
 5. Entrevista com o ex-ministro Gilberto Carvalho sobre movimentos sociais no governo Lula. *Ex-ministro diz que burocratização afastou governo de movimentos sociais*, de 12 de abril de 2016. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2016/04/ex-ministro-diz-que-burocratizacao-afastou-governo-de-movimentos-sociais/>>. Acesso em: 26 de janeiro de 2021.
 6. Filme *O que é isso, companheiro?*, de 1997. O filme conta a história verídica do sequestro do embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Charles Burke Elbrick, em 1969, por guerrilheiros de esquerda do MR-8 e da Ação Libertadora Nacional.
 7. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 9.759, de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 26 de janeiro de 2021.
 8. Observatório da Sociedade Civil, da Abong – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. Disponível em: <<https://observatoriosc.org.br/>>. Acesso em: 26 de janeiro de 2021.
 9. Observatório do Terceiro Setor. Disponível em: <<https://observatorio3setor.org.br/>>. Acesso em: 26 de janeiro de 2021.
 10. Artigo *O Movimento Passe Livre acabou?*, de Legume Lucas, em 4 de agosto de 2015. Disponível em: <<https://passapalavra.info/2015/08/105592/>>. Acesso em: 27 de janeiro de 2021.

4.7

EDUCAÇÃO COMO CAUSA E MÓVIMENTOS SOCIAIS

Helga Almeida

INTRODUÇÃO

Se há sociedade, haverá movimentos sociais. O associativismo entre pessoas participantes de um mesmo contexto e a mobilização destas em torno de causas comuns gera o que se entende como movimentos sociais. Os movimentos sociais geram “colas” sociais e promovem “solidariedade social” e coesão entre as pessoas, além de mobilizar ideias e valores e gerar saberes e aprendizado coletivo (GONH, 2014).

O objetivo central deste texto é que se entenda melhor como tem ocorrido a mobilização dos movimentos sociais e, principalmente, daqueles movimentos sociais que têm como causa a educação.

Para tanto, o texto disserta sobre as principais teorias dos movimentos sociais e descreve o que se entende como movimentos sociais na contemporaneidade. No próximo tópico explica como tem ocorrido a mobilização atual de movimentos a partir de redes. *A posteriori* discute o panorama histórico e os atores protagonistas das lutas dos movimentos sociais pela educação. Por fim, conclui e justifica a importância da atuação dos movimentos sociais na temática da educação.

TEORIAS DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

As obras de Marx são seminais para os estudos das possibilidades de organização social com o intuito de empreender transformações revolucionárias, sendo a protagonista a classe trabalhadora auto-organizada a partir de sindicatos, partidos e associações.

De fato, no início do século XX, os movimentos sociais contemplavam “apenas a organização e a ação dos trabalhadores em sindicatos” (GOSS; PRUDENCIO, 2004:75).

Já entre 1930 e 1960 a teoria da desmobilização social de Riesman e Adorno foi dominante acerca das possibilidades de atuação de grupos da sociedade. Nesta concepção “a mobilização coletiva eclodiria apenas como irracionalidade” (ALONSO, 2009:50), já que o “o individualismo exacerbado da sociedade moderna teria produzido personalidades narcísicas, voltadas para a autossatisfação e de costas para a política” (ALONSO, 2009:50).

Essa tese foi posta de lado pela mudança de panorama e o ressurgimento de mobilizações nas sociedades de massa, Estados Unidos e Europa, através do retorno do movimento operário e outros, como movimentos pelos direitos civis, movimentos feministas e movimentos pacifistas e ambientalistas.

A pesquisa sobre movimentos sociais ganha então espaço e se consolida nas academias da parte ocidental do mundo a partir da década de 1960. Segundo Maria da Glória Gohn isso ocorreu pela ascensão e ganho de visibilidade dos próprios movimentos sociais como “fenômenos históricos concretos” (GOHN, 1997:10). Com isso, “não incidentalmente a autonomia relativa ao campo conceitual desenvolveu-se paralelamente ao aumento da autonomia de formas não institucionais de ação coletiva em sistemas complexos” (MELUCCI, 1996:3).

A emergência das mobilizações coletivas na década de 60 e a rotinização do ativismo no globo marcaram de tal forma o momento histórico que “o próprio termo ‘movimentos sociais’ foi cunhado para designar

multidões bradando por mudanças pacíficas (“faça amor, não faça guerra”), desinteressados do poder do Estado” (ALONSO, 2009:49). Goss e Prudencio (2004) chamam atenção para os estudos de Alain Touraine em que ele sublinha que “os movimentos sociais seriam o próprio objeto da Sociologia” (GOSS; PRUDENCIO, 2004:75). No entanto “outros estudiosos do tema, como Alberto Melucci, por exemplo, questionam o conceito de movimentos sociais por considerá-lo reducionista, e empregam preferencialmente o de ações coletivas” (GOSS; PRUDENCIO, 2004:75).

A partir do ganho da centralidade dos movimentos sociais como objeto de pesquisa, algumas teorias importantes surgiram com o intuito de explicá-los.

Em 1970 na Universidade de Michigan começou a desenvolver a Teoria da Mobilização de Recursos (TMR), em que se defendia que a ação coletiva seria sim “fruto de um cálculo racional dos indivíduos sobre os custos e os benefícios que poderão advir em função da sua participação nas ações das quais participam” (PEREIRA, 2008:128). Sendo que a capacidade de mobilização dependeria “dos recursos, materiais (dinheiro e trabalho) ou não materiais (autoridade, crença, amizade, engajamento moral, *status*) que estarão disponíveis para os seus participantes” (PEREIRA, 2008:128).

Já a teoria de processos políticos “mantém o mesmo pressuposto teórico do individualismo metodológico”, mas procura lidar com “as determinantes e a intensidade das formas de ação colectiva” (PEREIRA, 2008:141) ou seja, diferentes contextos históricos exigirão diferentes repertórios de ação dos atores coletivos. “A relação se dá, portanto, entre a influência que exercem os contextos políticos sobre as possibilidades de mobilização dos movimentos, que devem assim desenvolver e utilizar repertórios de ação que sejam eficientes para o contexto histórico no qual estão inseridos” (PEREIRA, 2008:145).

A terceira teoria importante é a teoria dos enquadramentos. Ela distancia-se do individualismo metodológico das teorias anteriores e “tem como foco principal o contexto cultural em que os movimentos estão inseridos, levando também em consideração os sentimentos e as emo-

ções dos participantes da acção colectiva” (PEREIRA, 2008:155), sendo o principal interesse “a tentativa de compreensão do porquê os indivíduos participam de uma acção colectiva, como estes percebem as suas acções, quais os elementos morais e emocionais que fazem com que continuem participando dos processos de mobilização e, por último, como estes elementos culturais se tornam disponíveis para a acção” (PEREIRA, 2008:156).

Por fim há uma quarta teoria que se nomeia teoria dos novos movimentos sociais e que centra seus esforços em analisar o “surgimento de novos actores, valores e formas de acção colectiva resultantes das mudanças estruturais da sociedade capitalista” (PEREIRA, 2008:166). Os teóricos filiados a essa teoria “procuram diferenciar os movimentos sociais contemporâneos (com ênfase nos conflitos pelas definições culturais simbólicas) das formas históricas de conflitos de classe (centradas basicamente na luta pela conquista de bens materiais)” (PEREIRA, 2008:166).

MAS O QUE SÃO MOVIMENTOS SOCIAIS?

Fazendo um importante esforço de sintetização, Gonh (1997) coloca que:

Movimentos sociais são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo de força social na sociedade civil. As ações se estruturam a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em conflitos, litígios e disputas vivenciados pelo grupo na sociedade. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir dos interesses em comum. Esta identidade é amalgamada pela força do princípio da solidariedade e construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo, em espaços coletivos não institucionalizados. (GONH, 1997:251)

Sendo que o processo de surgimento de um movimento social surgiria, de modo geral, a partir das seguintes fases:

1. situação da carência ou ideias e conjunto de metas e valores a se atingir;
2. formulação das demandas por um pequeno número de pessoas (lideranças e assessorias);
3. aglutinação de pessoas (futuras bases do movimento) em torno das demandas;
4. transformação das demandas em reivindicações;
5. organização elementar do movimento;
6. formulação de estratégias;
7. práticas coletivas de assembleias, reuniões, atos públicos etc;
8. encaminhamento das reivindicações;
9. práticas de difusão (jornais, conferências, representações teatrais etc.) e/ou execução de certos projetos (estabelecimento de uma comunidade religiosa, por exemplo);
10. negociações com os opositores ou intermediários por meio dos interlocutores;
11. consolidação e/ou institucionalização do movimento. (GOHN, 1997:266)

Hoje, o que se vê é a continuidade do debate da temática, sendo que especialmente neste milênio o tema dos movimentos sociais retorna fortemente ao debate público internacional como objeto de estudo (GONH, 2011b), sendo que o retorno da centralidade do debate sobre movimentos sociais teria a ver com “a emergência do movimento anti-globalização, sob novas perspectivas – global ou transnacionais, como resposta ao avanço do neoliberalismo dos anos de 1990; lutas locais, comunitárias, e identitárias, a exemplo dos povos indígenas; e o ressurgimento de inúmeras ações cidadãs impulsionadas pelas novas políticas sociais públicas” (GOHN. 2011b:2).

O que se pode ver é que o arcabouço possível de movimentos sociais heterogeneizou-se e, na contemporaneidade, se nota a coexistência de “velhos”, “novos” e “novíssimos” movimentos sociais. Por “velhos” movimentos sociais entende-se aqueles clássicos, “formados pela classe trabalhadora” e que “tinham como demanda direitos para os trabalhadores e a conquista do Estado” (PEREZ; SOUZA, 2017:3). Por novos movimentos sociais entende-se aqueles ligados às lutas identitárias, ou seja, aqueles que têm motivações de ordem simbólicas e “voltadas para a construção ou o reconhecimento de identidades coletivas” (PEREZ; SOUZA, 2017:5). Esses “novos movimentos sociais teriam como características a fluidez (pois têm curta duração e são reversíveis), a horizontalidade e o apatidarismo” (PEREZ; SOUZA, 2017:5). Um exemplo seriam os movimentos criados durante o período da ditadura militar brasileira na década de 70. Por novíssimos movimentos sociais os estudiosos querem se referir àqueles que tem uma “lógica de afinidade”, na medida em que estão enraizados em autonomia e na descolonização, desenvolvendo, para tanto, novas formas de auto-organização (PEREZ; SOUZA, 2017:8). Por exemplo, o *Occupy Wall Street* e as Jornadas de Junho de 2013 no Brasil. Em relação à importância democrática de movimentos sociais, Marcus Abílio Pereira (2012) coloca que os movimentos sociais contemporâneos têm por papel “promover a democratização das relações sociais da sociedade civil, através da redefinição de papéis, normas, identidades (individuais e coletivas), conteúdo e modos de interpretação de discursos existentes nesta esfera” (PEREIRA, 2012:79) e “demandar mudança ou a manutenção do ambiente em que estão inseridos” (PEREIRA, 2012:79). Haveria ainda um ganho à cultura democrática do todo social advinda das atuações dos movimentos sociais, exatamente pela inovação que trazem em suas estruturas organizativas que se baseiam em participação e busca de consensos e horizontalidade (Pereira, 2012).

Além disso, é argumento central do autor que as democracias também se desenvolvem através dos conflitos, dado que os conflitos fazem com que determinadas temáticas venham à tona e começam a ser vistas no espaço público. Assim, os movimentos sociais, por explicitarem as

tensões que são próprias da política, permitem “um aprofundamento e uma radicalização dos ideais democráticos de justiça, participação e inclusão de determinados grupos na luta pelo reconhecimento e a tematização de novas demandas até então existentes ou silenciadas” (PEREIRA, 2012:80).

MOVIMENTOS SOCIAIS EM REDE

Segundo Gohn (2011b) as categorias de análise dos movimentos sociais mudam na década de 1990: se antes os trabalhos se debruçavam sobre cidadania e exclusão, no novo milênio os debates que protagonizam se atêm às redes sociais e à inclusão social.

Gohn (2008) também chama atenção para duas categorias-chaves que desde os 1990 vêm se destacando na análise dos movimentos sociais, a saber, “rede” e “mobilização social”. Os múltiplos efeitos da globalização fizeram com que no Brasil os grupos sociais organizados comesçassem a se articular em redes e a criar fóruns a partir dessas redes (GONH, 2008:446).

Especificamente sobre as organizações em rede, para Castells (2017) “os movimentos sociais foram e continuam a ser as alavancas da mudança social” (CASTELLS, 2017:189), mas hoje apresentam uma série de novas características comuns. Primeiro, aponta que eles “são conectados em rede de múltiplas plataformas”. Para isso, usufruem com centralidade da comunicação pela internet e pelos telefones celulares. Além disso, sua comunicação é multimodal e conectam-se *offline* e *online*, fazendo com que os movimentos, em geral, tenham como “base o espaço urbano, mediante ocupações e manifestações de rua”, enquanto “sua existência contínua tem lugar no espaço livre da internet” (CASTELLS, 2017:192). Os movimentos sociais formam, assim, uma rede de redes e muitas vezes não têm um centro identificável, no entanto, conseguem conservar as “funções de coordenação, e também de deliberação, pelo inter-relacionamento de múltiplos núcleos” (CASTELLS, 2017:192). Apesar dos movimentos sociais contemporâneos atuarem sobremaneira no ambiente

online, para Castells (2017) eles só “se tornam um movimento ao ocupar o espaço urbano” (CASTELLS, 2017:192), fazendo surgir um “híbrido de cibernética e espaço urbano” (CASTELLS, 2017:193).

Os movimentos sociais em rede compreendem agora uma forma espacial de ampla autonomia, autonomia esta advinda da “capacidade de se organizar no espaço livre das redes de comunicação” (CASTELLS, 2017:193). Além disso, esses movimentos têm peculiaridades como: serem ao mesmo tempo locais e globais; terem um “tempo atemporal”; serem virais; não terem liderança – dado que a “horizontalidade das redes favorece a cooperação e a solidariedade, ao mesmo tempo que reduz a necessidade de liderança formal” (CASTELLS, 2017:195); serem autorreflexivos; não serem, a princípio, violentos; terem muitas demandas e por isso não costumarem ser programáticos; serem voltados para a mudança dos valores da sociedade.

Na contemporaneidade movimentos sociais de fato atuam por meio de “redes sociais, locais, regionais, nacionais e internacionais ou transnacionais, e utilizam-se muito dos novos meios de comunicação e informação, como a internet” (GONH, 2011a:336) e, dessa forma, constroem um “agir comunicativo” habermasiano, dado que novos saberes são fruto exatamente dessa comunicabilidade (GONH, 2011a).

Segundo Gonh (2014), apesar de o conceito de “rede” não ser novo, é na atualidade que o conceito de “rede social” ganha importância maior até que o próprio conceito de movimento social. De fato, a rede caracteriza-se por “articular a heterogeneidade de múltiplos atores coletivos em torno de unidades de referências normativas, relativamente abertas e plurais (SCHERER-WARREN, 2008:515), sendo que, para Gonh (2014), as principais associações e organizações da sociedade civil voltadas para ações coletivas são: os movimentos sociais; as organizações não governamentais (ONGs), entidades assistenciais e entidades do mundo empresarial articuladas no Terceiro Setor; os fóruns, plenárias e articulações nacionais e transnacionais; e os conselhos gestores de projetos, programas ou políticas sociais (GONH, 2014).

Dentro dessa lógica, Gonh (2014) ressalta dez grandes eixos temáticos onde localizam-se as lutas contemporâneas, são esses: 1) Movimentos sociais ao redor da questão urbana; 2) Movimentos em torno da questão do meio ambiente: urbano e rural; 3) Movimentos identitários e culturais: gênero, etnia, gerações; 4) Movimentos de demandas na área do direito; 5) Movimentos ao redor da questão da fome; 6) Mobilizações e movimentos sociais na área do trabalho; 7) Movimentos decorrentes de questões religiosas; 8) Mobilizações e movimentos rurais; 9) Movimentos sociais no setor de comunicações; 10) Movimentos sociais globais.

Especificamente dentro das redes formadas em torno das questões urbanas estão três sub-eixos temáticos principais: “1) movimentos sociais nucleados pela questão da moradia; 2) movimentos contra a violência urbana; 3) movimentos sociais em áreas sociais e prestação de serviço públicos” (GONH, 2014:36), sendo que os movimentos sociais pela educação, que são o tópico que mais interessa este módulo, estariam contidos no terceiro sub-eixo.

Especialmente sobre os movimentos sociais da educação é importante ter em mente que eles envolvem diversas camadas de debates, e que se pode definir como questões centrais no estudo da relação dos movimentos sociais com a educação os tópicos: “participação, cidadania e o sentido político da educação” (GONH, 2014:46). Assim, as lutas pela educação envolvem “a luta por direitos e são parte da construção da cidadania” e “abrangem questões tanto de conteúdo escolar quando de gênero, etnia, nacionalidade, religiões, portadores de necessidades especiais, meio ambiente, qualidade de vida, paz, direitos humanos, direitos culturais” (GONH, 2014:46).

Enfim, as conexões entre movimento social e educação consolidaram-se a partir de ações práticas de movimentos e grupos sociais, sendo possível perceber duas formas principais: “na interação dos movimentos em contato com instituições educacionais, e no interior do próprio movimento social, dado o caráter educativo de suas ações” (GONH,2014:334).

MOVIMENTOS SOCIAIS E EDUCAÇÃO: LUTAS E ATORES

Quando feita uma análise histórica, se vê que os movimentos pela educação foram marcantes historicamente, principalmente levantando debates acerca da participação, cidadania e o sentido da educação (GOHN, 2016a, 2016b), como salientou-se acima, sendo que delas derivam-se questões maiores como a própria luta por direitos e a luta pela cidadania. Além disso, é importante salientar que não só de conteúdo escolar vive a luta pela educação; outras tantas interseccionalidades temáticas estão fortemente ligadas aos movimentos que encampam os movimentos pela educação, como os debates acerca dos tópicos “gênero, etnia, qualidade de vida, paz, direitos humanos, direitos culturais” (GONH, 2016a:9).

Além disso, dado que o processo educativo envolve diversos atores dentro e fora das comunidades escolares, forma-se em torno da educação a chamada comunidade educativa. Compondo esta comunidade educativa está a “comunidade escolar propriamente dita, composta pelos professores e especialistas (de apoio, coordenadores e orientadores pedagógicos), alunos, pais, funcionários e todo o *staff* administrativo da gestão interna (diretores, supervisores)” (GONH, 2001:90). Soma-se a eles uma comunidade externa às escolas (Secretarias de Estado, Delegacias Regionais de Ensino e outros representantes da sociedade civil organizada)” (GONH, 2001:90). Existe ainda outra parte importante que é a comunidade do entorno da unidade escolar, composta por “organizações da sociedade civil que tratam de questões que dizem respeito à escola, ou seja: movimentos sociais, sindicatos, associações religiosas, organizações não governamentais (ONGs) que atuam no Terceiro Setor, organizações de empresários etc.” (GONH, 2001:90).

Além disso é possível sublinhar dois campos principais de demandas nas lutas dos movimentos pela educação, aquele que tem a ver com

a educação formal (escolar) e aquele que tem a ver com a educação não formal. No caso do primeiro, as questões têm tido grande visibilidade e são protagonizadas principalmente pelos profissionais da educação, via “associações de classe e sindicatos, na forma clássica – greves, manifestações com carros de som, extensas pautas e jornadas de negociações” (GONH, 2016a:9). Já o debate feito no segundo campo, o informal, gira em torno de debates acerca da “aprendizagem advinda da experiência ou de ações mais estruturadas, com alguma intencionalidade, objetivando a formação das pessoas em determinado campo de habilidade, fora das grades curriculares” (GONH, 2016a:9).

Dessa forma, entende-se que o conceito de educação é um tanto quanto amplo e não se limita aos processos de aprendizagem que se dão somente no interior de unidades escolares. Gonh (2001) vai apontar que processos de ensino-aprendizagem acontecem no cotidiano do mundo, da vida, dos processos interativos e comunicacionais dos homens e das mulheres, no dia a dia, para resolverem seus problemas de sobrevivência.

Especificamente no Brasil diversos movimentos sociais ligados à educação estiveram muito ativos ao longo da história.

Maria de Fátima Rosar (2011) chama atenção para a existência de movimentos, adjetivados por ela como “virtuosos”, que coordenaram teoria e a prática da educação e os movimentos sociais em 1970 no Brasil, principalmente no combate à ditadura militar. Já nos anos 1980, o engajamento de educadores e estudantes nos movimentos sociais se deslocou para as frentes de ação que se esforçavam para a reconstrução do regime democrático brasileiro através de grupos organizados como

sindicatos, partidos, centrais sindicais, movimentos de trabalhadores do campo, entre outros, destacando-se o MST (Movimento dos Sem Terra), Movimento Eclesial de Base, entidades classistas, científicas e culturais e articulações diversificadas de estudantes, professores e técnicos administrativos, em nível local, regional e nacional, tais como a UNE (União Nacional dos Estudantes), ANDES (Associação Nacional de Docentes de

Ensino Superior), CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), FASUBRA (Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras) e entidades representativas de outras categorias de trabalhadores do setor público (ROSAR, 2011:145-146).

Na década de 1980, por sua vez, viu-se o florescer do pensamento pedagógico crítico no Brasil, resultado das crises do capitalismo vividas pelo país e do processo de endividamento adquirido de empréstimos de organismos internacionais (FMI, BIRD). Com isso originaram-se os debates sobre as problemáticas do liberalismo e do capitalismo, o que gerou um momento de formulação de propostas contra-hegemônicas para a educação (ROSAR, 2011).

Na verdade, pôde-se ver movimentos sociais pela educação desde as lutas estudantis de 1960, nas Diretas Já em 1984, nos Caras Pintadas em 1992 e nos movimentos organizados pela União Nacional dos Estudantes atualmente (GOHN, 2016).

Pensando em fóruns específicos que discutiam educação, foram os Movimentos de Educação Popular que estiveram muito presentes nos espaços dos sindicatos e influenciaram o Fórum Nacional de Luta Pelas Escolas até a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (1996). Com as reformas neoliberais do fim dos 1990 e começo dos 2000, Gohn (2016) salienta que outras pautas emergiram e debates sobre “falta de vagas, filas para matrículas, resultados de exames nacionais, progressões contínuas, deslocamento de alunos de uma mesma família para diferentes escolas, atrasos nos repasses de verbas para merendas escolares, denúncias de fraudes no uso dos novos fundos de apoio à educação” (GOHN, 2016a:13), “evasão escolar, crise econômica, desemprego das famílias, são cada vez mais presentes nos debates colocados pelos Movimentos de Educação Popular” (GOHN, 2016a:13). O Movimento pelas Creches, importante na década de 1970 e institucionalizado em 1980, também se destacou no Brasil e tinha como mote a falta de vagas para crianças de 0 a 6 anos, dado que a Constituição de 88 não universalizou essa demanda. Outro movimento de destaque foi o Movimento da Infância, que

se preocupou especificamente com as crianças e adolescentes em situação de rua e teve grande apoio das pastorais católicas. O EJA, Educação de Jovens e Adultos, é outra iniciativa que tem como matriz fundadora os movimentos de educação popular dos anos 1960 com foco na luta pela educação de jovens e adultos, sendo o MOVA (Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos) uma das ações do EJA. Foi também marcante o Movimento das Escolas Comunitárias, que se iniciou em Recife em 1942 e ainda permanece presente em alguns estados brasileiros, com o objetivo inicial de levar escolas a lugares que ainda não as tinham, majoritariamente nas periferias (GONH, 2016a). Outra conquista dos movimentos sociais para a educação foi a ampliação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), criado em 1998 para distribuir recursos federais para o ensino fundamental, com a criação do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação).

No século XXI, Gonh (2016a) chama atenção para a entrada de novos atores no cenário das mobilizações e ações coletivas no campo da educação, incentivadas pela Lei do Voluntariado (Terceiro Setor) em 1990 e pela criação de novos fundos e projetos que interconectavam sociedade civil à rede pública de ensino, são esses as Fundações e entidades do Terceiro Setor. A partir daí alguns movimentos e ações importantes surgiram no século XX como resultantes dessa articulação entre sujeitos políticos diversos e, agora, com a estratégia de organizar-se com um foco específico, como a “Campanha Nacional de Direitos da Educação”, as movimentações por cotas na Universidade (que levaram à criação do Prouni), o “Fala Preta”, as “escolas dos Quilombolas”, a “Universidade da Cidadania Zumbi dos Palmares”. Além disso o “Compromisso Todos pela Educação” e a “Campanha Nacional de Direitos da Educação (CNDE)” são exemplos de como o Terceiro Setor passou a atuar no debate da educação. (GONH, 2016a).

Especificamente sobre o Terceiro Setor, desde os anos 1990, ele passa a desempenhar um papel de intermediação importante entre estado e

Sociedade, papel esse que anteriormente era ocupado por movimentos sociais populares, sindicatos e ONGs combativas (GONH, 2001). No entanto, o Terceiro Setor também tem um caráter contraditório, dado que atuam muitas vezes a partir de uma lógica do mercado, ou seja, pensando só nos resultados e questionando pouco os aspectos estruturais da exclusão (GONH, 2001).

Pode-se por fim levantar alguns eixos de demandas dos movimentos sociais no campo da educação formal e informal. Segundo Gonh (2011a), na educação formal salientam-se as lutas pelo acesso; demandas por vagas nas escolas de educação infantil; aumento de vagas na escola de ensino básico; escola pública de qualidade; gestão democrática da escola; valor das mensalidades nas escolas particulares; políticas públicas que priorizem a educação com suportes orçamentários adequados; realização de experiências alternativas; luta dos professores e demais profissionais da educação por melhores condições de trabalho e salários; luta dos estudantes por vagas, condições, mensalidades, refeitórios e moradia; lutas contra a discriminação; ensino técnico; programas contra o analfabetismo; educação de jovens e adultos; projetos pedagógicos que respeitem a cultura local; alterações na relação da escola com a comunidade local (GONH, 2011a:349-350).

Já na área da educação não formal, os principais eixos estão localizados em: trabalhos nos sindicatos; trabalho com os movimentos sociais; trabalhos na área da ação social comunitária (GONH, 2011a:351) e também se desenvolvem em espaços como comunidades carentes; mobilização de recursos da comunidade por meio da implantação de programas e projetos sociais; movimentos étnico-raciais; movimentos de gênero; movimentos culturais de jovens; mobilizações e protestos contra guerra, pela paz; movimentos de solidariedade e apoio a programas com meninos e meninas de rua, adolescentes que usam drogas, portadores de HIV, portadores de necessidades especiais; movimento pela infância; movimentos pela preservação ou construção de condições para o meio ambiente local, regional, nacional e global (GONH, 2011a:352).

CONCLUSÃO

Na contemporaneidade é corriqueiro ouvir indivíduos dizendo que vários problemas sociais estariam resolvidos se houvesse o investimento robusto e contínuo em educação. Obviamente a questão não é tão simples, problemas sociais têm múltiplos fatores explicativos, desde variáveis que têm a ver com a formação do Estado, como as raízes da construção da sociedade (no caso do Brasil, racismo, machismo, elitismo etc.), até a qualidade da democracia, a economia, o mercado de trabalho, as relações externas e outros inúmeros fatores que também passarão pelo que determinado país se torna e se tornará. No entanto, é verdade que a educação está entre as variáveis importantes que influenciam o que um país será no futuro.

O problema é que a educação, mais do que uma política de governo, é uma política de Estado. E, portanto, para que a educação se desenvolva satisfatoriamente, deve haver um pacto social relacionado ao entendimento de que ela é crucial ao progresso da nação.

A necessidade da construção de um pacto social para a educação se deve ao fato de políticas públicas para a educação apresentarem resultados lentos aos olhos de muitos gestores mais apressados, o que pode os seduzir a não investir em políticas para a educação, já que talvez os frutos do investimento que fizerem serão colhidos num futuro em que eles não mais ocupem as cadeiras do poder.

Por aí se demonstra a importância dos movimentos sociais que militam pela educação. São eles que exercem o controle social e a pressão popular ao longo do tempo e relembram aos governos, atores transitórios, que a educação é temática que não pode ser deixada de lado em momento algum e, assim, relembram que o compromisso pela educação tem que ser um tratado de todos que se importam com o futuro da nação.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*: revista de cultura e política, n. 76, p. 49-86, 2009.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

GOHN, Maria da Glória. Educação, trabalho e lutas sociais. In. GENTILI, P.; FRIGOTO, G. (org.). **A cidadania negada: Políticas de inclusão na educação e no trabalho**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. *Caderno CRH*, v. 21, n. 54, p. 439-455, 2008.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 47, p. 333-361, 2011a.

GOHN, Maria da Glória. Teorias dos movimentos sociais: o debate contemporâneo. **XV Congresso Brasileiro de Sociologia**, 2011b.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2014.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos pela educação no Brasil. *Crítica Educativa*, v. 2, n. 1, p. 9-20, 2016a.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais e lutas pela educação no Brasil: experiências e desafios na atualidade. **Anais da Reunião Científica Regional da ANPED**, 2016b.

GOSS, Karine Pereira; PRUDENCIO, Kelly. O conceito de movimentos sociais revisitado. *Em Tese*, v. 1, n. 2, p. 75-91, 2004.

MELUCCI, A. **Challenging codes – collective action in the information age**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

PEREIRA, Marcus Abílio. **Cyberativismo e democracia. Movimentos sociais e novos repertórios de ação**. Tese de doutorado. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2008.

PEREIRA, Marcus Abílio. Movimentos sociais e democracia a tensão necessária. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, n. 1, p. 68 – 87, junho 2012.

PEREZ, Olívia Cristina; SOUZA, Bruno. Velhos, novos ou novíssimos movimentos sociais? As pautas e práticas dos coletivos. *Anais do 41º Encontro Anual da ANPOCS*, 2017.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. Educação e movimentos sociais: avanços e recuos entre o século XX e o século XXI. *Educação em Revista*, v. 12, n. 2, p. 145-162, 2011.

SCHERER-WARREN, I. Redes de movimentos sociais na América Latina. *Caderno CRH – Revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA*, vol. 21, n. 54., p. 505-517, 2008.

Elementos externos

BARROS, Zelinda. Democratizar o acesso à educação em territórios privativo do ciberespaço. In SANTIAGO, Ana Rita et al. *Descolonização do conhecimento no contexto afro-brasileiro*. Cruz das Almas/BA : UFRB, 2017 https://www.researchgate.net/profile/Zelinda_Barros3/publication/328964931_Democratizar_o_acesso_a_educacao_em_territorios_privativos_do_ciberespaco/links/5bed8c2a92851c6b27c232ca/Democratizar-o-acesso-a-educacao-em-territorios-privativos-do-ciberespaco.pdf

Debates Brasilianas.org – Movimentos Sociais e o mundo virtual (TV Brasil) 24.08.2015. Debate com o jornalista Luis Nassif e os estudiosos Maria da Glória Gonh, Pablo Ortellado e Allan da Rosa. <https://www.youtube.com/watch?v=QAmXiVavNOY> (Vídeo)

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 95-101, 2011.

HANSEN, Jaqueline Resmini; FERREIRA, Maria Alice Silveira. Da polarização à busca pelo equilíbrio: as relações entre internet e participação política. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 9, n. 1, 2018.

Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional (LDB): http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm

NEXO JORNAL. *Quem foi Paulo Freire. E seu trabalho como professor*: <https://www.youtube.com/watch?v=VjjV8ROzMho>

Plano Nacional de Educação: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm

PRETTO, Nelson De Luca; SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. *Além das redes de colaboração: internet, diversidade cultural e tecnologias do poder*. Edufba, 2008.

RODA VIVA. Manuel Castells. A sociedade em rede 1999. <https://www.youtube.com/watch?v=TaXeu4k4OJE>

SANTIAGO, Ana Rita et al. *Descolonização do conhecimento no contexto afro-brasileiro*. Cruz das Almas: UFRB, 2017.

SILAME, Thiago Rodrigues; MARTINS JÚNIOR, Hernani; FONSECA, Agnaldo Henrique Silva. O efeito das cotas: desempenho acadêmico dos estudantes cotistas da universidade Federal de Viçosa – Campus Rio Paranaíba. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 33, 2020.

4.8 OPINIÃO PÚBLICA E PESQUISAS DE OPINIÃO

Hilton Fernandes

INTRODUÇÃO

É possível definir pesquisa como a busca por informações e conhecimento. Essa busca precisa ter como finalidade a solução de um problema, que deve ser claramente definido por quem executa a pesquisa.

A simples ação de se informar sobre um produto que se pretende adquirir é considerada pesquisa. Quando um consumidor procura o melhor preço de um produto ou compara a qualidade de seus concorrentes ele está pesquisando informações no intuito de resolver um problema: qual a melhor escolha diante das opções fornecidas.

No meio científico as pesquisas também são realizadas para adquirir maior conhecimento sobre o objeto de estudo. No entanto, há formas bem estabelecidas de fazer essas pesquisas, com normas técnicas e boas práticas a serem seguidas desde a formulação dos instrumentos de coleta até as análises dos resultados.

As pesquisas de opinião pública são uma ferramenta de busca de informações e possuem como principal finalidade o acompanhamento das percepções da população acerca de temas específicos. Suas aplicações são diversas:

- para o meio acadêmico, são a principal referência sobre as opiniões da população sobre os temas estudados;
- para as empresas, são usadas para avaliação de imagem e reputação da marca e de produtos;
- para a administração pública, são de grande utilidade para avaliação das políticas desenvolvidas pela gestão;
- para as campanhas eleitorais, são fundamentais para conhecer as demandas dos eleitores, suas preferências e acompanhar a intenção de voto.

No entanto, o conceito de opinião pública não é simples de definir. Diferentes autores propõem conceitos que vão desde uma visão mais ampla sobre a opinião pública até o questionamento da própria existência desse fenômeno.

O extenso debate sobre o conceito de opinião pública inclui versões históricas como a de Rousseau, em que a opinião pública envolve a “participação popular nas coisas de interesse público” (ANDRADE, 1964), ou a crítica de Walter Lipmann, para quem a opinião pública não reflete necessariamente um debate racional, sendo fortemente influenciada pela comunicação de massa (LIPPMANN, 2010).

Em um sentido mais amplo, a opinião pública poderia ser formada a partir da coleção de opiniões individuais. Essa formulação confere ao conceito uma natureza mais genérica, ao considerar que qualquer soma de opiniões se traduziria no que seria chamado de opinião pública (FIGUEIREDO e CERVELLINI, 1995).

Por outro lado, Pierre Bourdieu (BOURDIEU, 1983) contesta a própria existência do conceito de opinião pública, uma vez que esta não seria necessariamente pública. As pesquisas de opinião, para este autor, forjariam artificialmente uma “opinião pública” que não leva em conta a diferença de valor nas opiniões de diferentes pessoas, o fato de algumas pessoas serem incapazes de expressar opinião e a influência das pesquisas ao apresentarem questões formuladas de modo a restringir as respostas.

De fato, as pesquisas de opinião pública representam o principal meio de mensuração da opinião pública, conferindo ao pesquisador um certo poder ao permitir que ele defina quais temas serão abordados na pesquisa, como serão tratadas as questões e quais análises serão feitas. A divulgação dos resultados pela mídia reforçaria este poder, uma vez que a formulação dada pelo pesquisador às questões poderia influenciar a opinião de outras pessoas.

Outra forma de entender a opinião pública é a expressão do pensamento da maioria de um determinado grupo de pessoas, também aferido por pesquisas de opinião pública. Neste sentido, a opinião pública não seria fruto do debate racional entre as pessoas em busca de um consenso. Pelo contrário, a expressão capturada pelas pesquisas destacaria a opinião da maioria sem indicar o peso das opiniões contrastantes.

Para facilitar a compreensão das pesquisas de opinião pública para os fins deste texto, o conceito adotado é amplo, considerando-a como a busca de informações sobre as opiniões de um determinado público. Leva-se em conta que o principal foco do texto é a discussão sobre pesquisas eleitorais, nas quais a opinião de cada eleitor possui o mesmo peso, pois equivale a um voto.

MÉTODOS DE PESQUISA

Os métodos de pesquisa de opinião pública podem ser categorizados em pesquisas quantitativas, que buscam quantificar os resultados obtidos, e pesquisas qualitativas, que têm como característica o aprofundamento dos temas estudados.

A pesquisa quantitativa é um método estruturado para coleta de informações. É um tipo de pesquisa conclusiva, baseada em um processo de investigação formal. Sua principal característica é o uso de amostras para quantificar e generalizar os resultados.

Os resultados mais simples das pesquisas quantitativas são demonstrados por meio de tabelas e gráficos com porcentagens ou cruzamentos básicos, mas também permitem análises estatísticas mais profun-

das, como testes de regressão e análises fatoriais. É o tipo de pesquisa mais comum no meio acadêmico e o mais encontrado em conteúdos jornalísticos.

O instrumento de coleta utilizado é um questionário estruturado, com questões que podem ser fechadas – ou seja, com possibilidades de respostas pré-definidas – ou abertas, em que o respondente pode oferecer conteúdo espontâneo.

No momento de formular o questionário o pesquisador precisa se certificar de que todas as questões necessárias para a pesquisa estão sendo feitas. Ao mesmo tempo, deve evitar o excesso de perguntas, que pode prejudicar a fluidez da entrevista. Perguntas motivadas por simples curiosidade devem ser retiradas do questionário pois, além de torná-lo mais extenso, podem provocar vieses nos resultados.

O pesquisador também precisa ter cuidado com o problema do efeito de ordem das questões, uma vez que uma pergunta pode influenciar as respostas seguintes no questionário. É comum que uma pergunta que traz informações sobre um determinado tema influencie as respostas de quem não possuía conhecimento prévio sobre ele.

Como exemplo de efeito de ordem nas pesquisas há o caso da pergunta sobre intenção de voto espontânea, em que o entrevistado pode indicar qualquer nome em quem pretende votar, e a pergunta sobre intenção de voto estimulada, em que o entrevistado é apresentado a uma lista de candidatos e deve escolher um nome desta lista. Para evitar a influência da lista de nomes, a pergunta sobre a intenção de voto espontânea é feita sempre antes da pergunta estimulada.

O questionário deve ser aplicado com o máximo de padronização possível, ou seja, cada entrevistador deve buscar realizar as entrevistas sempre da mesma forma, sem alterar a sequência das questões e sem emitir suas próprias opiniões, com o intuito de evitar vieses nas respostas.

A coleta na pesquisa quantitativa pode ser feita pessoalmente, com entrevistas domiciliares ou em pontos de fluxo, ou por meio de comunicação telefônica ou eletrônica. Também podem ser feitas por autopreen-

chimento, quando o próprio entrevistado preenche um formulário com as questões. Cada método possui suas vantagens e desvantagens e podem até mesmo capturar diferentes resultados.

As entrevistas pessoais domiciliares são ideais para questionários mais longos, em que há a necessidade de ocupar mais tempo do entrevistado ou apresentar materiais de estímulo para as respostas. Entrevistas pessoais em pontos de fluxo são realizadas em locais de grande movimento, nos quais se podem encontrar moradores de diferentes regiões do local estudado. São indicadas para questionários mais simples e de rápida aplicação.

Entrevistas telefônicas possuem a vantagem de serem mais dinâmicas e de aumentar a chance de alcançar diferentes públicos. O ideal é que sejam utilizadas para questionários mais simples, mas também são adotadas quando o público-alvo é de difícil acesso. O mesmo ocorre com as entrevistas por meio eletrônico, seja por voz, texto ou videoconferência.

O autopreenchimento é uma técnica bastante utilizada em páginas eletrônicas na internet, em que o próprio entrevistado responde às questões sem intermediação de um entrevistador. Sua principal vantagem é o baixo custo de implementação, mas há dificuldades em controlar a amostra e o retorno de respostas costuma ser baixo.

A decisão pelo método de coleta deve considerar, além do tamanho do questionário, o custo de aplicação, o tempo disponível para a coleta e, principalmente, o tipo de amostra que será utilizado.

Como a principal característica da pesquisa quantitativa é o uso de amostras, é fundamental ter atenção a esse processo. Pode-se definir amostra como uma parte de um todo. No caso das pesquisas de opinião pública, uma amostra é representada por uma parcela da população estudada.

As amostras podem ser probabilísticas ou não probabilísticas. Nas amostras probabilísticas, os indivíduos da população estudada são escolhidos aleatoriamente e todos têm chance igual de serem sorteados para responder à pesquisa. Já na amostra não probabilística, os indivíduos são selecionados por diferentes métodos que alteram a chance

de cada indivíduo ser escolhido. Os principais métodos de seleção para amostras não probabilísticas são a intencional, por conveniência e por quotas.

Para as amostras probabilísticas é possível calcular a margem de erro. Para isso, é preciso considerar o tamanho da amostra, as porcentagens obtidas e a margem de confiança desejada (normalmente 95%).

As pesquisas eleitorais no Brasil utilizam principalmente o tipo de amostra não probabilística, sendo mais comum a amostra por quotas. Desse modo, não seria permitido calcular a margem de erro. No entanto, a lei eleitoral exige que as pesquisas divulgadas em anos com eleições sejam registradas na página eletrônica do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), incluindo os dados referentes à margem de erro, independentemente do método adotado. Para esses casos, é utilizada a mesma fórmula para cálculo da margem de erro em amostras probabilísticas, mesmo que formalmente essa prática não seja aceita.

A análise de uma pesquisa quantitativa varia de acordo com seus objetivos, mas os resultados mais básicos são os descritivos, como frequências e médias. Também são realizados cruzamentos entre os resultados das questões e características sociodemográficas, como sexo, idade e renda.

Diferentemente da pesquisa quantitativa, a pesquisa qualitativa é um método não estruturado para coleta de informações. É um tipo de pesquisa exploratória, baseada em um processo de investigação informal. Seu principal objetivo é aumentar o conhecimento sobre uma situação ou problema.

A pesquisa qualitativa não é conclusiva e não permite generalizações. Seus resultados servem para definir melhor um problema ou objeto de estudo e identificar ou esclarecer questões a serem investigadas em uma pesquisa quantitativa. Também é bastante utilizada em campanhas eleitorais para desenvolver hipóteses, testar peças de comunicação e apresentar soluções ou cenários aos grupos de eleitores.

Existem diferentes métodos de coleta de informações para as pesquisas qualitativas. Entre os métodos mais comuns, estão as entrevistas em profundidade, as discussões em grupo e as observações.

As entrevistas em profundidade são realizadas individualmente entre o entrevistador e o entrevistado e se caracterizam por conversas informais em que são abordados os temas de interesse do pesquisador. São entrevistas que podem levar de 30 minutos a 2 horas, dependendo da quantidade de informações tratada. Sua finalidade é aprofundar o conhecimento sobre os temas estudados e são indicadas principalmente em situações de difícil acesso ao público investigado, populações reduzidas e para tratar de questões de difícil abordagem.

Os grupos de discussão, também conhecidos como grupos focais, caracterizam-se por conversas informais entre participantes previamente selecionados. Essas conversas são conduzidas por uma pessoa responsável por moderar o grupo e direcionar as discussões para tratar dos temas de interesse da pesquisa, normalmente relacionados em um roteiro de referência. Os grupos reúnem de seis a doze pessoas durante um período que varia de 1 hora e meia a 2 horas. Sua finalidade é aprofundar o conhecimento e a quantidade de informações sobre os temas abordados em uma situação de troca de opiniões entre os participantes. Este método é indicado, entre outros casos, em pesquisas que precisam extrair informações mais subjetivas e quando é importante o confronto de ideias.

A pesquisa qualitativa por observação é realizada por meio da observação dos eventos, fenômenos ou público a ser estudado. Pode ser classificada como participativa, quando o pesquisador se envolve com o objeto de estudo, ou não participativa, quando há apenas a observação. É um tipo de pesquisa indicada para casos em que há pouco conhecimento sobre o tema estudado ou quando os fenômenos sociais são o foco da pesquisa.

PESQUISAS ELEITORAIS

As pesquisas eleitorais são pesquisas de opinião pública que buscam levantar o posicionamento de um determinado eleitorado acerca de temas relacionados às eleições. O principal resultado dessas pesquisas é a intenção de voto, mas é comum a inclusão de perguntas para medir a avaliação de governo, o conhecimento dos candidatos, a imagem dos candidatos, os principais problemas do local (cidade, estado ou país), o voto em eleições anteriores e a preferência partidária. Também são aferidas informações sociodemográficas como sexo, idade, escolaridade, religião, renda, entre outras.

As pesquisas eleitorais mais conhecidas são as divulgadas pela imprensa e normalmente possuem foco na intenção de voto dos candidatos. Entretanto, há uma grande quantidade de pesquisas que nunca são divulgadas por fazerem parte das estratégias das campanhas eleitorais. Essas pesquisas vão muito além da avaliação da intenção de voto e têm como finalidade apoiar decisões para orientar a comunicação, a relação com os adversários e até mesmo o posicionamento político do candidato diante de determinadas questões.

No interior das campanhas eleitorais, essas pesquisas são utilizadas para medir, entre outras coisas, as demandas dos eleitores, a relação entre principais problemas do local e a capacidade de resolução pelos candidatos, a relação entre imagem dos candidatos e seu nível de conhecimento, as preferências políticas dos eleitores e a importância dos apoiadores.

Não existe uma regra sobre qual tipo de pesquisa deve ser feito primeiro em uma campanha eleitoral, porém, é comum que a pesquisa qualitativa seja a base de informações para o desenvolvimento das pesquisas seguintes. Com uma pesquisa qualitativa é possível conhecer melhor a visão do eleitorado a respeito das principais candidaturas e identificar pontos que podem ser tratados em pesquisas quantitativas.

Por ser uma ferramenta que depende de recursos financeiros para ser aplicada, a pesquisa eleitoral deve ser planejada de acordo com a realidade de cada campanha. Campanhas com muitos recursos costumam utilizar as pesquisas desde a definição do candidato, testando quais nomes possuem melhor desempenho ou potencial de vitória. Campanhas com menos recursos procuram utilizar suas pesquisas em momentos-chaves, na pré-campanha e durante a campanha.

Segundo a autora Sílvia Cervellini (CERVELLINI, 2008), as pesquisas podem ser utilizadas em diferentes momentos de uma campanha eleitoral, com finalidades diversas. Em uma primeira fase, sua principal função é mapear o contexto social e político, conhecer o eleitorado e suas aspirações. Na segunda fase as pesquisas podem ser utilizadas para medir as fraquezas e forças dos candidatos, identificar os melhores posicionamentos políticos e subsidiar a linha de comunicação. A terceira fase é marcada principalmente pelo monitoramento das intenções de voto e avaliação das ações adotadas pela campanha.

Em uma situação ideal, em que a campanha conta com recursos para fazer pesquisas, em cada fase podem ser utilizados diferentes métodos para colaborar com a campanha eleitoral. Para a definição do candidato, por exemplo, podem ser utilizadas pesquisas qualitativas para avaliar o conhecimento e a imagem de cada nome, testar cenários com possíveis apoiadores e identificar os principais pontos fortes e fracos dos candidatos. Em seguida, uma pesquisa quantitativa pode ser realizada para mensurar a intenção de voto desses candidatos em diferentes cenários e relacionar os resultados ao nível de conhecimento dos nomes apresentados. Outras informações quantitativas, como a imagem dos concorrentes e as demandas da população se complementam para identificar o potencial dos candidatos para a eleição estudada.

Em um segundo momento, na pré-campanha, são realizadas as pesquisas que fornecerão a base para o planejamento da campanha. Para isso são testadas linhas de comunicação, propostas e posicionamentos dos candidatos, além da importância dos apoiadores e grupos políticos. Novamente, as pesquisas qualitativas servem como base para esses tes-

tes, que podem ser avaliados posteriormente em uma pesquisa quantitativa, com o objetivo de medir o quanto os achados da pesquisa qualitativa se refletem no restante da população.

Finalmente, durante a campanha eleitoral propriamente dita, são realizadas pesquisas para avaliação da comunicação e acompanhamento da intenção de voto. Nesse momento as pesquisas qualitativas são úteis para identificar eventuais incompreensões nos materiais de comunicação antes mesmo de sua divulgação, evitando que mensagens incorretas cheguem aos eleitores. As pesquisas quantitativas são realizadas para acompanhar a intenção de voto e sua relação com temas da campanha, como ataques dos adversários e desempenho do candidato em debates.

Ainda durante a campanha eleitoral, pesquisas qualitativas são muito aplicadas para avaliar o desempenho da comunicação dos candidatos. Grupos de discussão podem ser realizados para assistir às propagandas divulgadas e identificar quais mensagens são mais bem absorvidas, quais candidatos se saíram melhor e se houve alguma mudança na intenção de voto ou nas preferências dos participantes.

Um método utilizado principalmente para acompanhar os debates televisivos é um tipo de pesquisa qualitativa com um grande grupo de participantes, entre 30 e 40 pessoas, para quem são distribuídos aparelhos para medição de aprovação do que estão assistindo na TV. Conforme os candidatos se pronunciam, os participantes podem indicar o nível de aprovação no aparelho. Os dados são capturados por um sistema informatizado que apresenta os resultados em gráficos com medidas do quanto a fala de cada candidato é aprovada ou rejeitada.

Outra ferramenta bastante utilizada em campanhas de grandes dimensões, como disputas presidenciais, estaduais ou em grandes cidades, é o *tracking*, um tipo de pesquisa quantitativa realizada diariamente para acompanhar as mudanças no posicionamento dos eleitores durante a campanha eleitoral.

O *tracking* utiliza pequenas amostras diárias que são agregadas em uma média móvel para formar uma amostra adequada. Podem ser feitas, por exemplo, 300 entrevistas diárias para cumprir ao fim de quatro

dias uma amostra de 1.200 casos. Como uma média móvel, a cada dia o resultado mais antigo dá lugar ao mais novo, mantendo a amostra de 1.200 casos. Com o *tracking* é possível identificar mudanças relacionadas à conjuntura da campanha, como, por exemplo, a influência das campanhas eleitorais ou de uma determinada notícia no comportamento do eleitor.

Uma pesquisa também pode ser classificada de acordo com a origem dos dados: primários ou secundários. Os dados primários são aqueles coletados com o propósito de responder questões levantadas por quem faz a pesquisa. Os dados secundários são gerados para responder questões levantadas para outros fins, mas que podem ser aproveitados em uma pesquisa.

Um exemplo de uso de dados secundários bastante importante para as campanhas eleitorais é o histórico do voto dos candidatos. Os dados de eleições passadas estão disponíveis na página eletrônica do TSE e podem ser utilizados para verificar o desempenho dos candidatos em suas disputas anteriores.

Outro estudo realizado com os dados de resultados eleitorais é a geografia do voto. Por meio da relação do voto com o local de votação, é possível desenhar mapas com os posicionamentos geográficos desses locais e associar à quantidade de votos que o candidato obteve em eleições passadas. Este mesmo mapa pode ser feito para os concorrentes em uma disputa para avaliar os locais com mais eleitores potenciais ou, ao contrário, mais resistentes. No caso de candidatos que disputam uma primeira eleição, os mapas são úteis para conhecer a distribuição dos votos dos concorrentes na última eleição e o desempenho dos partidos políticos.

PESQUISAS DE OPINIÃO PÚBLICA NO SETOR PÚBLICO

Na política, embora as pesquisas de opinião sejam mais comuns em campanhas eleitorais, há diversas aplicações também na administração pública e na gestão de mandatos.

Na administração pública as pesquisas de opinião têm como principal função a avaliação das políticas públicas implementadas pelos governos. O tipo mais comum de pesquisa é a quantitativa, que permite comparar os resultados ao longo do tempo e identificar as variações entre as opiniões dos cidadãos. Mas também podem ser feitas pesquisas qualitativas para testar peças de comunicação ou aprofundar o conhecimento sobre os temas avaliados.

Uma importante ferramenta para o administrador público é o monitoramento de políticas públicas. Por meio de pesquisas de opinião contínuas é possível criar indicadores de desempenho focados na percepção da população acerca das ações da administração. A partir de dados sociodemográficos a pesquisa pode apontar as principais características de quem avalia bem ou de quem avalia mal o governo, facilitando a identificação de pontos de melhoria.

Para a gestão de mandatos o uso de pesquisas de opinião costuma estar mais relacionado à percepção do cidadão sobre a ação do político. Questões como avaliação de governo, conhecimento das ações implementadas e imagem do político são aplicadas para medir o quanto a população tem acompanhado o mandato e se consegue distinguir a atuação dos diferentes níveis de governo.

Para cargos executivos, a avaliação de governo é uma boa medida da percepção da população sobre o mandato, uma vez que há maior compreensão sobre as atribuições do cargo. Já para cargos legislativos, para os quais o acompanhamento pelos cidadãos costuma ser baixo, as principais questões aplicadas em uma pesquisa de opinião se referem ao

conhecimento do político avaliado e de suas principais ações, além da avaliação de imagem.

CONCLUSÃO

As pesquisas são um importante instrumento para aumentar o conhecimento sobre um determinado tema, independentemente da área estudada. Quando se trata de compreender a percepção da população, as pesquisas de opinião pública são a principal ferramenta, utilizando métodos específicos para a coleta de informações.

Embora existam discussões sobre o conceito de opinião pública, as pesquisas de opinião pública trabalham principalmente com a ideia de que todas as opiniões possuem pesos iguais, em especial as pesquisas eleitorais que consideram cada cidadão como um voto.

As pesquisas podem ser divididas em dois grandes grupos, as quantitativas e as qualitativas. Não há uma regra única sobre qual método é o melhor a ser adotado, sendo necessário, para isso, uma avaliação por parte do pesquisador de acordo com as questões que ele pretende estudar.

Durante uma eleição, as campanhas eleitorais consomem uma grande quantidade de pesquisas, que raramente chegam ao conhecimento da população devido ao seu caráter estratégico. Pesquisas qualitativas e quantitativas são utilizadas para definir o posicionamento dos candidatos, identificar as principais demandas da população, avaliar propostas e acompanhar a intenção de voto dos eleitores.

No setor público é possível utilizar pesquisas de opinião para avaliar o governo e as ações de uma gestão. O monitoramento de políticas públicas pode trazer bons resultados ao administrador público, uma vez que é possível traçar indicadores de desempenho e identificar pontos de melhoria durante a implementação e condução de cada política.

Políticos que ocupam cargos públicos também podem se beneficiar de pesquisas de opinião para avaliar seus mandatos. Para cargos executivos a aplicação de pesquisas traz melhores resultados, com a avaliação

direta do governo. Já para cargos legislativos, as principais medidas são relacionadas ao conhecimento e à imagem do político.

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, C. T. S. Mito e realidade da opinião pública. *Revista de Administração de Empresas*. vol.4, n.11, 1964.

BABBIE, E. *Métodos de Pesquisas de Survey*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.

BOURDIEU, P. A opinião pública não existe. In: *Questões de sociologia*. São Paulo: Marco Zero, 1983.

CAMPBELL, A. et all. *The American voter*. Chicago: University of Chicago Press, 1980.

CERVELLINI, S. Campanhas eleitorais e pesquisas de opinião. In: *Marketing político em tempos modernos*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2008.

CERVELLINI, S.; FIGUEIREDO, R. Contribuições para o conceito de opinião pública. *Opinião Pública*, Campinas, v. III, nº 3, dez/1995.

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

LAZARFELD, P. F. et all. *The peoples's choice: how the voter makes up his mind in a presidential campaign*. New York: Columbia University Press, 1965.

LIPPMANN, W. *Opinião pública*. Petrópolis: Vozes, 2010.

LIPSET, S. M. *O homem político*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

MALHOTRA, N. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. Porto Alegre: Bookman, 2006.

NOELLE-NEUMANN, E. Pesquisa eleitoral e clima de opinião. *Opinião Pública*, v. 1, n. 2, 1993.

VEIGA, L. & GONDIM, S. M. G. A utilização de métodos qualitativos na Ciência Política e no Marketing Político. *Opinião Pública*, 7(1), 2001.

Material extraclasse

Filmes

A onda, de Dennis Gansel (2008)

Porta a porta – a política em dois tempos, de Marcelo Brennand (2009)

Séries

Black mirror, temporada 1, episódio 1 (Hino nacional), disponível na Netflix

Black mirror, temporada 2, episódio 3 (Momento Waldo), disponível na Netflix

House of cards, temporadas 1 e 2, disponível na Netflix

O povo contra O.J, Simpson, disponível na Netflix

Sites

CESOP: www.cesop.unicamp.br

Datafolha: datafolha.folha.uol.com.br

Doxa: doxa.iesp.uerj.br

The living room candidate: www.livingroomcandidate.org

TSE: www.tse.jus.br

Denilde Holzhacker

A política é parte do nosso cotidiano e todos expressamos nossas convicções e posições sobre a forma como os recursos públicos devem ser geridos, quais são as prioridades nos programas sociais ou como devem ser as nossas relações externas. Diariamente acompanhamos noticiários, blogs e redes sociais que apresentam os embates políticos entre Legislativo e Executivo, as lutas entre partidos e as ações de grupos de interesses e movimentos sociais. Essas informações e debates formam o conhecimento sobre a política, que permite a participação e o envolvimento nos assuntos públicos. No entanto, conhecimento ou opinião sobre política não é o mesmo que fazer uma análise política.

A Análise Política se propõe a descrever e explicar os fatos políticos, utilizando métodos e técnicas desenvolvidos no âmbito da ciência política³². Desde as perspectivas interpretativas e normativas – que propõem modelos e constroem o pensamento político – ao estudo empírico de acontecimentos, temos hoje um conjunto diversificado e amplo de vertentes que

- descrevem os fatos políticos;

32 Sartori (1997) faz um amplo debate sobre a ciência política como um conhecimento aplicado, além de apresentar as visões que consideram a política uma arte e não passível da análise científica.

- explicam como se faz a política, suas causas e resultados para a sociedade;
- fazem prognósticos e cenários a respeito de acontecimentos futuros em qualquer área de atividade política.

Todos os eventos, processos e práticas que ocorrem na esfera social tem potencial para serem analisados no âmbito político. Nesse sentido, não estamos apenas observando os fenômenos na esfera governamental, mas sim todas as interações entre os atores sociais que impactam nas arenas de poder, ou seja, instituições e processos políticos. De acordo com Hay (2002), uma questão cultural ou sociológica, que envolva as relações ou exercício do poder, pode ser objeto da análise política. Assim, “a política não é definida pelo seu *locus* de operação, mas sim pela natureza do processo” (HAY, 2002).

É importante distinguir os estudos centrados nas relações políticas (que a tradição anglo-saxônica define como *politics*) das análises de políticas públicas (*policy analysis*), que englobam o estudo das alternativas para a solução de problemas públicos, considerando as fases de elaboração, decisão, monitoramento e avaliação de uma agenda de política pública. Como enfatizado por Hay (2002), a análise política refere-se aos processos presentes no ambiente político que afetam as decisões e as políticas públicas.

Goodin e Tilly (2006) apontam que as contribuições analíticas explicam de forma distinta como o público em geral percebe o ambiente político. Segundo os autores, “a maioria das pessoas experimenta a política a maior parte do tempo não como grandes embates de teorias políticas ou instituições, mas como a luta local por direitos, reparação, proteção e vantagem em relação às autoridades locais”. Além disso, a circulação de informações falsas, que distorcem o debate público e influenciam negativamente a tomada de decisões governamentais, amplia a demanda por estudos que, com sofisticação e fundamentação analítica, expliquem como “os processos políticos realmente funcionam e quais resultados eles produzem”.

O objetivo deste capítulo é discutir os principais desafios na elaboração de análises, bem como apresentar algumas das técnicas utilizadas pelos analistas políticos que possam contribuir para o aperfeiçoamento profissional.

DEFINIÇÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

Cada abordagem da ciência política identifica categorias distintas de análise. Dependendo da perspectiva, temos uma maior centralidade na estrutura (política e econômica), sendo que outras abordam os atores (interesses e poder).

Nesse sentido, ao analisarmos os debates que dizem respeito à distribuição dos recursos para educação no Brasil, além das políticas públicas educacionais, precisamos entender a estrutura política e econômica do país. Por outro lado, podemos considerar as relações de força entre Executivo e Legislativo, o peso dos governadores e prefeitos nas discussões sobre orçamento e as diferentes vertentes sociais que apoiam ou não as políticas públicas. As categorias descritivas incluem a situação econômica, o contexto decisório, as atitudes dos atores e os resultados e os impactos das ações políticas.

Para Hay (2002) a identificação das categorias de análise é um primeiro passo, sendo que ele elenca as três categorias que devem constar em qualquer estudo sobre o ambiente político:

- Os agentes referem-se aos indivíduos e organizações que buscam interesses particulares, incluindo a elite política; funcionários públicos; partidos políticos; governo local; o judiciário; os militares; grupos religiosos; sindicatos; grupos da sociedade civil; a mídia; o setor privado; acadêmicos.
- Características estruturais incluem a história; recursos naturais e humanos; estruturas econômicas e sociais; mudança demográfica; influências regionais e integração; globalização, comércio e investimento; e urbanização.

- As instituições incluem as regras que regem o comportamento dos agentes, como processos políticos e de administração pública. Eles incluem as regras informais, bem como formais. As instituições são mais suscetíveis a mudanças a médio prazo do que características estruturais.

Ao utilizarmos as categorias sugeridas por Hay (2002) para estudar a posição do Governo Federal (Casa Civil, Ministério da Economia ou Ministério da Educação) no que diz respeito ao orçamento de educação, em primeiro lugar, descreveremos o papel das regras na promoção de incentivos que limitam as escolhas dos legisladores, governadores ou prefeitos. As visões de mundo dos agentes (legisladores, prefeitos, governadores, etc) explicam as preferências frente às propostas apresentadas pelos Ministérios e, assim, como as escolhas políticas orientam as decisões. O histórico de negociação entre governo e os legisladores no passado complementam o quadro descritivo. A partir dos incentivos institucionais e dos comportamentos dos atores explicamos a decisão final sobre o orçamento da educação brasileira (OLIVEIRA, 2014). De acordo com (HALL; TAYLOR, 2003), uma das perguntas a ser respondida é como se dá a relação entre os agentes, a instituição e comportamento.

O próprio Hay (2002) ressalta as limitações do neoinstitucionalismo³³ e propõe a inclusão de outras categorias de análise, como as ideias e o discurso. Os fatores ideacionais (crenças, valores e visões de mundo) permitem o entendimento sobre como os problemas são percebidos na sociedade e entre os atores políticos. A partir das ideias também é possível avaliar as estratégias dos atores. Elas são as referências nas quais os atores interpretam o mundo e decidem o que é ou não relevante. Por exemplo, as ideias sobre justiça social ou meritocracia podem indicar o grau de apoio às políticas de cotas nas universidades.

33 Para entender as críticas a respeito do neoinstitucionalismo na ciência política ver Nascimento (2009).

Apesar do grande debate metodológico, as ideias importam na análise política pelas seguintes razões (HUDSON, 2016):

- As ideias não são independentes das instituições, estruturas e interesses. As ideias, de vários tipos, estão incorporadas nas estruturas e nas instituições em qualquer contexto político. As ideias fazem parte do mundo político (e econômico e social).
- Os agentes utilizam ideias, conceitos e valores para interpretar seu ambiente e seus interesses.
- No aspecto estratégico, as ideias permitem que os atores se atenham a uma agenda política, definam a natureza do problema e apresentem soluções. Além disso, moldam a forma como os outros percebem o contexto político.

De maneira geral, os modelos analíticos estão mais abertos à incorporação das categorias ideacionais e que não se limitam a visões uni ou bidimensional. Dessa forma, a elaboração de abordagens que apreendam a complexidade das relações em múltiplos níveis é um passo para garantir uma produção relevante analiticamente.

COMPREENDENDO AS NARRATIVAS POLÍTICAS

Um desafio constante para os analistas é compreender e saber como utilizar os discursos e narrativas políticas. Os discursos políticos são expressões das ideias e uma forma de comunicação política. Já as narrativas são recursos utilizados para questionar a realidade, explicar fatos, formular e manter visões de mundo. Elas permitem aos analistas entenderem as expectativas e suposições que os atores políticos têm sobre determinados eventos. Elas também indicam as estratégias e táticas dos atores políticos, sendo demonstrações da prática política (LOPES, 2015).

As narrativas ganham maior projeção nos ambientes políticos quando temos situações de grandes controvérsias e polarização, em que

interesses e coalizões se organizam em defesa ou alteração de uma política pública (SHANAHAN; JONES; MCBETH, 2011).

No Brasil, a questão de gênero nas escolas gerou uma grande controvérsia com o surgimento de movimentos de defesa e contrários ao tema. As narrativas favoráveis ao movimento Escola sem Partido, defendido por grupos conservadores, ganharam espaço no debate público. Por outro lado, surgiram outros movimentos contrários às ideias defendidas por esse movimento, que também se organizaram visando influenciar os órgãos públicos.

A partir da análise das narrativas é possível perceber as dinâmicas de conflitos e os interesses dos atores, além da sua capacidade de influência, pois grupos políticos se organizam em torno do compartilhamento das histórias que compõem a narrativa a respeito de uma determinada temática. Os símbolos, as estruturas cognitivas e as arenas onde estão as disputas entre as narrativas são aspectos que devem ser analisados (SHANAHAN; JONES; MCBETH, 2011), pois permitem termos uma visão clara dos componentes argumentativos presentes na narrativa.

No entanto, a narrativa é sempre um produto de uma perspectiva, ou seja, as informações que compõem a narrativa dependem da escolha do narrador e sua interpretação dos fatos e eventos. (SHANAHAN; JONES; MCBETH, 2011). Com isso, muitas das narrativas políticas são apenas ruídos e não expressam as questões de fundo no debate político.

O EXERCÍCIO DA PREVISÃO POLÍTICA

De maneira geral, grande parte do trabalho dos analistas políticos é descritivo. É a etapa que diz respeito ao desenvolvimento do diagnóstico e construção dos eixos centrais da analítica. No entanto, os cientistas políticos buscam apontar as perspectivas futuras.

Quem ganhará a eleição presidencial? Quais serão as chances de aprovação de uma lei? Quais serão as mudanças políticas nos próximos anos? Considerando que não é um exercício sobrenatural ou de vidência, as respostas para essas perguntas refletem minuciosa coleta de dados

e informações empíricas. A proposta é, a partir do contexto atual, apresentar o que se pode esperar no futuro.

O problema é que nem sempre somos capazes de garantir precisão e exatidão. Na prática temos situações que conseguimos explicar (SILVER, 2013):

- sem exatidão, nem precisão – ou seja, não acertamos nem objeto, nem os atores envolvidos ou interesses;
- com exatidão, mas sem precisão – acertamos o objeto, mas erramos todo o restante;
- sem exatidão, com precisão – não acertamos o objeto, mas conseguimos relacionar os atores e seus interesses;
- com exatidão e precisão – focamos exatamente no cerne do problema, com todas as suas implicações para a realidade. Nesse caso, somos capazes de estabelecer prognósticos acurados e capazes de terem relação com o ambiente analisado.

Em geral, os analistas políticos estão mais próximos das primeiras possibilidades do que da última opção (com exatidão e precisão). Mas como fazer análises preditivas e sem falhas? Para Nate Silver (2013) devemos diferenciar o que são ruídos do que são os sinais, ou seja, os fatos políticos. Na sua concepção, as falhas preditivas estão diretamente ligadas à qualidade da informação e à capacidade do analista de, corretamente, saber quais fatores serão significativos ao olharmos no longo prazo.

O amplo acesso a um grande volume de dados gera uma situação contraditória: de um lado, temos mais possibilidades de explorar diferentes caminhos e entender com profundidade os processos políticos; de outro lado, o maior volume de informação dificulta a separação do que é relevante ou irrelevante para a análise. Por isso, a necessidade de selecionar e classificar os dados de maneira adequada. Isso permite construir a rede de interações e, assim, elaborar as previsões.

Quando estamos tratando dos processos de votação de uma lei, por exemplo, devemos projetar as possibilidades de resultado observando, por exemplo, o histórico de votações ao longo do tempo. Quais condições se mantiveram ou se alteraram ao longo do tempo? Essas condições se dão por quais fatores? Existem elementos que influenciam os legisladores a adotarem novos padrões de votação. O debate na opinião pública pode alterar a visão dos decisores? As perguntas são exemplos que norteiam a avaliação dos resultados possíveis de aprovação ou não de uma nova legislação.

Atualmente, as informações no ambiente online e digital favorecem a coleta de dados e ampliam o escopo analítico. Muitas vezes, conseguimos compreender o posicionamento da opinião pública sobre uma votação na Câmara dos Deputados e, dependendo do peso e volume de interações no mundo virtual, conseguimos mensurar a influência da opinião pública no posicionamento dos governantes. No entanto, uma intensa disputa de narrativa nas redes sociais não necessariamente reflete o posicionamento da maioria da opinião pública e pode induzir o analista ao erro.

A capacidade preditiva depende do grau de conhecimento acumulado a respeito do tema e da fundamentação analítica. Por isso, Philip Tetlock (2005) analisou os especialistas em política nos Estados Unidos para entender como pensam e articulam seus estudos, bem como seu julgamento sobre temas que analisam.

Tetlock (2005) identificou dois tipos: estilo porco-espinho, formado por analistas que acreditam em grandes ideias e princípios que sustentam todas as interações e, dessa forma, organizam suas explicações e estudos. O outro tipo de analista, chamado de raposa, utiliza diferentes abordagens para resolução de problemas, tendo perfil mais fragmentado para construção das suas ideias. O estilo porco-espinho se mostra mais especializado e obstinado quando comparado com o estilo raposa, que tem uma visão multidisciplinar e busca diferentes abordagens.

Figura 1. Atitudes de raposas e de porcos-espinhos

Como pensam as raposas	Como pensam os porcos-espinhos
Multidisciplinares: incorporam ideias de diferentes disciplinas, independentemente da sua origem no espectro político.	Especializados: Muitas vezes, dedicam a maior parte de suas carreiras a um ou dois grandes problemas. Podem encarar com ceticismo as opiniões de não especialistas.
Adaptáveis: encontram uma nova abordagem sempre que não estiverem certos de que a opção original está funcionando.	Obstinados: utilizam-se sempre da mesma abordagem — novas informações são usadas para aprimorar o modelo inicial.
Cautelosos: expressam suas previsões relativizando suas opiniões.	Confiantes: raramente fazem ressalvas em relação às suas previsões e são relutantes em mudar.
Empíricos: baseiam-se mais na observação do que na teoria.	Teóricos: consideram grandes quadros teóricos para entender as manifestações sociais.

Fonte: Tetlock (2005) e Silver (2013, p. 62).

Diferentemente de alguns analistas que acham que uma abordagem é melhor que a outra, vale aqui ressaltar que o trabalho em equipe se torna mais rico quando temos a contribuição de ambos os estilos atitudinais. Se, de um lado, temos a cautela e detalhismo do estilo raposa, por outro lado, ganhamos com a capacidade de abstração e autoconfiança do porco-espinho. No entanto, Tetlock (2005) e Silver (2013) apontam que o estilo porco-espinho erra mais em suas previsões, pois tende a desconsiderar novas informações, foca em apenas poucos elementos argumentativos e tende a atribuir mais peso para os ruídos, em detrimento dos fatos.

PASSOS PARA ELABORAÇÃO DA ANÁLISE POLÍTICA

Após considerar alguns dos desafios presentes na elaboração de análises políticas, nas próximas seções iremos descrever duas técnicas bastante utilizadas: análise de conjuntura política e elaboração de cenários políticos. A análise de conjuntura busca compreender os fenômeno

e comportamento dos atores políticos no presente. Já a construção de cenários se volta aos prognósticos futuros, identificação de perspectivas e tendências.

Segundo Cruz (2000), a análise de conjuntura pode ser realizada em diferentes perspectivas e esferas, por isso, não existe um modelo específico. Cada analista pode desenvolver seu próprio modelo analítico. No entanto, algumas etapas são necessárias no processo de construção da análise, sendo elas:

1. Identificar e classificar as informações/dados

Selecionar adequadamente as informações relevantes que adquirem um sentido para um país, classe social ou grupo político. Ou seja, algumas ocorrências que, por sua dimensão e efeitos, afetam o país, as empresas e a sociedade em geral.

Após feita a identificação das informações, elas devem ser classificadas segundo a sua importância e peso, podendo ser qualificadas como positivas, neutras ou negativas. Porém, a importância e peso dependem da percepção do analista.

2. Identificar as arenas de poder

Quais são as instituições? Quais são as regras presentes que regulam as disputas políticas? As lutas políticas ocorrem nos níveis macro ou micro das relações de poder? De que forma as regras podem incentivar comportamentos dos atores e alterar as estratégias?

Por exemplo, na análise das eleições municipais em 2020 teremos que identificar o impacto das regras eleitorais, que afetam as lutas intrapartidárias na distribuição de recursos de campanhas, as alianças e coligações partidárias e os arranjos eleitorais que podem impactar nos resultados.

3. Identificar os atores/agentes e avaliar seus comportamentos e as relações de forças

A identificação e classificação (peso e relevância) de quem são, quais suas visões e interesses, quais são as estratégias de ação e os movimentos realizados nas arenas decisórias. Quais são as relações entre os atores/agentes? Essas relações podem ser de confrontação, coexistência, cooperação, igualdade ou subordinação.

Um obstáculo é a identificação de forças sociais emergentes, que são formas menos visíveis, mas que podem trazer mudanças no processo político.

4. Articular os fatores estruturais e conjunturais

Os eventos, a relação entre atores e os fatos sociais não ocorrem em um vazio, mas são resultados de processos históricos e estruturas políticas e econômicas estabelecidas. O processo envolve a busca das forças e problemas que geram as condições para a ocorrência de determinado fenômeno.

A imprevisibilidade e a ocorrência de eventos raros podem dificultar o estabelecimento de causalidade em termos lineares.

A pesquisa de dados, informações sobre os eventos, a visão dos atores e suas percepções serão fundamentais para a separação dos elementos estruturais e conjunturais.

5. Considerar as ideias, valores e narrativas presentes no debate público

Como apresentado anteriormente, as visões de mundo e narrativas são elementos analíticos que ampliam o entendimento sobre as estratégias e táticas dos atores, além de expressarem as percepções da opinião pública.

De maneira geral, a análise deve abarcar:

1. Quadro atual – descrição do acontecimento, os atores envolvidos e as ações.
2. Apresentação dos elementos da estrutura, as relações de forças (poder, econômica, capacidade), confrontação entre os atores – posição entre cada ator envolvido (ideias, valores, discursos) e as contradições entre os atores.
3. Discussão sobre as consequências das ações e das visões dos atores na realidade política, econômica e social.

ELABORAÇÃO DE CENÁRIOS POLÍTICOS

Uma das funções do exercício de análise política é a proposição de intervenção na política, tendo como objetivo final propor recomendações, estratégias e táticas que considerem os impactos e efeitos dos acontecimentos para um determinado grupo político, social ou empresarial. A elaboração de cenários faz parte do acervo de ferramentas para alcançar a função propositiva dos estudos políticos.

Os cenários não são achismo, mas resultado da sistematização de fatores que apontam tendências e possibilidades futuras. Como exposto por Oliveira (2014), a construção de cenários políticos deriva da análise da conjuntura atual e da investigação do que ocorreu no passado. O objetivo não é fazer um balanço histórico, mas sim identificar as dinâmicas que geram os eventos e, assim, entendermos possíveis novos sinais. Os fatores do passado e presente constituem pontos iniciais do processo de construção de cenários.

Após analisados esses fatores, é feita a pergunta que norteia a visão futura. Como vemos ou esperamos que o mundo esteja daqui um ano, cinco ou dez anos? A delimitação da perspectiva temporal projeta a perspectiva de longo prazo.

Em seguida formulamos as hipóteses que guiam a classificação dos fatores políticos, sociais, econômicos e culturais presentes na atual con-

juntura e podem ter impacto futuramente. Entre as variáveis listadas, devemos considerar quais são aquelas que mais impactam e quais representam maior incerteza (ou seja, que pouco conhecemos seus efeitos na realidade) quando pensamos ao longo do tempo. O cruzamento dessas dimensões revela as incertezas críticas, que serão a base para os cenários. Os elementos atuais/históricos criam as condições para pensarmos as incertezas.

Ao final do processo avaliamos as possibilidades e desdobramentos, que são analisadas a partir dos encadeamentos lógicos e as articulações entre os fatos.

O formato dos cenários dependerá do objetivo da análise, podendo ser apresentados os cenários prováveis ou improváveis, bem como os cenários positivos ou negativos. Em qualquer situação, quanto mais acurada a previsão, maior as chances de sua aplicabilidade. Entretanto, a definição probabilística depende dos dados e informações empíricas.

Cuidados e observações importantes no processo de elaboração de cenários:

- Verificação de consistência e lógica das estruturas argumentativas.
- Não é a justa extensão do presente, contém elementos de surpresa.
- É importante que tenha um caráter multifacetado, lógico e compreensivo.
- Não é certo ou errado.

Por ser uma ferramenta que minimiza riscos e incertezas, os cenários servem também para o planejamento de ações e no processo decisório. Dessa forma, em momentos de mudança política sua utilização reforça o caráter prescritivo da ciência política.

CONCLUSÃO

Neste capítulo apresentamos alguns dos principais desafios para o desenvolvimento de análises políticas fundamentadas e acuradas.

Ao longo do texto debatemos o quanto o contexto de análise (foco de análise) política é distinto de outras áreas como, por exemplo, economia ou sociologia. Como visto anteriormente, a análise política envolve as disputas de poder entre os atores políticos, como as instituições políticas e os processos políticos impactam na prática e na agenda. A ação política não é somente vista pela ótica dos movimentos políticos, mas também na perspectiva individual, ou seja, do comportamento político. Além disso, não se pode deixar de apontar o quanto a ideais, as narrativas e estruturas simbólicas coletivas, que influenciam o ambiente de decisão e os embates entre os atores, integram o quadro analítico.

As perspectivas conceituais delimitam o escopo da análise, bem como as escolhas metodológicas são essenciais para que tenhamos análises críticas, baseadas em informações sólidas e fundamentadas.

Para além de todos os aspectos apresentados no decorrer do capítulo, em um contexto de polarização e radicalismo no debate político brasileiro, o analista político exerce um papel informativo e educacional para o público brasileiro, elucidando tópicos e questões que afetam o cotidiano. Além de contribuir para a ampliação do debate político, as análises podem ser instrumentos para a tomada de decisão consciente e baseada em critérios objetivos, fornecendo qualidade analítica para os gestores públicos e privados.

O aumento de consultoria de análise política demonstra a demanda por essa função no Brasil e o aperfeiçoamento das ferramentas e técnicas garantirá a formação de um público mais atento e informado sobre política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CRUZ, Sebastião. Teoria e método na análise de conjuntura. *Educação e Sociedade*, ano XXI, n. 72, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So101-73302000000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 fev. 2021.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Revista Brasileira de Ciência*

Política, v. 1, p. 95, 2009. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/231183384.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

GOODIN, R. E.; TILLY, C. It depends. In: GOODIN, R. E.; TILLY, C. (eds.). *The Oxford handbook of contextual political analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2006. Disponível em: <<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199270439.001.0001/oxfordhb-9780199270439-e-001>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Revista Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102=64452003000100010-&lng=en&nrm=iso&tlng-pt>. Acesso em: 26 fev. 2021.

HAY, C. *Political analysis: a critical introduction*. Basingstoke: Palgrave, 2002.

HUDSON, D. et al. *Everyday political analysis*. Birmingham: Developmental Leadership Programme (DLP), University of Birmingham, 2016. Disponível: <<https://res.cloudinary.com/dlprog/image/upload/ZwPASQapyojZRnsWMkze6kMpomP1T6WrFsxGupO8.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

LOPES, B. R. V. A função da análise narrativa política para entender (e problematizar) mudanças institucionais e paradigmas políticos. 5º Seminário discente de pós-graduação, DCP-USP, 2015. Disponível em: <<http://sdpsc.fffch.usp.br/sites/sdpsc.fffch.usp.br/files/inline-files/382-801-1-PB.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

OLIVEIRA, ADRIANO. Análise de conjuntura: conceitos e aplicações. *Em debate, Belo Horizonte*, v.6, n.1, p.24-35, mar. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/6100/2014_oliveira_analise_conjuntura_conceitos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 fev. 2021.

SARTORI, Giovanni A *política: lógica e método nas ciências sociais*, 2. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1997.

SHANAHAN, Elizabeth A.; JONES, Michael D.; MCBETH, Mark K. Policy narratives and policy processes. *Policy Studies Journal*, v. 39, n. 3, p. 535-561, 2011. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1541-0072.2011.00420.x>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

SILVER, Nate *O sinal e o ruído: por que tantas previsões falham e outras não*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013.

TETLOCK, Philip E. *Expert political judgment: How good is it? How can we know?* Princeton: Princeton University Press, 2005. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/j.ctt7spbt>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

Elementos externos

CHARLEAUX, João Paulo. O que há de ciência na ciência política. *Nexo Jornal*. 24 de ago de 2016. Disponível para assinantes em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2016/08/24/O-que-h%C3%A1-de-ci%C3%Aancia-na-ci%C3%Aancia-pol%C3%ADtica>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

Consultoria de análise política Arko Advise: <https://arkoadvise.com.br/>

Dharma Political Risk and Strategy: <https://dharmapolitics.com.br/>

Eurasia Consultoria: <https://www.eurasiagroup.net/>

Fundação Perseu Abramo. *Análise de Conjuntura*. Cartilha 2: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2020/01/Cartilha2-An%C3%A1lise-de-conjuntura.pdf>

Podcast *Ciência e política se misturam?*: <https://alociencia.com.br/podcast/096-ciencia-e-politica-se-misturam/>

Podcast *Fora da política não há salvação*: <https://anchor.fm/fpns>

Podcast *Foro de Teresina*: <https://piaui.folha.uol.com.br/radio-piaui/foro-de-teresina/>

Tendências Consultoria Integrada: <https://tendencias.com.br/>

METODOLOGIA EM CIÊNCIA

POLÍTICA

MÓDULO 5

Organização: Tathiana Chicarino

5.1 CIÊNCIA E POLÍTICA SE MISTURAM?

Tathiana Chicarino
Joyce Luz

Se tivéssemos um ‘palpite a qualquer hora’ certamente poderíamos usá-lo para dizer que um dos ditados mais candentes no imaginário popular de brasileiras e brasileiros é o de que “futebol, política e religião não se discutem”.

Já de início cabe destacar que tal ditado deita raízes profundas, ou de longa duração, na restrição do espaço público enquanto um lugar onde é possível discutir assuntos coletivos, ou seja, nem sempre todos os indivíduos e todos os assuntos partilharam uma equidade discursiva. Reforçando esse argumento, relembramos que, embora a religiosidade e a prática futebolística possam ser exercidas de modo privado e individual, como fenômenos sociais, não prescindem da coletividade e da publicização (como um ato de se fazer público).

Outra questão a envolver os termos futebol¹ e religião é a de que a política é presente em suas constituições. Quanto ao primeiro termo, quem não se lembra da seleção brasileira de 1970, vencedora da Copa do Mundo, e que, em plena ditadura militar, foi instrumentalizada sim-

1 Para saber mais sobre o imbricamento entre futebol e política ver os podcasts **História Preta** (<https://www.b9.com.br/shows/historiapreta/>) e **Fronteiras Invisíveis do Futebol** (<https://www.central3.com.br/category/podcasts/fronteiras-invisiveis-do-futebol/>).

bolicamente na tônica do “Brasil ame-o ou deixe-o”²; bem menos conhecido para nós é o caso do Spartak Moscou e a sua resistência ao stalinismo³. Sobre o segundo termo resgatamos a importância da religião católica na formação de nossa identidade nacional nos idos anos 1930 (AVRITZER, 2019; BURITY, 2018) e da mobilização evangélica como “[...] um dos fatores determinantes para a vitória de Bolsonaro” em 2018 de acordo com Nicolau (2020, p. 78).

Ainda que com exemplos esparsos, o que queremos dizer ao rememorarmos esse popular (ou famoso) ditado popular (que advém da memória e fala de um povo)? Em primeiro lugar que a política contém um elemento permanente que diz sobre como vivemos juntos, com diferenças e pluralismo, mas também com convergências e conciliações. E por essa razão é que podemos notar sua “digital” em distintos fenômenos sociais. Mas a política também, e sobretudo, é uma atividade ligada ao poder, de participação e/ou influência em sua divisão e/ou distribuição (WEBER, 1968).

Ou seja, embora encontremos política no futebol ou na religião, trata-se de um imperativo com leis próprias, como nos adverte Maquiavel (1976), com uma dinâmica específica que pode ser observada, analisada, interpretada. Algo reiterado por Sartori (1990 [1968]) em sua crítica à sobredeterminação social que se faz dos fenômenos políticos.

Tomemos um dos exemplos acima: pessoas serem filiadas a uma denominação evangélica em si não é um fenômeno político, mas, a partir do momento em que um candidato os identifica como potenciais eleitores e passa a construir uma campanha eleitoral estrategicamente

2 Ver mais em: CHAIM, Aníbal Renan Martinot. *A bola e o chumbo: futebol e política nos anos de chumbo da ditadura militar brasileira*. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-02042014-095412/pt-br.php>. Acesso em: jan. 2021.

3 Disponível em: https://www.espn.com.br/futebol/artigo/_id/4281062/lado-b-da-copa-spartak-moscou-o-time-do-povo-que-encarou-e-resistiu-ao-autoritarismo-na-urss. Acesso em: jan. 2021.

orientada para persuadi-los, passamos a identificar um objeto próprio da ciência política.

Mas, antes de tratarmos da ciência política (cumprimos o que prometemos), vamos falar um pouco sobre o que é ciência – nosso tempo histórico exige ainda mais!

Giddens e Sutton (2015, p. 43) oferecem-nos uma definição prática de ciência: trata-se de um “método de obtenção de conhecimento válido sobre o mundo, com base em teorias testadas em relação a provas coletadas”. Vamos desmembrar essa definição: 1. busca a sistematização da realidade a partir de evidências empíricas; 2. essas evidências transformam-se em dados a serem analisados; 3. sempre está sujeita a comprovações, tanto de outros cientistas, quanto de outras evidências; 4. baseia-se em argumentações lógicas, ou seja, empiria e teoria articulam-se.

Isso posto, voltemos aos autores (GIDDENS; SUTTON, 2015) e a compreensão de que a ciência é um empreendimento cumulativo e coletivo sujeito a transformações. Se, entre o fim da Idade Média e início da Idade Moderna, ciência era sinônimo de uma restrita descrição da realidade, na revolução científica do XVII, ela é tratada como um processo ou como um procedimento investigativo com regras específicas, mas tendo como objeto a natureza física.

Na esteira de outro advento histórico, a revolução industrial (século XIX), surgem as ciências sociais, “filhas da perplexidade perante um mundo em vertiginosa transformação” e da busca por “um saber que permitisse entender o presente e orientar a ação social e política futura” (CANO, 2012, p. 96). Mas como obteríamos esse saber especializado? Parecia coerente e razoável “aplicar ao estudo da sociedade as mesmas ferramentas que tinham se revelado tão exitosas no controle da natureza” (CANO, 2012, p. 96) – no que ficou conhecido como positivismo.

Mas a “vida é uma caixinha de surpresas”, como foi para Joseph Climber⁴, e, embora o positivismo tenha contribuído para empregar cientificismo à novata ciências sociais, também foi alvo de muitas críti-

4 https://www.youtube.com/watch?v=d88x4qZ_zKU. Acesso em: jan. 2021.

cas, especialmente por não conseguir controlar as evidências empíricas tal como as ciências físicas e da natureza e por não apresentar “leis e de explicações causais” unívocas (CANO, 2012, p. 96). Isso porque estamos diante de um objeto de pesquisa sujeito ao imponderável, com alto teor de mutabilidade, multicausalidade e reflexividade, já que:

Ao contrário dos objetos naturais, os humanos são seres de consciência própria que conferem sentido e propósito ao que fazem. Não é possível descrever a vida social com exatidão a menos que antes compreendamos os conceitos que as pessoas aplicam em seu próprio comportamento (GIDDENS; SUTTON, 2015, p. 45).

Mas como garantir cientificidade às ciências sociais? Segundo Weber (2001), pelo uso de métodos que possam ser replicados por outros pesquisadores em um contexto não de ausência absoluta de interesses de pesquisa, mas de sua explicitação com diferenciação entre o que são os juízos de fato (relativa à realidade) e os de valor (acerca de uma dada moral). Quanto a manifestarmos interesse em nossa pesquisa, com justificativas científicas e sociais, podemos citar a discussão feita por Feres Jr. (2000) acerca da identificação histórica entre o campo da ciência política nos EUA e a defesa da democracia (liberal e representativa) como parte constituinte desse próprio campo, ainda que com contradições.

A vocação da ciência para Weber (1968) é fazer surgir novas indagações, algo como Sísifo, é provisória tendo em vista a imponderabilidade já citada e o contínuo processo de intelectualização e de racionalização que vivemos.⁵ Ou seja, há uma genealogia do fazer científico que não se realiza de forma teleológica, mas sim com diferenciações entre regimes cognitivos (LESSA, 2010). Tal é o caso das ciências sociais que vai passar por um processo de institucionalização na segunda metade do século

5 Para saber um pouco mais sobre a objetividade do fazer científico ver: <https://www.horizontesaosul.com/single-post/2018/06/26/ENTRE-CAVALOS-E-PADRES>. Acesso em: jan. 2021.

XIX e por diferenciações internas nos anos subsequentes, sendo conhecida hoje por abarcar os seguintes campos disciplinares: sociologia, antropologia e ciência política. As singularidades e intersecções entre esses três campos são inúmeras, e um bom começo é a leitura do texto organizado por Wallerstein intitulado *Para abrir as Ciências Sociais* (1996) – aqui vamos nos deter à ciência política.

A institucionalização do campo disciplinar da ciência política e, conseqüentemente, a sua profissionalização, integra um processo mais amplo de divisão e especialização do trabalho científico (a intelectualização e racionalização mencionadas anteriormente), com trajetórias distintas em cada país e com consenso quanto ao local de sua origem: os EUA. Mas o consenso para por aí! Enquanto Feres Jr. (2000) marca essa delimitação institucional ainda no século XIX, Wallerstein (1996) a situa anos mais tarde, no pós-II Guerra Mundial. Controvérsias à parte, o que ambos concordam, e são seguidos por Lessa (2010), é que a *behavioral revolution* dos anos 1945, com seu apego irrestrito ao empiricismo e ao positivismo lógico, é a grande virada na ciência política estadunidense.

Se de um lado seu cientificismo baseado no rigor metodológico, autonomia acadêmica e profissionalismo disciplinar tenha contribuído para a consolidação do campo (LESSA, 2010), por outro lado as críticas novamente vieram e foram intensas. Sumarizamos as principais a partir de Lessa (2010) e Feres Jr. (2000): 1. hiperespecialização capaz de gerar um sectarismo acadêmico; 2. pouco apreço às teorias políticas, com foco na técnica; 3. ausência de reflexões críticas em relação ao próprio campo, aos respectivos objetos de pesquisa e ao entorno social.

Nesse sentido, o Brasil saiu em vantagem, já que, de acordo com Lessa (2010, p.18), o processo de institucionalização da ciência política brasileira⁶ recepcionou tanto o paradigma behaviorista dominante,

6 Lessa (2010, p. 25) não descuida em rechaçar o autoritarismo do regime militar, mas compreende que sua natureza modernizadora propiciou a “[...] reestruturação e nacionalização de um sistema universitário público, [...] organização de agências de fomento e regulação, que serviram de lastro para a própria institucionalização das ciências sociais no país”.

quanto suas críticas, e as “condições de recepção locais [foram] decisivas para o desenvolvimento de estilos próprios”, ainda mais ao considerarmos que, entre meados da década de 1960 e a década de 1970, vivíamos sob ditadura militar, ou seja, os pares ciência política / democracia ainda eram um horizonte de busca e desejo.

Já sabemos que a ciência política está sujeita a controvérsias (assim como a política, a religião e o futebol), mas é possível apresentar alguma definição, da forma prática como fizeram Giddens e Sutton (2015) em relação à ciência? Aceitamos o desafio. E, para tanto, convocamos dois pensadores de peso: para Sartori (1981, p. 177 e 178), a ciência política é o “encontro entre um modo de estudar a política e uma política vista na sua própria autonomia”, mas em uma autonomia que não é apenas da política, é sobretudo do observador / pesquisador da política. Ao que Bobbio complementa que a caracterização da ciência política vai ficando cada vez mais clara à medida que ela se afasta da filosofia política pela adoção de um método, de um saber científico.

Após essa discussão e incursão sobre o que é política, o que é ciência e o que é a ciência política, cabe aqui, por fim, um questionamento: você já pensou no que representa ser um cientista político nos dias atuais? De acordo com Kellstedt e Whitten (2015, p. 29) – dois cientistas políticos contemporâneos –, a resposta para essa questão é simples:

[...] uma parte central de você ser um cientista político é fazer uso da abordagem científica para estudar um fenômeno que interessa a você. É sempre estar disposto a considerar novas evidências e, com base nessas novas evidências, mudar o que você pensava ou sabia de verdade.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019.
- BOBBIO, N. *Ciência Política*. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*, vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.
- BURITY, J. A onda conservadora na política brasileira traz o fundamentalismo ao poder? In: ALMEIDA, R; TONIOL, R. (orgs.). *Conservadorismos, fascismos e fundamentalismos*. Campinas: Editora Unicamp, 2018.
- CANO, I. Nas trincheiras do método: o ensino da metodologia das ciências sociais no Brasil. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 14, nº 31, set./dez. 2012.
- GIDDENS, A; SUTTON, P. W. *Conceitos essenciais da sociologia*. São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- FERES JR, J. Aprendendo com os erros dos outros: o que a história da ciência política americana tem para nos contar. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 15, p. 97-110, nov. 2000.
- KELLSTEDT, P. M.; WHITTEN, G. D. *Fundamentos da Pesquisa em Ciência Política*. EDGARD BLUCHER, 2015
- LESSA, R. O campo da ciência política no Brasil: uma aproximação construtivista. In: *Ciência Política. Horizontes das Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo: ANPOCS, 2010.
- MAQUIAVEL, N. *O Príncipe*. São Paulo: Círculo do Livro, 1976.
- NICOLAU, J. *O Brasil dobrou à direita*. Uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018. São Paulo: Zahar, 2020.
- SARTORI, G. *The Sociology of Parties: A Critical Review*. The West European Party System. Oxford: OUP, (1990[1968]).
- _____. *A política: lógica e métodos nas ciências sociais*. Brasília: Editora da UNB, 1981.
- WALLERSTEIN, I. *Para abrir as ciências sociais*. São Paulo: Editora Cortez, 1996.
- WEBER, M. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1968.
- _____. *Metodologia das Ciências Sociais: parte 1*. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Unicamp, 2001.

5.2

A MALETA DE FERRAMENTAS DA CIÊNCIA POLÍTICA: DESENHO DE PESQUISA, MÉTODOS E TÉCNICAS DE ANÁLISE

Joyce Luz
Tathiana Chicarino

Como visto, parte da explicação da Ciência Política ser considerada uma ciência é proveniente da linguagem e das ferramentas técnicas que ela possui à sua disposição para analisar os fenômenos nos quais a política aparece como protagonista em nossa sociedade, por vezes tão complexa (KELLSTEDT; WHITTEN, 2015). O conjunto dessa linguagem e ferramentas de análise comumente é denominado ou reconhecido pelos cientistas políticos como Metodologia em Ciência Política.

Parece complicado? Mas garantimos que não é! Quando falamos em metodologia científica, King, Keohane e Verba (1994) lembram-nos e reforçam que estamos falando, nada mais e nada a menos do que regras que um pesquisador precisa seguir para que possamos distinguir entre as verdadeiras causas e possíveis explicações de um fenômeno, daquilo que é apenas uma opinião ou o senso comum. O estabelecimento e cumprimento de regras permitem que as pesquisas alcancem em seus resultados dois objetivos importantes: a confiabilidade e a validade!

Mas, antes de explicarmos esses dois objetivos, é preciso aqui entender como alcançamos esses resultados. Toda pesquisa, independentemente da área de desenvolvimento, precisa ter um desenho, um passo a passo, uma receita a ser seguida. Vamos a um exemplo recente. Ao longo do ano de 2020, a principal pergunta de pesquisa da ciência biológica e das ciências médicas foi esta: é possível desenvolver uma vacina que tor-

ne a população imune ao coronavírus⁷? Após o estabelecimento dessa pergunta de pesquisa, o que observamos mundo afora foram médicos, biólogos, infectologistas, dentre outros cientistas, desenvolvendo testes clínicos, analisando dados e realizando experimentos para responder a essa pergunta.

Na Ciência Política não é diferente, e devemos seguir o mesmo passo. Tal como nos explica Silva (2018). Ao definirmos o fenômeno pelo qual temos interesse em pesquisar, precisamos pensar a qual pergunta queremos responder com esse fenômeno. Decidimos por estudar Regimes Democráticos. Mas o que precisamos ou o que queremos saber exatamente sobre esses regimes? Assim, o primeiro passo para que possamos pensar no desenho das nossas pesquisas deve ser, obrigatoriamente, a elaboração e a definição de uma pergunta.

Geralmente, nessa primeira etapa do desenho de pesquisa, recorremos ao que denominamos de plano teórico, plano conceitual. É nessa etapa que retomamos e buscamos as definições conceituais do nosso tema de pesquisa, que investigamos, mais a fundo, quais outras produções e estudos científicos foram realizados e que envolvem nosso tema de interesse. Voltemos aqui rapidamente ao nosso exemplo sobre Regimes Democráticos. Ao realizarmos uma busca no campo teórico, vamos encontrar diversas definições do que são ou podem ser considerados países democráticos.

Ao adotar o que chamamos de definição minimalista de Democracia, autores como Przeworski (2020) e Dahl (1997) argumentam que podem ser considerados e classificados como Regimes Democráticos aqueles países em que (i) a participação popular para a escolha dos representantes políticos é dada quase que de forma universal e (ii) há alternância de poder, ou seja, possibilidade de que os grupos opositores participem do processo eleitoral e ganhem as eleições. Diante de tal definição teórica,

7 Coronavírus é uma família de vírus que causam infecções respiratórias. Atualmente, seu nome está sendo associado à pandemia de um novo coronavírus, chamado pelas autoridades e cientistas de SARS-CoV-2, que causa a doença denominada de COVID-19.

poderíamos aqui definir e elaborar a seguinte pergunta de pesquisa: em Regimes Democráticos em que a participação popular é estabelecida quase que de forma universal, a escolaridade dos indivíduos importa para a preservação desse regime político? De forma mais objetiva: indivíduos mais escolarizados apoiam mais Regimes Democráticos?

Pronto! Ao unirmos o arcabouço teórico que possuímos sobre Regimes Democráticos ao nosso interesse de pesquisa, realizamos o primeiro passo do nosso desenho: elaboramos a nossa pergunta! O segundo passo agora é o de pensar nas possíveis respostas ou explicações que esperamos dar a tal pergunta. Nessa etapa é preciso, novamente, que nos debruçemos sobre o arcabouço teórico e científico produzidos sobre o tema da nossa pesquisa e que reflitamos sobre quais respostas e explicações podemos esperar encontrar para o nosso fenômeno de interesse, também reconhecido por ser o objeto da nossa pesquisa. Essas possibilidades de respostas são o que Kellstedt e Whitten (2015) chamam de hipóteses!

Para o nosso exemplo, podemos pensar em inúmeras respostas possíveis para a nossa pergunta de pesquisa. Aqui vamos trabalhar com duas possibilidades. A primeira hipótese ou possível resposta que podemos averiguar é a de que há probabilidade ou possibilidade de que em países onde a população é mais escolarizada, o apoio à Democracia seja maior, ao passo que, nos países onde a população é menos escolarizada, o apoio à Democracia é menor.

A segunda possibilidade de resposta que podemos encontrar está associada à cultura política, que, de forma geral, pode ser entendida como “[...] um conjunto rígido de padrões político-culturais, dotado de forte capacidade de continuidade” (MOISÉS, 1995, p. 105). Trata-se de valores e visões de mundo socialmente partilhados e que, embora contenham significativas permanências, não se traduzem em imutabilidade justamente porque uma cultura política é geográfica e historicamente localizada (MOISÉS, 2008), ou seja, é relativa a determinado espaço e tempo histórico. Para Moisés (2010), a cultura política brasileira passou por transformações importantes durante a transição da ditadura para a

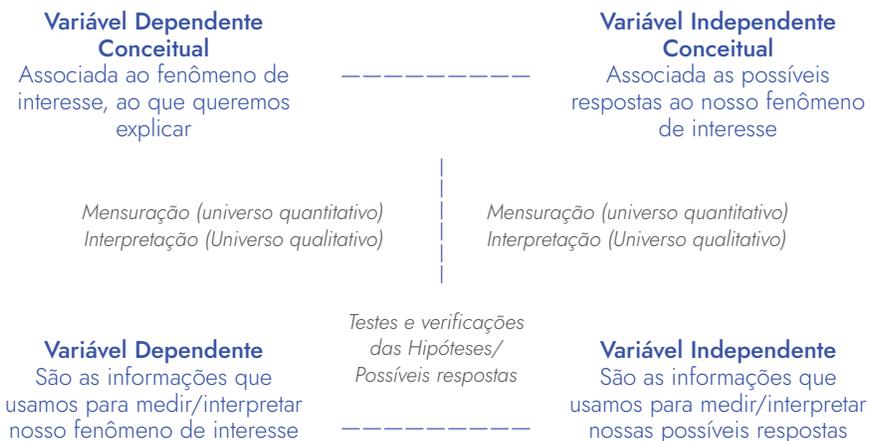
democracia (1974–1985), e como é possível combinar elementos de mudança e conservação em uma cultura política (BAQUERO, 2001), observamos permanências autoritárias combinadas com o desenvolvimento e a expansão da democracia (AVRITZER, 2019) em nosso comportamento e imaginário político.

A partir desse referencial teórico, podemos desenvolver a seguinte hipótese: entre as pessoas que enfatizam a negatividade da ditadura militar de 1964 há uma possibilidade ou probabilidade maior de apoio à Democracia.

E por que falamos tanto em probabilidade e possibilidade de essa ser a resposta? Simples, porque no campo da Ciência Política, bem como nas Ciências Humanas no geral, dificilmente o fenômeno que temos interesse será explicado por uma única resposta. Tal como Agresti e Finlay (2012) colocam, fenômenos sociais dificilmente são explicados ou provocados por um único elemento ou por uma única resposta. A sociedade é complexa, logo as respostas que encontramos para seus problemas também são complexas.

O terceiro passo do desenho de pesquisa envolve o processo e o exercício de transpormos nossas perguntas e possíveis respostas de pesquisa para o plano mais concreto. É nessa etapa da pesquisa que saímos do plano teórico ou conceitual do objeto da pesquisa e começamos a pensar em como iremos mensurar / medir e interpretar / compreender tanto o nosso fenômeno de interesse, quanto a nossa possível resposta a esse fenômeno. Veja o quadro 1 a seguir:

Quadro 1. Contexto de justificação⁸ e variáveis



Fonte: elaboração das autoras.

No campo da Ciência Política é comum falarmos em dados, tantos quantitativos, quanto qualitativos. Dados, por sua vez, nada mais são do que as informações que mobilizamos e tratamos para tornar concreto nossas variáveis dependente e independente conceituais. No quadro 1, chamamos de variável dependente conceitual o fenômeno que estamos interessados em investigar (KELLSTEDT; WHITTEN, 2015). No nosso exemplo, a variável dependente conceitual seria o apoio à Democracia. Entretanto, a variável independente conceitual é a possível resposta que esperamos encontrar para o nosso fenômeno de interesse. No nosso exemplo, temos o conceito de escolaridade e o conceito de cultura política.

No entanto, para que possamos verificar se as nossas possíveis respostas ou hipóteses fazem sentido ou se as nossas respostas se confir-

8 De acordo com Cano (2012, p. 100) o contexto de justificação está epistemologicamente relacionado ao teste empírico de teorias e hipóteses, algo que distingue a ciência de outras áreas do saber.

mam, é necessário que nos debrucemos sobre análises e testes. Para que possamos fazer isso, precisamos transpor nossas variáveis conceituais para a realidade dos dados e informações disponíveis. Esse exercício de transpor nossas variáveis conceituais para o plano das informações concretas denominamos de mensuração, quando nos referimos a dados quantitativos, ou de interpretação, quando nos referimos aos dados qualitativos. Mais adiante voltaremos a tratar dessa distinção com mais clareza.

Por ora, voltemos aqui ao nosso exemplo. Ao retomarmos a nossa primeira hipótese ou possível resposta, quais informações podemos usar para medir apoio à Democracia? E quais informações podemos usar para medir escolaridade? Para mensurar apoio à Democracia podemos usar, por exemplo, as pesquisas de Opinião Pública⁹. Geralmente tais pesquisas trazem perguntas específicas e respostas de entrevistados sobre o conceito que temos o interesse em mensurar. Na pesquisa realizada pelo instituto de pesquisa DataFolha, no dia 29 de junho de 2020, os entrevistados responderam a esta questão: “*Com quais das seguintes afirmações, você concorda mais: a democracia é sempre melhor do que qualquer forma de governo; em certas circunstâncias é melhor uma ditadura do que um regime democrático; tanto faz se o governo é uma democracia ou uma ditadura*”¹⁰. Para transformarmos nossa variável dependente conceitual em uma variável dependente mensurada, podemos usar as respostas dos entrevistados a essa questão. Do mesmo modo, podemos utilizar os dados do censo do IBGE¹¹ ou da PNAD¹² para coletar as informações sobre a

9 Pesquisas de opinião são estratégias para levantar dados específicos de uma [amostra de pessoas](#) para saber a opinião das mesmas sobre algum assunto ou conceito.

10 <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2020/06/1988776-apoio-a-democracia-atinge-75.shtml>

11 Instituto Brasileiro de Geografia <https://www.ibge.gov.br/>

12 Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílios <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=o-que-e>

escolaridade da população e, assim, transformarmos nossa variável independente conceitual em variável independente mensurada.

A partir dessa primeira demonstração de desenho de pesquisa, buscamos uma *explicação* válida quanto à correlação entre o comportamento humano (apoio à Democracia) e uma de suas causas (escolaridade) e conseguimos mensurar / medir as variáveis definidas. Voltaremos nosso olhar agora à *compreensão*¹³ do contexto histórico e à visão dos próprios entrevistados acerca do que entendem por ditadura e por democracia. Para tanto, utilizaremos parte dos resultados obtidos por Solano (2018, p. 24) em uma série de entrevistas em profundidade feitas com apoiadores do até então candidato Jair Bolsonaro.

Um dos assuntos que a direita mais radicalizada sempre utiliza como retórica no debate sobre seus valores e fundamentos éticos é a reinterpretação da ditadura, fazendo a releitura de que na ditadura a vida era mais segura e disciplinada e na democracia a vida é muito mais insegura, uma bagunça, libertinagem. Democracia seria um sistema caótico no qual os corruptos governam, aberto para qualquer excesso e o cidadão de bem sente-se desprotegido. A resignificação da ditadura num período saudosista em que o cidadão de bem era protegido pelo Estado e imperava a ordem e não a confusão. Nem todos os entrevistados defendem uma possível intervenção militar, mas o fato é que a maioria deles não condena esta ideia, dado que os militares são um dos poucos atores sociais que ainda têm legitimidade para trazer de volta os valores tradicionais esquecidos.

Ou seja, com base nessa segunda demonstração de desenho de pesquisa, é possível *interpretar / compreender* a variável independente

13 “Embora o binômio ‘Explicação versus Compreensão’ seja conceitualmente diferente da comparação entre diversos tipos de metodologias, historicamente a busca pelas causas esteve mais associada a técnicas de pesquisa quantitativas, enquanto o estudo do sentido da ação foi abordado, sobretudo, com técnicas qualitativas. Observe-se que isto não é uma necessidade lógica, apenas uma tendência histórica” (CANO, 2012, p. 97).

conceitual cultura política a partir dos valores e do entendimento da realidade mobilizados pelos respondentes e o sentido que eles próprios empregam (WEBER, 2001) a uma conduta antidemocrática.

Essa etapa de definição das nossas variáveis no desenho de pesquisa é importante, porque ela é quem traz e carrega consigo as técnicas de pesquisa mais adequadas às nossas escolhas. Segundo Cano (2012, p. 107), chamamos de técnicas as “formas padronizadas de coleta e análise de dados, com a finalidade de produzir conhecimento válido”, ou seja, conhecimentos que reproduzam o melhor possível do fenômeno e da realidade que estamos querendo explicar (KELLSTEDT; WHITTEN, 2015). A seguir elencamos e explicamos as principais técnicas de pesquisa para vocês.

UNIVERSO QUANTITATIVO

O universo das técnicas e análises quantitativas é ainda pouco explorado nas Ciências Humanas, a exceção contudo parece ser a Ciência Política, que, dentre as demais áreas como a Antropologia e a Sociologia, é a que mais emprega esse universo de técnicas quantitativas. De acordo com o levantamento de Neiva, 43,8% das pesquisas produzidas na Ciência Política fariam uso de dados e técnicas quantitativas (NEIVA, 2015, p. 74).

Geralmente, a pesquisa quantitativa é aplicada com informações que geram dados numéricos e estatísticos. O emprego de técnicas de coleta e análise de dados quantitativos têm, em sua maioria, a finalidade de quantificar e encontrar padrões nas opiniões de respondentes, bem como em seus respectivos comportamentos ou qualquer variável que tenha sido definida como objeto de estudo (SILVA, 2018). A seguir, no quadro 2, resumimos algumas das principais técnicas de coleta e análise de dados quantitativos.

Quadro 2. Técnicas quantitativas

Coleta de dados quantitativos	
Questionários estruturados	Questionários estruturados são aqueles em que as mesmas perguntas com as mesmas possibilidades de respostas são feitas a todos os participantes de um mesmo grupo. Quando utilizamos o termo “grupo”, estamos no referindo ao universo da pesquisa, uma amostra de indivíduos ou toda a população
Observações sistemáticas	Consiste no registro sistemático de comportamentos e situações observáveis. Por registro sistemático, devemos entender um conjunto de categorias / situações preestabelecidas em que o pesquisador somente observa e registra se o comportamento observado se encaixa em alguma das definições ali colocadas e descritas
Bases de dados consolidadas	São informações / dados que estão organizados de forma não só codificada, como também sistemática. Exemplos de bases de dados consolidadas são: base de dados dos resultados eleitorais do TSE, base de dados do IBGE com as respostas do Censo, base de dados que contém os gastos orçamentários do Brasil, base de dados da taxa de desemprego no Brasil, base de dados sobre os índices de desigualdade etc. Nota-se que questionários estruturados, quando codificados, se tornam bases de dados consolidadas
Análises de dados quantitativos	
Análises descritivas	É a etapa da análise utilizada para descrever e resumir as principais informações que os nossos dados coletados trazem. Geralmente nessa etapa gráficos e tabelas são muito utilizados para trazer informações importantes sobre os nossos dados, como a média, a mediana, o desvio padrão, a variabilidade etc.
Análises inferenciais	É a etapa da análise em que estamos interessados em realizar previsões para uma população, a partir de amostras de dados. Nessa etapa é muito comum falarmos em probabilidade associada ao acontecimento de eventos ou possíveis respostas

Fonte: elaboração das autoras, com adaptações de Sampieri, Collado e Lucio (2013).

UNIVERSO QUALITATIVO

Para o professor Hartmut Günther (2006), o campo das ciências sociais empíricas, na qual a Ciência Política se insere, quando se põe a *interpretar e compreender* os valores e o comportamento humanos, ado-

ta três aproximações principais, que não são completamente estanques, mas potencialmente se articulam: (i) observação; (ii) criação de experimentos; (iii) questionamento.

Inspiradas nessas aproximações, apresentamos, sem a pretensão de exaurir tal mapeamento, algumas das principais técnicas de pesquisa do universo qualitativo seguidas por breve síntese. Destacando que embora a técnica seja qualitativa, o tratamento do material pode se dar de forma quantitativa (a partir de categorias heurísticamente criadas) e consequentemente seus resultados.

Quadro 3. Técnicas qualitativas

Observação	
Observação participante:	observação sistemática das interações cotidianas, do fenômeno em sua ocorrência síncrona
Etnografia:	próxima à observação participante, faz-se o acompanhamento do fluxo cotidiano a partir de uma imersão do pesquisador
Análise documental:	estudo sistemático de imagens, textos, discursos; pesquisa teórico-conceitual
Experimento	
Etnometodologia:	realização de experimentos, com a finalidade de observar e analisar determinado fenômeno
Questionamento	
Entrevista:	semiestruturada (com um roteiro como guia); em profundidade (apenas com o tema predefinido); aberta (de caráter exploratório)
Grupos focais ou de discussão:	conversa estimulada por um moderador, a partir de perguntas (podendo ocorrer em blocos) predefinidas.
Biografia:	narrativas e relatos de vida pessoais típicos ou exemplares como forma de estudar fenômenos sociais mais amplos
Prosopografia:	biografias coletivas

Fonte: elaboração das autoras, com adaptações de Alonso (2016) e Günther (2006).

A ABORDAGEM MISTA!

Os estudos de métodos mistos combinam abordagens quantitativas com qualitativas de pesquisa em uma mesma investigação. A utilização de desenhos de pesquisa que aplicam a combinação entre esses dois métodos têm crescido cada vez mais no interior da Ciência Política. Mas, apesar da origem das abordagens mistas marcar o final da década de 1970, é só nos últimos anos que tal abordagem tem ganhado destaque no campo (PARANHOS et al., 2016).

A abordagem mista também é reconhecida como “triangulação” e recebe esse nome por se tratar de uma combinação de metodologias no estudo de um mesmo fenômeno para diminuir a tendência inerente ao uso de um único método. Veja a figura 1, extraída de Paranhos *et al.* (2016, p. 389).

Figura 1. Abordagem Mista



Fonte: Paranhos *et al.* (2016).

Para darmos um exemplo prático, voltemos ao nosso objeto de pesquisa: o apoio à Democracia. Como citamos, para melhor explorar e entender como o apoio à Democracia é construído nos países, podemos mobilizar ao mesmo tempo, de forma a tornar nossa análise comple-

mentar, tanto a escolaridade dos indivíduos (abordagem quantitativa), quanto a cultura política deles (abordagem qualitativa). O resultado é uma compreensão e domínio amplo sobre nosso objeto de pesquisa.

Assim, apesar de raramente utilizados (PARANHOS et al., 2016), há na Ciência Política o consenso de que pesquisas com abordagens mistas, que empregam a triangulação, ou seja, a combinação de diferentes técnicas quantitativas e qualitativas, alcançam resultados muito mais robustos sobre a realidade na qual se propõem a investigar.

REFERÊNCIAS

- AGRESTI, A.; FINLAY, B. *Métodos Estatísticos para as Ciências Sociais*. [s.l.: s.n.].
- CANO, I. Nas trincheiras do método: o ensino da metodologia das ciências sociais no Brasil. *Sociologias*, v. 14, n. 31, p. 94–119, dez. 2012.
- COLLADO, C. F.; SAMPIERI, R. H.; LUCIO, P. B. *Metodologia de pesquisa*. [s.l.] Penso, 2013.
- DAHL, R. A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. [s.l.] EDUSP, 1997.
- KELLSTEDT, P. M.; WHITTEN, G. D. *Fundamentos Da Pesquisa Em Ciencia Política*. [s.l.] EDGARD BLUCHER, 2015.
- KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. [s.l.] Princeton University Press, 1994.
- NEIVA, P. Revisitando o calcanhar de Aquiles metodológico das ciências sociais no Brasil. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 79, p. 65–83, 1 set. 2015.
- PARANHOS, R. et al. Uma introdução aos métodos mistos em Ciência Política. *Sociologias*, v. 18, n. 42, 19 ago. 2016.
- PRZEWORSKI, A.; VARGAS, B.; INSÓLITO, E. *Crises da democracia*. 1ª edição ed. [s.l.] Zahar, 2020.
- SILVA, G. P. DA. *Desenho de Pesquisa*. 1ª ed. Brasília: ENAP, 2018. v. 1

ANA PAULA MASSONETTO. Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV (EAESP-FGV). Especialista em Direito Constitucional. Colunista do blog Legis Ativo do Estadão em parceria com Movimento Voto Consciente. Cofundadora da @mandatoativo, que promove inovação no Legislativo. Foi pesquisadora e docente em Gestão Pública. Desenvolveu e coordenou projetos no Legislativo e no 3º setor na área da educação. Atualmente atua na governança da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro.

ANDRÉ LUIZ COELHO. Professor Adjunto e Chefe de Departamento da Escola de Ciência Política (ECP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), onde leciona no mestrado e no bacharelado em Ciência Política, bem como no mestrado em Direito e Políticas Públicas na mesma instituição. Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (Iesp-Uerj). Foi pesquisador visitante no Kellogg Institute for International Studies da Universidade de Notre Dame (EUA) e na Brown University (EUA). Possui experiência na área de Ciência Política e Relações Internacionais, tendo publicado em diversos periódicos no Brasil e no exterior. Coordena ainda o Projeto de Extensão “Ciência Política nas Escolas”, na Unirio.



ANDRÉ PREVIATO é cofundador da Mandato Ativo. É membro do movimento AGORA! e Líder RAPS, onde atuou como consultor por 3 anos. Adquiriu experiência com políticas públicas, tendo trabalhado no Ministério da Justiça e por mais de 10 anos com direito econômico. É certificado como mediador pela CEDR e FIESP, mestre em Direito pela LSE, com foco em desenvolvimento social, especialista em Direito Econômico pela GV-Law e Graduado em Direito pela PUC-SP.

ANDRÉA CRISTINA OLIVEIRA GOZETTO. Cientista política especializada em Relações Governamentais, Lobby e Advocacy. Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp (2004) e mestre em Sociologia Política pela UNESP-Araraquara (1998). Coursou estágio de pós-doutoramento em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). É coordenadora acadêmica executiva do MBA em Economia e Gestão – Relações Governamentais e da Formação Executiva Advocacy e Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV/IDE). Atua como coordenadora de capacitação e do GT Transparência e Integridade da RAC (Rede Advocacy Colaborativo). É diretora executiva da Gozetto & Associados, consultoria estratégica. Publicou em coautoria as obras: Guia para Construção de Estratégias de Advocacy: como influenciar políticas públicas (2019) e Lobby e Políticas Públicas (2018).

ALEXSANDRO SANTOS é doutor em Educação pela Universidade de São Paulo e Mestre em Educação: História, Política, Sociedade pela PUCSP. Atualmente, é diretor-presidente da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo onde também é professor do curso de especialização em Poder Legislativo, Território e Gestão Democrática da Cidade. É professor do Programa de Pós-Graduação em Educação (Mestrado/Doutorado Acadêmico) e do Programa de Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais da Unicef. Realiza estágio em regime pós-doutoral junto ao Núcleo de Estudos da Burocracia da Fundação Getúlio Vargas (NEB-FGV) e junto ao Programa de Pós-



Graduação em Educação: Psicologia da Educação da PUCSP. Integra a iniciativa Ford Global Fellowship (Ford Foundation) e o Centro de Pesquisa Transdisciplinar em Educação do Instituto Unibanco.

ARARÉ DE CARVALHO JÚNIOR. Doutor em Ciências Sociais pela FFC (Faculdade de Filosofia e Ciências) – Unesp/Marília-SP. Docente da Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto (FACERES). É colunista do blog Legis-Ativo do Estadão em parceria com o Movimento Voto Consciente.

BRUNO SILVA. Docente temporário de Política na UNESP/Araraquara. Professor Mestre e graduado em Ciências Sociais (UNESP). Doutorando em Ciência Política (UNICAMP). Professor na Pós-Graduação EAD em Gestão Pública da FESP-SP responsável pela disciplina “Partidos e política no Brasil” (2019). Pesquisador do Laboratório de Política e Governo (LabPol/UNESP). Pesquisador do Grupo de Estudos Legislativos da UNICAMP e do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL/UFJF). Diretor da ONG Movimento Voto Consciente (desde 2018). Coordenador e docente do Programa de Educação Política da Engeform Engenharia Ltda. (2019-2020) e da Laticínios Tirolez Ltda. (2018-2019). Colunista do blog Legis-Ativo do Estadão. Apresentador de programa, comentarista e colunista de política nas rádios CBN da região central do estado de São Paulo (Araraquara e São Carlos) e portal A CidadeON (desde 2018). Professor de turmas regulares do Ensino Fundamental II nas disciplinas de História e Geografia. Professor no Ensino Médio nas matérias de Sociologia e Filosofia no Colégio Natureza/Araraquara (desde 2016).

CAROLINA DE PAULA. Doutora em Ciência Política pelo IESP/UERJ. Atualmente é diretora executiva do DATAIESP e consultora da UNESCO da avaliação de impacto social do Programa Gol do Brasil, da CBF. Foi analista de dados e coordenadora da área qualitativa em instituto de pesquisa de opinião e big data, atuando em diversas campanhas eleitorais e pesquisas de mercado. Oferece regularmente cursos de metodologia



qualitativa. Possui experiência acadêmica e publicações sobre comportamento político, estudos legislativos, eleições e comunicação política. Colunista mensal do IREE (Instituto para Reforma das Relações entre Estado e Empresa), escreve também para o blog Legis-Ativo do Estadão e Broadcast Político da Agência Estado.

CAROLINA PIMENTEL CORRÊA. Doutora em Sociologia pela Universidade do Porto, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Maria. Atualmente, é Pesquisadora de Pós-Doutorado (PNPD/CAPES) vinculada ao PPG Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e atua no Núcleo de Pesquisa sobre Partidos e Democracia (NEPD) na mesma Universidade. É consultora e analista de pesquisa qualitativa no setor privado, além de colunista do Blog Legis-Ativo (hospedado no Estadão, com o apoio do Movimento Voto Consciente) e Curadora de Conteúdo voluntária na Mobis.

CLÁUDIO ANDRÉ DE SOUZA. Mestre e Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Adjunto de Ciência Política da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Colunista do blog Legis-Ativo (hospedado no Estadão, com o apoio do Movimento Voto Consciente). Filiado à Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).

DENILDE OLIVEIRA HOLZHACKER, Doutora em Ciência Política pela USP (2006). É professora no curso de relações internacionais da ESPM-SP. É coordenadora do Núcleo de Estudos e Negócios Americanos (NENAM-ESPM). Integra a rede de professores do Centro de Liderança Pública (CLP) e é professora do Master em Gestão Pública (MLG) do CLP. É diretora de Ensino e Pesquisa do Instituto de Relações Governamentais



(Irelgov). Faz parte da equipe de pesquisadores associados ao Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI) da USP. Foi Professora Visitante no Bentley University (EUA) (2007-2008). Participou do Global Fellow Program (2007-2009) do Institute for Higher Education (EUA). Foi coordenadora do curso de Relações Internacionais das Faculdades Integradas Rio Branco (2012-2013).

EDUARDO SEINO. Mestre em Ciência Política pela USP, especialista em Gestão Pública Municipal pela UNIFESP/UAB e graduado em Ciências Sociais pela UNESP/Araraquara. Trabalha na administração pública municipal desde 2017, tendo atuado como Diretor de Captação de Recursos, Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação e, atualmente, como Secretário Municipal de Turismo, Comércio e Indústria na Prefeitura Municipal de Ibitinga-SP. Foi Diretor Executivo da ARKOS – Educação, Criatividade e Consultoria em Política. É colunista do blog Legis-Ativo do Estadão em parceria com o Movimento Voto Consciente.

GABRIELA LOTTA é Professora e pesquisadora de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Doutora em Ciência Política pela USP, mestre e graduada em administração pública pela FGV. Coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB). Docente da Escola Nacional de Administração Pública, ENAP. É pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). É bolsista produtividade 2 do CNPQ. Foi coordenadora da Área Temática Estado e políticas públicas da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e é diretora da pesquisa da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEP/CP). Trabalhou com assessoria, pesquisa e formação para diversos governos. Atua principalmente nas áreas de políticas públicas, burocracia, implementação e gestão governamental.

GRAZIELLA TESTA é professora da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Doutora em Ciência



Política pela Universidade de São Paulo (USP), mestre e bacharel também em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB), onde também foi professora. Foi pesquisadora visitante na Universidad General de San Martín (UNSAM) e no Weatherhead Center for International Affairs da Universidade de Harvard. Foi também consultora no Banco Mundial nas áreas de inovação e educação. É parceira da Fundação Konrad Adenauer em diversas iniciativas de formação e educação política. Escreve para o Legis-Ativo/Estadão, para a Revista Problemas Brasileiros e para o Broadcast Político/Agência Estado e apresenta o podcast semanal Legis-Ativo. É especialista em estudos legislativos, presidencialismo de coalizão e processo decisório em políticas públicas com enfoque em instituições informais.

GRAZIELE SILOTTO. Atualmente é doutoranda e mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. Possui graduação em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo. É pesquisadora do Núcleo de Instituições Políticas e Eleições do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (NIPE – Cebrap) no projeto temático Instituições Políticas, padrões de interação entre Executivo e Legislativo e Capacidade Governativa. É pesquisadora também no Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais da USP (NECI-USP). Também atua como professora convidada no curso de Pós-Graduação em Ciência Política pela Fundação Escola de Sociologia Política de São Paulo (FESPSP).

HANNAH MARUCI AFLALO. Doutoranda e mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, onde desenvolve pesquisa sobre representação política. É co-fundadora d'A Tenda das Candidatas, organização que atua sobre o déficit democrático formando e assessorando candidatas. Atua com incidência política e legislativa, políticas públicas e formação política. É colunista do blog Legis-Ativo do Estadão.



HELGA ALMEIDA, graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre e doutora em Ciência Política pela UFMG. Professora adjunta de ciência política do Colegiado de Ciências Sociais da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Pesquisadora do CEPPI-UFMG (Centro de Pesquisas em Política e Internet) e líder do grupo de pesquisa Politik – Univasf (Centro de Estudos em Instituições, Participação e Cultura Política).

HILTON CESARIO FERNANDES. Graduado em Ciências Sociais e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo – USP. É professor da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo nos cursos de pós-graduação em Ciência Política e Mídia, Política e Sociedade. É especialista em pesquisas de opinião e estratégias eleitorais e desde 2002 tem atuado como pesquisador nas principais campanhas eleitorais brasileiras. Possui experiência em avaliação de governos e serviços, incluindo projetos internacionais em Portugal e na Venezuela.

HUMBERTO DANTAS, cientista social, mestre e doutor em Ciência Política pela USP. Pesquisador da FAPEG – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás e pós-doutor da FGV-SP em Administração Pública. Head de educação do CLP, coordenador do Master em Liderança e Gestão Pública do Instituto Singularidades em parceria com o CLP e coordenador do curso de Ciência Política da FESP-SP. Analista Político da 4E Consultoria Econômica. Comentarista político da Rede Vida de TV, entrevistador da plataforma Um Brasil, coordenador do blog Legis-Ativo do Estadão e colunista do Virtú News, Revista Problemas Brasileiros e do Broadcast Político da Agência Estado. Conselheiro da Fundação Konrad Adenauer, da LegislaBR, do Politize e diretor do Movimento Voto Consciente.



JOÃO PAULO SARAIVA LEÃO VIANA é doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor Adjunto e Chefe do Departamento Acadêmico de Ciências Sociais da Universidade Federal de Rondônia (DACS/UNIR). Analista Político do Legis-Ativo, do portal do jornal O Estado de S. Paulo (Estadão). Colunista da Rádio CBN Amazônia: Porto Velho. Foi secretário executivo da Diretoria Regional Centro-Norte da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).

JOSÉ MÁRIO WANDERLEY GOMES NETO, Advogado e Cientista Político. Mestre em Direito Público e Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Professor no PPGD da Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP. Pesquisador Líder do [U.Data](#) – Laboratório de Pesquisas Empíricas em Direito. É colunista na Revista Problemas Brasileiros.

JOYCELUZ. Doutoranda e mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. É graduada em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo. Atualmente é pesquisadora do Núcleo de Instituições Políticas e Eleições (NIPE – Cebrap) no projeto temático Instituições Políticas, padrões de interação entre Executivo e Legislativo e Capacidade Governativa e é pesquisadora no Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI-USP). Também atua como professora convidada no curso de Pós-Graduação em Ciência Política pela Fundação Escola de Sociologia Política de São Paulo, nos cursos de curta duração oferecidos pela Oficina Municipal de São Paulo e como professora voluntária dos cursos de Iniciação Política da Fundação Konrad Adenauer

LEANDRO CONSENTINO, bacharel em Relações Internacionais, mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Foi superintendente da Fundação Mário Covas e pesquisador do Núcleo de Políticas Públicas da USP. Atualmente, é professor de Graduação no



Inspere e de Pós-graduação na Fundação Escola de Sociologia e Política, além de ministrar cursos livres de política na Oficina Municipal e outras ONGs.

LEANDRO SALMAN TORELLI, historiador pela Unesp, pós-graduado em Ciência Política pela Fundação Escola de Sociologia e Política e mestre em História Econômica pelo Instituto de Economia da Unicamp. Atua como professor no Ensino Médio e Superior e escritor de materiais didáticos na área de História, Política e Economia.

LEON VICTOR DE QUEIROZ BARBOSA, advogado e cientista político com mestrado e doutorado em Ciência Política pela UFPE, onde também é Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política (desde 2019), dos cursos de Mestrado e Doutorado em Ciência Política (desde 2020) e vice-coordenador do Mestrado Profissional em Políticas Públicas, além de co-líder do Grupo de Pesquisa (CNPq) Praetor. Na UFMG foi professor substituto (2013) e é pesquisador do Centro de Estudos Legislativos desde 2010. Na UFCG foi professor da Unidade Acadêmica de Ciências Sociais (2015 a 2019) e é professor permanente do Mestrado Acadêmico desde 2017. Atua como colunista do Legis-Ativo (Estadão em parceria com o Movimento Voto Consciente) e do Broadcast Político (Estadão).

LUCAS AMBRÓZIO LOPES DA SILVA, administrador público, mestre em Ciência Política e doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. É Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental da Prefeitura de São Paulo desde 2016. Tem atuado como consultor especialista em gestão de pessoas e políticas públicas e professor de cursos de pós-graduação em gestão pública. É colunista do blog Legis-Ativo do Estadão.

LUCIANA SANTANA, cientista política e historiadora, mestre e doutora em Ciência Política pela UFMG. Professora adjunta na Universidade Federal de Alagoas e Professora do Programa de Pós-Graduação em



Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Líder do grupo de pesquisa (CNPQ) Instituições, comportamento político e democracia. É pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos (DCP/UFMG), faz parte da Rede Politólogas, é coordenadora na Rede Análise Covid-19 e integrante do Comitê Executivo da Rede brasileira de mulheres cientistas. Coordena o projeto Governos estaduais e ações de enfrentamento à pandemia (ABCP). É colunista do Legis-Ativo/Estadão e na Rádio Nova Brasil FM/Maceió.

MARCELA TANAKA. Doutoranda e mestre em Ciência Política pela Unicamp. Foi pesquisadora visitante na Boston University e tem graduação em Ciências Sociais também pela Unicamp. Atualmente é pesquisadora vinculada ao Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP/Unicamp) e integrante do Grupo de Estudos em Política Brasileira (PolBras/Unicamp).

MICHELLE FERNANDEZ, graduada em ciência política pela Universidade de Brasília. Mestre e doutora em ciência política pela Universidade de Salamanca (Espanha). Atualmente é professora e pesquisadora no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, pesquisadora-colaboradora do IAM-Fiocruz e pesquisadora do NEB/FGV. É colunista do Legis-Ativo/Estadão.

MONIZE ARQUER, doutora em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (PPGCP/Unicamp), com período sanduíche na Universidade de Oxford. Obteve o título de Mestra em Ciência Política pelo mesmo programa e é graduada em Ciências Sociais com ênfase em Ciência Política pela mesma instituição. É pesquisadora associada ao Centro de Estudos de Opinião Pública (Cesop) da Unicamp no qual, atualmente, também está vinculada como pós-doutoranda no âmbito do INCT “Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação”. Também atuou como pós-doutoranda no Cesop no âmbito do projeto “Observatório



Institucional da Unicamp”. É integrante do Grupo de Estudos em Política Brasileira vinculado ao Centro de Estudos de Opinião Pública da Unicamp (PolBras-CESOP/Unicamp).

OLAVO NOGUEIRA FILHO, graduado em Administração pela Universidade de Notre Dame (EUA), especialista em Gestão Pública pelo Centro de Liderança Pública (CLP) e mestre em Gestão e Política Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Trabalhou por três anos na ONG Parceiros da Educação (2010-2013) e outros três anos na Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (2013-2016), tendo atuado como assessor do Secretário da Educação, Diretor de Tecnologias Educacionais e Coordenador de Informação, Monitoramento e Avaliação. Em junho de 2016 se juntou ao Movimento Todos Pela Educação, onde atua hoje como diretor- executivo.

RENATO ELISEU COSTA. Doutorando em Políticas Públicas pela UFABC. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas e mestre em Integração da América Latina (PROLAM) ambos pela USP, mestre em Gestão de Políticas e Organizações Públicas pela UNIFESP. Especialista (MBA) em Gestão Estratégica e Econômica de Projetos pela FGV/Management-SP e em Educação a Distância pela UNIMES. Professor substituto no curso de graduação em Administração Pública da UNESP e professor na Pós-Graduação (lato sensu) da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, no curso de Ciência Política. Coordenador do Laboratório de Gestão Governamental da EACH/USP (LabGov/USP). Foi conselheiro do CONANDA (2012/2013).

RODRIGO DA CUNHA BRITES é colaborador da Mandato Ativo. Bacharel em Relações Internacionais pela UFRGS com foco governamental, foi bolsista na Universidade de Évora pelo Programa Ibero-Americano. Conta com experiência no setor público, na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico de Porto Alegre, e, no ter-



ceiro setor, no escritório do CONARE/ACNUR em PoA e como coordenador do projeto de educação política Contraponto.

RODRIGO ESTRAMANHO DE ALMEIDA: Bacharel em Sociologia e Política pela Escola de Sociologia e Política de São Paulo (ESP) é Mestre e Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). É professor da Sociologia e Política: Escola de Humanidades e coordenador e docente nos cursos de Pós-Graduação Lato Sensu da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Pesquisador no Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (NEAMP) da PUC/SP e professor convidado no Master em Liderança e Gestão Pública (MLG) do Centro de Liderança Pública (CLP). É psicanalista, membro do Departamento Formação em Psicanálise do Instituto Sedes Sapientiae. É autor de ‘Maria das Almas’ (B4, 2014) e; ‘A ficção da realidade’ (Alameda, 2018), além de outros livros, artigos e ensaios.

RODRIGO GALLO: cientista político, especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), mestre em História Social pela Universidade de São Paulo (USP), mestre e doutorando em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Atualmente, é professor dos cursos de Relações Internacionais da Universidade São Judas Tadeu (USJT) e docente do curso de Administração do Instituto Mauá de Tecnologia (IMT). Leciona, ainda, nos cursos de pós-graduação de Ciência Política e Política e Relações Internacionais da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP).

RODNEY DA SILVA AMADOR: Licenciado em História pela Universidade de Taubaté, bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo e mestrando em Ciência Política pelo DCP-USP. É assistente de pesquisa no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), onde desenvolve pesquisa sobre instituições políticas, democracia e história eleitoral. Atuou como professor nos cursos de formação política da Fundação



Konrad Adenauer em escolas da rede pública e privada da zona metropolitana de São Paulo e em cursos de Escolas do Parlamento do estado.

SUHAYLA KHALIL VIANA DE CASTRO. Doutora pelo Instituto de Relações Internacionais da USP, com períodos de formação e pesquisa na Sciences Po-Paris e na Universidad Complutense de Madrid. É mestre em Estudos Estratégicos pela UFF e bacharel em Direito pela UERJ. Atualmente, é investigadora doutorada do Centro de Estudos Internacionais do Iscte-Instituto Universitário de Lisboa, professora da pós-graduação da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, além de parecerista, membro de Conselho Editorial, revisora, tradutora e consultora educacional. Anteriormente, foi pesquisadora colaboradora do NDGD da Escola de Direito de São Paulo da FGV e membro da Comissão Assessora de Avaliação da Área de Relações Internacionais-INEP/MEC. Foi também editora da Revista Diálogos Africanos e pesquisadora do Observatório Político Sul-Americano IESP-UERJ.

TAMARA ILINSKY CRANTSCHANINOV: gestora de políticas públicas (EACH/USP), mestra e doutora em Administração Pública e Governo (EAESP/FGV), com estágios de formação e pesquisa na Universidade de Coimbra (Portugal) e na Erasmus University Rotterdam (Países Baixos). Foi Chefe da Assessoria Técnica do Prefeito de São Paulo (2013-2014) e Assessora Técnica da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2014-2016). É Professora da Pós-Graduação em Ciência Política na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Atualmente, se dedica a consultorias no campo de políticas públicas, atendendo todas as esferas de governo, empresas privadas e organizações do terceiro setor, em processos de planejamento estratégico, formação, avaliação em políticas públicas e governança pública.

TATHIANA SENNE CHICARINO. Doutora em Ciências Sociais pela PUC/SP (área Ciência Política). Professora de pós-graduação da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Pesquisadora do NEAMP



PUC/SP (Núcleo de Estudo em Arte, Mídia e Política). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “Comunicação e Sociedade do Espetáculo” da Cásper Líbero. Editora da Revista Aurora PUC/SP (Revista de Arte, Mídia e Política). Tem se dedicado aos temas: mídias e internet, cultura política, discurso político, campanha eleitoral, democracia e autoritarismo. Dentre as produções recentes destacam-se os artigos “Collectivizing political mandates: A discursive approach to the Brazilian ’s campaign in the 2018 elections” publicado na Politics Journal; e “Impeachment! Em nome do povo: uma análise discursiva da revista Veja nos governos Collor e Rousseff” na revista Mediapolis.

VÍTOR EDUARDO VERAS DE SANDES-FREITAS, graduado em Ciências Sociais e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor Adjunto da Universidade Federal do Piauí (UFPI) e atualmente é professor do núcleo permanente dos seguintes Programas de Pós-graduação da UFPI: de Ciência Política; de Gestão Pública; e de Administração Pública. Coordena o curso de Bacharelado em Ciência Política da UFPI (gestão 2019-2021) e coordena o Grupo de Pesquisa sobre Partidos Políticos (GEPPOL). Atualmente é diretor de Graduação da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) – biênio 2020-2022. É colunista do Legis-Ativo/Estadão, um projeto do Movimento Voto Consciente.

VÍTOR SILVEIRA LIMA OLIVEIRA é bacharel em Relações Internacionais e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), com pesquisa sobre o presidencialismo da coalizão e o processo legislativo. É sócio-diretor da consultoria Pulso Público. Foi coeditor do portal InfoMoney e escreve regularmente para o portal do Estadão, por meio do blog Legis-Ativo. Professor e palestrante, é responsável pela disciplina “Estado e Governo” no curso “Advocacy e Políticas Públicas: teoria e prática”, da Fundação Getúlio Vargas (FGV).



Este livro foi composto por Claudia Mendes
em Minion c.12/16 para a Fundação Konrad Adenauer
em julho de 2021.