

análises, a diversidade de abordagens, a importância das teorias, a especialização de métodos e técnicas de pesquisa e a internacionalização do conhecimento que têm notabilizado a ciência política brasileira. Lidos em conjunto, são capazes de formar uma visão densa e abrangente das principais dimensões da democracia brasileira, das instituições políticas à participação social, das ideias constitucionais às políticas públicas, da política externa à cultura política, da segurança pública à inserção internacional, dos direitos e políticas de gênero à comunicação e opinião pública, da justiça às elites políticas. Apesar das diferentes perspectivas, todos compartilham o sentimento de que avançamos muito na compreensão da política brasileira e de que consolidamos um campo científico autônomo, vigoroso e inventivo.

O futuro de nossa democracia é incerto, mas aprendemos com este livro quais são as bases sobre as quais ela ainda se apoia. Informados por essas análises, saberemos afastá-la do túmulo e seguiremos em busca de suas promessas.

ROGÉRIO ARANTES

A edição deste livro se encerra em meio à crise mais aguda da democracia no Brasil desde o golpe de 1964. Mais do que a celebração de uma data redonda – os 30 anos da Constituição de 1988 –, a reflexão sobre o texto constitucional, suas mutações e forma atual, é oportuna e necessária em um contexto de ceticismo grave e difundido sobre os modelos tradicionais da política representativa. Os arranjos formais e informais que, apesar de limites e tensões importantes, equilibraram a vida política do país nas últimas três décadas já não são capazes de acomodar as demandas dissonantes da cena contemporânea. Nos espaços institucionais formais, os três poderes disputam fronteiras e precedência. Fora deles, imprensa e grande público agem e reagem de maneira vigorosa. Ao impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016, somaram-se outros tantos eventos críticos que desafiam a estabilidade de nossas leis e instituições, em um cenário de aceleração vertiginosa dos fatos políticos e imprevisibilidade quanto a seus desdobramentos.

Nesse contexto, a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) entende que lhe cabe o desafio de aproximar a produção acadêmica do cotidiano social da controvérsia política com o objetivo de contribuir de maneira qualificada para o debate público. Este livro nasce dessa preocupação e se destina a qualquer pessoa que tenha interesse em conhecer diferentes temas e maneiras de abordar os impactos da Constituição de 1988 – independentemente de ter ou não formação especializada em Ciência Política ou em Ciências Sociais.

LOGO DA Série  
PESQUISA

ISBN

Editora  
UFPR

Editora  
UFPR

Konrad  
Adenauer  
Stiftung

ABCP  
Associação Brasileira  
de Ciência Política

A CONSTITUIÇÃO DE 88  
TRINTA ANOS DEPOIS

Cristina Buarque de Hollanda  
Luciana Fernandes Veiga  
Oswaldo E. do Amaral



# A CONSTITUIÇÃO DE 88 TRINTA ANOS DEPOIS

ORGANIZADORES

Cristina Buarque de Hollanda

Luciana Fernandes Veiga

Oswaldo E. do Amaral

Este livro trata da política brasileira sob a égide da Constituição de 1988, bem como da ciência política que desenvolvemos durante estes 30 anos. Seus autores e autoras são lideranças acadêmicas, responsáveis pelas áreas temáticas da ABCP, em torno das quais se estrutura esta obra coletiva.

Há mais ou menos três décadas, Norberto Bobbio lançava o seu *"O futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo"*, no qual alertava que a democracia não gozava de ótima saúde, mas também não estava à beira do túmulo. Preocupado com as promessas não cumpridas da democracia, o pensador italiano defendeu-a como um método para a tomada de decisões coletivas, exortando o papel central das instituições políticas. O Brasil passava então pela transição democrática e o livro de Bobbio nos ensinou a apreciar ideias como pluralismo, governo das leis e a importância das "regras do jogo".

Se hoje nossa democracia parece de frágil saúde e se nos vemos às voltas novamente com o espectro de sua perda, o mesmo não se deve dizer da ciência política, que conheceu extraordinário desenvolvimento ao longo destes 30 anos. O livro que o leitor tem em mãos é um claro exemplo dessa trajetória de sucesso. Seus capítulos atestam a qualidade das

falsa FOLHA



## FOLHA DE ROSTO

Dados técnicos

# Sumário

	Introdução	<b>7</b>
1.	A "Constituição Cidadã" e a cultura política: uma sociedade mais participativa e democrática?	<b>13</b>
2.	A Magna Carta e o xadrez político internacional: triunfo da democracia de mercado?	<b>47</b>
3.	A trajetória das políticas sociais nos 30 anos desde a Constituição de 1988	<b>75</b>
4.	A segurança pública no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988	<b>103</b>
5.	Comunicação Política e Opinião Pública	<b>137</b>
6.	Constituição Cidadã e participação social – a política externa brasileira em debate no CONSEA e no CNS	<b>157</b>
7.	(Des)venturas do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986	<b>181</b>
8.	Eleições e representação política na Nova República	<b>203</b>
9.	Neoinstitucionalismo na pós-Constituição de 1988 e as duas visões sobre os partidos políticos no Brasil	<b>233</b>
10.	O pensamento político-constitucional da República de 1988: um balanço preliminar (1988-2017)	<b>251</b>
11.	Participação social no Brasil: trajetória, crise e perspectivas	<b>281</b>
12.	Política, Direito e Judiciário – centralidade e ambivalências do jurídico na ordem constitucional de 1988	<b>303</b>
13.	Democracia, Estado e patriarcado: disputas em torno dos direitos e das políticas de gênero	<b>327</b>
14.	Sociologia Política dos políticos do Brasil: um estudo da competição eleitoral sob o regime da Constituição de 1988	<b>357</b>
	Sobre os autores	<b>389</b>



# Introdução

## A Constituição de 1988 e a Ciência Política no Brasil

*Cristina Buarque de Hollanda*

*Luciana Veiga*

*Oswaldo E. do Amaral*

A edição deste livro se encerra em meio à crise mais aguda da democracia no Brasil desde o golpe de 1964. Mais do que a celebração de uma data redonda – os 30 anos da Constituição de 1988 –, a reflexão sobre o texto constitucional, suas mudanças e forma atual, é oportuna e necessária em um contexto de ceticismo grave e difundido sobre os modelos tradicionais da política representativa. Os arranjos formais e informais que, apesar de limites e tensões importantes, equilibraram a vida política do país nas últimas três décadas já não são capazes de acomodar as demandas dissonantes da cena contemporânea. Nos espaços institucionais formais, os três poderes disputam fronteiras e precedência. Fora deles, imprensa e grande público agem e reagem de maneira vigorosa. Ao *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, somaram-se outros tantos eventos críticos que desafiam a estabilidade de nossas leis e instituições, em uma dinâmica de aceleração vertiginosa dos fatos políticos e produção de imprevisibilidade quanto a seus desdobramentos.

Nesse contexto, a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) entende que lhe cabe o desafio de aproximar a produção acadêmica do cotidiano social da controvérsia política com o objetivo de contribuir de maneira qualificada para o debate público. Este livro nasce dessa preocupação e se destina a qualquer pessoa que tenha interesse em conhecer diferentes temas e maneiras de abordar os impactos da

Constituição de 1988 – independentemente de ter ou não formação especializada em Ciência Política ou em Ciências Sociais. Com o objetivo de promover o diálogo entre os seus associados, a Academia e a sociedade, os capítulos que se seguem foram organizados em torno de 14 áreas temáticas da ABCP: Comportamento Político; Comunicação Política e Opinião Pública; Eleições e Representação Política; Estado e Políticas Públicas; Gênero, Democracia e Políticas Públicas; Instituições Políticas; Participação Política; Pensamento Político Brasileiro; Política Externa; Política Internacional; Política, Direito e Judiciário; Segurança Pública e Democracia; Sociologia Política; e Teoria Política.

Os coordenadores de cada uma dessas áreas e/ou os autores convidados por eles se pautaram por diretrizes gerais definidas pelos editores, sem prejuízo das especificidades de suas abordagens. O resultado é uma obra coletiva unida pelo desafio de refletir sobre os alcances, os limites e as metamorfoses do texto constitucional em diferentes arenas da vida pública e também na formação e/ou na consolidação de campos acadêmicos, num período de notável expansão da pós-graduação no país. Contamos, assim, com textos que não só discutem os marcos legais estabelecidos a partir da Constituição e suas consequências políticas e sociais, mas refletem também sobre os impactos da Carta Magna sobre a produção na área de Ciência Política.

Apresentamos aqui um breve resumo das contribuições.

No capítulo intitulado *A Constituição Cidadã e a cultura política: uma sociedade mais participativa e democrática?*, Ednaldo Ribeiro, Julian Borba e Gabriel de Avila Casalechi investigam os possíveis impactos dos novos mecanismos de participação social instituídos pela Constituição de 88 na cultura política dos brasileiros, 30 anos depois. Para isso, mobilizam literatura especializada e dados de *survey* com atenção para três dimensões: i. habilidades políticas (interesse, conhecimento, eficácia política); ii. atitudes (confiança nas instituições, satisfação com o funcionamento da democracia e adesão à democracia); e iii. comportamento político (comparecimento eleitoral e formas de participação não convencional).

Ao observar o contexto de criação da Constituição, Marcelo Medeiros e Janina Onuki observam a tensão entre, de um lado, a inclinação nacionalista dos legisladores, e, de outro, o predomínio do paradigma do livre mercado na cena internacional, marcado simbolicamente pela queda do Muro de Berlim. Tendo em vista esse “descompasso” de fundo, os autores investigam como e em que medida os dez princípios do artigo quarto da Constituição, dedicados às relações internacionais, responderam aos “desafios do sistema internacional”.

Telma Menicucci e Gabriela Lotta mapeiam a trajetória das políticas sociais no país, que renderam à Constituição a marca de “Cidadã”. Tomam a forma original da

Constituição como ponto de partida e acompanham, desde então, as alterações de seu texto que se acumularam ao longo dos últimos 30 anos. De maneira conjugada, investigam também os passos do campo acadêmico dedicado ao estudo das políticas públicas.

Em *A Segurança Pública no Brasil a partir da Constituição de 1988*, André Zanetic, Cleber da Silva Lopes, Gláucio Soares e Luis Flávio Saporì analisam o arranjo constitucional na área de segurança pública e produzem um mapeamento crítico da literatura sobre segurança pública e justiça criminal no período posterior ao da Constituição de 1988, quando as agendas em pauta se transformam em um problema político, público e acadêmico.

No capítulo *Comunicação Política e Opinião Pública*, Fernando Antônio Azevedo e Fernando Lattman-Weltman tratam da formação tardia desse campo no Brasil e apontam a Constituição de 1988 como um momento de inflexão. Com o restabelecimento das eleições diretas em um ambiente tecnológico profundamente modificado, o Brasil se aproximava da feição moderna das grandes democracias de massas no Ocidente, com campanhas políticas profissionalizadas. No domínio acadêmico, pesquisadores em formação nas áreas de Ciência Política e Comunicação passaram a investigar a nova cena política e impulsionaram a publicação de trabalhos e periódicos especializados.

Ao investigarem a maneira como a política externa brasileira foi abordada pela Constituição de 1988, Letícia Pinheiro e Livia Avelhan observam que ela escapou ao movimento de intensa participação social que orientou o tratamento de outras pautas. Desse isolamento resultou um desenho constitucional bastante aproximado à configuração anterior sobre a matéria, com centralidade do Executivo na concepção e condução da política externa. A despeito disso, esse cenário foi, na prática, confrontado com maior atividade do Legislativo, com participações *ad hoc* do Poder Judiciário e também com a mobilização de novos mecanismos de participação em torno de agendas de forte interface com a política externa. Interessadas justamente na articulação estreita entre os domínios doméstico e o internacional, Pinheiro e Avelhan se debruçam sobre a ação do Conselho de Segurança Alimentar e do Conselho Nacional de Saúde.

O texto de Antônio Sérgio Rocha defende que o período que vai de 1964 a 1986 apresenta três versões de Poder Constituinte, cada um deles evocando um tipo específico de legitimidade. Inicialmente, há o apelo a um Poder Constituinte Revolucionário. A partir de 1979, no âmbito do projeto de distensão política, desencadeia-se um amplo debate entre partidários governistas de uma reforma da constituição autoritária e os proponentes opositoristas de uma assembleia constituinte originária. A questão vai entrar na formação e no funcionamento da Nova República, período em que se formula o conceito de Poder Constituinte Instituído – base doutrinária para a determinação de um Congresso Constituinte.

O texto *Eleições e Representação Política na Nova República*, de Luciana Veiga e Maria do Socorro Braga, trata da trajetória do sistema representativo brasileiro nos últimos 30 anos. As autoras analisam a evolução das regras do jogo político e o desenvolvimento do sistema partidário desde a Constituição de 1988. Por fim, apresentam o resultado de um estudo realizado com sete partidos políticos brasileiros tendo como foco a estratégia eleitoral em nível local.

O artigo de Andrea Freitas e Fernando Guarnieri discute a literatura produzida no Brasil sobre o papel dos partidos políticos nas arenas eleitoral e legislativa a partir do arranjo legal ratificado pela Constituição de 1988. Os autores abordam as diferentes análises acadêmicas e as diferentes perspectivas teóricas e metodológicas utilizadas para a compreensão do papel dos partidos políticos no Brasil nos últimos 30 anos.

Jorge Chaloub e Christian Lynch ocupam-se do imaginário político em torno da Constituição, buscando descrever a riqueza de clivagens e disputas sobre sua interpretação nos últimos 30 anos. Os autores tratam da natureza e dos limites do poder constituinte, do debate acadêmico travado nos âmbitos do Direito e da Ciência Política sobre o modelo operativo da relação entre os poderes e, por fim, tentam explicar a crise constitucional dos últimos anos.

Em *Participação social no Brasil: trajetória, crise e perspectivas*, Claudia Feres Faria e Luciana Tatagiba fazem um levantamento bibliográfico sobre o tema desde os anos 1990 até a primeira década do século XXI. Em seguida, dedicam-se às transformações do período subsequente, que definem como de “crise e crítica da participação institucionalizada”. Por fim, analisam os caminhos da Área Temática de Participação Social no âmbito da ABCP, observando como a produção no campo acompanha a trajetória de desinstitucionalização das formas de participação.

O capítulo de Andrei Koerner investiga o protagonismo e as ambivalências do jurídico na Constituição e também os ecos dessa configuração nas décadas subsequentes, com atenção para suas tensões com o domínio da política. Além do período da longa constituinte, Koerner se dedica ao momento de formação de um “regime constitucional neoliberal” durante os governos Fernando Henrique Cardoso e também aos anos subsequentes a 2003. Por fim, reflete sobre o STF e a agenda da corrupção, convertida em “arma política”.

Marlise Matos e Flávia Biroli apresentam um extenso e minucioso mapeamento de iniciativas de políticas públicas dedicadas a pautas de gênero e sexualidade desde 1988. Elas propõem comparação entre ações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em duas faixas temporais: a primeira delas compreendida entre os anos de 1988 e 2002 e a segunda, entre 2003 e 2015. Seu estudo revela uma concentração expressiva de iniciativas no segundo período, de governos do PT, com tensão

pronunciada entre iniciativas com perfis de “avanço” e “retrocesso”.

Em *Sociologia política dos políticos do Brasil: um estudo da competição sob o regime da Constituição de 88*, Bruno Bolognesi e Adriano Codato oferecem um mapeamento detalhado de atores e dinâmicas da disputa eleitoral nos últimos 30 anos. Bolognesi e Codato analisaram o perfil de todos os concorrentes a deputados para a Câmara baixa do Brasil entre 2002 e 2014, chegando a quase 20 mil casos. Entre as conclusões, chama atenção a constatação de que “é nas franjas do sistema partidário” – isto é, entre partidos personalistas que reúnem candidatos com baixa disposição para a política e pouca capacidade de atração de recursos – que se dá a “renovação da representação” no país.



# A “Constituição Cidadã” e a cultura política: uma sociedade mais participativa e democrática?

*Ednaldo A. Ribeiro (UEM)*

*Julian Borba (UFSC)*

*Gabriel de Avila Casalecchi (UFSC e UFSCAR)*

## INTRODUÇÃO

No final da década de 1980, um dos principais temas da Ciência Política no Brasil, senão o principal, era a transição política. Após décadas sob a égide do regime militar e uma longa transição, o Brasil voltava a ser uma democracia, alinhando-se com a “onda democrática” que tomava outros países da América Latina e do mundo (HUNTINGTON, 1991). Nesse contexto, uma das principais questões que se levantava para os estudiosos da democracia dizia respeito às “bases sociopolíticas” (MOISÉS, 1995) da legitimidade democrática: os avanços no campo institucional – que culminaram na Constituição Cidadã de 1989 – foram devidamente acompanhados de avanços no campo da “cultura política”, isto é, nas orientações políticas dos brasileiros?

Passados quase 30 anos da Constituição Cidadã, essa pergunta pode agora ser reformulada. Se logo nos primeiros anos após a transição política havia uma preocupação fundamental a respeito das condições sociopolíticas sobre as quais as instituições democráticas seriam recebidas, é preciso responder agora qual o efeito dessas instituições sobre essas mesmas bases sociopolíticas: após viver o seu maior período de estabilidade democrática já registrada, que tipo de mudanças e permanências poderiam ser observadas na “cultura política” dos brasileiros?

Essa última pergunta é o tema deste capítulo. Para sistematizar essa discussão, par-

timos de uma definição ampla de cultura política, compreendendo tanto as predisposições cognitivas, afetivas e avaliativas, tal qual no trabalho seminal de Almond e Verba (1963), como também seu componente comportamental, notadamente a participação política. Sendo assim, buscaremos aqui analisar as mudanças e continuidades na cultura política dos brasileiros, em três principais dimensões: as habilidades cívicas, compreendendo o conhecimento político, o interesse e a eficácia subjetiva; as atitudes políticas, especificamente a confiança nas instituições democráticas, a satisfação com o funcionamento concreto da democracia e a adesão ao regime democrático; e a participação política, tanto a participação convencional como não convencional.

A resposta a essa pergunta certamente é complexa demais para ser esgotada neste capítulo. Nosso objetivo, de forma mais singela, é sistematizar a discussão a respeito dessas três dimensões, apresentando suas linhas gerais dentro da literatura internacional e como elas foram apropriadas e utilizadas pela literatura nacional. De forma complementar, buscamos traçar um panorama empírico bastante amplo dessas três dimensões com dados de diferentes *surveys* aplicados no Brasil em períodos que vão desde 1989 a 2016. Dessa maneira, daremos um primeiro passo na compreensão das mudanças e permanências na cultura política dos brasileiros.

Teorias sobre o que podemos chamar de “aprendizado democrático”, que tem como predecessor Stuart Mill (2017[1861]), alimentam nossa expectativa de que existam mudanças na cultura política brasileira, ainda que com diferentes ritmos e formas, e a depender da dimensão analisada. Os estudos de socialização política mais recentes têm reiterado o potencial educativo do envolvimento político, capaz de cristalizar ou reformular as atitudes e comportamentos previamente estabelecidos na socialização primária. Em outras palavras, a construção das habilidades, atitudes e comportamentos políticos estão, em parte, associados à experiência dos cidadãos, isto é, à relação e ao uso que eles fazem das instituições políticas ao longo da vida.

Nossa análise a respeito das dimensões da cultura política nacional considera esse efeito “pedagógico” da experiência de vida sob a vigência das instituições democráticas. Ou seja, desde o período de transição democrática, e mais fortemente com a promulgação da Constituição Cidadã, uma nova institucionalidade política se materializou, prevendo inclusive diversas formas de interação entre cidadãos e poderes constituídos, o que poderia resultar em mudanças substantivas nas habilidades políticas dos cidadãos, suas atitudes e comportamento.

A direção dessas mudanças, no entanto, permanece objeto de debate. Pode-se argumentar, por um lado, que, ao fazer do cidadão um protagonista do sistema político, a democracia favorece as condições para que ele desenvolva laços de lealdade em relação ao sistema e às suas instituições, assim como para que disponha de maior

engajamento político e das habilidades políticas necessárias a tal engajamento. Por outro lado, a permanente dificuldade do Estado brasileiro em prover as demandas da população por meio dessas mesmas instituições políticas pode proporcionar um efeito exatamente inverso, de maior descrença, desconfiança, apatia e distanciamento.

Com o objetivo de lançar luz a todas essas questões, ainda que de forma preliminar e exploratória, o capítulo está organizado em três seções, cada uma delas relativa a uma dimensão da cultura política no Brasil: 1) habilidades políticas; 2) atitudes políticas; e 3) participação. Cada seção traz uma discussão dos principais estudos internacionais e nacionais ligados a esses conceitos, bem como dados longitudinais, que cobrem um período de 1989 até 2016. Fechamos o capítulo com as considerações finais, que sugerem uma agenda de pesquisa sobre o tema.

#### HABILIDADES POLÍTICAS: INTERESSE, EFICÁCIA SUBJETIVA E CONHECIMENTO

A discussão sobre o papel das habilidades cívicas dos cidadãos e a sua importância para a democracia é tão antiga quanto a própria filosofia política. A preocupação sobre a capacidade de o *demos* compreender, tomar parte e fazer boas escolhas políticas era central nos escritos políticos de Platão e Aristóteles. Como a própria etimologia da palavra sugere, uma “boa democracia” depende, em alguma medida, de “bons cidadãos”. Mesmo que essa dependência seja atenuada com o advento da democracia representativa, é de se esperar que os cidadãos sejam minimamente informados para que tomem as suas decisões e que se sintam motivados a fazê-lo. É por essa razão que características dos cidadãos como o seu nível de conhecimento político, seu interesse pela política e o sentimento de que sejam capazes de entender e participar do “mundo político” são centrais nos estudos sobre a cultura política e a sua interconexão com a estabilidade e qualidade da democracia.

Esses três conceitos têm papel fundamental na construção dos tipos de cultura política propostos por Almond e Verba no estudo pioneiro da abordagem culturalista, *The Civic Culture* (1989[1963]). A cultura política é definida nessa obra como o conjunto de “[...] orientações políticas – atitudes em relação ao sistema político e às suas várias partes e atitudes em relação ao papel do próprio indivíduo nesse sistema”<sup>1</sup> (Ibid., p. 12). Consequentemente, a cultura política de um país é entendida como a particular configuração de padrões de orientação em relação aos objetos políticos partilhada por seus membros. Essas orientações, que devem ser entendidas como “[...] aspectos internalizados de obje-

1 Tradução livre do autor: “[...] *political orientations – attitudes toward the political system and its various parts, and attitudes toward the role of the self in the system*”.

tos e relacionamentos [...]”<sup>2</sup>, seriam divididas em três tipos básicos: cognitivas, afetivas e avaliativas. As primeiras seriam conhecimentos e crenças dos indivíduos sobre os objetos políticos. As orientações afetivas, por sua vez, se refeririam aos sentimentos de ligação e envolvimento partilhados pelos agentes em relação a tais objetos. Por fim, as orientações avaliativas envolveriam julgamentos e opiniões, que são a combinação dos dois tipos anteriores de orientações, pois para produzir juízos sobre determinados objetos os indivíduos aliam conhecimentos e sentimentos (Ibid., p. 14).

Os objetos a que se referem essas orientações englobariam o sistema político em sua totalidade, com suas estruturas de incorporação (*inputs*) e satisfação (*outputs*) de demandas individuais e coletivas, bem como o próprio indivíduo em seus papéis e atribuições políticas. Quanto a esse último objeto, alguns esclarecimentos adicionais devem ser prestados, pois levam ao desenvolvimento de um importante conceito dentro da abordagem: a eficácia política subjetiva. Os pesquisadores afirmaram que os indivíduos que fazem parte de um sistema político para atuar ou abster-se de participar realizam uma autoavaliação sobre seu desempenho enquanto ator relevante dentro do sistema político. Dessa maneira, pessoas que avaliam a si mesmas de maneira negativa, ou seja, que dispõem de uma baixa estima política, tendem a assumir uma posição apática no que diz respeito aos demais objetos, não tomando parte ativamente dos acontecimentos. Por outro lado, aqueles que dispõem de uma alta estima seriam interessados e, conseqüentemente, mais ativos politicamente.

A partir da identificação do conjunto dessas orientações e da forma como elas se integram, os autores estabeleceram uma classificação dos tipos de culturas políticas, apresentada em uma tabela presente no estudo original:

**TABELA 1 - TIPOS DE CULTURA POLÍTICA**

	Sistema como objeto geral	Estruturas de incorporação de demandas (Inputs)	Estruturas de satisfação de demandas (Outputs)	O próprio indivíduo como participante ativo
Paroquial	0	0	0	0
Sujeita	1	0	1	0
Participante	1	1	1	1

Fonte: ALMOND e VERBA, 1963, p. 16.

2 Tradução livre do autor: “[...] *internalized aspects of objects and relationships* [...]”.

O primeiro tipo, paroquial, seria caracterizado pela ocorrência de orientações próximas de 0 em relação aos quatro grupos de objetos básicos. Uma população que se enquadrasse nessa categoria demonstraria pouco ou nenhum conhecimento sobre os objetos políticos, o que dificultaria a formação de sentimentos e julgamentos em relação aos mesmos. A cultura política sujeita se verificaria quando os indivíduos, apesar de terem uma consciência relativamente elaborada sobre os mecanismos de satisfação de demandas do sistema (*outputs*), não têm o mesmo conhecimento e interesse quanto aos instrumentos de encaminhamento de demandas (*inputs*). Dessa forma, estão relativamente impedidos de desempenhar um papel ativo na determinação das ações públicas, caracterizando então uma situação de sujeição ao poder instituído. Além disso, como podemos identificar na última coluna da tabela, essa cultura apresenta baixos níveis de eficácia política subjetiva, o que conduz à passividade. Finalmente, teríamos a cultura política participante, compartilhada por indivíduos dotados de conhecimentos, orientações afetivas e avaliativas em relação ao sistema como um todo. Seus sentimentos e avaliações podem ser positivos ou negativos, mas em ambos os casos os indivíduos que partilham dessas condições subjetivas tendem a adotar uma postura ativa em relação aos objetos mencionados, pois possuem considerável nível de interesse e de eficácia política subjetiva.

Em síntese, interesse, conhecimento político e eficácia subjetiva são componentes fundamentais na caracterização dos tipos básicos de cultura política no estudo que inaugurou a abordagem culturalista. Uma segunda geração de estudos, representada principalmente pelo clássico *Comunidade e Democracia*, de Robert Putnam (1996[1993]), fortaleceu ainda mais essa conclusão ao apontar o interesse e o envolvimento público como componentes fundamentais do capital social e que explicariam as diferenças de desempenho das instituições políticas italianas após as reformas políticas que elas passaram na década de 1970.

Paralelamente ao arcabouço teórico de Almond e Verba (1963) e Putnam (1996), os estudos de Campbell et al. (1980) e Converse (1964) davam especial atenção ao tema da sofisticação política dos eleitores norte-americanos. Os resultados encontrados por eles foram inequívocos: a maioria das pessoas não apresentava atitudes políticas estabelecidas ou sólidas, respondendo a diferentes estímulos políticos de modo mais ou menos aleatório, o que seria um claro sintoma da sua baixa sofisticação (CONVERSE, 1964). Além disso, o eleitorado norte-americano era quase que totalmente incapaz para julgar a racionalidade de ações governamentais, conhecendo muito pouco sobre políticas específicas e os processos que geram tais ações, não possuindo a habilidade para determinar quais seus objetivos coletivos e avaliar os meios necessários para alcançá-los (CAMPBELL et al., 1980).

A combinação da importância atribuída às habilidades cívicas para uma cultura política democrática e o diagnóstico empírico da baixa sofisticação do eleitor médio

colocou um grande problema para a teoria democrática, que foi objeto de intenso debate nas décadas seguintes. A literatura não é consensual a esse respeito. De um lado temos pesquisas que reforçam o quadro encontrado por Converse e Campbell nas décadas de 1960 e 1970 nos EUA, com baixo interesse e sofisticação (DELLI-CARPINI & KEETER, 1996; CAPLAN, 2007). O nível de informação política entre os cidadãos médios teria se mantido reduzido ao longo de décadas, principalmente em razão de as novas gerações estarem se tornando menos interessadas e informadas sobre política (WATTENBERG, 2007). Infelizmente esse não seria um fenômeno geograficamente isolado, pois investigações revelam que entre os cidadãos europeus a informação política qualificada é uma exceção (CONVERSE & PIERCE, 1986).

De outro lado, alguns pesquisadores têm defendido uma interpretação distinta para o contexto recente, identificando que um processo de mobilização cognitiva tem elevado os níveis de sofisticação política nas democracias ocidentais (INGLEHART, 1990; INGLEHART & WELZEL, 2005; DALTON & KLINGEMANN, 2007; DALTON, 2002, 2008, 2013). Tal processo estaria atuando sobre as habilidades para adquirir e processar informações políticas. Se na primeira metade do século passado existiam dificuldades para o acesso à informação, muitas dessas barreiras caíram ou foram sensivelmente reduzidas com o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, proporcionando um contexto de maior atenção política (DALTON, 2008; NORRIS, 2011). Obviamente esse volume de informação crescente não poderia afetar os níveis de sofisticação política se a habilidade de processamento não tivesse acompanhado esse progresso. A melhoria dos níveis educacionais em diversos países democráticos, portanto, operou em conjunto com a ampliação da oferta de informação, em um relacionamento já bastante documentado pela literatura que associa escolaridade, interesse e sofisticação política (NIE et al., 1996; SNIDERMAN et al., 1993). Em contraste com o diagnóstico de Converse e outros, esses pesquisadores mais otimistas têm identificado mais interesse por campanhas eleitorais (DALTON, 2008, 2013) nos EUA e também em diferentes países europeus (DALTON & WATTENBERG, 2000).

No contexto brasileiro, a literatura tem predominantemente afirmado a baixa mobilização cognitiva dos cidadãos para os assuntos políticos. Carvalho (1998) identifica que, em contraste com uma visão positiva em relação às nossas belezas naturais, a população brasileira lança um olhar bastante pessimista sobre as instituições sociais existentes e também acerca de seu papel como ator político relevante. Esses indícios de baixa eficácia política subjetiva conduzem o autor à conclusão de que o brasileiro “[...] é a própria definição do não cidadão, do súdito que sofre, conformado e alegre, as decisões do soberano [...]” (p. 36). Ainda que essa passividade não possa ser entendida como uma ameaça direta e eminente em nosso horizonte democrático, ela segura-

mente não é um indicador positivo. Encontrando em sua amostra nacional mais de 60% de indivíduos afirmando que não exercem nenhuma influência sobre a política, Moisés (1995) acha possível falarmos em ineficácia política subjetiva para caracterizarmos a posição nacional em relação a esse item (p. 206). Em relação ao interesse por política, os resultados são menos desanimadores. Segundo a pesquisa de Moisés (1995), em 1989 metade dos brasileiros afirmava ter muito ou algum interesse pela política e, quatro anos mais tarde, em 1993, esse percentual aumentou 8%, chegando a quase dois terços dos brasileiros. Tais dados, no entanto, contrastam com relatórios mais recentes produzidos por *surveys* como o Barômetro das Américas de 2014, nos quais apenas 20% dos brasileiros teriam muito ou algum interesse.

As pesquisas a respeito da sofisticação política dos brasileiros confirmam o quadro geral precedido pela eficácia e o interesse político, apontando para a dificuldade dos brasileiros em conhecer aspectos básicos da política nacional (REIS & CASTRO, 1992, CASTRO, 1994). Batista-Pereira, Fuks e Casalecchi (2013) confirmam esse quadro de baixa sofisticação ao observar que, por exemplo, menos de 40% dos brasileiros sabiam identificar o partido do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, tanto em 2002 quanto em 2010, ou que pouco mais de 50% dos brasileiros sabiam o nome do presidente dos Estados Unidos e que menos de 20% sabiam que os deputados são eleitos através do voto majoritário.

Uma vez traçado o panorama dessas variáveis na literatura, é importante explorar o seu desenvolvimento empírico ao longo do período democrático. Nesse sentido, a Figura 1 demonstra o interesse por política em diferentes *surveys* de 1993 até 2014. A Figura 2, por sua vez, apresenta os resultados para a eficácia política, tendo como referência a pergunta "se a política é tão complicada que pessoas como eu não consegue entendê-la".

FIGURA 1 – PERCENTUAL DE INTERESSE POR POLÍTICA

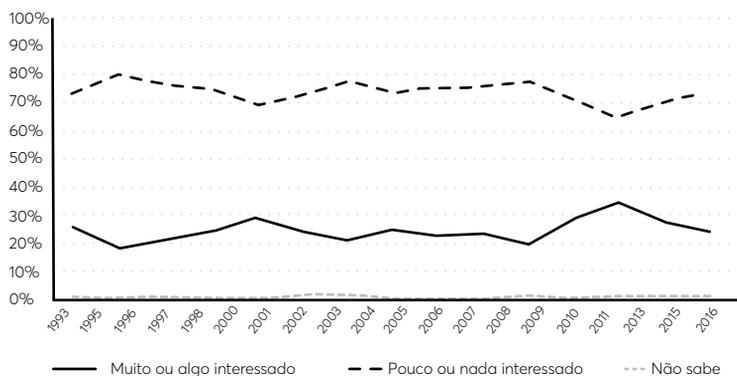
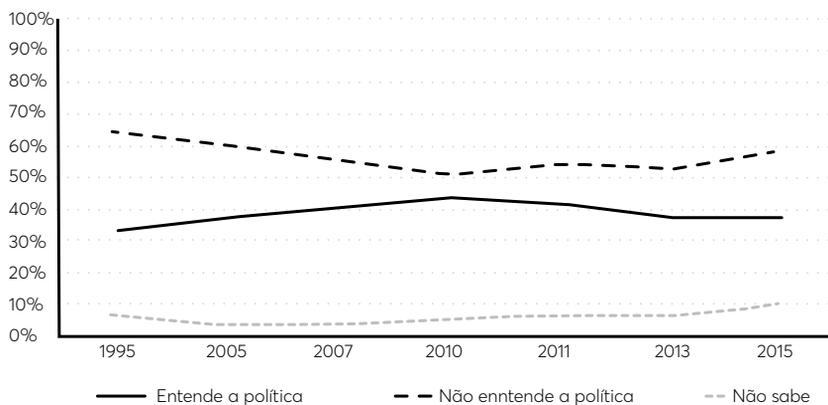


FIGURA 2 – PERCENTUAL DE EFICÁCIA SUBJETIVA



FONTE: Latinobarômetro (1995 até 2015)

Podemos observar que o resultado é semelhante tanto para o interesse quanto para a eficácia: embora exista uma pequena oscilação entre os anos, essas habilidades pouco mudaram ao longo do tempo. Observado isso, nota-se ainda que ambas também são baixas, sendo que os interessados por política não ultrapassam os 30% e os que sentem alta eficácia política não ultrapassam os 40% (ambos com uma única exceção em 2010).

Em relação à sofisticação política, não foi possível delinear um panorama longitudinal devido à ausência de questões repetidas ao longo dos anos. Entretanto, os resultados encontrados por Batista-Pereira, Fuks e Casalecchi (2013), mencionados anteriormente, permitem concluir que também no que tange à sofisticação política do eleitor pouca coisa mudou de 2002 a 2010. Os dados do ESEB de 2014 apontam para um quadro semelhante: 33% dos brasileiros souberam identificar o nome de um dos ministros da economia no governo Dilma; 19% responderam corretamente qual o segundo maior partido na Câmara dos Deputados; 13% acertaram a taxa de desemprego daquele ano; e 8% o nome do secretário-geral da ONU<sup>3</sup>.

Em suma, os dados apontam para certa estagnação das habilidades políticas. Os níveis de interesse e eficácia política pouco mudaram e as respostas para questões políticas com níveis de dificuldade semelhantes também se mantiveram parecidas.

3 Todas as perguntas eram fechadas, apresentando até quatro opções de resposta.

## ATTITUDES POLÍTICAS: CONFIANÇA, SATISFAÇÃO E ADESÃO À DEMOCRACIA

Tão importante quanto as habilidades cívicas que permitem aos cidadãos navegar no mundo político são suas atitudes, que conferem legitimidade ao sistema. Por essa razão, uma segunda dimensão aqui estudada é a confiança direcionada às instituições democráticas, especialmente aquelas representativas como as casas legislativas; a satisfação com o funcionamento da democracia; e, não menos importante, a adesão normativa ao regime democrático.

As pesquisas sobre essas atitudes políticas demonstram um cenário complexo, a começar pela confiança nas instituições e pela satisfação com a democracia. Estudos conduzidos no final da década de 1990 e 2000 apontam para uma escalada dos níveis de desconfiança em relação às instituições centrais da democracia em perspectiva global (NYE, 1997; LEVI, 1998; KLINGEMANN, 1999; WARREN, 1999; DALTON, 1999, 2004). Democracias com longo histórico de estabilidade têm experimentado cinismo endêmico e enraizado, motivado por escândalos (pontuais ou recorrentes) relacionados à corrupção e incompetência institucional no atendimento das demandas de seus cidadãos (DALTON, 1999; KLINGEMANN, 1999; NEWTON & NORRIS, 2000). Nas jovens democracias esse quadro se revela ainda mais dramático e preocupante, especialmente porque ainda são incertos os diagnósticos acerca dos efeitos dessa desconfiança sobre a consistência da adesão normativa à democracia (MOISÉS, 1995, 2008, 2010; MOISÉS & CARNEIRO, 2008; MOISÉS & MENEGUELLO, 2013; DURAND PONTE, 2004; SHIN, 2006; CATTERBERG & MORENO, 2006; RIBEIRO, 2009, 2011; TORCAL & BRUSATTIN, 2010).

O consenso a respeito desse quadro, no entanto, não se repete quanto às causas do fenômeno. Combinando ciência política e psicologia das diferenças individuais, autores defendem que confiança é um padrão atitudinal relacionado a tipos de personalidade (ROSENBERG, 1957; GABRIEL, 1995). Afirmando a relevância dos contextos culturais, outros pesquisadores afirmam que os níveis de confiança verificados em diferentes países são consequência de tradições culturais próprias e singulares (BELLAH et al., 1985; COLEMAN, 1990; FUKUYAMA, 1995). Outros ainda, empregando argumentos racionalistas, entendem a confiança como resultado de avaliações individuais acerca do desempenho administrativo, especialmente em assuntos econômicos, de governos e das elites políticas (KORNBERG & CLARKE, 1992; ANDERSON, 1995).

Tem conquistado espaço nessa agenda uma perspectiva ligada aos estudos sobre mudança cultural, que tem associado a desconfiança a uma postura mais crítica da cidadania, ao menos nos países de capitalismo desenvolvido (NORRIS, 1999). Para os defensores dessa abordagem, a crítica endereçada às estruturas tradicionais de representação política faria parte de um fenômeno maior de mudanças nas prioridades

valorativas individuais (INGLEHART, 1977, 1999; INGLEHART & CATTERBERG, 2002; INGLEHART & WELZEL, 2009), que gerariam nos cidadãos o desejo por participação e maior autonomia, desejo este não satisfeito pelas estruturas tradicionais de representação das democracias consolidadas, que passariam a ser alvo de desconfiança. A desconfiança é interpretada então como uma postura crítica fundamentada em sólida opção pela participação e liberdade de expressão. Dessa forma, ao invés de problemática, a baixa confiança institucional seria potencialmente positiva para as democracias (INGLEHART, 1999).

Apesar de teoricamente consistente e empiricamente promissora, essa hipótese é pouco sustentável para o contexto das jovens democracias, onde as condições sociais e econômicas normalmente associadas ao processo de mudança cultural de que tratam Inglehart e seus colaboradores não se verificam. Catterberg e Moreno (2006), discutindo o contexto latino-americano, defendem que a dinâmica de flutuação dos níveis de confiança política registrada entre os países dessa região segue padrão semelhante ao verificado nas taxas de aprovação presidencial nos períodos pós-eleitorais, ou seja, parte de patamares elevados para gradualmente caírem de forma contínua. As altas expectativas geradas nos processos de transição democrática nessas nações geraram altas expectativas entre os cidadãos que se converteram em altos níveis de aprovação e confiança no momento imediatamente posterior à mudança, configurando uma espécie de lua de mel com a democracia. No momento seguinte, todavia, a quebra dessas expectativas, sobretudo nas áreas econômicas e sociais, levou gradualmente ao desencanto e ceticismo em relação ao sistema político. A desconfiança nessa região não poderia, portanto, ser interpretada como resultado de uma mudança cultural produzida pela emergência de gerações de indivíduos socializados em contextos socioeconômicos mais favoráveis, mas sim como efeito da desilusão em relação ao sistema político concretamente existente e ao desempenho de suas instituições.

Essa é a interpretação que os pesquisadores brasileiros têm dado para o fenômeno da desconfiança política no Brasil. Nossa história recente mostra que o estabelecimento das liberdades civis e dos direitos políticos, cujo marco foi a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, foi acompanhado por crescente desencanto e desconfiança em relação às instituições em decorrência das enormes dificuldades de os sucessivos governos resolverem os graves problemas sociais e econômicos que atingem as nações como um todo e as classes menos favorecidas em especial (BAQUERO, 1998; CARVALHO, 2001; MOISÉS, 1995, 2008, 2010; MOISÉS & CARNEIRO, 2008).

Ao tratar dessa temática, Moisés (2005) defende que a confiança política é uma função da coerência das instituições em relação às suas justificativas normativas. Esse nível normativo geraria nos indivíduos determinadas expectativas acerca do funcionamento

concreto das mesmas, e do confronto entre o esperado e o verificado surgiria a satisfação ou a insatisfação, a confiança ou a desconfiança. A confiança seria, portanto, um fenômeno multidimensional nos termos eastonianos, pois dependeria tanto da internalização de valores normativos quanto das experiências políticas dos indivíduos ao longo de suas vidas adultas (EASTON, 1965, 1975).

O cidadão ao longo do seu processo de socialização primária seria apresentado a um conjunto de orientações que o conduziria à formulação de expectativas em relação ao desempenho das instituições. Tais orientações podem ser positivas ou negativas, refletindo os diferentes contextos em que se deu o período formativo das personalidades, sendo também mutáveis e sensíveis às experiências que se desenvolvem na fase adulta dos indivíduos. Assim, níveis elevados de confiança política construídos nos períodos iniciais de formação podem ser reduzidos pela constatação concreta de que as instituições não têm desempenhado a contento as funções para as quais foram criadas (LOPES & NASCIMENTO, 2004; MENEGUELLO, 2006).

Em publicação mais recente, Moisés (2013) confirma a adesão a essa perspectiva ao afirmar que a confiança depende dos processos de socialização sob normas, regras e procedimentos que decorrem de princípios democráticos, como a igualdade perante a lei, mas também é fortemente influenciada pelo aprendizado das experiências concretas com as instituições:

Uma vez que sejam capazes de sinalizar, de modo inequívoco, o universalismo, a imparcialidade, a justiça e a probidade dos seus procedimentos, assegurando que os interesses dos cidadãos sejam efetivamente levados em conta pelo sistema político, as instituições geram apoio, solidariedade e ganham a confiança dos cidadãos. (2013, p. 48)

Infelizmente, o quadro encontrado em nosso contexto aponta para outra situação, com a prevalência da ineficiência ou indiferença das instituições e seus operadores em relação às demandas dos cidadãos, que só podem responder com descrédito e desconfiança generalizada (MOISÉS, 2010; MOISÉS & MENEGUELLO, 2013). O mesmo quadro é desenhado por Baquero et al. (2016), tomando como alvo específico a confiança nos partidos políticos, instituições fundamentais ao regime democrático. Para esses autores, a persistência de altos níveis de desconfiança institucional está relacionada com o que denominam de democracia inercial, que não consegue satisfazer aos anseios da população, principalmente em relação aos seus direitos sociais. Essa relação entre confiança e avaliação concreta do funcionamento das instituições é também sustentada por Ribeiro (2011) ao testar o rendimento explicativo de diferentes hipóteses. Suas conclusões apontam que variáveis ligadas a avaliações em relação ao funcionamento objetivo das instituições têm

impacto marcadamente superior a todas as demais, incluindo aquelas relacionadas à hipótese da mudança cultural (INGLEHART, 1999) e da cidadania crítica (NORRIS, 1999).

A confiança dos cidadãos em relação às instituições e processos políticos, todavia, é apenas uma das dimensões da legitimidade democrática. O modelo clássico proposto pelo já citado David Easton na década de 1960 apontava a existência de dois níveis de apoio: o difuso e o específico (EASTON, 1965, 1975). No primeiro nível estariam os valores básicos ligados à aceitação abstrata dos princípios fundamentais do regime político. O segundo nível seria composto por fenômenos específicos, ligados às avaliações acerca do funcionamento concreto das instituições que compõem o regime político e o desempenho dos seus operadores efetivos.

O primeiro nível da legitimidade, portanto, enfatiza processos prolongados de socialização política dos indivíduos que, submetidos a experiências no interior de instituições como a família, escola e trabalho, internalizariam valores de apoio ou rejeição ao sistema e às suas partes constituintes. Esse processo de formação de valores e atitudes favoráveis à democracia envolve um complexo de fatores, pois não se dá apenas nos primeiros anos da vida dos indivíduos, em um suposto período de recepção que podemos chamar de socialização infantil. Experiências na fase pré-adulta e também na maturidade teriam importância fundamental para a configuração das orientações políticas (ALMOND & VERBA, 1989[1963]). Na medida em que as pessoas vivenciam suas experiências sociais em espaços distintos como a família, a escola, clubes sociais, sindicatos, associações de moradores, dentre outros, os seus valores, atitudes e comportamentos vão sendo formados e/ou alterados ao longo do tempo (ALMOND & POWELL, 1972).

É a continuidade na incorporação e alteração de valores e crenças básicas que nos remete à segunda dimensão da legitimidade, pois como argumentamos, o apoio pode ser afetado no curto prazo por desempenhos conjunturais positivos ou negativos por parte das instituições e das lideranças políticas. Nesse caso, devemos considerar os cidadãos como capazes de avaliar tais desempenhos e, conscientemente, apoiar ou rejeitar esses objetos políticos isoladamente ou o sistema político como um todo em razão dos benefícios que recebem.

Os efeitos das avaliações de desempenho negativas e a conseqüente redução do apoio específico, no entanto, não conduzem imediatamente ao declínio dos níveis de apoio difuso, pois essa adesão abstrata não depende de um cálculo racional totalmente consciente, mas de um relativamente longo processo de mudança de orientações subjetivas, como argumentamos acima. Sendo assim, o fato de recentes estudos indicarem o declínio dos níveis de satisfação com o regime e confiança nas instituições em escala mundial (NORRIS, 1999; PHARR & PUTNAM, 2000; DALTON &

WATTENBERG, 2000; DALTON, 2004) pode não significar imediatamente um risco para as democracias, pois o apoio difuso funcionaria como uma reserva que poderia minimizar os efeitos da redução no nível específico. Alguns autores chegam a considerar que na democracia certo grau de desconfiança em relação às instituições seja indicação de um saudável distanciamento do cidadão em relação aos assuntos públicos que não domina plenamente (WARREN, 2001; PETTIT, 1998). É claro que, como toda reserva, trata-se de algo finito que pode não resistir a sucessivos períodos de desempenho político insatisfatório. Tal situação é potencialmente perigosa para democracias que ainda lutam para solidificar sua legitimidade (EASTON, 1965; NEWTON e NORRIS, 2000).

No Brasil, o tema da legitimidade democrática, sob a perspectiva da cultura política e da opinião pública, esteve intimamente ligado ao debate da transição política. Com o fim do regime militar e as profundas mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, os primeiros estudos do tema buscaram entender em que medida as mudanças institucionais eram ou não acompanhadas de mudanças na cultura política do país. Essa é a preocupação de Moisés no clássico *Os Brasileiros e a Democracia* (1995). Nesse estudo pioneiro, com dados empíricos de 1989 a 1993, Moisés demonstrou que ao contrário do que poderia se supor em um país com tradição autoritária tão longa, os brasileiros caminharam para uma crescente adesão às normas democráticas. Segundo Moisés (1995, p. 152), “o significado disso é inequívoco: ao lado das transformações democráticas da estrutura política estão ocorrendo, também, profundas mudanças na cultura política dos brasileiros”.

Essas mudanças, no entanto, teriam dois limites. Em primeiro lugar, os limites da modernização. O autor demonstra que no Brasil a adesão às normas democráticas está correlacionada a determinadas condições socioeconômicas, como viver em área urbana, ter um emprego, renda e, principalmente, a escolaridade. Uma segunda barreira estaria justamente na desconfiança política em relação aos governos e atores políticos, conforme discutido anteriormente. Moisés já identificava em sua pesquisa um alto nível de desconfiança dos brasileiros sobre as instituições e certo ceticismo quanto ao cumprimento das suas finalidades normativas (*accountability*, transparência, políticas públicas igualitárias, representação política, etc.).

As pesquisas nacionais posteriores avançaram sobre essas questões introduzidas por Moisés, acrescentando a elas novos elementos. Uma vertente de análise teve como foco compreender as dimensões da legitimidade, sendo que os resultados convergem para aqueles encontrados nas democracias mais antigas, isto é, a distinção entre uma dimensão ideal – a adesão à democracia – e outra dimensão prática – satisfação com o desempenho do regime e confiança nas instituições representativas (MENE-

GUELLO, 2006). Além da diferenciação entre as dimensões “ideal” e “prática” da legitimidade democrática, pesquisas mais recentes avançaram no tema das múltiplas dimensões da adesão à democracia e na coesão das estruturas de crenças democráticas (CARLIN & SINGER, 2012). Esses estudos defendem que, assim como as democracias têm múltiplas dimensões (eleitoral, liberal, participativa, representativa, etc.), a adesão dos cidadãos ao regime também pode ter. Nesse sentido, seria importante compreender não só se os brasileiros apoiam “a” democracia, mas também se apoiam seus princípios subjacentes (FUKS et al., 2016; CASALECCHI, 2016) e em que medida esse apoio é ou não “coeso” entre si (FUKS, CASALECCHI, RIBEIRO, 2014).

Outros estudos buscaram entender as causas do apoio à democracia, testando diferentes vertentes explicativas. Os resultados demonstram, nesse caso, a importância de alguns fatores socioeconômicos, notadamente a escolaridade e o papel fundamental exercido pela avaliação do desempenho das instituições políticas, com relevância ainda maior do que a avaliação da economia (MOISÉS, 2008; MOISÉS & CARNEIRO, 2008; RIBEIRO, 2011; RENNÓ et al., 2011). Nesse sentido, percepções relacionadas à corrupção, à desconfiança nas instituições, à descrença na capacidade de o Estado tratar com igualdade os cidadãos, entre outras, são fortemente capazes de minar ou fortalecer a legitimidade democrática. Em termos comparados na América Latina, as pesquisas também têm demonstrado a importância dos fatores contextuais para a formação das atitudes democráticas, com destaque para o desenvolvimento econômico, a qualidade e o tempo de democracia (BOOTH & SELIGSON, 2009; SALINAS & BOOTH, 2011; FUKS, CASALECCHI, RIBEIRO, 2014; CASALECCHI, 2016).

Esse último ponto conduz novamente à questão esboçada no começo desta seção: em que medida o funcionamento das instituições políticas no Brasil teria, desde 1988, contribuído para o fortalecimento da adesão à democracia dos brasileiros? Ou seriam elas responsáveis por um efeito corrosivo, na medida em que não correspondem às expectativas dos cidadãos, minando a satisfação com o desempenho concreto do regime, com a confiança nas suas principais instituições e, conseqüentemente, com a reserva de legitimidade política do regime?

Para explorar essas questões, as Figuras 3, 4 e 5 demonstram, respectivamente, o percentual de satisfação com a democracia, de confiança no Congresso e de adesão à democracia, em diferentes *surveys* nacionais de um período que vai de 1989 até 2016.

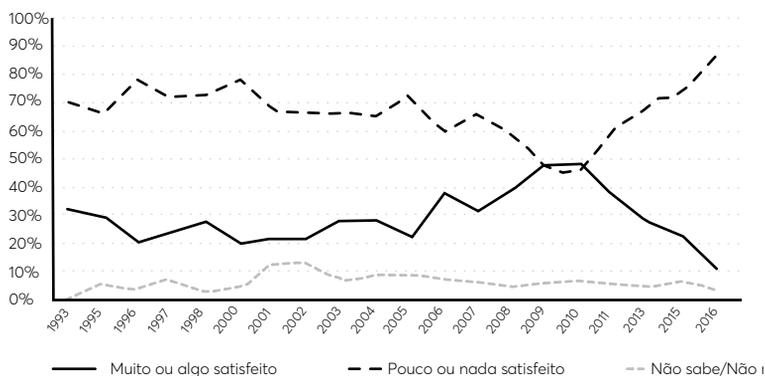
A Figura 3 mostra o percentual de satisfação com o funcionamento da democracia no Brasil, de 1993 até 2016, e ajuda a testar algumas dessas explicações. Podemos notar, em primeiro lugar, que em praticamente todo o período analisado, com exceção de 2009 e 2010, o percentual de insatisfeitos com a democracia é maior do que o de satisfeitos. De 1993 até 2001, que cobre praticamente todo o período do presidente Fernando Hen-

rique Cardoso, o percentual de insatisfação foi bastante alto, chegando a aproximadamente 80% em 1996 e 2000. A partir de 2002, no entanto, podemos notar um aumento gradual na satisfação com a democracia que vai até 2010, período referente ao mandato do presidente Lula. De 2011 em diante, a partir do governo Dilma, nota-se uma forte queda na satisfação, que chega no seu patamar mínimo em 2016, com apenas 10% dos brasileiros algo ou muito satisfeitos com o funcionamento da democracia.

A partir dessas oscilações, fica claro que a satisfação com a democracia no Brasil tem um forte lastro nos mandatos presidenciais e, mais profundamente, no que cada um deles representou, principalmente em termos de ações governativas e seus resultados. Como se sabe, o governo FHC foi marcado por um período de reestruturação econômica e de controle da inflação, porém às custas de alto desemprego. Esse quadro foi revertido apenas no governo Lula, caracterizado pela queda no desemprego, aumento do salário mínimo, das políticas de crédito e da expansão dos programas de redistribuição de renda. Vale registrar que nem mesmo os escândalos de corrupção envolvendo seu governo diminuíram a satisfação com a democracia. Em 2006, por exemplo, no auge dos escândalos do mensalão, a satisfação praticamente duplicou (de 20% para 40%).

Apesar de sustentar políticas semelhantes nos seus primeiros anos de mandato, Dilma não obteve o mesmo sucesso de Lula. Os indicadores econômicos declinaram e diversas ondas de protestos tomaram as ruas do país. Diferentemente de Lula, os escândalos políticos parecem ter reforçado a insatisfação da população. Essa insatisfação não foi revertida com o *impeachment*. Pelo contrário, 2016 é o ano de maior insatisfação com a democracia em toda a série.

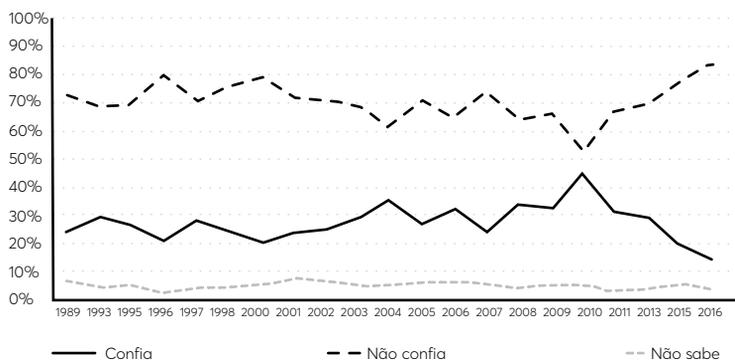
FIGURA 3 – PERCENTUAL DE SATISFAÇÃO COM A DEMOCRACIA



FONTE: Cesop (1993) e Latinobarômetro (1995 até 2016)

A Figura 4, com dados sobre a confiança no Congresso, demonstra um padrão semelhante ao da satisfação com o desempenho da democracia. Os níveis de desconfiança permanecem entre 70% e 80%, com pequenas oscilações, até 2002. Entre 2002 e 2010, esse percentual passa a variar entre 60% e 70%, sendo que em 2010 ele alcança o seu menor pico, com quase 50%. De 2010 até 2016, no entanto, a desconfiança cresce rapidamente, chegando a mais de 80% em 2016.

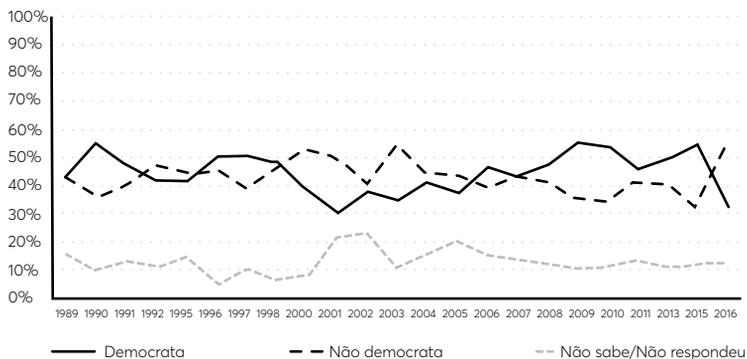
FIGURA 4 – PERCENTUAL DE CONFIANÇA NO CONGRESSO NACIONAL



FONTE: Cesop (1989 e 1993) e Latinobarômetro (1995 até 2016)

A Figura 5 mostra os resultados para a adesão à democracia, a dimensão difusa da legitimidade, em termos eastonianos. A adesão é relativamente mais estável do que a satisfação com o regime e a confiança no Congresso. Apesar disso, é possível perceber algumas mudanças. De 1989 a 1990, logo após a promulgação da Constituição de 1988, houve um rápido crescimento da adesão à democracia, que saltou de 42% para 57%. Esse percentual, no entanto, declinou nos anos seguintes, marcados por todos os escândalos com o governo Collor. Após a eleição de Fernando Henrique Cardoso, o percentual cresceu nos primeiros anos (1996, 1997 e 1998), mas caiu novamente em 2000 e 2001. Após 2002, com a entrada do governo Lula, a adesão à democracia começa a crescer lentamente, atingindo seu máximo em 2009 e 2010, exatamente os mesmos anos em que a satisfação com a democracia alcançou seus patamares mais elevados. Ao contrário da satisfação com a democracia, a adesão não declinou imediatamente após o início do governo Dilma. A queda acontece mais tarde, porém de forma brusca: de 2015 a 2016 o percentual de democratas caiu em mais de 20%, sendo que os não democratas – pessoas para quem tanto faz um regime democrático ou um regime autoritário e/ou para quem um regime autoritário pode ser preferível em algumas circunstâncias do que uma democracia – tornam-se mais numerosos do que os democratas.

FIGURA 5 – PERCENTUAL DE ADESÃO À DEMOCRACIA



FONTE: Cesop (1989 a 1992) e Latinobarômetro (1995 até 2016)

### PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Para finalizar as dimensões da cultura política brasileira aqui analisadas, a presente seção trata da participação política. Enquanto as habilidades e as atitudes políticas pertencem ao terreno das predisposições cognitivas e atitudinais, a participação envolve o domínio do comportamento (ou a sua ausência), isto é, de uma ação efetiva sobre o mundo político. Em última instância, podemos dizer que as habilidades e as atitudes são concretizadas na medida em que são efetivadas por meio de comportamentos, sendo um dos principais deles a participação.

Desde o seminal trabalho de Milbrath (1965), tem-se assistido a uma profusão do debate sobre participação política. Formulação amplamente reconhecida é aquela dada por Brady (1999, p. 737), que a define como “[...] a ação de cidadãos comuns com o objetivo de influenciar alguns resultados políticos”. Tal conceito permite criar diferentes indicadores passíveis de serem verificados empiricamente<sup>4</sup>. Os indicadores se materializam em modalidades de participação, das quais, com a posse dos dados empíricos, temos a possibilidade de verificar sua frequência, evolução, comparar países, identificar determinantes, entre outras operações.

O primeiro esforço de elaboração de uma tipologia das modalidades de participação pode ser encontrado no trabalho de Milbrath (1965), a partir da análise dos

4 Não é por demais lembrar que a literatura que estamos tratando aqui é fundamentalmente tributária dos desenvolvimentos metodológicos experimentados pela Ciência Política a partir dos anos 1940 e 1950, em especial com o desenvolvimento das técnicas de amostragem e das pesquisas de opinião pública, as quais possibilitaram a guinada comportamentalista no âmbito da disciplina, cujos trabalhos precursores podem ser encontrados em Lazarsfeld, Berelson e Goudet (1948), Campbell (1960) e Almond e Verba (1989).

dados do *American National Election Survey*. Para esse autor, os comportamentos participativos ocorreriam no seguinte *continuum*, em termos de custos e complexidade: 1) expor-se a solicitações políticas; 2) votar; 3) participar de uma discussão política; 4) tentar convencer alguém a votar de determinado modo; 5) usar um distintivo político; 6) fazer contato com funcionários públicos; 7) contribuir com dinheiro a um partido ou candidato; 8) assistir a um comício ou assembleia; 9) dedicar-se a uma campanha política; 10) ser membro ativo de um partido político; 11) participar de reuniões onde se tomam decisões políticas; 12) solicitar contribuições em dinheiro para causas políticas; 13) candidatar-se a um cargo eletivo; 14) ocupar cargos públicos (MILBRATH, 1965, p. 23).

Já os primeiros esforços comparativos do fenômeno da participação são desenvolvidos em Verba, Nie e Kim (1971, 1978) e Verba e Nie (1972), onde, ao invés do *continuum* do modelo de Milbrath, propõem que a participação se estruturaria através de modalidades que se distinguem a partir de alguns elementos de diferenciação, a saber: o tipo de influência exercida sobre os líderes (em termos de pressão e informação); o alcance dos resultados (toda a sociedade ou apenas o indivíduo); o grau de conflito; a quantidade de iniciativa que requer; e a quantidade de cooperação que a iniciativa requer (essa última foi incluída no estudo de 1978). As modalidades identificadas foram: voto, atividade de campanha, contato político e atividade cooperativa.

O problemático nas classificações propostas nos trabalhos de Verba e colaboradores é o seu reducionismo. Como bem destaca Norris (2007), o modelo analítico por eles desenhado previa apenas o engajamento político do tipo *citizen-oriented*. Tal abordagem, se de alguma maneira conseguia captar os repertórios de participação política mais tradicionais até os anos 1960, mostrou-se reducionista ao não computar o protesto e outras atividades políticas como modalidades de participação política. Nas palavras de Norris (2007, p. 639):

As atividades orientadas para o cidadão, exemplificadas pela participação através do voto e pela filiação a partidos, obviamente continuam sendo importantes para a democracia, mas hoje representam uma conceitualização estreita demais do ativismo, que exclui algumas das metas mais comuns do engajamento cívico, que se tornaram convencionais e predominantes.

O reconhecimento das modalidades de protesto político recebeu um tratamento empírico sistemático a partir de *Political Action*, de Barnes et al. (1979). Seu ponto de partida é o reconhecimento das “[...] ondas de protesto político que varreram as democracias industriais avançadas no final da década de 1970” (BARNES et al., 1979, p. 13). Ao reconhecer as atividades de protesto e contestação como uma mo-

dalidade de participação política, percebendo-as não como uma anomalia típica dos países subdesenvolvidos, mas como fenômenos que estavam acontecendo naqueles contextos centrais em termos de desenvolvimento político e econômico – e sem necessariamente apontar para uma crise de legitimidade das democracias –, tal projeto levou a uma reformulação das próprias formas de mensurar e classificar a participação política, como veremos abaixo. Para os nossos propósitos, interessa destacar a tipologia de participação política que é elaborada em tal estudo – e que passa a ser incorporada ao vocabulário da área –, qual seja, a divisão entre as “modalidades convencionais” e “não convencionais”.

No rol das modalidades convencionais, teríamos aquelas já apresentadas acima, constantes dos modelos de Verba e Nie (1972), mais a “leitura sobre política nos jornais” e “discussão política com os amigos”, que levam inclusive ao questionamento de Brady (1999) sobre se tais ações realmente poderiam ser enquadradas como modalidades de participação. Já como atividades não convencionais, teríamos as relacionadas aos atos de protesto, as quais, numa escala de complexidade (e custos), são: assinar um abaixo-assinado, participar de manifestações legais, participar de boicotes, recusar-se a pagar aluguel ou impostos, ocupar edifícios ou fábricas, bloquear o tráfego com demonstrações de rua, participar de greves. Reconhecendo a dificuldade de mensurar atividades episódicas e irregulares, como as de protesto, Barnes et al. (1979) desenvolvem uma complexa metodologia que combina a participação em atividades de protesto com a propensão a participar.

Como amplamente reconhecido pela literatura, *Political Action* foi um verdadeiro divisor de águas nos estudos sobre participação política, ao incluir as modalidades não convencionais (BRADY, 1999; VAN DETH, 2001; VERBA, SCHLOZMAN, BRADY, 1995). A distinção proposta nessa obra entre participação “convencional” e “não convencional” tem sido recorrentemente utilizada nos principais trabalhos que se ocupam do comportamento político, em que pesem algumas adaptações conceituais (INGLEHART & WELZEL, 2009; DALTON & KLINGEMANN, 2007; TOPF, 1995a, 1995b; NORRIS, 1999; 2007; CLARK, HOFFMAN-MARTINOT, 1998; DALTON, 2002). Em termos metodológicos também realizou inovações, ao articular a dimensão atitudinal e comportamental na criação de uma escala de participação não convencional.

A grande inovação posterior a *Political Action* é, sem dúvida, o trabalho de Verba, Schlozman e Brady (1995). Esse trabalho incorpora a participação não convencional como modalidade de participação, mas também inclui modalidades não endereçadas ao “governo”. Exemplo disso são as formas “sociais” de participação, como o “voluntariado”. Em termos de modelo explicativo, os autores vão desenvolver aquilo que foi denominado de modelo do “voluntarismo cívico”, no qual a participação política é

compreendida a partir da mediação entre custos e recursos. Os recursos mais significativos seriam o tempo, o dinheiro e as “habilidades” individuais.

As classificações apresentadas até aqui não incluem formas de envolvimento político “mobilizadas” ou instituídas pelo Estado. Tais modalidades foram estudadas apenas como parte do contexto de instabilidade política dos países em desenvolvimento (HUNTINGTON & NELSON, 1976). Nos últimos anos, porém, temos assistido a novas experiências de participação instituídas pelo Estado (em países desenvolvidos e subdesenvolvidos), as quais têm sido muito pouco estudadas sob as perspectivas aqui resenhadas (SCHLOZMAN, 2002). Além disso, na realidade brasileira, tais modalidades (nos referimos em especial aos Orçamentos Participativos, Conselhos gestores de políticas públicas, Conferências) têm se constituído uma importante forma de mobilização política para contingentes significativos da população, em especial para aqueles menos centrais na estrutura social (RIBEIRO & BORBA, 2010). Acreditamos que agregar novas modalidades aos estudos de participação promoveria significativos ganhos analíticos.

Considerando tais classificações sobre as modalidades de participação, buscaremos identificar como elas se configuram no Brasil nos últimos anos. Por razões de espaço e de dificuldade de acesso a dados, limitamo-nos a analisar apenas as duas formas mais contrastantes, quais sejam: a participação eleitoral e as formas não convencionais de participação.

A participação eleitoral é a modalidade definidora da própria ideia do regime democrático representativo. Ao se adotar o princípio do sufrágio universal, definiu-se que a forma de autorização para o exercício do poder político deveria acontecer através do voto, um direito que todo cidadão adulto seria possuidor. A universalização do sufrágio eliminaria, então, quaisquer restrições à inclusão dos adultos numa comunidade política. No Brasil, o sufrágio universal, com restrição apenas de idade, passou a vigorar a partir de 1985, sendo confirmado pela Constituição de 1988, que também definiu a obrigatoriedade de alistamento e voto (LIMONGI, 2015). Ficaram definidos como facultativos o voto dos analfabetos, de 16 e 18 anos e os acima de 70 anos.

Ao longo do século XX, o Brasil vivenciou um processo descontínuo, mas crescente de incorporação política, eliminando barreiras e impedimentos de vários segmentos ao direito de votar. Contudo, a existência de impedimentos legais ao voto não garantiu uma igualdade efetiva de participação a todos. Desigualdades de recursos de várias ordens (materiais, cognitivos) e os custos associados à chegada do eleitor ao local de votação são questões apontadas pela literatura como fontes de limitação do exercício do sufrágio na democracia brasileira (LIMONGI, 2015; MOISÉS, 2013; NICOLAU, 2003; SILVA, GIMENES, BORBA, RIBEIRO, 2014).

Em termos analíticos, a participação eleitoral é definida por dois indicadores: pela relação comparecimento/abstenção eleitorais e pela relação votos válidos *versus* votos inválidos. No caso brasileiro, as duas modalidades de votos inválidos são os brancos e nulos.

No que se refere ao comparecimento eleitoral, as taxas observadas no Brasil acompanham aquelas existentes em outras democracias com voto obrigatório (LIMONGI, 2015, p. 38; NICOLAU, 2003). Focando especificamente para os contextos de voto obrigatório, resta saber que outros aspectos influenciam na decisão de o eleitor votar ou não. A literatura sobre o tema identifica que nesses contextos o comparecimento é influenciado principalmente por fatores de natureza ecológica, em especial aqueles que ampliam os custos do eleitor para chegar até a cabine eleitoral (LIMA JÚNIOR, 1990, 1993; SILVA, 2016; NICOLAU, 2003). Em termos das estatísticas eleitorais, um elemento central a ser observado são os processos relacionados ao cadastro dos eleitores, cuja desatualização pode inflar as taxas de abstenção (LIMONGI, 2015, p. 38).

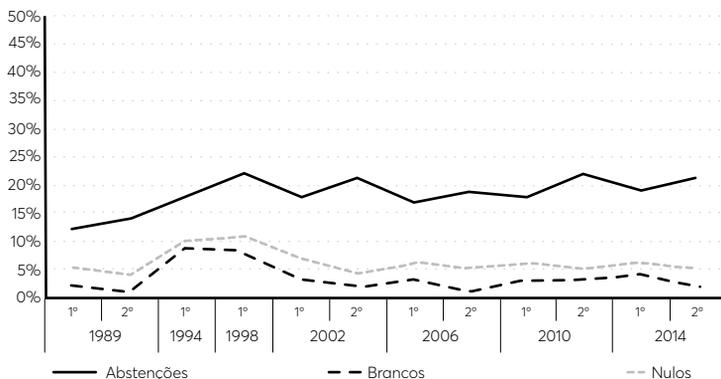
Considerando que a partir da Constituição de 1988 consolida-se o mais amplo processo de incorporação política no país, juntamente com o concomitante fortalecimento da justiça eleitoral, vamos verificar quais os resultados em termos de comparecimento/abstenção eleitoral nas eleições presidenciais, e os votos inválidos, aqui identificados pelos votos “brancos” e votos “nulos” nas eleições para Câmara dos Deputados. Conforme a Figura 6, a abstenção eleitoral foi de 12% no primeiro turno da primeira eleição presidencial após o período do regime militar, em 1989. No segundo turno, teve um leve acréscimo (14%) e continuou crescendo em 1994 (18%) e 1998 (22%). Em 2002, no primeiro turno, retoma o patamar de 18%, crescendo no segundo para 21%. Em 2006 novamente declina (17% no primeiro turno e 19% no segundo), permanecendo relativamente estável e voltando a 21% no segundo turno da eleição de 2014.

Já os votos brancos e nulos têm tido um comportamento mais flutuante desde a retomada das eleições diretas para presidente em 1989. Eles tiveram um acréscimo considerável em 1994 e 1998, mas com a universalização da urna eletrônica (a partir de 1996)<sup>5</sup> esses percentuais caíram significativamente. Conforme observou Nicolau (2003, 2004), com a urna eletrônica os votos brancos e nulos diminuíram substancialmente, fato que revela a complexidade do antigo processo que envolvia cédulas e os votantes tinham que escrever o nome ou o número dos seus candidatos, abrindo uma margem grande para a ocorrência de erros no preenchimento, dado que se agrava quando se observa o baixo nível educacional do eleitor médio. Com o voto eletrônico,

5 O uso da urna eletrônica foi universalizado no Brasil a partir do ano 2000.

houve uma diminuição e estabilização do quadro: os votos nulos oscilaram entre 6% e 5%, com o menor percentual para os momentos de segundo turno, e o voto branco ficou em 3%, com exceção do segundo turno de 2006, que registrou 1%. Esses valores estão próximos das eleições de 1989, após o fim da ditadura.

FIGURA 6 – ABSTENÇÃO, VOTOS BRANCOS E NULOS NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS.

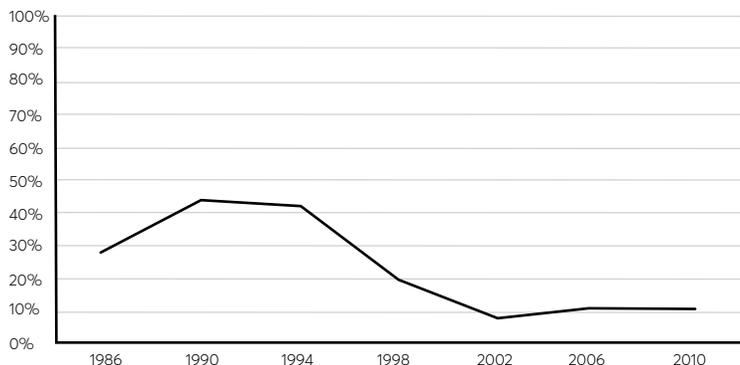


FONTE: Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Os efeitos da introdução da tecnologia de voto eletrônico sobre os votos inválidos têm sido objeto de discussão recente na literatura (ZUCCO JR. & NICOLAU, 2016; NICOLAU, 2015; FUJIWARA, 2015; HIDALGO, 2014). Conforme a Figura 7, a seguir, foi nos cargos do Legislativo que a urna eletrônica teve maior impacto na redução dos votos inválidos. Em 1994 (última eleição antes da introdução da urna eletrônica), mais de 40% dos votos foram brancos e nulos para os cargos de deputado federal, os quais caíram para 20% em 1998 e chegaram a 7,6% em 2002. O efeito é bastante significativo e altera profundamente a dinâmica do processo eleitoral para o legislativo. Porém, aquilo que à primeira vista parece representar uma ampliação do envolvimento político dos brasileiros com a política legislativa em uma análise mais cuidadosa indica que parte significativa do incremento dos votos válidos deve-se a erro do eleitor. É o que demonstra o estudo realizado por Zucco Júnior e Nicolau (2016). Entre os indicadores de tal diagnóstico está o fato de que o acréscimo dos votos válidos aconteceu justamente nos contextos de menor desenvolvimento humano (IDH), e que concomitantemente presenciaram aumento substancial do voto em legenda. Nesse caso, a ampliação da votação em legenda, que poderia indicar fortalecimento dos

partidos, representa um erro de votação originário da estrutura de votação na urna eletrônica, onde primeiro o eleitor vota nos cargos de legislativo para depois nos cargos de executivo, sendo justamente esses últimos os revestidos de maior importância num modelo presidencialista.

FIGURA 7 – PERCENTUAL DE VOTOS INVÁLIDOS NO TOTAL DE VOTOS – CÂMARA DOS DEPUTADOS



FONTE: Dados oriundos do TSE, sistematizados e disponibilizados em Limongi (2015)

Considerando os dados acima sobre comparecimento/abstenção eleitoral e votos inválidos, é possível perceber dois movimentos distintos com referência à participação eleitoral. De um lado, um aumento gradual nas taxas de abstenção, que variaram entre 12% no primeiro turno das eleições presidenciais de 1989 e 22% no segundo turno de 2010, mantendo-se em patamar semelhante a este nas eleições de 2014. Isso indica que a normalização da vida democrática tem levado um declínio do comparecimento dos brasileiros às urnas, dado esse que obviamente deve ser matizado por questões relacionadas à desatualização dos registros eleitorais. De qualquer forma, o declínio do comparecimento dos eleitores é bastante substancial, sendo confirmado também por dados de pesquisas de opinião pública (BORBA, 2017).

Quanto aos votos inválidos (brancos e nulos), o movimento é inverso, ou seja, verifica-se um declínio bastante acentuado, principalmente a partir de 2000, quando a eleição passou a ser totalmente informatizada. Porém, o que à primeira vista parece ser um indicador de ampliação da participação eleitoral dos brasileiros (FUJIWARA, 2015; HIDALGO, 2014) pode estar escondendo problemas de caráter sociocognitivos, que se materializam na forma do voto errado (NICOLAU, 2003; ZUCCO JR & NICOLAU, 2016), ou seja, o eleitor estaria votando mais em legendas e candidatos não

por uma escolha deliberada, mas por dificuldades cognitivas impeditivas de compreensão da estrutura e dinâmica de organização do voto na urna eletrônica.

Dessa forma, parte considerável daquilo que permaneceu como voto inválido após a universalização da urna eletrônica seria expressão da insatisfação/descontentamento do eleitor para com o processo político (BORBA, 2008; SILVA, GIMENES, BORBA, RIBEIRO, 2014). Outra parte seria relacionada a outros erros cometidos pelo eleitor na hora de usar a urna eletrônica (ZUCCO JR. & NICOLAU, 2016). Precisar o quanto de erro e o quanto de descontentamento está presente no voto inválido é algo difícil, mas para além dessa disjuntiva acreditamos ser importante a continuidade de pesquisas sobre o tema, principalmente em torno do aspecto do impacto da desigualdade de recursos entre os eleitores sobre os votos válidos/inválidos/abstenções.

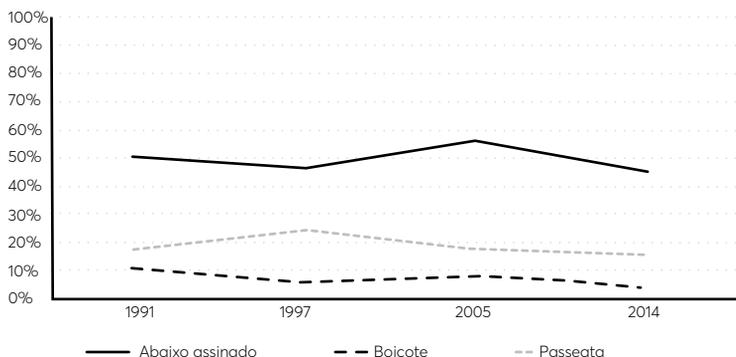
Quanto à participação dos brasileiros nas formas não convencionais, segunda modalidade de participação que nos propusemos a analisar neste capítulo<sup>6</sup>, optamos por utilizar os dados provenientes de todas as quatro ondas do *World Values Survey* (WVS) conduzidas no território nacional, nos anos de 1991, 1997, 2005 e 2014<sup>7</sup>. As variáveis em análise serão participação em abaixo-assinados, participação em boicotes e participação em passeatas.

Como podemos observar na Figura 8, comparando a participação dos brasileiros em cada uma delas, a assinatura de abaixo-assinados é de longe a mais frequente, atingindo uma média próxima a 50% no período. O percentual máximo de envolvimento dos brasileiros nessa modalidade ocorre na onda de 2010 (56%) e o mínimo em 2014 (45%). Bem menos frequente é o envolvimento em passeatas, que no seu período de maior ocorrência atinge 24,8%, com uma média de 19,25%. Os boicotes, finalmente, são a prática menos comum, atingindo seu máximo de 10,5% em 1991 e o mínimo de 5% em 2014.

6 É necessário apontar brevemente as dificuldades envolvidas no estudo das modalidades não convencionais no Brasil em razão da ausência de bases de dados produzidas especificamente para o estudo de tais modalidades. Iniciativas como a do projeto *Citizenship, Involvement, Democracy* (CID) ainda não foram conduzidas nos países latino-americanos, o que nos obriga a trabalhar com informações provenientes de baterias reduzidas de questões incluídas em *surveys* cujos objetivos são mais gerais. Apesar de todos os seus méritos, essas fontes são insuficientes para a realização de testes sobre a ampla variedade de modalidades catalogadas pela literatura. Os dados da última onda do *World Values Survey* (WVS), por exemplo, trazem uma bateria com três variáveis sobre modalidades não convencionais e se constituem na base mais completa que dispomos para o estudo de tais modalidades numa perspectiva longitudinal.

7 Informações técnicas sobre cada uma dessas sondagens podem ser obtidas através do endereço do *World Values Survey*. Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org>>.

FIGURA 8 – PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO EM MODALIDADES CONTESTATÓRIAS<sup>8</sup>



FONTE: World Values Survey – Brasil (1991, 1997, 2005 e 2014)

Apesar de ser uma pequena série temporal, os dados indicam que não houve elevação da participação dos brasileiros em formas não convencionais no período analisado, o que pode ser confirmado com recursos a outras bases de dados (RENNÓ et al., 2011; RIBEIRO & BORBA, 2015). Uma questão que deriva dos dados sobre participação não convencional é quanto aos seus significados: qual o caráter da participação em contextos de amplas desigualdades materiais e cognitivas no eleitorado? Seria ela sinal de instabilidade política e, portanto, os que aderem a tais formas de participação teriam atitudes negativas em relação à democracia? Ou seria ela indicador de uma cidadania crítica, que valoriza cada vez mais as formas de ação diretas?

Os dados são inconclusivos quanto a isso, mas o que os estudos sobre participação não convencional no Brasil têm apontado é que entre os traços definidores de quem participa de tais modalidades estão: serem cidadãos portadores de maiores recursos como renda e escolaridade, que aderem aos princípios e instituições do regime democrático, mas estão satisfeitos com o seu desempenho (do regime) e/ou insatisfeitos com a situação da economia (RENNÓ et al., 2011; RIBEIRO & BORBA, 2015). Em outras palavras: quem mais protesta são os democratas insatisfeitos. O que vai ao encontro do

8 Pergunta original no WVS: "Now I'd like you to look at this card. I'm going to read out some forms of political action that people can take, and I'd like you to tell me, for each one, whether you have done any of these things, whether you might do it or would never under any circumstances do it (...) 1) Signing a petition; 2) Joining in boycotts; 3) Attending peaceful demonstrations". As opções de resposta eram: 1) Have Done; 2) Might Do; 3) Would Never Do.

perfil de protestantes encontrados nas democracias desenvolvidas (NORRIS, 1999; DALTON, SICKLE, WELDON, 2009).

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Abordamos neste trabalho a relação entre a Constituição de 1988 e a cultura política dos brasileiros, em especial quanto às expectativas atitudinais e comportamentais relacionadas à vivência por quase 30 anos ininterruptos sob a égide de um regime democrático.

Nesse sentido, se as primeiras avaliações feitas na década de 1990 quanto à adesão dos brasileiros à democracia permitia traçar um cenário otimista (MOISÉS, 1995), este não parece ser o quadro atual. Para a maioria dos indicadores analisados identificamos estabilidade ou reversão em relação às habilidades políticas individuais, avaliação do desempenho do regime e até mesmo em relação à adesão ao regime democrático *per se*. No aspecto comportamental, o declínio do comparecimento também se constitui um indicador importante para a concretização deste cenário que poderíamos denominar, em um sentido próximo àquele identificado por Baquero, Castro e Ranincheski (2016)<sup>9</sup>, “estagnação democrática”.

Em termos temporais, parece que 2010 é um divisor de águas na maioria dos indicadores, especialmente de atitudes políticas. A crise iniciada em 2013 com o ciclo de protestos de junho parece ter sido o ponto de explosão de um conjunto crescente de sentimentos bastante negativos do eleitorado para com o funcionamento concreto da democracia no país e suas instituições.

Sem ter que adentrar no significativo debate acadêmico em torno dos protestos de 2013, cabe refletir sobre seus significados e consequências políticas. As diferentes fases dos atos de junho indicam que uma ação inicialmente “autonomista” e “anticapitalista” que impulsionou as mobilizações iniciais foi absorvida por outros discursos, composição social e orientação ideológica. Nas palavras de Singer (2013, p. 33):

[...] as tendências de centro e direita pegaram carona na corrente deslançada pela nova esquerda, só que os caronistas foram tantos que, em certo momento, acabaram por mudar a direção do veículo. Acredito que setores de classe média de centro e de direita intuíram que havia ali uma oportunidade para expressar um mal-estar difuso com a situação do país.

9 Ao encontrar resultados semelhantes ao deste capítulo, porém com dados do ESEB de 2002 a 2014, os autores utilizam a expressão “democracia inercial” para caracterizar o cenário político brasileiro. Esse conceito, no entanto, envolve um conjunto de fatores mais complexo que englobam mudanças econômicas, políticas e atitudinais, ultrapassando o escopo da nossa análise, que se concentra nas habilidades, atitudes e comportamentos políticos.

O centro político, que teria sido o grande vitorioso político de junho (segundo Singer), acabou defendendo uma agenda de combate à corrupção e defesa da melhoria dos serviços públicos, uma postura tipicamente “pós-materialista” conforme o modelo proposto por Ronald Inglehart (SINGER, 2013, p. 37). Ainda de acordo com Singer, “os protestos teriam evidenciado a existência de uma nova agenda e de uma nova postura que são, acredito, típicos do que Inglehart chama de pós-materialismo” (SINGER, 2013, p. 38).

Tomando a interpretação de Singer sobre uma agenda pós-materialista derivada dos atos de 2013, nossos dados apresentados acima tornam questionável que essa agenda esteja presente na cultura política do eleitorado brasileiro, ao menos com todas as consequências empíricas e normativas derivadas da tese do pós-materialismo. Se, por um lado, tal tese pode ser interpretada como estando localizada no “centro político” (ou uma teoria de centro?) por defender pautas como combate à corrupção e melhores serviços públicos, Singer, por outro, não menciona que na base da teoria do pós-materialismo existe uma concepção de cidadão, que, mesmo sendo crítico em relação ao funcionamento concreto das instituições tradicionais da democracia, é profundamente imbuído de um “espírito democrático”, valorizando a democracia enquanto regime político e reconhecendo suas exigências institucionais e valorativas (eleições livres, liberdades civis, tolerância). Ora, o que os dados apresentados acima indicam é uma erosão das próprias bases da legitimidade democrática no país, muito longe, portanto, de um contexto pós-materialista. Como vimos, dados de 2015 e 2016 apontam que o número de não democratas passou a superar o de democratas.

É difícil traçar qualquer cenário futuro e análises multivariadas mais complexas devem ser empreendidas para um diagnóstico mais preciso. Nesse sentido, se por um lado é preciso prudência para não incorrer em conclusões fatalistas, parece evidente, por outro lado, que os resultados aqui levantados servem de alerta. *Em relação à nossa pergunta inicial, é possível identificar que, passados quase 30 anos, nossa sociedade não se tornou nem mais democrática nem mais participativa.* Uma nova Constituição e todo o aparato institucional por ela criado não precisam necessariamente se orientar teleologicamente para alterações das atitudinais ou comportamentos dos cidadãos que vivem sob sua égide. No entanto, a avaliação desses impactos, ainda que não intencionais, tem sido um exercício recorrente na Ciência Política. No caso da Constituição Cidadã de 1988, ao que tudo indica os efeitos não se mostraram positivos e, em alguns casos, irrelevantes. A experiência de viver sob instituições democráticas, em boa parte do tempo deficitárias, parece não ter contribuído para uma cidadania mais competente, ativa e democrática em nosso contexto.

Essa conclusão reforça a importância de uma agenda de estudos que tem crescido na Ciência Política nacional, mas que ainda carece de avanços: a qualidade da

democracia (MOISÉS & MENEGUELLO, 2013). Ao que tudo indica, a formação de cidadãos mais competentes, democráticos e participativos requer mais do que o simples funcionamento ininterrupto de instituições democráticas, ainda que estas representem, de fato, um avanço do ponto de vista institucional. Seria preciso revesti-las também com qualidade – responsividade, transparência, serviço público eficiente e outras características que devem ser especificadas e aprofundadas em estudos futuros.

## REFERÊNCIAS

- ALMOND, G.; POWELL, G. B. *Uma teoria de política comparada*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. New York: Sage, 1989[1963].
- ANASTASIA, F.; MELO, C. R.; NUNES, F. Motivações da participação política e da apatia em uma região metropolitana. In: AGUIAR, Neuma (Org.). *Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 209-228.
- ANDERSON, C. *Blaming the government: Citizens and the Economy in five European Countries*. New York: M. E. Sharpe, 1995.
- BAQUERO, C. M. J. A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina. In: BAQUERO, C. M. J. (Org.). *A construção democrática na América Latina*. Estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política. Porto Alegre, EDUFRGS, Canoas: LaSalle, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2007a.
- \_\_\_\_\_. *A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: UFRGS, 2007b.
- BAQUERO, C. M. J.; CASTRO, H. C. O.; RANINCHESKI, S. (Des)confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. *Política & Sociedade* (Impresso), v. 15, p. 9-38, 2016.
- BARNES, S. H. et al. *Political action: mass participation in five western democracies*. Beverly Hills: Sage, 1979.
- BATISTA-PEREIRA, F.; FUKS, M.; CASALECCHI, G. Sofisticação Política e Voto para Presidente no Brasil (com Mario Fuks e Gabriel Casalecchi). In: BONIFÁCIO, Robert; CASALECCHI, Gabriel; DEUS, Cleber de. *O Voto para Presidente no Brasil, 1989 a 2010: Condicionantes e Fatores Explicativos*. Curitiba: Íthala, 2013.
- BELLAH, R. N.; MADSEN, R.; SULLIVAN, W. M.; SWIDLER, A.; TIPTON, S. M. *Habits of the heart: individualism and commitment in american life*. Berkeley: University of California, 1985.
- BIRCH, S. *Full Participation: a comparative study of compulsory voting*. Manchester: Manchester University Press, 2009.
- BOOTH, John; SELIGSON, Mitchell. *The legitimacy puzzle: democracy and political support in eight Latin American nations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009.
- BORBA, J. As bases sociais e atitudinais da alienação eleitoral no Brasil. *Revista Debates*, v. 2, p. 134-157, 2008.
- BORBA, J. (Coord.). *Mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil*. Projeto de Pesquisa PROCAD UFSC-UEM-UNESP, Brasília, CAPES, 2017. Disponível em: <www.participacaopolitica.cfh.ufsc.br>.
- BORBA, J.; RIBEIRO, E. A. Participação convencional e não convencional na América Latina. *Revista Latino-Americana de Opinião Pública*, Buenos Aires, v. 1, p. 53-76, 2010.

- BRADY, H. E. Political participation. In: ROBINSON, John. P. (Ed.). *Measures of political attitudes*. San Diego, CA: Academic Press, 1999.
- BUENO, N. S. Raça e comportamento político: participação, ativismo e recursos em Belo Horizonte. *Lua Nova*, São Paulo, n. 85, p. 187-226, 2012.
- BUENO, N. S.; FIALHO, F. M. Race, resources, and political participation in a Brazilian city. *Latin American Research Review*, Austin, v. 44, n. 2, p. 59-83, 2009.
- CAMPBELL, A. et al. *The american voter*. Chicago: University of Chicago Press, 1980[1960].
- CAPLAN, B. *The myth of the rational voter*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007.
- CARLIN, Ryan; SINGER, Matthew. Support for polyarchy in the Americas. *Comparative Political Studies*, v. 44, n. 11, p. 1500-1526, 2011.
- CARRERAS, M.; ANGARITA, N. C. Who votes in Latin America? A test of three theoretical perspectives. *Comparative Political Studies*, 47(8), p. 1079-1104, 2014.
- CARVALHO, J. M. O motivo edênico no imaginário social brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 38, p. 63-79, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Cidadania no Brasil*. O longo caminho. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CASALECCHI, G. A. *O legado democrático e as atitudes democráticas: efeitos diretos, indiretos e condicionados*. 2016. 199 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.
- CASTRO, M. M. M. *Determinantes do comportamento eleitoral: a centralidade da sofisticação política*. Rio de Janeiro, Tese (Doutorado), IUPERJ, 1994.
- CATTERBERG, G. & MORENO, A. The individual bases of political trust: trends in new and established democracies. *International Journal of Public Opinion Research*, Oxford, v. 18, n. 1, 2006.
- CLARK, T. N.; HOFFMANN-MARTINOT, V. *The new political culture*. New York: Westview Press, 1998.
- COLEMAN, J. S. *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- CONVERSE, P. E. The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, D. *Ideology and discontent*. New York: Free Press, 1964.
- CONVERSE, P.; PIERCE, R. *Political representation in France*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard Univ. Press, 1986, 996p.
- COSTA, H. de O. *Democracia e representação política no Brasil: uma análise das eleições presidenciais (1989-2002)*. Porto Alegre: Sulina; Natal: UFRN, 2007.
- CROZIER, M; HUNTINGTON, S. P.; WATANUKI, J. *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 1975.
- DALTON, R. J. Political support in advanced industrial democracies. In: NORRIS, P. (Ed.). *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Democratic challenges, democratic choices*. Oxford: Oxford University, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Citizen politics: public opinion and participation in advanced industrial democracies*. 3. ed. New York: Seven Bridges, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Democratic challenges, democratic choices: the erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Citizen politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. 5. ed. Washington, DC: CQ Press, 2008.
- \_\_\_\_\_. *The apartisan American: dealignment and changing electoral politics*. Washington, DC: Sage, 2013.
- DALTON, R. J.; KLINGEMANN, H.-D. *Oxford handbook of political behavior*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- DALTON, R; SICKLE, V. A.; WELDON, S. The individual-institutional nexus of protest. *British Journal of Political Science*, n. 40, 2009.
- DALTON, R.; WATTENBERG, M. (Eds.). *Parties without partisans: Political change in advanced indus-*

- trial democracies, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- DELLI-CARPINI, M.; KEETER, S. *What americans know about politics and why it matters*. Michigan: Yale Press University, 1996.
- DRASGO, F. Polychoric and polyserial correlations. In: KOTZ L; JOHNSON, N. L. (Eds.), *Encyclopedia of Statistical Sciences*. Vol. 7, p. 69-74. New York: Wiley, 1988.
- DURAND PONTE, V. M. *Ciudadanía y cultura política*. México 1993-2001. [S.L.] México: Siglo XXI Editores, 2004.
- EASTON, D. *A systems analysis of political life*. New York: Wiley, 1965
- \_\_\_\_\_. A re-assessment of the concept of political support. In: *British Journal of Political Science*, vol.5, n. 4, 1975.
- FUJIWARA, T. Voting technology, political responsiveness, and infant health: Evidence from Brazil. In: *Econometrica*, 83(2), 2015.
- FUKS, Mario; CASALECCHI, Gabriel; DAVID, Flavia; GONÇALVES, Guilherme. Qualificando a adesão à democracia: quão democráticos são os democratas brasileiros? *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 3, n. 1, 2016.
- FUKS, M.; CASALECCHI, G.; RIBEIRO, E. A. Os condicionantes individuais e contextuais da co-esão do sistema de crenças democrático. *Seminário Nacional sobre Comportamento Político e Opinião Pública*, 1, Florianópolis. Working paper. Florianópolis: UFSC, 2014.
- FUKUYAMA, F. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free, 1995.
- GABRIEL, O. W. Political efficacy and trust. In: VAN DETH, J. W.; SCARBROUGH, E. *The impact of values*. Oxford: Oxford University, 1995.
- GALLEGO, A. *Unequal political participation worldwide*. Cambridge University Press, 2015.
- HAIR, Joseph et al. *Multivariate data analysis*. New York: MacMillan Publishing, 1993.
- HIDALGO, F. D. *Digital democratization: expanding the electorate through voting technology*. Paper não publicado, 2014.
- HUNTINGTON, S. P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Forense Universitária; São Paulo: EDUSP, 1975.
- HUNTINGTON, S. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma, 1991.
- HUNTINGTON, S. P.; NELSON, J. M. *No easy choice: political participation in developing countries*. Cambridge: Harvard University Press, 1976.
- INGLEHART, R. *The silent revolution*. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- \_\_\_\_\_. *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University, 1990.
- \_\_\_\_\_. Postmodernization erodes respect for authority, but increases support for democracy. In: NORRIS, P. (Ed.). *Critical Citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University, 1999.
- INGLEHART, R.; CATTERBERG, G. Trends in *Political Action: the Developmental Trend and the Post-Honeymoon Decline*. *International Journal of Comparative Sociology*, Newbury Park, v. 43, n. 3, Oct. 2002.
- INGLEHART, R.; WELZEL, C. *Modernização, mudança cultural e democracia: a seqüência do desenvolvimento humano*. São Paulo: Francis, 2009.
- JENNINGS, M. Kent et al. *Continuities in political action: a longitudinal study of political orientations in three western democracies*. New York: Walter de Gruyter, 1990.
- KLINGEMANN, H. Mapping Political Support in the 1990s: a Global Analysis. In: NORRIS, P. (Ed.). *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University, 1999.
- KORNBERG, A.; CLARKE, H. D. *Citizens and Community: Political Support in a Representative Democracy*. New York: Cambridge University, 1992.
- LEVI, M. A. State of Trust. In: BRAITHWAITE, V.; LEVI, M. (Eds.). *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

- LIMA JÚNIOR, O. B. A alienação eleitoral e seus determinantes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 14, ano 5, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.
- LIMONGI, F. Participação política. In: ARRETCHE, M. *Trajatória das desigualdades*. Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: UNESP, CEM, 2015.
- LOPES, D. & NASCIMENTO, M. N. Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 10, n. 1, p. 162-187, maio, 2004.
- MENEGUELLO, R. Aspects of Democratic Performance: Democratic Adherence and Regime Evaluation in Brazil, 2002. *International Review of Sociology*, v. 16, n. 3, London, p. 617-635, Nov. 2006.
- MILBRATH, L. W. *Political participation: how and why do people get involved in politics?* Chicago: Rand McNally, 1965.
- MILL, J. S. Democratic participation and political education. In: BALL, T. et al. *Ideals and Ideologies*. New York: Routledge, 2017[1861].
- MOISÉS, J. A. *Os brasileiros e a democracia*. São Paulo: Ática, 1995.
- \_\_\_\_\_. A desconfiança nas instituições democráticas. *Opinião Pública*, 11(1), 2005, p. 33-63.
- \_\_\_\_\_. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23(66), 2008, p. 118-153.
- \_\_\_\_\_. Os significados da democracia segundo os brasileiros. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 2, p. 269-309, 2010.
- \_\_\_\_\_. Desafios da maioria das eleições democráticas. In: MOISÉS, J. A.; MENEGUELLO, R. *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: EDUSP, 2013.
- MOISÉS, J. A.; CARNEIRO, G. P. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – o caso do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 1-42, jun. 2008.
- MOISÉS, J. A.; MENEGUELLO, R. (Orgs.). *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: EDUSP, 2013.
- NEWTON, K. & NORRIS, P. Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance? In: PHARR, S.; PUTNAM, R. (Eds.). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*. Princeton: Princeton University, 2000.
- NICOLAU, J. A participação eleitoral no Brasil. In: VIANA, L. W. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.
- \_\_\_\_\_. *A participação eleitoral: evidências sobre o caso brasileiro*. Coimbra, VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. 2004.
- \_\_\_\_\_. Impact of electronic voting machines on blank votes and null votes in Brazilian elections in 1998. *Brazilian Political Science Review* 9(3), 2015, p. 3-20.
- NIE, N. H.; JUNN, J.; STEHLIK-BARRY, K. *Education and democratic citizenship in America*. Chicago: Univ. Chicago Press. 1996.
- NORRIS, P. *Democratic phoenix: political activism worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Democratic deficit – Critical citizens revisited*. Cambridge. New York. 2011.
- NORRIS, P. (Ed.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- NYE, J. S. *Why people don't trust government*. Cambridge: Harvard University, 1997.
- PETTIT, P. Republican theory and political trust. In: BRAITHWAITE, V.; LEVI, M. (Eds.). *Trust and governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.
- PHARR, S.; PUTNAM, R. (Eds.). *Disaffected democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University, 2000.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996[1993].

- REIS, F. W.; CASTRO, M. M. M. Regiões, Classe e Ideologia no Processo Eleitoral Brasileiro. *Lua Nova*, 26, p. 81-131, 1992.
- RENNÓ, L. et al. *Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania*. São Paulo: Interméios; Nashville: Lapop, 2011.
- RIBEIRO, E. A. Investigando os determinantes individuais da confiança política entre os brasileiros. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 8, n. 15, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Valores pós-materialistas e cultura política no Brasil*. Maringá: UEM, 2011.
- RIBEIRO, E. A.; BORBA, J. Participação e pós-materialismo na América Latina. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 1, p. 28-63, jun. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Participação Política na América Latina*. Maringá: Eduem, 2015.
- RIBEIRO, E. A.; BORBA, J.; SILVA, R. da. Comparcimento eleitoral na América Latina: uma análise multinível comparada. *Revista de Sociologia & Política*, v. 23, n. 54, jun., 2015.
- ROSENBERG, M. Misanthropy and attitudes toward international affairs. *Journal of Conflict Resolution*, Newbury Park, v. 1, n. 4, 1957.
- SALINAS, Eduardo; BOOTH, John. Micro-social and Contextual Sources of Democratic Attitudes. In: Latin America. *Journal of Politics in Latin America* 3, 1: 29-64, 2011.
- SANTOS, W. G. *Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Vértice/IUPERJ, 1987.
- SHIN, D. Democratization: Perspectives from global citizens. *Oxford Handbook of Political Behavior*. New Jersey: Oxford University Press, 2006.
- SINGER, A. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. *Novos Estudos – CEBRAP*, 97, 2013, p. 23-40.
- SILVA, R. *Comportamento eleitoral na América Latina e no Brasil: em busca dos determinantes das abstenções, dos votos brancos e nulos*. Florianópolis, Tese (Doutorado) em Sociologia Política, 2016.
- SILVA, R.; GIMENES, E. R.; BORBA, J.; RIBEIRO, E. A. Votos brancos e nulos no Brasil: bases cognitivas e atitudinais. In: *Revista Teoria & Pesquisa*, vol. 23, n. 2, 2014.
- SCHLOZMAN, K.L. Citizen participation in America. In: KATZNELSON, I; MILNER, H. (Eds.). *Political science: the state of the discipline*. New York: Norton, 2002.
- SNIDERMAN, Paul M.; BRODY, R. A.; TETLOCK, P. E. *Reasoning and choice: explorations in political psychology*. Cambridge University Press, 1993.
- SOUZA, M. do C. C. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1946)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- TEORELL, J.; TORCAL, M.; MONTERO, J. R. Political participation: mapping the terrain. In: VAN DETH, J. W.; MONTERO, J. R.; WESTHOLM, Anders (Eds.). *Citizenship and involvement in European democracies: a comparative analysis*. London: Routledge, 2007.
- TILLY, C. *Regimes and repertoires*. Chicago: University Chicago Press, 2006.
- TOPF, R. Beyond electoral participation. In: KLINGEMANN, Hans-Dieter; FUCHS, Dieter (Eds.). *Citizens and the State*. New York: Oxford University Press, 1995a.
- \_\_\_\_\_. Electoral participation. In: KLINGEMANN, Hans-Dieter; FUCHS, Dieter (Eds.). *Citizens and the State*. New York: Oxford University Press, 1995b.
- TORCAL, M.; BRUSATTIN, L. Confiança Institucional nas novas democracias europeias: outra dimensão do apoio político? In: MOISÉS, J. A. (Org.) *Democracia e Confiança – Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Públicas*. São Paulo: Edusp, 2010.
- VAN DETH, J. W. Studying political participation: towards a theory of everything? In: *European Consortium for Political Research: workshop “electronic democracy: mobilisation, organisation and participation via new icts”*, Grenoble, 2001.
- VERBA, S; NIE, N. H. *Participation in America: political democracy and social equality*. New York: Harper & How, 1972.

- VERBA, S.; NIE, N. H.; KIM, J. *The modes of democratic participation: a cross-national comparison*. Sage: Beverly Hills, 1971.
- \_\_\_\_\_. *Participation and political equality: a seven-nation comparison*. Chicago: University of Chicago Press, 1978.
- VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- ZUCCO JR., C.; NICOLAU, J. Trading old errors for new errors? The impact of electronic voting technology on party label votes in Brazil. *Electoral Studies*, 43, 2016.
- WARREN, M. E. Democratic Theory and Trust. In: WARREN, M. E. (Org.) *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Democracy and Association*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- WATTENBERG, M. *Is voting for the young?* New York: Longman, 2007.



# 2.

## A Magna Carta e o xadrez político internacional: triunfo da democracia de mercado?

*Marcelo Medeiros (UFPE)*

*Janina Onuki (USP)*

### INTRODUÇÃO

Ao completar 30 anos desde que entrou em vigor, a Constituição de 1988 marcou o início de um período importante para o país, inaugurando a retomada do regime democrático. Este período coincide também com o momento de mudanças no modelo econômico do país, marcado na década de 1990 pela abertura do mercado e intensificação das relações exteriores do Brasil, tanto com nossos vizinhos da América do Sul quanto com outros países do mundo.

Sabemos que a Constituição de 1988 é, essencialmente, a guardiã de um conjunto de princípios e instituições democráticas que, durante três décadas, foram pouco observados, comprometendo, assim, a existência de um genuíno Estado de Direito. Se, por um lado, ela articula, intramuros, o *demos à res publica* e reflete uma preocupação social incontestável dos legisladores, ela se mostra, por outro lado, em sua gênese, em descompasso com os regimes internacionais de natureza financeira e comercial, dado que seu viés nacionalista contrasta com a predominante ideia de livre mercado que se cristaliza, quase que consensualmente, após a queda do Muro de Berlim. É, assim, que esse binômio – democracia de mercado – em grande medida, irá situá-la no xadrez político do mundo globalizado.

De acordo com Flávia Piovesan (2016, p. 109), a Constituição Federal de 1988 (CF/1988):

[...] introduz inovações extremamente significativas no plano das relações internacionais. Se, por um lado, esta Constituição reproduz tanto a antiga preocupação vivida no Império no que se refere à independência nacional e à não intervenção como reproduz ainda os ideais republicanos voltados à defesa da paz, **a Carta de 1988 inova ao realçar uma orientação internacionalista** jamais vista na história constitucional brasileira. **A orientação internacionalista se traduz nos princípios da prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, do repúdio ao terrorismo e ao racismo e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.** (grifos nossos)

Essa análise de Piovesan anuncia as inovações feitas pela Constituição de 1988 em temas importantes para as Relações Internacionais que passam a demarcar com mais clareza os pontos relevantes para o país em termos de política internacional, pontos que por sua vez vão orientar a ação global do Brasil nos anos seguintes.

O objetivo deste capítulo é compreender o desenvolvimento, no tempo, dos dez princípios constitucionais que o art. 4º da Constituição de 1988, consagrado às relações internacionais, abriga: independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e concessão de asilo político<sup>1</sup>. Isso sem negligenciar o parágrafo único deste mesmo art. 4º, o qual cristaliza como meta norteadora a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina.

Diante do surgimento de novos atores, da revolução telemática e de projetos de emendas constitucionais aprovadas e rejeitadas, partimos da pergunta: em que medida, nestes 30 anos, a Constituição Federal foi capaz de responder aos desafios do sistema internacional? Como a ambiguidade de orientações nacionalista e internacionalista que jaz nos dez princípios do art. 4º da CF/1988 se traduz na prática da política externa brasileira (FERREIRA FILHO, 1990)?

O capítulo está organizado a partir da discussão desses dez princípios, tendo como objetivo compreendê-los a partir das mudanças do sistema internacional e da própria mudança conceitual dos temas à luz da reformulação que a agenda de política externa brasileira passou nas últimas décadas.

1 Para uma análise de cunho mais jurídico, ver Silva (2013).

## 1. INDEPENDÊNCIA NACIONAL<sup>2</sup>

A independência nacional provavelmente é o traço de continuidade mais perene que marca a formulação e implementação da política externa de um Estado. O exercício da soberania pauta o comportamento das unidades de sobrevivência desde que os primeiros contratos sociais e políticos são firmados. Todavia, a paulatina metamorfose dos parâmetros espaço e tempo, acentuada nas últimas três décadas pelo advento das redes informacionais, promove uma aproximação inexorável dos atores estatais e, dessa maneira, suscita, mais uma vez, reflexão sobre a práxis da independência nacional.

O projeto da União Europeia revela-se, nesse sentido, um catalisador, pois substancia um experimento inédito que, apesar de encerrar problemas inerentes a todo arranjo político vanguardista, inova no que concerne à vivência da independência nacional. A racionalidade do Estado *per se* alerta-o sobre sua provável incapacidade de gerenciar a supremacia absoluta da comunidade que nele se abriga (KRITSCH, 2002, p. 536). Registra-se, assim, um descompasso entre as esferas política e econômica que o enfraquece e limita o exercício harmônico de suas funções.

Historicamente, tal qual a maior parte dos Estados, o Brasil vem pautando a prática de sua independência nacional em política externa de acordo com as contingências internacionais. Fonseca Júnior (1998) e Vigevani e Cepaluni (2011, p. 34) propõem uma leitura dessa independência através de uma métrica fundamentada na autonomia, que para eles é definida “como a condição que permite que os Estados formulem e implementem sua política externa independentemente do constrangimento imposto por Estados mais poderosos<sup>3</sup>. Haveria, assim: (i) o hiato da Guerra Fria, onde prevalece a autonomia pela distância, a fim de preservar o Estado brasileiro de alinhamentos inconvenientes; (ii) o período iniciado após a queda do Muro de Berlim, marcado pela autonomia pela participação, onde Brasília manifesta a opção em aderir aos regimes internacionais na expectativa de poder influenciar a formulação dos mesmos e; (iii) a fase inaugurada com a produção, por um lado, de alianças Sul-Sul e, de outro lado, de acordos com parceiros não tradicionais, onde predomina a autonomia pela diversificação (VIGEVANI & CEPALUNI, 2011, p. 35).

A CF/1988 é forjada e promulgada alguns poucos anos antes da inflexão sofrida

2 Assimilamos aqui independência nacional à definição de *soberania externa* proposta por Matteucci (1997, p. 1180).

3 O uso do conceito de autonomia em lugar daquele de soberania assinala, ao menos semanticamente, a relevância dos condicionantes estruturais representados pelo sistema internacional. Mesmo se, como sublinha Buzan (2009, p. 498), “A soberania não deve ser confundida com a liberdade de ação: atores soberanos podem ter liberdade de tomar decisão em circunstâncias limitadas por relações desiguais de poder”. Tradução nossa.

pelo sistema internacional, que politicamente deixa – pelo menos durante um decênio – de funcionar sob a lógica bipolar, passando a uma dinâmica multipolar dominada, do ponto de vista econômico, pela prevalência do livre mercado (HUNTINGTON, 1999, p. 35). Ela, então, não parece refletir, ao menos antes de ser emendada, esse espírito de internacionalização que, de uma forma ou de outra, impacta na compreensão da ideia de independência nacional.

O parágrafo único do art. 4º da CF/1988, contudo, procura se cristalizar, em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, que cria o Mercado Comum do Sul (Mercosul), reconhecendo as metamorfoses mais recentes do sistema mundial. O Mercosul, ancorado na CF/1988, surge como a ponta de lança da “autonomia pela diversificação”, que será posteriormente incrementada na direção da América Latina e, finalmente, para além das fronteiras continentais em coalizões, como o BRICS<sup>4</sup>, grupo de Estados emergentes que pretende, a partir da conjunção de interesses comuns, pesar sobre a determinação dos regimes internacionais.

Por último, mas não menos importante, ainda se pode refletir sobre o caráter nacional da independência. O exercício da soberania externa é reconhecido na Magna Carta brasileira como competência da União (art. 21, I). Ou seja, cabe-lhe, principalmente via Poder Executivo, “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”. E, dentro da dinâmica de *check and balances* e ação *ex-post* ao: (i) Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (art. 49, I) e; (ii) Poder Judiciário exercer o controle de constitucionalidade de tais atos (art. 105).

Souza (2001, p. 514) alega que a CF/1988 descentraliza o poder político e financeiro, o que, segundo ela, engendra um novo federalismo, “favorecendo a consolidação da democracia, tendo tornado o Brasil um país mais ‘federal’ pela emergência de novos atores no cenário político e pela existência de vários centros de poder soberanos que competem entre si”. Todavia, esses vários centros de poder – Estados federados e municípios – não são reconhecidos explicitamente no que se refere à sua capacidade de ação internacional. Mesmo se, como anota Rodrigues (2008), o art. 52, V, da CF/1988, tratando de competências privativas do Senado Federal, estatui que compete à câmara alta “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”. O que, na prática, levaria à implementação das múltiplas negociações diretas que alguns Estados

4 Acrônimos significando Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

federados e municípios vêm mantendo com organismos econômicos internacionais. Rodrigues (2008) também aponta o art. 23 – que inclui temas como saúde, patrimônio histórico, cultural e paisagístico, cultura, educação e ciência, meio ambiente, habitação e combate à pobreza – como um arrimo subjacente para a prática de uma diplomacia federativa. Para ele, deriva daí a crescente quantidade de convênios de cooperação técnica entre, por um lado, municípios e Estados federados e, por outro, Estados estrangeiros a fim de implantar políticas públicas de proteção ambiental tendo por base documentos internacionais como o Protocolo de Kyoto ou a Agenda 21.

Todavia, a Proposta de Emenda Constitucional – PEC (475/2005) – para introduzir a cláusula paradiplomática recebeu parecer negativo de seu relator e foi arquivada em 2007. A PEC da Paradiplomacia, como ficou conhecida, propunha acrescentar o § 2 ao art. 23 da CF/1988 da seguinte maneira:

Os Estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito de suas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observado o art. 49, I, e na forma da lei.

Isso visando prover o texto constitucional de menção clara no que se refere aos limites da ação internacional de Estados e municípios.

O arquivamento, contudo, reafirma, diferentemente do que ocorre em Estados como a Alemanha ou a Argentina, a proeminência incontestada e a natureza única de uma independência nacional no âmbito externo, concentrados constitucionalmente na alçada da União. Isso não significa que, em termos infraconstitucionais, mecanismos não tenham sido criados para estimular e balizar legalmente a ação de unidades infraestatais, ainda que dentro de um espírito de soberania monolítica exercida pelo Estado-nação (VIGEVANI et al., 2004).

Em suma, a Constituição Federal de 1988, no que concerne à independência nacional no xadrez político internacional, dá sinais de uma adaptação aos valores atrelados ao livre mercado – vide as emendas constitucionais supramencionadas. Se ela nasce, em muitos aspectos, a ele refratária, parece, paulatinamente, acolhê-lo de forma a tornar a soberania externa compatível com os regimes internacionais vigentes. De uma perspectiva política, *stricto sensu*, nota-se, contrariamente, uma maior inércia: apesar de preocupação intrínseca com a prática democrática, galvanizada, por exemplo, através do movimento de descentralização e da engenharia institucio-

nal abundante<sup>5</sup>, o exercício da autonomia pela diversificação regida pela CF/1988 resta contida dentro do escopo dos poderes da União, mantendo a ideia de um Estado uno e indivisível enquanto ator internacional.

## 2. PREVALÊNCIA DOS DIREITOS HUMANOS

Os direitos humanos (DH) constituem uma questão *ad hoc* na derradeira Magna Carta brasileira. Gestada após período autoritário marcado por violações de toda ordem, ela reflete determinação inequívoca em atuar como bastião-mor daqueles que, já há algum tempo, são entendidos como direitos inalienáveis de todo ser humano, embora a definição de DH se mostre complexa, envolvendo variáveis temporais e geográficas que podem lhe subtrair precisão e univocidade<sup>6</sup>. Todavia, como sugere Bobbio (1992, p. 24): “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-lo, mas o de protegê-los”. E é esse problema fundamental que a CF/1988 se propõe a tratar.

Canotilho (1998) sublinha que, apesar das Constituições encorparem os marcos da soberania definidos em termos de Estado, elas parecem abrir-se, paulatinamente, a uma rede cooperativa de metanormas e de obras oriundas de centros transnacionais, em razão de um processo de globalização de problemas entre os quais se destacam os direitos humanos.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, parágrafo segundo, parece acolher essa tendência quando estabelece que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Contudo, como ressalta Piovesan (2016, p. 129): “Há que se enfatizar [...] que, enquanto os demais tratados internacionais têm força hierárquica infraconstitucional, os direitos enunciados em tratados internacionais de proteção dos direitos humanos apresentam valor de norma constitucional”. Isso porque o art. 102, III, b, da CF/1988 confere competência ao Supremo Tribunal Federal para, mediante recurso extraordinário, julgar “as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal”, o que tem levado a uma concepção que equipara os tratados internacionais às leis federais. Também o art. 5º, § 3º, incluído pela Emenda Constitucional n. 45 de 2004, parece ratificar essa tese, quando afirma:

5 Por exemplo: Assessoria de Relações Federativas – ARF (BOGEA, 2001); Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares – Afepa; os escritórios regionais do MRE (MELANTONIO NETO, 2001); criação da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e da Subchefia de Assuntos Federativos – SAF.

6 Para uma reflexão mais detida sobre a fundamentação dos direitos humanos, ver Ramos (2016).

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais<sup>7</sup>.

Ainda há duas remissões referentes aos DH na CF/1988 que se impõem. A primeira delas ao art. 109, § 5º, também introduzido pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004, atestando que:

Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.

O que demonstra uma preocupação do Estado – dentro da lógica *pacta sunt servanda* – com os meios para garantir internamente o cumprimento de obrigações assumidas no cenário internacional. Prevenindo-se, dessa forma, de possível discricionariedade advinda da justiça do Estado federado que, como já aludido anteriormente, não é depositário da soberania nacional. A segunda remissão se relaciona à vontade manifesta na Constituição Federal de 1988 no que concerne à criação de um tribunal internacional dos direitos humanos (art. 7, título X, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), confirmando explicitamente a tendência de coadunação entre a República Federativa do Brasil e o regime internacional de DH.

O Brasil adere, sobretudo após a promulgação da Magna Carta de 1988, à quase totalidade dos instrumentos internacionais sobre a promoção e a proteção dos DH. Ele exerce três mandatos no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), o que denota o reconhecimento da comunidade internacional pelo empenho brasileiro na promoção e na proteção dos direitos humanos<sup>8</sup>. A esse respeito, Milani (2012, p. 44) afirma que:

7 Dois atos foram aprovados na forma deste parágrafo: (i) Decreto Legislativo n. 186, de 9/7/2008, publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 10/7/2008 aprovando o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007; (ii) Decreto n. 6.949, de 25/8/2009, publicado no DOU de 25/8/2009, promulgando a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007.

8 Mandatos: 2006-2008; 2009-2011 e 2013 e 2015. Cf. site, disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/direitos-humanos-e-temas-sociais/3664-politica-externa-para-direitos-humanos>>. Acesso em: 14 de junho de 2017.

[...] o Brasil pode ser considerado um país que desempenha papel de relativo destaque no regime internacional de direitos humanos. Em 2002, o governo logrou inclusive a nomeação de Sérgio Vieira de Mello como alto-comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. O padrão qualitativo de adesão do Brasil ao regime multilateral pode ser comparado ao de algumas superpotências e outras potências médias do sistema internacional.

Apesar disso, conciliar a busca dos interesses nacionais – sobretudo quando traduzidos em termos econômicos – com a práxis do respeito aos DH tem se mostrado um grande desafio. O pragmatismo imediatista e a preponderância do interesse nacional parecem estar na raiz da condescendência de Brasília em relação a dossiês relativos a Estados autoritários que vêm sendo denunciados pela prática de violação dos direitos humanos, tais como: Coreia do Norte, Cuba, Sri Lanka ou, ainda, Sudão, (MILANI, 2012, p. 51).

### 3. AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS

O princípio da autodeterminação dos povos constitui-se um dos pilares fundamentais das relações internacionais. Ele se situa como esteio basilar da democracia, reservando lugar ao sol para o livre-arbítrio e o exercício das idiossincrasias sociopolíticas atinentes aos distintos povos.

A Carta da ONU, notadamente em seu artigo 1º, n. 2, e art. 55, mas também no art. 73, alínea “b”, e art. 76, alínea “b”, estabelece os parâmetros que balizam a percepção da comunidade internacional sobre essa matéria a partir da segunda metade do século XX. Apesar disso, o traumático processo de descolonização subsequente ocorrido nos continentes africano e asiático suscita uma série de questionamentos e leva à consolidação do princípio da autodeterminação dos povos através do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966.

Apesar de ter sido adotado em 1966, o pacto supramencionado apenas entra em vigor no Brasil através do Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992, já sob a égide da Magna carta de 1988. Na verdade, duas vertentes podem nela ser identificadas no que concerne à questão da autodeterminação dos povos: a primeira, de natureza endógena, destina-se essencialmente a tratar a questão indígena dentro das fronteiras nacionais; segunda, com vocação exógena, debruça-se sobre as relações externas da República. A autodeterminação dos povos indígenas na CF/1988 está estampada em vários artigos, de forma pulverizada, denotando, sem equívoco, o reconhecimento de

sua singularidade e importância para a identidade nacional e internacional do Brasil<sup>9</sup>.

Relativamente à vertente externa, que interessa aos propósitos deste trabalho, a autodeterminação dos povos se encontra cristalizada de forma concentrada e imutável no art. 4º, III. Esse pilar vem sendo uma pedra angular da ação externa de Brasília. Nesse contexto, alguns exemplos de postura do Itamaraty podem ser destacados desde o final do século passado.

Inicialmente, a questão histórica do conflito judaico-palestino, que tanta celeuma tem causado no plano internacional. Em 3 de dezembro de 2010, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em carta dirigida a Mahmoud Abbas, presidente da Autoridade Palestina, afirma:

Por considerar que a solicitação apresentada por Vossa Excelência é justa e coerente com os princípios defendidos pelo Brasil para a Questão Palestina, o Brasil, por meio desta carta, reconhece o Estado palestino nas fronteiras de 1967. Ao fazê-lo, quero reiterar o entendimento do Governo brasileiro de que somente o diálogo e a convivência pacífica com os vizinhos farão avançar verdadeiramente a causa palestina. Estou seguro de que este é também o pensamento de Vossa Excelência. O reconhecimento do Estado palestino é parte da convicção brasileira de que um processo negociador que resulte em dois Estados convivendo pacificamente e em segurança é o melhor caminho para a paz no Oriente Médio, objetivo que interessa a toda a humanidade<sup>10</sup>.

9 Pode-se destacar: o art. 22, inciso 14, indicando que compete privativamente à União legislar sobre populações indígenas; o art. 49, inciso XVI, assinalando que é da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; o art. 109, inciso XI, apontando que aos juízes federais compete processar e julgar a disputa sobre direitos indígenas; o art. 129, inciso V, manifestando que são funções institucionais do Ministério Público defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; o art. 176, parágrafo primeiro, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 6 de 1995, estipulando que a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no país, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas; o art. 210, parágrafo segundo, assinalando que o ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem; art. 215, parágrafo primeiro, apontando que o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional; o art. 231, parágrafo quinto, manifestando que é vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, “ad referendum” do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do país, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

10 Cf. site, disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/blogs/radar-global/leia-as-cartas-de-lula-e-abbas-sobre-o-reconhecimento-do-estado-palestino/>>. Acesso em: 16 de junho de 2017.

Obviamente o reconhecimento da Palestina enquanto Estado despertou veemente reação de Israel, que possui uma significativa comunidade judaica no Brasil, estimada em mais de 100 mil pessoas – a décima maior do mundo – fazendo do Brasil um país especialmente relevante para Telaviv<sup>11</sup>. Apesar de Israel ser parceiro comercial bem mais relevante para o Brasil do que a Palestina, Brasília, desde o início do século XXI, mantendo o estrito reconhecimento do direito aos dois Estados nos limites estabelecidos pela Resolução 242 do Conselho de Segurança da ONU de novembro de 1967, adota uma posição mais simpática aos árabes, dada a relevância conferida a alguns desses países no contexto da estratégia globalista e anti-hegemônica brasileira, o que, de certa forma, se coaduna com as aspirações de autodeterminação dos povos presente na CF/1988 (CASARÕES & VIGEVANI, 2014)<sup>12</sup>.

A independência do Timor-Leste ilustra, igualmente, reflexo da Magna Carta na conduta da política externa brasileira referente à autodeterminação dos povos. O Brasil apoia, desde a sua gênese, o processo que culmina com o fim da soberania indonésia sobre o Timor-Leste. Já em 1999, o Brasil envia cinco oficiais de ligação, seis observadores policiais e 19 peritos eleitorais para acompanhar o referendo sobre a independência. Ainda no mesmo ano, o ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, encontra José Ramos-Horta e o chanceler da Indonésia, Ali Atalas, à margem da 53ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Em 2000 é criada a Missão brasileira de cooperação técnica a Díli e, logo em seguida, em 2002, são estabelecidas relações diplomáticas entre o Brasil e Timor-Leste, com a restauração da independência do país, quando então se procede a abertura da Embaixada em Díli. Desde então, a cooperação bilateral entre os dois Estados é deveras ampla, focalizando em setores fundamentais para a edificação das instituições políticas timorenses, como a consolidação da lusofonia e do sistema romano-germânico no ordenamento jurídico, temas de justiça e segurança e formação de mão de obra<sup>13</sup>. Além disso, o Brasil participou de cinco operações de paz no Timor-Leste desde 1999. O que evidencia uma práxis comprometida com a autodeterminação dos povos apreçoada pelo texto constitucional brasileiro de 1988.

11 Cf. site, disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5267-estado-de-israel>> Acesso em: 16 de junho de 2017.

12 Em 2012, o intercâmbio comercial brasileiro com a Palestina registrou US\$22,5 milhões. O comércio com a Palestina deverá ser beneficiado pela entrada em vigor do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a Palestina, assinado em 2011 e em processo de aprovação interna. Em 2015, as exportações brasileiras para Israel fecharam em US\$380 milhões e as importações brasileiras de Israel, em US\$895 milhões. Cf. site, disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5629-estado-da-palestina>> Acesso em: 16 de junho de 2017.

13 Cf. site, disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5477-republica-democratica-de-timor-leste>> Acesso em: 16 de junho 2017.

Sem surpresa, contudo, como sublinha Bracey (2011, p. 321), sugerindo um ranço de *Realpolitik* que marca a maior parte das ações diplomáticas:

O Timor-Leste, portanto, criou uma oportunidade única para o Brasil: sua condição de ex-colônia portuguesa em uma luta de grande visibilidade para a independência permitiu ao país demonstrar ativamente a sua política externa independente, seu compromisso com a autodeterminação e sua expansão dos laços econômicos com o sul global.

Nesse mesmo sentido, em mais recente episódio, o Brasil esteve dentre os primeiros Estados que, após enviar missão de observadores ao referendo sobre a autodeterminação, reconheceram e estabeleceram relações diplomáticas com o Sudão do Sul, tendo-o feito em 9 de julho de 2011, dia da independência do país. Em 2013, a embaixada brasileira em Adis Abeba passa a ser cumulativamente responsável por representar o Brasil junto às autoridades do Sudão do Sul.

Isso dentro de um contexto africano de resistências devido ao temor de que conflitos de ordem étnico-linguísticos ou segregacionistas de base religiosa possam atizar outras pretensões separatistas. Como anotam Oliveira e Silva (2011, p. 24):

Cumprir lembrar a oposição histórica da maioria dos países africanos, e da própria Organização da Unidade Africana (OUA) – hoje União Africana –, contra mudanças fronteiriças durante os processos de descolonização ou a qualquer movimento separatista, dito autonomista. Biafra, Cabinda, Katanga e Somalilândia são exemplos claros dessa tradicional postura africana de não reconhecer movimentos separatistas.

Enfim, no xadrez político internacional, a demanda crescente por democracia tem estimulado o desenvolvimento de ações em prol da autodeterminação dos povos. A Constituição Federal de 1988, desde sua promulgação, vem, igualmente, balizando a política externa brasileira nesse sentido. Apesar de não se poder olvidar os interesses mercadológicos dos Estados que, inevitavelmente, permearam de alguma forma suas respectivas ações.

#### 4. NÃO INTERVENÇÃO

O princípio da não intervenção atua no cenário internacional como complementar aos princípios da independência nacional e da autodeterminação dos povos. Ele é levantado, precipuamente, como fiador do *status quo* e como vetor de respeito às autoridades constituídas dos Estados partícipes do sistema internacional.

Se a reflexão sobre a não intervenção já pode ser detectada de forma pragmática

em Francisco de Vitória quando de sua análise sobre a colonização dos índios americanos no século XVI (BROWN et al., 2002, p. 231), em época mais recente, na segunda metade do século XX, ela assume papel claramente protagonista quando do processo de descolonização da África. Diante da amplitude do conflito, a Resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral de 14 de dezembro de 1960 é lavrada estabelecendo que:

Todos os estados devem observar fiel e estreitamente as disposições da Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal de Direitos Humanos e da presente declaração sobre a base da igualdade, da não intervenção nos assuntos internos dos demais Estados e do respeito aos direitos soberanos de todos os povos e de sua integridade territorial<sup>14</sup>.

A não intervenção, contudo, pode, em certas circunstâncias – tal qual ocorreu com o genocídio ocorrido em Ruanda – colidir com a noção de Responsabilidade de Proteger (R2P), erguida no seio da ONU em 2005. De acordo com a *United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect*<sup>15</sup>:

A responsabilidade de proteger representa um compromisso político para acabar com as piores formas de violência e perseguição. Procura reduzir o fosso entre as obrigações prévias dos Estados-membros no âmbito do direito internacional humanitário e dos direitos humanos e a realidade das populações em risco de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. (Tradução dos autores)

Esse conflito leva Hedley Bull e John Vincent a implicitamente reconhecer que a intervenção de caráter humanitário põe em relevo o conflito entre ordem e justiça na sociedade de Estados, situação em que propósitos realistas e pluralistas coexistem desconfortavelmente com elementos de natureza solidária (HERMANN, 2011, p. 146).

O princípio da não intervenção marca a política externa brasileira desde o século XIX. Inicialmente visando à manutenção de sua independência da antiga metrópole e, em seguida, manifestando a salvaguarda contra possíveis investidas de potências estrangeiras. Assim, tal princípio desenhou-se como um dos mais consagrados dentre

14 Cf. site, disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Bem-estar-Paz-Progresso-e-Desenvolvimento-do-Social/declaracao-sobre-a-concessao-da-independencia-aos-paises-e-povos-coloniais.html>>. Acesso em: 19 de junho de 2017.

15 Cf. site, disponível em: <<http://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.html>>. Acesso em: 19 de junho de 2017.

aqueles que regem as relações internacionais do Brasil, tendo, dessa forma, merecido lugar proeminente na CF/1988 (VISENTINI, 2001).

No bojo dessa lógica, a noção de R2P foi criticada pelo então chanceler Celso Amorim, tendo sido qualificada como um *droit d'ingérence* com nova roupagem – o que obviamente contrariava a CF/1988 (SPEKTOR, 2012). Todavia, subsequentemente, essa atitude crítica transmutou-se em uma política de engajamento construtivo com a Responsabilidade de Proteger. Quando da participação brasileira na missão da ONU, em 2004, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva já alegou que o Brasil seguia um enfoque “orientado pelo princípio da não intervenção, mas também por uma atitude de não indiferença”<sup>16</sup>, renunciando o conceito de Responsabilidade ao Proteger (R2P) forjado pelo Itamaraty logo em seguida e praticado no decorrer do governo Dilma Rousseff, e cujo argumento principal é, nas palavras de Spektor (2012, p. 58): “sem limites sobre o que os poderosos podem fazer, a ideologia emergente da intervenção humanitária poderia facilmente se tornar uma ferramenta para manipulação” (tradução dos autores).

Esta nova percepção da diplomacia brasileira, que adota como marco normativo a defesa da democracia, permite uma inflexão incremental na tradição não intervencionista do Itamaraty a fim de melhor se adequar aos novos padrões da política internacional (SARAIVA, 2007, p. 44). Em 2005, Celso Amorim invoca, assim, o princípio da não indiferença em discurso perante a XXXV Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>17</sup>:

A diplomacia brasileira pauta-se pelo Princípio de Não Ingerência em assuntos internos, consagrado em nossa Carta. O governo do Presidente Lula tem associado a esse Princípio básico uma atitude que descrevemos como de “não indiferença”. Temos prestado nosso apoio e solidariedade ativos em situações de crise, sempre que somos solicitados e consideramos ter um papel positivo.

Ricardo Seitenfus<sup>18</sup>, em pronunciamento na sessão especial sobre os princípios de direito internacional contidos na Carta da OEA, em Washington, em 22 de março de 2007, alerta:

16 Apud Benner (2013, p. 38).

17 Cf. site, disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/163-discursos-artigos-e-entrevistas/7736-discurso-pronunciado-pelo-ministro-celso-amorim-por-ocasio-da-xxxv-assembleia-geral-da-organizacao-dos-estados-americanos-tornando-realidade-os-beneficios-da-democracia>>. Acesso em: 19 de junho de 2017.

18 À época membro da Comissão Jurídica Interamericana da OEA.

Sem prejuízo da aplicação do Princípio da não intervenção, é urgente e necessária a distinção entre este e um novo Princípio de direito internacional que se afirma progressivamente – trata-se do Princípio da Não Indiferença. [...] A operacionalização do Princípio da Não Indiferença se faz a partir do conceito de diplomacia solidária. Agindo coletivamente, desprovidos de interesses menores e subalternos, um grande número de países das Américas fornece na atualidade o exemplo desta nova forma de perceber, além da fria razão de Estado, os desafios dos Homens. A atuação desses países no Haiti constitui esta nova perspectiva para as relações interamericanas.<sup>19</sup>

Dessa forma, o princípio da não intervenção contido na Magna Carta de 1988 revela ter sido, ao longo dessas três décadas, objeto de hermenêuticas distintas por parte do Itamaraty. Possivelmente, por um lado, em razão das contingências sistêmicas do xadrez internacional balizadas pela democracia de mercado e, por outro lado, em consequência da necessidade de se buscar o interesse nacional. Esse esforço é bem percebido por Lafer (2009, p. 16) quando indica que a política externa busca “Traduzir necessidades internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre o seu destino”.

##### 5. IGUALDADE ENTRE OS ESTADOS

O princípio da igualdade entre os Estados, possivelmente, é aquele que há mais tempo vem pautando as relações internacionais. Grotius, no século XVII, lança as bases do direito internacional moderno, ancorando-o em uma perspectiva jusnaturalista. Nos prolegômenos da *The Law of War and Peace*, ele, anunciando a preocupação central de sua obra, sublinha:

Aquele corpo de lei, no entanto, que está relacionado com relações mútuas entre Estados ou governantes de Estados, seja derivado da natureza, ou estabelecido por ordem divina, ou tendo sua origem no acordo personalizado e tácito, pouco foi tocado<sup>20</sup>.

No início do século XX, na mesma linha do jurista holandês, Laski (1936, p. 245) assinala que:

19 Apud Seitenfus et al. (2007, p. 20).

20 Apud Brown et al. (2002, p. 325). Tradução dos autores.

Nenhum Estado pode viver isolado. É membro de uma comunidade de Estados que gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos às mesmas obrigações. Estão todos envolvidos em uma rede de relações internacionais para a qual é preciso ter regras. (Tradução dos autores)

Em *Sovereignty Organized Hypocrisy*, Krasner (1999, p. 3) insiste, no bojo da tradição realista, sobre o caráter teórico dessa igualdade de direitos e deveres entre Estados evocada pelo politólogo britânico, afirmando que “no ambiente internacional, as ações não estarão firmemente em conformidade com qualquer conjunto de normas, independentemente do conjunto escolhido” (tradução dos autores).

De certa forma rebatendo a proposta elaborada por Henkin (1979, p. 47) de que “quase todas as nações observam quase todos os princípios do direito internacional e quase todas as suas obrigações quase todo o tempo” (tradução dos autores).

A constelação de institutos onusianos que rege legalmente as relações entre os Estados não é uniforme no que concerne à igualdade entre eles. A Carta de São Francisco exemplifica bem essa situação. Se por um lado ela abraça tal igualdade em seu art. 2º, n. 1 (“A Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros”), que se reflete concretamente na Assembleia Geral da organização através da regra um Estado, um voto, por outro lado, ela estabelece diferenças em seus art. 23, n. 1, e art. 27, n. 3, que, no Conselho de Segurança, estabelecem discriminações relativas ao caráter permanente de alguns membros e aos seus respectivos poderes de veto. Outras instituições, tal qual o Fundo Monetário Internacional ou o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento, também atestam, em seus processos de tomada de decisão, um reconhecimento desigual dos seus Estados partícipes (SILVA, 2013)<sup>21</sup>.

A Constituição Federal de 1988 reafirma a histórica postura do Brasil no que concerne sua percepção grociana de mundo e, conseqüentemente, à igualdade entre os Estados. Apesar de ter sido enquadrado na categoria de país-monstro por Kennan, ele, nas palavras de Lafer (2000, p. 260), não é:

[...] um monster country assustador porque, à luz de sua história e de suas circunstâncias, tem um estilo de comportamento internacional que se configura, [...] por uma moderação construtiva que se expressa na capacidade de desdramatizar a agenda de política exterior ou seja de reduzir os conflitos, crises e dificuldades ao leito diplomático.

21 Cf. site, disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2010/04/25/world-bank-reforms-voting-power-gets-86-billion-boost>>. Acesso em: 24 de junho de 2017.

Esta moderação construtiva está permeada por uma leitura grociana da realidade internacional, nela identificando, sem ingenuidades, um ingrediente positivo de sociabilidade que permite lidar com o conflito e a cooperação por meio da diplomacia e do direito.

A ausência de ingenuidade mencionada por Lafer auferir a devida importância à esfera política, mas, ao mesmo tempo, denota um posicionamento da diplomacia brasileira que parece compartilhar o proposto por Henkin (1979, p. 5): “O direito internacional em particular não é uma abstração autocontida. Ela fornece um quadro, um padrão, um tecido para a sociedade internacional, desenvolvido a partir de relações” (tradução dos autores).

Ou seja, a entropia no tabuleiro político global decresce na presença do arcabouço normativo internacional e das possibilidades de mediação e diálogo que ele oferece, mesmo se, obviamente, tal entropia não cessa de existir.

Nesse contexto, é a busca de conciliação entre o perfil de *system-affecting state*, que marca o Brasil do último quartil do século passado com o perfil de mercado emergente, que caracteriza o Brasil do século XXI. Segundo Soares de Lima (2005), esse perfil vem caracterizando a política externa contemporânea de Brasília. A primazia pelo regionalismo subcontinental e, logo em seguida, a opção pela participação em *fora* multilaterais restritos como IBSA ou BRICS ilustra bem essa situação. A criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) aponta claramente, pela sua engenharia institucional marcada pelo intergovernamentalismo e pela tomada de decisão por consenso, a aplicação da igualdade entre os Estados estabelecida pela CF/1988. Além disso, o Mercosul, apesar da plethora de obstáculos que vem enfrentando na última década, também surge como catalizador do parágrafo único do art. 4º da Magna Carta, na medida em que tenta, à sua maneira, implementar a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

## 6. DEFESA DA PAZ E SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONFLITOS

A questão da paz ganha visibilidade após a Primeira Guerra Mundial, com a criação da Liga das Nações. Desde então, o direito à paz está descrito em inúmeros textos como: i) Declaração Universal dos Direitos do Homem; ii) Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; iii) Convenção Interamericana de Direitos Humanos; e iv) Declaração sobre os Direitos dos Povos a Paz. Na realidade, desde a obra *A Paz Perpétua*, de Immanuel Kant (1775), discute-se como é possível estabelecer orientações normativas para o estabelecimento da paz entre os Estados num contexto de instabilidade internacional:

[...] no direito das gentes não é só tomada em consideração a relação de um Estado com outro na sua totalidade, mas também as relações das pessoas singularmente consideradas de um Estado com as de outro, bem como a sua relação com outro Estado na sua totalidade. (KANT, 2005, p. 227)<sup>22</sup>

A defesa da paz e a busca pela solução pacífica dos conflitos são dois princípios tradicionalmente presentes na política externa brasileira. Os dois temas não podem ser dissociados, já que integram o mesmo discurso, de reivindicação de um modelo de atuação internacional pacifista e da atuação do Brasil como mediador entre as partes.

Embora sempre presente no discurso diplomático, a defesa da paz insere-se como um dos elementos da CF/1988 de forma mais explícita e atendendo ao posicionamento frente a mudanças importantes das relações internacionais, marcadas por conflitos intraestatais no período pós-Guerra Fria e por incertezas sobre contendas emergentes envolvendo atores estatais e não estatais. Essa orientação determina que o país deve sempre buscar manter a paz na ordem global e nas relações com outros Estados soberanos. Isso significa que o Brasil sempre buscará solucionar conflitos por intermédio de mediações entre países, por exemplo. Desde 1934<sup>23</sup>, as Forças Armadas brasileiras participam de missões de paz, hoje organizadas pela ONU<sup>24</sup>.

Segundo ex-ministro e embaixador Celso Amorim:

O multilateralismo encontra nas Nações Unidas sua mais legítima expressão. A ONU tem vocação universalista, de inclusão dos povos e de respeito à soberania de seus Estados-membros. Sua maior legitimidade deriva de sua vocação universal e da representatividade da sua composição.<sup>25</sup>

Dessa forma, o que podemos entender por “defesa de paz” é a busca constante do Estado brasileiro pela manutenção da ordem de direito dos povos no âmbito internacional, além da constante participação em organizações multilaterais que atuam

22 KANT, Immanuel. *A metafísica dos costumes*. Lisboa: Fundação Calouste Gulberkian, 2005. p. 227.

23 Na “Questão de Leticia”, entre o Peru e a Colômbia em 1934, o Brasil enviou um oficial junto à comissão da Liga das Nações a fim de verificar a retirada de guerrilheiros peruanos.

24 Organização das Nações Unidas.

25 AMORIM, Celso. *A diplomacia multilateral do Brasil*. Brasília: Funag, 2007.

tanto no plano global quanto regional, como a ONU, UNASUL<sup>26</sup> e OEA<sup>27</sup>.

Como mencionamos, a defesa da paz está diretamente correlacionada à busca por solução de conflitos por mediação e da não intervenção armada. Esses dois princípios têm norteado o posicionamento do Brasil no plano multilateral e têm sido adotados como elementos básicos no discurso diplomático.

Partimos dessa definição de Bull para discutir a solução pacífica de conflitos. Como sabemos, o sistema internacional de Estados soberanos não possui um poder que possa (e consiga) constranger os atores estatais. Dessa forma, a guerra entre Estados vem sendo estudada e a busca por soluções pacíficas ainda hoje são temas centrais para os estudos das relações internacionais. Dessa forma, a sociedade internacional está sempre em busca de mecanismos não governamentais (como, por exemplo, organizações internacionais) para solucionar conflitos interestatais:

É óbvio que estados soberanos, diferentemente dos indivíduos, não estão sujeitos a um governo comum, e que nesse sentido existe, na frase que ficou famosa por Goldsworthy Lowes Dickinson, uma "anarquia internacional".<sup>28</sup>

O Brasil é membro de diversas organizações internacionais, além de participar ativamente de mediações de conflitos bilaterais entre estados. O art. 2º da Carta das Nações Unidas<sup>29</sup> estabelece os princípios, e lê-se o seguinte sobre conflitos internacionais: "3. Todos os membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais".

Deve-se notar que conflitos internacionais não são apenas os armados, mas envolvem também questões econômicas e jurídicas. Além disso, não se dão apenas entre Estados mas também entre Estados e organizações internacionais. Assim, as soluções pacíficas de conflitos podem ser acionadas de duas maneiras principais: meios i) políticos e ii) jurídicos. Os i) meios políticos são os por meio de diplomacia, negociação internacional em conferência, congressos e reuniões oficiais. Já os ii) meios jurídicos se

26 União de Nações Sul-Americanas.

27 Organização dos Estados Americanos.

28 BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of world order*. World Politics, 1977.

29 Tratado Internacional que estabeleceu a criação da Organização das Nações Unidas, assinado em 26 de julho de 1945.

dão, em geral, dentro de órgãos multilaterais como OMC<sup>30</sup> e ONU, além de comissões internacionais e soluções arbitrais.

O Brasil, tomando como base a CF/1988, tem buscado preservar os dois elementos e reforçar a imagem de país emergente que defende permanentemente a preservação da paz e o princípio da não intervenção, a partir da atuação pela via multilateral.

## 7. CONCESSÃO DE ASILO POLÍTICO

O princípio de asilo político está também presente na Constituição Brasileira, e faz parte da construção da política externa do país. Este diz respeito a proteger cidadãos da perseguição política. Podemos tomar como exemplo recente o episódio do senador boliviano Roger Pinto, que se refugiou em 28 de maio de 2012 na embaixada brasileira em La Paz.

Rezek<sup>31</sup> discorre que “O asilo político, na sua forma perfeita e acabada, é *territorial*: concede o Estado àquele estrangeiro que, havendo cruzado a fronteira, colocou-se no âmbito espacial de sua soberania, e aí requereu o benefício”. De acordo com a Convenção Interamericana sobre Asilo Diplomático<sup>32</sup>: “Todo Estado tem o direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo, nem a declarar por que o nega”. Ou seja, conceder ou não asilo é de direito do Estado, não havendo aqui nenhum tipo de obrigatoriedade legal. Ainda de acordo com a Convenção, em seu art. 5º:

O asilo só poderá ser concedido em casos de urgência e pelo tempo estritamente indispensável para que o asilado deixe o país com as garantias concedidas pelo governo do Estado territorial, a fim de não correrem perigo sua vida, sua liberdade ou sua integridade pessoal, ou para que de outra maneira o asilado seja posto em segurança.

Por fim, é importante ressaltar a diferença entre asilo político e refúgio. Enquanto um tem um caráter individual, o segundo está relacionado com uma perseguição coletiva, ou seja, o indivíduo que busca refúgio está fugindo de uma situação de perseguição por sua raça, religião, nacionalidade ou por participação em determinado grupo social ou ainda ter certa opinião política.

O Brasil, a partir da CF, tem garantido asilo político para vários indivíduos em diferentes ocasiões. Faz parte também da nossa política recente a concessão de abrigo para

30 Organização Mundial do Comércio.

31 REZEK, Francisco. *Direito internacional público*. 2011.

32 A Convenção foi assinada em Caracas, Venezuela, em 1954.

refugiados, como indivíduos vindos do Haiti, da Venezuela e da Síria. Essa posição tem sido importante e é coerente com os dois princípios anteriores, de manutenção da paz e da não intervenção armada.

## 8. REPÚDIO AO TERRORISMO E AO RACISMO

### Terrorismo

O termo terrorismo, apesar de ser extremamente moderno e atual, foi utilizado pela primeira vez “durante os conhecidos quatro meses de terror, entre os anos de 1793 e 1794, em plena Revolução Francesa, quando, sob o comando de Maximilien François Marie Isidore de Robespierre e Louis de Saint-Just, o medo e o sangue foram espalhados pelas ruas de Paris”<sup>33</sup>.

De fato, o Brasil ratificou pelo menos 15 convenções e protocolos internacionais de combate ao terrorismo<sup>34</sup>, e dentro do Estado brasileiro “o enfrentamento do terrorismo é da competência primária do Ministério da Justiça e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República”<sup>35</sup>.

Esse princípio constitucional de repúdio ao terrorismo que rege as relações internacionais do Brasil encontra-se regulamentado pela Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016, cujo art. 1º determina que:

Esta Lei regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista.

Além disso, no art. 2º, encontramos a definição:

O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

33 PELEGRINO, Carlos Roberto Mota. *Terrorismo e cidadania*. Disponível em: <<https://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/488/669>>. Acesso em: 12 de junho de 2017.

34 LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. *Revista de Sociologia e Política*, 23.53, 2015, p. 47-70.

35 CARDOSO, Alberto Mendes. Terrorismo e segurança em um estado social democrático de direito. *Revista CEJ*, 6.18, 2002, p. 47-53.

Ao longo da história, tivemos diferentes tipos de terrorismos. Entretanto, após o ataque às Torres Gêmeas em 2001, a discussão dentro e fora da academia sobre o terror ficou ainda mais intenso e complexo. O que mudou foi o fato de os atos de terror ganharem uma projeção global e não serem mais restritos ao plano regional, como o narcoterrorismo dos anos 1970, ou ainda grupos armados na Irlanda do Norte. A ameaça passou a ser transnacional, e o mais importante: é um ato de grupos contra os Estados. O fato de as ações terroristas serem lideradas por atores não estatais inclui um novo desafio aos Estados e os obriga a posicionamentos que se amparem em regimes internacionais fortes, sendo que a Constituição é a base para que países como o Brasil possam enfrentar tais desafios.

No livro *Political Terrorism*, de 1988, temos 190 definições diferentes para o termo. Nos Estados Unidos, por exemplo, cada instituição tem uma definição diferente. Para o FBI e Departamentos de Defesa e Estado, a definição é o “uso ilegal da violência contra pessoas ou propriedades para intimidar um governo e uma população para implementar uma agenda política ou social”. Já para o Pentágono, terrorismo é o uso ilegal da violência para semear o medo e intimidar governos e sociedades para implementar agendas políticas, religiosas ou ideológicas”. Mas se olharmos para o Departamento de Estado dos EUA, a definição seria uma “violência política premeditada contra alvos não combatentes por agentes clandestinos ou supranacionais, com o objetivo de influenciar uma população”<sup>36</sup>.

Essa diversidade de definições abre lugar para a discussão sobre a possível utilização arbitrária do termo. Segundo o Parlamento Europeu, “*the revision processes launched by some countries raise concerns about potential abuses stemming from the expanding scope of new texts and their vague wording*”<sup>37</sup>. Com isso, fica evidente a enorme dificuldade de lidar com a ameaça que é ao mesmo tempo global e que ainda tem consequências profundas em conflitos regionais.

Embora existam diferentes definições que revelam também as distintas demandas e ameaças com que lidam as instituições internacionais, o combate ao terrorismo passou a ser uma preocupação para todos os países, mesmo que em regiões pouco afetadas por esta ameaça. O fato de o tema ser descrito na nossa Constituição reforça a

36 Reportagem de O Estadão intitulada *Terrorismo, um conceito com muitas definições*, disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,terrorismo-um-conceito-com-muitas-definicoes,10000075260>>. Acesso em: 10 de julho de 2017.

37 *European Parliament: At a glance - Understanding definitions of terrorism*. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/571320/EPRS\\_ATA%282015%29571320\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/571320/EPRS_ATA%282015%29571320_EN.pdf)>. Acesso em: 10 de julho de 2017.

preocupação com um tema que ganha visibilidade num período mais recente, e passa a ser central nos debates das principais organizações internacionais.

### Racismo

A Paz de Westphalia (1648) deu fim à Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), e foi a primeira vez que se reconheceu o Estado como sujeito nas relações internacionais. Estas, sendo iguais perante o direito internacional, “deveriam estar submetidas às regras elaboradas e impostas em conjunto”<sup>38</sup>.

A questão do indivíduo nas relações internacionais é muito mais recente. O combate ao racismo nas relações internacionais tem sua base no fim da Primeira Guerra Mundial, no conceito de autodeterminação dos povos, presente nos 14 pontos do discurso de Woodrow Wilson para o congresso em 1918:

V. A free, open-minded, and absolutely impartial adjustment of all colonial claims, based upon a strict observance of the principle that in determining all such questions of sovereignty the interests of the The Treaty of Versailles populations concerned must have equal weight with the equitable claims of the government whose title is to be determined. (Wilson, 1918)

Porém, é também importante notar que as “propostas de Wilson culminaram na criação da Liga das Nações e na independência de diversas populações da Europa Central, então subjugadas pelos impérios derrotados no conflito. Contudo, a mensagem de liberdade do presidente estadunidense não se estendeu aos povos que seguiram dominados pelas colônias da Grã-Bretanha, da França e pelos próprios Estados Unidos, que mantiveram as Filipinas nessa condição até 1945”<sup>39</sup>.

Atualmente a questão do racismo está muito interligada à internacionalização dos Direitos Humanos na sociedade internacional. Após a Segunda Guerra Mundial, em 1965, a ONU, em sua resolução de n. 2106-A, define que a discriminação racial é:

[...] toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de

38 ROLAND, Manoela; SANTORO, Maurício Racismo, direito e relações internacionais. In: *Revista Democracia Viva*, n. 34.

39 Idem, *ibidem*.

condição) de Direitos Humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública.

Assim como o terrorismo, o racismo também tem lugar na Constituição Federal, nos art. 5º, XLII, e art. 3º, IV, e na Lei n. 7.716/89, que define crimes de preconceito de raça ou de cor. No art. 3º lê-se a necessidade de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Já no art. 5º, temos a definição de igualdade:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: inciso XLV – a prática de racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito a pena de reclusão.

#### 9. COOPERAÇÃO ENTRE OS POVOS PARA O PROGRESSO DA HUMANIDADE

Em seu livro *The Anarchical Society*, Hedley Bull descreve os limites de cooperação entre Estados no âmbito das relações internacionais. Sabemos que o argumento central de autores da vertente realista está justamente na ausência de um poder central que possa constranger os atores em suas disputas por poder nas relações internacionais. Entretanto, hoje “as nações interagem sem autoridade central. Portanto, os requisitos para o surgimento da cooperação têm relevância para muitas das questões centrais da política internacional”<sup>40</sup>.

As relações estatais e não estatais têm tradicionalmente uma explicação de cima para baixo. No entanto, no cenário atual, há uma necessidade crescente de uma compreensão mais ampla dessas interações (CADMAN, 2012). Porém, a governança global e a cooperação têm ganhado espaço nas relações internacionais. Hoje, temos instituições internacionais que auxiliam na governança de assuntos de interesse comum dos Estados, assim como tratados e acordos internacionais. Podemos dizer que:

[...] o conceito de governança sem governo é especialmente favorável ao estudo da política mundial, na medida em que a autoridade centralizada está conspicuamente ausente do domínio dos assuntos humanos, embora seja igualmente óbvio que um mínimo de ordem, de arranjos rotineiros, esteja normalmente presente na conduta da vida global. (ROSENAU & CZEMPIEL, 2000)

40 GOWA, Joanne. Anarchy, Egoism, and Third Images: The Evolution of Cooperation and International Relations. *International Organization*, v. 40, n. 1, 1986, p. 167-186. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/2706746](http://www.jstor.org/stable/2706746)>. Acesso em: 15 de janeiro de 2018. Tradução dos autores.

Nesse sentido, vale ressaltar o art. 1º, § 3, da Carta de São Francisco (1945), que elenca os propósitos das Nações Unidas:

Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Além disso, na Constituição Federal de 1988, o art. 4º traz o princípio da integração latino-americana. Este tem como finalidade a integração e constituição de uma comunidade latino-americana. Dentro dessa questão, podemos destacar a participação do Brasil na União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e no Mercado Comum do Sul (Mercosul). Além disso, pensando na cooperação internacional, o Brasil é membro da ONU e cultiva inúmeros tratados econômicos e de cooperação internacionais, tanto bilaterais quanto multilaterais.

A cooperação internacional, para além dos acordos de cooperação bilateral, no campo comercial, tem sido um dos itens da nossa Constituição que marca o comportamento do Brasil no plano multilateral. Além do investimento feito na integração regional, mesmo que de forma diferenciada por distintos governos ao longo dos anos 1990, tem feito parte de um discurso diplomático mais sistemático, sobretudo no plano regional, em que essa aproximação está relacionada à construção de uma identidade sul-americana que aproxima os povos do continente.

A ideia de cooperação entre os povos se relaciona também aos itens anteriores da nossa Constituição Federal no sentido da defesa da paz e da não intervenção, já que são itens primordiais para a ampliação da cooperação. Tal cooperação é pensada para além dos Estados. Com a ampliação da participação e demanda de atores não estatais, a cooperação é também pensada entre tais atores, para além dos Estados como atores centrais.

## CONCLUSÃO

Partindo da Constituição Federal, promulgada em 1988, onde os temas internacionais ganham destaque, coincidindo com uma mudança na nossa agenda de política externa, de maior ênfase à abertura econômica, de adesão a regimes internacionais em diversas áreas, o comportamento do Brasil de maior cooperação internacional marcou todos os governos a partir do final dos anos 1980. O objetivo deste capítulo foi revisar os dez pontos consagrados às relações internacionais, buscando compreender o desenvolvimento trazido pelo art. 4º da Constituição de 1988.

Erguida explicitamente enquanto política de Estado pela CF/1988, a diplomacia brasileira enverga padrões de constâncias mais perenes do que os identificados para outras políticas públicas. Isso não significa, contudo, que a mesma não apresente oscilações ao longo dos diversos governos que se sucederam desde a promulgação da Carta Magna. Se, por um lado, a procura pela independência nacional parece estar onipresente nos propósitos do Itamaraty, a luta pela defesa dos DH, por outro lado, aparenta hesitar quando confrontada a dilemas envolvendo temas estratégicos. Como anota Milani (2012, p. 64), “em política externa, e mais ainda no que tange aos direitos humanos, mudanças de governo e dos atores políticos no poder contam, em dialética com as transformações sistêmicas, na definição das prioridades e dos modos de construir discursos e de agir no cenário internacional”.

Essa nova fase da política internacional e da política nacional brasileira demarcada pela abertura democrática consolidou a imagem do Brasil como país emergente e deu mais visibilidade para uma atuação no plano multilateral, diante do surgimento de novos atores, da revolução telemática e de projetos de emendas constitucionais. Doravante, a agenda da política externa brasileira passa a ser subsidiada pelos temas inseridos na Constituição Federal de 1988 que dá espaço para que princípios já anteriormente defendidos pela nossa diplomacia possam ser devidamente consolidados.

Sem embargo, a Magna Carta ergue um Estado com elevado poder regulador, preocupada em assegurar, internamente, o regime democrático e, externamente, em promover a inserção do país em um mundo pós-Guerra Fria fortemente marcado pelo liberalismo econômico. O art. 4º encerra, assim, as premissas basilares que devem pautar a ação de Brasília neste novo cenário internacional e perante a nova agenda mundial de debates. As recentes turbulências que afetam o Brasil e o mundo não parecem, ainda, questionar o triunfo da democracia de mercado que emerge após a simbólica queda do Muro de Berlim. Este binômio parece fundamentar a maior parte dos regimes internacionais em voga desde então. E neles a República Federativa do Brasil vem evoluindo sob a égide da CF/1988 nos últimos 30 anos.

## REFERÊNCIAS

- BENNER, Thorsten. O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger. *Política Externa*, v. 21, n. 4, abr./mai./jun., 2013.
- BOGEA, Antenor. *Diplomacia Federativa: do Papel Internacional e das Atividades Externas das Unidades Federativas nos Estados Nacionais*. Brasília: CAE/IRBr, 2001.
- BRACEY, Djuan. O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz da ONU: os casos do Timor-Leste e Haiti. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 2, jul./dez., 2011.
- BROWN, Chris et al. *International Relations in Political Thought*. Cambridge: University Press Cambridge, 2002.

- BUZAN, Barry. Sovereignty. In: MCLEAN, Iain; MCMILLAN, Alistair. *Oxford Concise Dictionary of Politics*. Oxford: OUP, 2009.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.
- CASARÕES, Guilherme; VIGEVANI, Tullo. O lugar de Israel e da Palestina na política externa brasileira: antissemitismo, voto majoritário ou promotor de paz? In: *História (São Paulo)*, v. 33, n. 2, p. 150-188, jul./dez., 2014. ELIAS, Norbert. *La société des individus*. Paris: Fayard, 1991.
- FERREIRA FILHO, M. G. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Editora Saraiva, 1990.
- FONSECA JR., G. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- HENKIN, Louis. *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*. New York: Columbia University Press, 1979.
- HERMANN, Breno. *Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro*. Brasília: FUNAG, 2011.
- HUNTINGTON, Samuel. The Lonely Superpower. In: *Foreign Affairs*, v. 78, n. 2, p. 35-49, 1999.
- KANT, Immanuel. *A metafísica dos costumes*. Lisboa: Fundação Calouste Gulberkian, 2005.
- KRASNER, Stephen. *Sovereignty Organized Hypocrisy*. New Jersey: Princeton University Press, 1999.
- KRITSCH, Raquel. *Soberania. A construção de um conceito*. São Paulo: Humanitas/FFCLH/USP, 2002.
- LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. In: *Estudos Avançados*, 14 (38), p. 260-267, 2000.
- \_\_\_\_\_. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2009.
- LASKI, Harold J. *El Estado en la Teoría y en la Práctica*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1936.
- MATTEUCCI, Nicola. Soberania. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da UnB, 1997.
- MELANTONIO NETO, Cesário. How to Involve the States in Foreign Policy. *Federations*, v. 1, n. 5, 2001.
- MILANI, Carlos. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, L; MILANI, C. (Orgs.). *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.
- RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.
- RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações Internacionais Federativas no Brasil. In: DADOS – *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015 a 1034, 2008.
- ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora UnB, 2000.
- SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50 (2), p. 42-59, 2007.
- SEITENFUS, Ricardo. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50 (2), p. 7-24, 2007.
- SILVA, Alexandre Pereira da. Os princípios das relações internacionais e os 25 anos da Constituição Federal. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 50, n. 200, out./dez., p. 15-32, 2013.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (1), p. 24-59, 2005.

- SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.
- SPEKTOR, Matias. Humanitarian Interventionism Brazilian Style? In: *Americas Quarterly*, Summer, p. 54-59, 2012.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- VIGEVANI, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. O Brasil e as noções de Soberania e Não-Intervenção. In: *Cadernos Adenauer: Segurança e Soberania*, ano II, n. 5, 2001.



## A trajetória das políticas sociais nos 30 anos desde a Constituição de 1988

*Telma Menicucci (UFMG)*  
*Gabriela Lotta (UFABC)*

### INTRODUÇÃO

A comemoração dos 30 anos de promulgação da Constituição brasileira vigente coloca o desafio de refletir sobre as novidades e concepções que ela trouxe, sobre o quanto suas propostas foram implantadas e o que não logrou êxito, e ainda sobre as mais de cem alterações que sofreu ao longo destes anos, além de milhares de outras propostas de emendas constitucionais em tramitação no Congresso Nacional. Esse registro é particularmente relevante no âmbito das políticas sociais, no qual as alterações normativas e institucionais introduzidas contribuíram para a alcunha de “Constituição Cidadã”, a partir da noção de que as políticas sociais dão materialidade aos direitos sociais enquanto um dos pilares da noção contemporânea de cidadania. Nesse período, houve um caminho tortuoso no qual se mesclam, por um lado, esforços e iniciativas para dar concretude às disposições constitucionais no campo dos direitos sociais, com resultados variados nos subsetores das políticas sociais, e, por outro lado, as diversas modificações sofridas ou ensaiadas naquelas disposições tanto no sentido de ampliar como de restringir seu escopo. O resultado aponta para momentos de ampliação de direitos em relação à Constituição Federal de 1988 (CF/1988), com resultados visíveis em termos de universalização, redução de desigualdades e melhoria do bem-estar, e outros de desconstrução de muitos deles, senão de maneira programática explícita,

mas de inviabilização sistêmica, acompanhando as diversas e turbulentas conjunturas políticas e econômicas do país.

Essas três décadas de construção e reconstrução do que poderíamos denominar, com afunilamento conceitual, de Estado de bem-estar social brasileiro registram também expressiva ampliação das reflexões analíticas e de estudos empíricos relativos às políticas públicas, particularmente quando vistos como uma subárea da ciência política. Em que pese o caráter multidisciplinar dos estudos de políticas públicas, ou mesmo a tentativa de construção de um campo específico de análise, é possível considerar que a incorporação das matrizes teóricas da ciência política ao estudo de políticas tem se mostrado particularmente profícua para construir estudos mais bem informados teoricamente, num campo que há pouco ainda se caracterizava pela fragilidade teórica. No caso brasileiro, o diálogo com a literatura internacional, alimentado por estudos empíricos que apontam as especificidades brasileiras e que contribuem para reformulações/ampliações teóricas, tem demonstrado expressivo vigor nas últimas duas décadas.

Este capítulo busca lançar luz sobre essas trajetórias articuladas, tanto das políticas sociais pós-CF/1988 quanto sobre as formas em que a ciência política brasileira tem focado seu olhar analítico sobre esses processos. Para isso, o capítulo é estruturado em duas seções principais, além desta introdução e da seção final. Na primeira, é feito um relato da trajetória das políticas sociais no Brasil desde a promulgação da CF/1988. Na segunda, há uma sistematização do campo de estudo de políticas públicas no período pós-CF/1988, considerando as principais temáticas e categorias analíticas.

## 1. AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS E SEU DESENVOLVIMENTO: 1988-2015

É lugar-comum considerar que a CF/1988 é marco na trajetória das políticas sociais brasileiras por significar a constituição de um novo padrão de proteção social. É verdade que nos anos 1980 o Brasil já dispunha de um conjunto de políticas sociais, algumas organizadas sob a forma de sistemas nacionais (saúde, educação), com expressiva população coberta, alocação de recursos e armação institucional complexa. Mas a CF/1988 deu uma guinada normativa e institucional ao colocar as políticas sociais no rol dos direitos e lançar bases para uma expressiva alteração na forma de intervenção social do Estado, ampliando as possibilidades de acesso da população a bens e serviços públicos a partir de uma concepção de solidariedade. Já no seu preâmbulo, direitos sociais, bem-estar, igualdade e justiça figuram, entre outros, como valores supremos da sociedade. A erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais são também estabelecidas como objetivos fundamentais do Estado brasileiro no art. 3º. E no art. 6º são definidos como direitos sociais educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à in-

fância, assistência aos desamparados; posteriormente, por meio de emendas constitucionais, foram também incorporados como direitos a moradia (EC26/2000), alimentação (EC64/2010) e transporte (EC95/2015). Com esses dispositivos constitucionais, o Brasil acerta o passo com os países que pioneiramente avançaram na construção de seus Estados de bem-estar ao definir como referencial normativo das políticas sociais a assunção de direitos de cidadania na sua dimensão social, tal como na formulação clássica de Marshall (1967).

As principais mudanças constitucionais no campo das políticas sociais foram a introdução da concepção de seguridade social, que expressa a ideia de uma rede de proteção aos riscos sociais inerentes ao ciclo de vida, à trajetória laboral e à insuficiência de renda. Na definição constitucional, a seguridade compreende um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194) e, como conceito organizador da proteção social, é fundada em um conjunto de políticas com vocação universal. Ao princípio *contributivo*, até então predominante e alicerçado originariamente na proteção ao trabalhador assalariado, e ao princípio *assistencialista* da proteção aos pobres fora do mercado de trabalho passa a se agregar o princípio da *universalidade não contributiva*. Em consequência, passam a se combinar três paradigmas que integram a noção de seguridade, conforme consagrada na experiência internacional no pós-guerra: o paradigma universalista na saúde e na previdência rural; o contributivo na previdência urbana; e o padrão seletivo na assistência social estabelecida como um direito a quem dela precise.

Na previdência deu-se a equalização entre trabalhadores urbanos e rurais com a unificação de seus respectivos sistemas previdenciários e criação do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Além da unificação dos benefícios, o acesso independente de contribuições prévias foi garantido à categoria dos “segurados especiais” – trabalhadores rurais que exercem suas atividades em regime familiar e cujo trabalho se reveste de características especiais: penoso, desgastante e, normalmente, sem objetivos de lucro. Fora esse caso, o princípio da universalização de cobertura no caso da previdência significa a inexistência de restrições à filiação ao sistema e políticas de incentivos à filiação de grupos com baixa capacidade contributiva. Em relação aos valores dos benefícios, a Constituição estabeleceu a vinculação entre salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes, buscando assegurar patamar mínimo e preservação do valor real ao longo do tempo.

Alterando padrões anteriores, na área da saúde se verificou a mudança mais significativa, tanto nos princípios normativos quanto no formato organizacional da política então vigente. A saúde foi assumida como “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros

agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196). Os princípios e diretrizes para orientar a política formalmente alteraram significativamente o padrão anterior ao romper com o caráter meritocrático da assistência à saúde, originariamente vinculada à inserção no mercado de trabalho, e ao incorporá-la à ideia de cidadania. Para dar materialidade à política, foi instituído o *Sistema Único de Saúde (SUS)*, baseado nos *princípios* da universalidade de acesso e gratuidade em todos os níveis da atenção à saúde; a igualdade na assistência, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie; a integralidade da assistência, que envolve um conjunto articulado de ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos; a participação da comunidade no processo de formulação de diretrizes e prioridades para a saúde e na fiscalização, controle e avaliação de ações e serviços; a descentralização político-administrativa com ênfase na descentralização dos serviços para municípios, regionalização e hierarquização da rede de serviços a partir de pactos federativos.

A assistência social ganhou destaque como política específica e como o componente não contributivo da seguridade social. Frente ao legado da “política” assistencialista, a Constituição rompeu com a trajetória anterior caracterizada por ações de natureza residual e fragmentada, com enfoque caritativo e clientelista e forte presença da iniciativa privada filantrópica, e assegurou à assistência o *status* de direito social universal com garantia de acesso aos serviços e benefícios voltados para atendimento das necessidades básicas para quem deles necessitar. Como benefício monetário não contributivo, foi instituído o Benefício de Prestação Continuada (BPC) – benefício mensal de um salário mínimo para idosos e pessoas portadoras de deficiência que comprovarem não possuírem meios de prover a sua manutenção ou não possuírem outra fonte de rendimentos. Similar à saúde, foram definidos como princípios que deveriam sustentar a organização e gestão da assistência: descentralização política e administrativa com responsabilidade federal pela coordenação da política, participação da sociedade na formulação das políticas e no controle das ações, e participação privada na oferta de serviços.

A educação foi definida como direito de todos e obrigação do Estado e da sociedade. Foi introduzido o ensino gratuito em todos os estabelecimentos públicos oficiais, aumentou-se o gasto obrigatório mínimo em educação para União, Estados, Distrito Federal e municípios em relação à vinculação de recursos definida desde 1983 (Emenda Calmon) e manteve-se a contribuição social do salário-educação criado em 1964 – devida pelas empresas e destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação pública. Os constituintes de 1988 também definiram como ação prioritária que ao menos metade do gasto em educação deveria ser destinado ao ensino fundamental e à erradicação do analfabetismo, reconhecendo a necessária superação das exclusões sociais no acesso e direito à educação.

Ressaltam-se outros dispositivos da constituição, conectados entre si, que afetam as políticas sociais, como a reforma tributária e a reformulação do federalismo brasileiro. A primeira trouxe mudanças na distribuição das receitas tributárias com forte deslocamento em direção à descentralização de receitas, redistribuição de competências tributárias entre entes federados e ampliação das transferências constitucionais obrigatórias. No segundo caso, foi definido um federalismo tripartite em que municípios, além da União e dos Estados, passam a ser reconhecidos como entes federados autônomos e se tornam responsáveis pela execução de grande parte das políticas sociais, expressando a aposta nas virtudes da descentralização do poder político ao aproximar os governos às demandas e necessidades sociais das populações locais. Nesse sentido, articula-se com outro conjunto de inovações democráticas que definiram mecanismos institucionais para participação da sociedade no processo de formulação, gestão e fiscalização das políticas públicas, particularmente no caso das políticas sociais onde a participação é definida explicitamente.

#### 1.1. O DESENVOLVIMENTO DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS SOCIAIS PÓS-CONSTITUIÇÃO

Após sua formulação, inicia-se um esforço de regulamentação da Constituição com vistas a transformar direito proclamado em direitos reconhecidos, efetivados e protegidos. Esse processo vai se dar de forma fragmentada e num contexto bastante adverso, nacional e internacionalmente. Por um lado, uma crise econômica que afetava o quadro de pobreza e desigualdades e tencionava as políticas sociais e, por outro, a replicação no Brasil de um movimento de reconfiguração do papel do Estado com redução de intervenções sociais e valorização de opções de mercado. Essa perspectiva se traduzia por propostas de reestruturação do gasto social com princípios de focalização sobre segmentos mais pobres da população e desconstrução de políticas sociais universais, o que era uma contradição com os princípios recém-consagrados na nova Constituição. Essa tensão vai se expressar na regulamentação e implantação dos dispositivos constitucionais, e esses dois processos não vão ocorrer simultânea e linearmente, mas em graus variados, tanto no ritmo quanto no sucesso, entre as diversas áreas de políticas sociais.

A materialização da noção de seguridade social implicava um esforço de integração de políticas contributivas e não contributivas, assentadas em uma base ampla e diversificada de financiamento. Para isso, a CF/1988 instituiu o orçamento da seguridade social (OSS), que incluiu diversas e exclusivas fontes de financiamento. Entretanto, a regulamentação e implantação das políticas de saúde, previdência e assistência se deu de forma separada sem definição de vínculos operacionais entre elas, e estabeleceu-se uma progressiva vinculação de receitas às diversas áreas e desestruturação do conceito original de financiamento solidário entre políticas (DELGADO et al., s/d).

A previdência social foi objeto de várias reformas a partir, principalmente, de três Emendas Constitucionais: n. 20/1998, n. 41/2003 e n. 47/2005<sup>1</sup>. A EC20 não trouxe mudanças estruturais, mas alterou pontos específicos visando redução de valores de benefícios e aposentadorias precoces; algumas mudanças afetaram os regimes de servidores públicos e o dos trabalhadores do setor privado; outras atingiram apenas os servidores públicos; e para o RGPS houve a desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios, regulamentada pela Lei n. 9876/1999, que introduziu o Fator Previdenciário como fator de correção com vistas a desestimular aposentadorias precoces e que teve como consequência a elevação das idades médias de aposentadorias e do tempo de contribuição, bem como redução nos valores.

A EC41 estabeleceu regras mais rígidas para os servidores públicos quanto aos critérios de elegibilidade e cálculo do valor dos benefícios, abolindo-se a aposentadoria com valor igual à remuneração na ativa, que passa ser condicionada à criação de entidade de previdência complementar, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP). Para o regime dos trabalhadores do setor privado, retomou-se o valor do teto de contribuição para dez salários mínimos e criou-se o Sistema Especial de Inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda. A EC47 ampliou a cobertura para aqueles sem renda própria pertencentes a famílias de baixa renda e que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico; instituiu ainda a aposentadoria especial das pessoas com deficiência.

Outro conjunto de políticas visou estimular a formalização de trabalhadores e aumentar a cobertura previdenciária por meio de incentivos para as empresas que contratam trabalhadores informalmente ou para contribuintes individuais e facultativos (RANGEL et al., 2009): o *Simples* (1996), sucedido pelo *Super Simples* (2006) e o *Micro Empreendedor Individual – MEI* (2008); além de incentivos para pessoas de baixa renda e autônomos, donas de casa e estudantes. Esses incentivos tiveram efeito de ampliar a cobertura previdenciária, revertendo a tendência de queda observada na década de 1990, cuja taxa passou de 61,7% da população ocupada entre 16 e 59 anos em 2002 para 70,7% em 2011 (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA, 2013a), atingindo 72,6% em 2013 e permanecendo estável até 2015 (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA, 2015; MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016). Esse resultado expressa tanto a expansão do mercado formal de trabalho no período quanto políticas de inclusão previdenciária e ampliação dos contribuintes individuais. Entretanto, ambos não foram suficientes para eliminar a alta taxa de trabalhadores desprotegidos: 27,4% em 2014.

1 As EC3/1993 e EC70/2012 fazem alterações pontuais na aposentadoria de servidores públicos.

A trajetória da implantação da política de saúde pós-Constituição envolveu: transição de um sistema restrito aos trabalhadores assalariados para um sistema universal; descentralização em substituição a um modelo centralizado; integração das ações de caráter coletivo e assistência individual, anteriormente separadas programática e institucionalmente; reorganização do modelo de atenção à saúde visando garantir universalidade do acesso e integralidade pela articulação de diferentes níveis de governo; e introdução de mecanismos participativos de gestão (MENICUCCI, 2014).

Vários fatores afetaram e ainda operam como dificultadores da efetiva implantação de um sistema universal, particularmente a ausência de coalizões mais amplas e estáveis numa arena política constituída por diferentes atores e interesses que se contrapõem à universalização, como operadoras e usuários de planos de saúde (MENICUCCI, 2007; SANTOS, 2014). O legado da política de saúde caracterizado pela expansão dos planos privados de saúde desde os anos 1960 levou à coexistência de um sistema de saúde público com um sistema privado vigoroso que cobre, desde os 1990, um quarto da população brasileira e contribuiu para deslegitimar o sistema universal. Outro legado da política anterior ao SUS é a dependência da rede privada prestadora de serviços e a falta da incorporação dessa rede de acordo com critérios públicos em função das resistências à regulação pública dessa rede e a concorrência com planos privados. Expressão desse legado foi a regulamentação dos planos privados concomitantemente ao processo de implantação do SUS, que teve efeito de formalizar a dualidade do sistema de saúde brasileiro ao colocar sob controle do Ministério da Saúde dois sistemas com concepções díspares e critérios opostos para acesso e cobertura (MENICUCCI, 2007).

Há certo consenso de que o principal problema para fazer funcionar um sistema universal e integral é o financiamento. No início dos anos 1990, a ausência de fontes estáveis de financiamento, atrasos de repasses e/ou frequentes contingenciamentos do orçamento e a retenção de recursos da seguridade social para o Fundo Social de Emergência (FSE) criado em 1994 geraram uma forte pressão pelo aumento dos recursos para o SUS. Uma série de decisões políticas marcou a trajetória do financiamento do SUS, destacando-se:

- 1) A criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) para custeio exclusivamente de ações e serviços públicos de saúde, mas a partir de 1999 destinada também à Previdência Social, e extinta em 2007.

- 2) A EC29/2000, que definiu a vinculação de recursos orçamentários dos Estados e municípios para a saúde (12% e 15%, respectivamente), vinculou o gasto da União à variação nominal do PIB e remeteu-se para uma Lei Complementar a definição dos percentuais mínimos a serem alocados na saúde, promulgada em 2012. Os re-

sultados da EC20 geraram: maior estabilidade ao financiamento do sistema público; ampliação dos gastos dos entes subnacionais com diminuição relativa da participação da União no custeio total do SUS<sup>2</sup>, embora se mantenha bastante superior aos gastos dos outros entes federados.

3) Lei n. 12.858/2013, que altera destinação dos recursos advindos da exploração do petróleo e estabelece a distribuição dos recursos oriundos da exploração da camada do pré-sal para as áreas de educação e saúde nos novos contratos da União, vinculando as receitas de 75% dos *royalties* obtidos pela União, Estados e municípios para educação e 25% para saúde. Também estipulou que 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social do Pré-Sal (criado pela Lei n. 12.351/2010) deveriam ser destinados para educação e saúde nos mesmos percentuais dos *royalties*. Até o momento o fundo não foi regulamentado.

Apesar do subfinanciamento, esforços relevantes foram feitos para tornar realidade o direito constitucional à saúde. A expansão dos serviços em todos os níveis de atenção foi significativa e o SUS é de fato universal. Programas e incentivos federais foram criados para reverter a lógica de atendimento emergencial ao doente, centrado na atenção hospitalar, e fortalecer a atenção primária à saúde com expansão de programas de promoção e prevenção, como Saúde da Família, Brasil Sorridente, Mais Médicos, entre outros. O processo de descentralização foi acelerado, e municípios se tornaram os responsáveis pela saúde de seus municípios, dentro ou fora dos seus limites geográficos, diretamente prestando serviços ou comprando serviços de prestadores privados. Desde os anos 1990, o Ministério da Saúde (responsável pela normatização e coordenação nacional do sistema) vem desenvolvendo regras e instrumentos que definem as competências dos entes federados, a forma de transferência e destinação dos recursos e, a partir dos anos 2000, o formato da cooperação entre entes federados para garantir integralidade e universalidade com a construção de redes regionalizadas de atenção.

Além da previdência e da saúde, o terceiro tripé que compõe a seguridade social brasileira é a assistência social. A efetivação das definições constitucionais implicava um esforço de regulação que foi demorada e ainda está em curso, muito ao sabor das prioridades governamentais. Essa regulação implicou a definição da oferta de serviços e do papel dos entes federados, inclusive quanto ao cofinanciamento, com a União assumindo papel de coordenação e buscando induzir o comportamento dos entes subnacionais por meio de legislação nacional e transferência direta de recursos. Nesse

2 Em 2000, a participação da esfera federal no custeio das ações e serviços públicos de saúde era de 59,8%, a da esfera estadual 18,6% e da municipal 21,7%; em 2010, esses percentuais foram, respectivamente, 45,1%, 26,4% e 28,5% (PIOLA et al., 2016).

processo, em 2003, o programa de transferência de renda, Bolsa Família (PBF), passa a integrar os benefícios da assistência social.

Apesar de algumas iniciativas durante a década de 1990, há consenso de que apenas com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 foi estabelecido um marco regulatório efetivo para implementação do novo modelo de assistência social com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esse processo reflete as prioridades da coalizão política que ascendeu ao governo federal no período 2003-2016 e que privilegiou a construção de capacidades estatais na área da assistência social (JACCOUD et al., 2017, p. 38). Destaca-se nesse processo a criação, em 2004, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que passa a ser ator importante na formulação da política, tanto para a implantação do SUAS quanto dos programas de transferência de renda; e a construção de arranjos institucionais que favorecem a gestão compartilhada federativa, ampliação dos serviços e equipamentos, além da regulação das entidades privadas.

Nesse processo de institucionalização e regulamentação, a assistência social ganhou relevância entre as políticas sociais, expressa pela elevação significativa em termos relativos (mais ainda baixa) da alocação de recursos no setor, particularmente do governo federal, no qual o gasto passa de 0,49% do PIB em 2003 para 1,24% em 2015 (CUNHA et al., 2017). O financiamento federal funcionou como mecanismo de indução da adesão dos municípios à política e à estruturação de equipamentos e serviços continuados em seus territórios, registrando-se atualmente grande capilaridade dos equipamentos do SUAS presentes em quase todos os municípios com padrões mínimos de uniformidade e ampliação de recursos humanos.

A Assistência passa a atuar em três eixos: oferta de serviços universais continuados, associados a diferentes situações de vulnerabilidade visando a reduzir a desigualdade de oportunidades; benefícios monetários de garantia de renda para situações de pobreza (BPC e PBF); e busca da equidade por meio da priorização de públicos específicos (negros, mulheres, populações tradicionais ribeirinhas, extrativistas e quilombolas) (JACCOUD et al., 2017).

Merecem destaque os benefícios monetários não contributivos, particularmente o BPC e o PBF, que espelham o debate internacional sobre programas assistenciais, particularmente dentro da agenda de combate à pobreza. O BPC, previsto na CF/1988, garante à pessoa portadora de deficiência e ao idoso carente uma renda mensal de um salário mínimo e começou a ser implantado em 1996. Sua cobertura em dezembro de 2016 atingiu 4,4 milhões de pessoas.

A partir de meados da década de 1990, foram criados programas de transferência monetária de renda. As primeiras experiências se deram no plano local (no Distrito

Federal, em 1995; Campinas-SP, em 1998; Ribeirão Preto-SP, em 1995), alcançando o nível federal nos anos 2000, quando foram criados o Programa Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás; e a partir de 2003, com criação do Programa Bolsa Família (PBF).

Embora tenha se tornado o programa social com maior visibilidade, o PBF deve ser visto em articulação com o conjunto das políticas sociais e econômicas do período. O governo empossado em 2003 colocou o combate à fome e à pobreza no centro da agenda governamental, em forte consonância com o debate internacional. A criação do PBF foi feita com a unificação e expansão dos programas previamente existentes; em 2014, o PBF conseguiu atingir toda a população-alvo estimada (14.045.570 famílias). Com o objetivo principal de reduzir as desigualdades a partir da transferência de renda, por meio de condicionalidades busca viabilizar a sua emancipação e superação da situação de vulnerabilidade e impactar na educação e saúde (MENICUCCI & GOMES, no prelo).

Vários estudos (MEDEIROS, BRITO, SOARES, 2007; NERI et al., 2013) revelam a contribuição do PBF para queda da pobreza e da desigualdade e para aumento nos níveis de consumo das famílias mais pobres. Seus efeitos se dão também sobre as capacidades humanas em áreas como educação, saúde e nutrição e sobre a inclusão produtiva. Comparando a trajetória escolar de beneficiários e não beneficiários do PBF, Cireno, Viana e Alves (2014) observam menor taxa de abandono entre os beneficiários em todas as regiões do país e resultados positivos em relação à aprovação escolar, sendo superior no ensino médio em relação aos não beneficiários. Efeitos econômicos indiretos (aumento da capacidade de consumo e da produtividade) ou diretos (efeitos na produção ou pela demanda de bens e serviços especializados) são apontados em Castro et al. (2010) a partir de dados da PNAD, 2006, mostrando que a inversão de 1% do PIB no PBF produz um efeito multiplicador de 1,44% no PIB e de 1,38% na renda familiar; o efeito do BPC é de 1,38% e o do RGPS é de 1,23% do PIB. Neri, Vaz e Ferreira de Souza (2013) identificaram efeito maior, pois cada real invertido no PBF agrega R\$1,78 ao PIB.

Apesar dos resultados positivos, a desigualdade permanece acentuada no Brasil. Na sequência de políticas com objetivo de redução da pobreza e desigualdade, o governo Dilma, que assumiu a presidência em 2010, criou o *Plano Brasil sem Miséria*, buscando integrar vários programas sociais e articular ações dos três níveis de governo, bem como tendo como referência o entendimento da natureza multidimensional da pobreza. O plano foi concebido a partir de três eixos: 1) *garantia de renda* com ampliação da população elegível e complementação do PBF; 2) *inclusão produtiva urbana e rural* por meio da ampliação de oportunidades de trabalho e renda e estímulo ao em-

preendedorismo; e 3) acesso ao crédito, inclusão em cursos de qualificação de curta duração, melhoria do acesso a luz e água e canais de comercialização da produção rural; acesso a serviços públicos às pessoas e localidades mais pobres ou isoladas por meio da *Busca Ativa*.

O foco na inclusão e o reconhecimento da natureza multidimensional da exclusão social está presente em um conjunto de outras políticas públicas no Brasil, nas duas últimas décadas, de natureza transversal ou integrada e voltadas para segmentos populacionais específicos como população do campo, negros, mulheres, entre outros. No primeiro grupo, as ações desenvolvidas visam apoiar o desenvolvimento rural e promover inclusão socioeconômica e produtiva dessa população sujeita a condições de grande vulnerabilidade social. Nos anos 1990, começa a ganhar forma políticas de apoio à produção agrícola familiar, tendo como marco o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1995, e que estabeleceu linhas de crédito mais acessíveis e, no mesmo ano, o Programa Comunidade Solidária, focado em territórios de maior vulnerabilidade social. Nos anos 2000, destaca-se o Programa Fome Zero (2003), que tinha como proposta erradicar a fome por meio de medidas estruturais e do estímulo a políticas locais, inclusive o apoio à agricultura familiar, articulando vários programas de inclusão social de compra da Agricultura Familiar. Expressão da ênfase dada à questão da segurança alimentar pelo governo Lula foi a aprovação da Emenda Constitucional n. 64/2010, que introduziu a alimentação como direito social.

Cabe destacar também a criação do Programa Territórios da Cidadania, em 2008, como política de desenvolvimento por meio de gestão territorial integrada com o objetivo de articular e promover participação em diversas ações setoriais e, com isso, tornar mais efetiva a capacidade de resposta das políticas públicas formuladas e implementadas num determinado território (MENICUCCI & GOMES, 2018, no prelo).

Políticas de igualdade racial e de gênero também foram incorporadas na agenda política brasileira pós-CF/1988. A criminalização do racismo definida na constituição foi um marco no processo de assumir a sua existência, historicamente negado no Brasil a partir da ideologia da democracia racial, seguida da definição de políticas para valorização da cultura negra e redução da desigualdade racial, particularmente sob a forma de políticas afirmativas. As primeiras ações envolveram as *políticas valorizativas* voltadas para a valorização da história, da cultura e da identidade negra, expressa pela criação da Fundação Palmares em 1988, vinculada ao Ministério da Cultura. Entretanto, foi no governo do presidente Lula (2003-2010) que as políticas raciais tomaram maior impulso e assumiram a linguagem da *promoção da igualdade racial* (BATISTA, 2016, p. 14), acompanhada da construção de um quadro institucional com a criação

da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e instituição da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), em 2003; criação do Programa Brasil Quilombola (PBQ), em 2004, e do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), em 2005; além do *Estatuto da Igualdade Racial*, em 2010 (JACCOUD, 2009).

As medidas mais polêmicas e de maior impacto social ocorreram durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2014): Lei de Cotas (n. 12771/2012), que estabeleceu a obrigatoriedade de reserva de 50% das vagas nas universidades e institutos federais para cotas sociais e raciais, de acordo com critérios de cor/raça, rede de ensino e renda familiar; Lei n. 12.990/2014, que estabeleceu reserva aos negros de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta.

Por fim, programas nacionais voltados para a promoção da igualdade de gênero têm seu marco com a criação, em 2003, da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e aprovação do *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres* em 2004. O Plano ampliou o escopo de atuação do Estado na defesa dos direitos das mulheres a partir da definição de quatro áreas estratégicas para a igualdade de gênero: autonomia e igualdade no mundo do trabalho; educação inclusiva e não sexista; saúde das mulheres e direitos sexuais e reprodutivos e o enfrentamento à violência contra as mulheres, com coordenação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (MENICUCCI & GOMES, 2018, no prelo). Em 2011, foi aprovada a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que prevê ações para a prevenção e combate à violência, incorporando a Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006), que por sua vez tipifica a violência doméstica e familiar e estabelece o encaminhamento das mulheres e a constituição de uma rede de atendimento de serviços especializados para o enfrentamento à violência, apoio e acolhimento de mulheres em diferentes situações de violência. Ao mesmo tempo, a política mobiliza setores das políticas sociais e colaboração de outras instituições como o Ministério Público, delegacias especializadas, juizados e Defensoria Pública. Em 2015, foi aprovada a lei que tipifica o feminicídio como homicídio qualificado e hediondo.

No caso da educação, o período pós-constituinte é marcado por uma expansão das políticas educacionais, nos três níveis de governos, que ampliaram o acesso à escola, ainda que permaneçam problemas como permanência, melhoria da qualidade do ensino e persistentes desigualdades tanto territoriais quanto entre escolas públicas e privadas. Na década de 1990, dois marcos institucionais importantes foram a aprovação, em 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e da EC14, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

A LDB regula o sistema educacional, especificando, entre outras coisas, o que deve ser entendido como gasto exclusivo em educação, a divisão de competências dos governos subnacionais na provisão da educação básica (municípios prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, Estados e o Distrito Federal dão prioridade ao ensino médio e colaboração com os municípios no ensino fundamental), a mudança de ensino supletivo para educação de jovens e adultos.

Para resolver o problema da universalização do acesso ao ensino fundamental, o FUNDEF criou mecanismos de incentivo para a priorização do atendimento do ensino fundamental, como: a elevação do percentual mínimo a ser gasto pelos governos subnacionais de 50% para 60%; criação de um mecanismo para tentar equalizar os gastos nas redes municipais e estaduais por meio de uma complementação por parte do governo federal; definição de gasto mínimo das receitas do FUNDEF na remuneração dos professores tentando melhorar os (reconhecidos) baixos salários; e redistribuição de parte das receitas retidas pelo FUNDEF de acordo com o número de alunos matriculados nas redes de ensino municipais e estaduais. Como resultado, verificou-se crescimento da municipalização da oferta de ensino fundamental e expansão de vagas efetivas, aproximando o país, pela primeira vez, da universalização do acesso para a população em idade escolar de 7 a 14 anos, saindo de 77% de escolarização líquida em 1991 para 98% em 2000.

Outras iniciativas federais no mesmo período visaram dar maior autonomia às escolas assim como ações para induzir à melhoria do processo ensino-aprendizagem como reformas de currículos e instauração das primeiras avaliações de aprendizagem para embasar o planejamento de ações, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Essas iniciativas foram bem-sucedidas para universalizar o acesso ao ensino fundamental e criaram condições para novas reformas a partir de meados da década de 2000.

Em 2008, é aprovado o FUNDEB, que amplia o escopo do FUNDEF para atender alunos e escolas desde a creche até o ensino médio, definindo um piso nacional dos profissionais do magistério. Para ampliação de receitas, foram elevados percentuais de impostos municipais e estaduais, assim como a participação da União na complementação de recursos. Outras ações ampliaram o leque de políticas, como alimentação escolar, livros didáticos e bibliotecas para as escolas, transporte escolar, dentre outras. Em 2009, a EC59 amplia a obrigação do Estado quanto à educação, tornando obrigatório o ensino para a faixa etária de 4 a 17 anos.

Em relação à qualidade da educação, destacam-se medidas para aperfeiçoamento da avaliação de desempenho, como: a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);

iniciativas como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e ampliação da jornada escolar para sete horas diárias com o Programa Mais Educação, todos em 2007.

A partir da década de 2010, destacam-se ações educacionais no interior de outros Programas sociais, como o Brasil Carinhoso, para ampliar atendimento de crianças beneficiárias do Bolsa Família em creches; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), com oferta de cursos de qualificação profissional; iniciativas de apoio para a construção de creches pelos municípios (Pró-Infância), dentre outras ações com níveis de sucesso e insucesso variados (MENICUCCI & GOMES, 2018, no prelo).

Essas ações geraram melhorias no acesso à escola (85% das crianças de 4 a 6 anos frequentavam a escola em 2010, em comparação a apenas 61% em 2000, segundo o IBGE); expansão de 9% em 2010 para 24% em 2010 de crianças em creches, estando, porém, ainda aquém da demanda. Quanto ao ensino médio, ainda se registram problemas de repetência e de abandono escolar.

Em relação ao ensino superior, a Constituição de 1988 diz pouco, mas estabelece que cabe, como dever do Estado, a garantia de acesso aos níveis mais elevados de ensino, pesquisa e criação artística segundo a capacidade de cada um (art. 208, V). O histórico de baixo acesso da população brasileira ao ensino superior só começa a se alterar a partir do final da década de 1990, com iniciativas do governo federal, tais como: definição de novos formatos para a constituição de instituições de ensino superior que ampliou a oferta de vagas em instituições privadas; criação de incentivos para financiamento ou empréstimo estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES); habilitação dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) para ofertar graduação tecnológica. Em 1995, foi instituída uma avaliação nacional de desempenho dos alunos – o Exame Nacional dos Cursos, conhecido como Provão –, substituída em 2004 pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE).

Nas décadas 2000 e 2010, ocorre grande expansão das matrículas em instituições privadas como resultado da ampliação das políticas existentes e da adoção de novas ações: remodelação do FIES; criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), que oferta bolsa de estudos para alunos de famílias de menor renda, além de estabelecer critérios adicionais para o benefício (ser egresso do ensino médio público, política de cotas para deficientes físicos, negros e indígenas).

No caso das instituições públicas, foram formuladas políticas de expansão, reestruturação e interiorização, orientadas para a redução da desigualdade do acesso e buscando o desenvolvimento regional. Entre 2003 e 2014, foram criadas dez novas Universidades Federais e 173 novos câmpus com ênfase na interiorização e, em 2008, foi aprovada a política de reestruturação e expansão das universidades federais (REUNI), que permitiu a criação de novas IFES, câmpus e a criação de novos cursos nas

existentes. A aprovação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2006, ampliou o acesso à educação na modalidade de ensino a distância, permitindo alcançar estudantes nos locais em que não há instituições de ensino superior da rede física.

Outra política para democratização do acesso ao ensino superior foi a “política de cotas”, já mencionada. Para garantir a permanência de estudantes de baixa renda, foi proposta uma política nacional de assistência estudantil (PNAE), aprovada em 2010, que garante apoio à moradia, alimentação, transporte, inclusão digital, dentre outras ações.

O resultado foi que entre 2000 e 2015 as instituições federais de ensino superior da rede federal dobraram as matrículas, resultado tanto de expansão de unidades quanto de cursos e vagas. A expansão do acesso foi significativa e, em 2010, 46% dos jovens de 18 a 24 anos estavam cursando ou já haviam finalizado o ensino superior. As estratégias de ampliação com foco em políticas de ações afirmativas produziram melhora nos indicadores entre diferentes grupos sociais, com ampliação do acesso de pretos e pardos, que atinge 27,8% e 30,4%, respectivamente, em 2010, minimizando a situação anterior: apenas 1% e 1,5% em 1991, e 6% e 8,4% em 2000; permanecem, contudo, as desigualdades, já que o acesso por jovens brancos em 2010 atingiu 60,7% (LIMA & PRATES, 2015).

## 2. O CAMPO DE ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PERÍODO PÓS-CF/1988

Essas novas agendas que se impuseram pós-Constituição são concomitantes ao adensamento do campo de estudos de políticas públicas, enquanto uma subárea da Ciência Política avançou gradativamente nas últimas décadas no Brasil, principalmente a partir dos anos 2000. Marcado, segundo Melo (1999), por ser um campo “bastante incipiente” do ponto de vista institucional e de genealogia intelectual “relativamente curta” até a década de 1990, o campo de estudos em políticas públicas transformou-se ao passar por um intenso movimento de mobilização acadêmico-científica a partir de 2002 (PIRES et al., 2014).

A baixa institucionalidade desse campo até a década de 1990, no entanto, não se dá pela falta de estudos, mas pela escassa acumulação de conhecimento na área, com baixo conhecimento e debate sobre o que pesquisadores estavam produzindo naquele momento (SOUZA, 2003). A solução para esse problema avançou “com a constituição de fóruns específicos sobre políticas públicas em espaços acadêmicos como a ANPOCS e a ABCP, assim como pelo advento da informatização de periódicos nacionais (via portal *SciELO*) e internacionais (via portal de periódicos da Capes)” (SOUZA, 2003, p. 16).

Conforme destacado por Farah (2006, p. 44), “a agenda de pesquisas é influenciada por uma agenda de questões definida pela dinâmica social e política”, ou seja, é possível ver um paralelo entre a produção acadêmica e a produção concreta de políticas e transformações do Estado.

Assim, na década de 1980, a dinâmica social e política que influenciava a agenda de pesquisas era fortemente marcada pela transição democrática, pela reforma do Estado e o recém-pactuado federalismo brasileiro. Dessa forma, os temas que ocupavam essa agenda eram relativos ao desenho institucional, como descentralização, participação, transparência e redefinição da relação entre público-privado nas políticas (TREVISAN & BELLEN, 2008). A relevância dos trabalhos preocupados com o funcionamento das instituições brasileiras revela nessa época o surgimento e a expansão da corrente teórica do neoinstitucionalismo (MARQUES & SOUZA, 2016). Nesse período, destacam-se ainda, mesmo que em menor número, “estudos característicos do enfoque ‘análise de políticas públicas’, que tratam do processo decisório, da implementação e avaliação de políticas, assim como a abordagem de ciclos, que dominavam o debate internacional no período” (CARDOSO et al., 2018, no prelo).

Já nos anos 90, um tema central que passa a ocupar os debates públicos e a produção acadêmica é a Reforma do Estado e seus contornos no Brasil. Nesse tema, Melo (1999) aponta que houve “duas gerações” de estudos que ocuparam a agenda brasileira entre o final dos anos de 1980 e os anos de 1990:

[...] a “primeira geração” centrou-se no impacto diferencial da transição democrática sobre a condição das políticas de reforma de mercado. Por sua vez, a “segunda geração” de estudos deslocou o eixo de análise do regime (democracia, autoritarismo, etc.) para a discussão do impacto das instituições formais sobre as políticas. (MELO, 1999, p. 83-84)

Nesse período já se observa o crescimento da importância dada ao campo de estudos de políticas públicas. Segundo Souza (2003, p. 3), três fatores contribuíram para isso: I) adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, fazendo com que desenho e execução de políticas ganhassem visibilidade; II) novas visões sobre o papel dos governos ganharam hegemonia, e políticas keynesianas, que guiaram a política pública do pós-guerra, foram substituídas pela ênfase no ajuste fiscal; e III) dificuldade de os países de democracias recentes equacionarem a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover inclusão social de grande parte de sua população.

Expressão da expansão da agenda acadêmica de políticas públicas é sua inserção na Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS). Desde 1982, seus encontros anuais, iniciados em 1979, contaram com um Grupo de Trabalho sobre Políticas Públicas que se manteve constante durante a maior parte da trajetória da ANPOCS, com pequena interrupção na década de 1990.

Melo (1999) e Cardoso et al. (2018, no prelo) ressaltam que a agenda de estudos

da década de 1990 incorporou a avaliação de políticas, uma vez que ao “tomar-se o modo e a qualidade da intervenção pública na economia e na sociedade como objeto de estudo, cria-se por extensão um programa de pesquisa de caráter empírico sobre questões relativas à eficiência de políticas e programas” (MELO, 1999, p. 81).

A agenda de estudos em políticas públicas nesse momento é marcada ainda por outros dois temas importantes: o federalismo e o papel do Congresso Nacional na formulação e implementação de reformas (MELO, 1999), elementos que também são centrais para o debate à época. Segundo o autor, esses temas refletem um deslocamento da ênfase dos trabalhos sobre processos decisórios e burocracia executiva para a arena legislativa e reforçam os fatores de ordem institucional. Também no estudo de políticas públicas, são incorporadas as variáveis institucionais, que passam a dominar na ciência política como federalismo, presidencialismo, descentralização.

Significativa para a expansão do debate da subárea de políticas públicas foi a criação, em 1998, no âmbito da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), da Área Temática (AT) Estado e Políticas Públicas na segunda edição de seus encontros bianuais, iniciados em 1996, introduzindo “novo espaço para apresentação e discussão do tema políticas públicas, em regime cooperativo com a ANPOCS” (CARDOSO et al., 2018, no prelo, p. 11).

É nos anos 2000 que o campo de estudo de políticas públicas avança na sua consolidação. No começo dos anos 2000, a agenda de pesquisa ainda se centrava na discussão acerca do federalismo – tema que ainda ocupa centralidade na agenda de pesquisas – e da participação da sociedade na gestão pública (CARDOSO et al., 2018, no prelo). No último caso, ocupavam a agenda de pesquisa, como apontam Cardoso et al. (2018, no prelo, p. 11),

[...] tanto a discussão teórica sobre democracia deliberativa, relação representação/participação política, as noções de capital social e de governança quanto, por outro lado, estudos empíricos das experiências então recentes e inovadoras na gestão de políticas públicas no Brasil, como o Orçamento Participativo (OP) e os conselhos gestores de políticas.

Em sequência, ganham destaque também as discussões sobre capacidades estatais, os estudos sobre as políticas de combate à pobreza, as análises sobre desigualdades sociais, territoriais e entre as unidades federativas (CARDOSO et al., 2018, no prelo). Em relação às unidades federativas, ganha espaço na agenda a comparação entre o desempenho e a atuação dos governos municipais, principalmente no que diz respeito aos gastos públicos, bem como o tema de coordenação e cooperação federativa, com ênfase para o papel indutor do Governo Federal na agenda municipal de políticas

públicas. Cardoso et al. (2018, no prelo, p. 12) ressaltam que “cresceram os estudos situados mais especificamente no campo denominado de análise de políticas públicas, como implementação e avaliação de políticas públicas, além de se manter o debate sobre reforma do Estado e da gestão pública”.

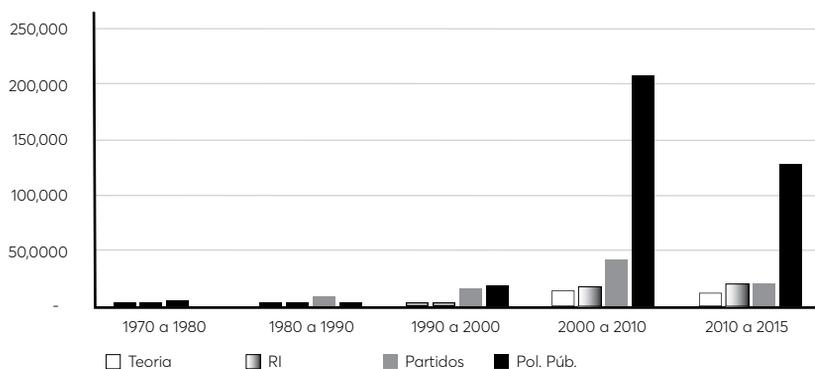
Além do federalismo e participação social, é notável a presença das discussões sobre o Estado de Bem-Estar Social, desenvolvimento e reformas estruturais do Estado. Somado a essas discussões, o tema de inovação em políticas públicas se consolida como importante campo de pesquisa em políticas públicas. Ao contrário das décadas anteriores, os anos 2000 foram marcados pela ascensão da temática das políticas sociais nos estudos setoriais de políticas públicas, notadamente marcados pelos temas de educação e saúde. Algumas décadas após os estudos sobre burocracia decorrentes dos estudos sobre o DASP e sobre o Decreto-lei n. 200/67, a temática da burocracia também volta à agenda nos anos 2000, com estudos que buscam ir além dos temas da burocracia de alto escalão ou relação da burocracia e política, mas analisando também outros estratos burocráticos, como o “nível de rua” e o médio escalão.

Do ponto de vista metodológico, como apontam Cardoso et al. (2018, no prelo, p. 13), “além dos estudos de caso, cresceram em volume os estudos comparativos, entre políticas e entre países, e a utilização de procedimentos estatísticos sofisticados, particularmente para os estudos de avaliação. Destaca-se ainda a proliferação do uso dos métodos de análise de redes que encontram no estudo de políticas públicas um espaço relevante para desenvolvimento a partir de difusão de abordagens teóricas que privilegiam as *policy networks* para compreensão do processo de formulação e operação das políticas públicas, bem como para seu impacto no âmbito societário.

Em relação à institucionalização do campo de ensino, observa-se um grande crescimento dos cursos de políticas públicas e ou de gestão pública no Brasil. Conforme apontam Pires et al. (2014), o ensino de graduação do Campo de Públicas envolve um *pool* de mais de 200 cursos pelo país e tem, aproximadamente, 49 mil alunos matriculados, segundo o INEP. A homologação das Diretrizes Curriculares Nacionais de Administração Pública, em 2013, foi um importante passo para institucionalização definitiva desses cursos, expressando a configuração e autonomização de um campo que se distingue da administração de negócios.

A expansão da área de políticas públicas, relacionada principalmente aos novos cursos criados, é comprovada na sistematização feita por Marques & Souza (2016) das publicações em português com títulos contendo “políticas públicas” nos últimos 45 anos no portal Google Acadêmico, comparando-as com artigos que possuem “teoria política”, “relações internacionais” e “partidos políticos” em seu título.

GRÁFICO 1 – CITAÇÕES POR DÉCADA COM PALAVRAS-CHAVE NOS TÍTULOS DE TRABALHOS ACADÊMICOS EM PORTUGUÊS (GOOGLE ACADÊMICO)



Fonte: Pesquisa direta no Google Acadêmico. Elaboração: Marques & Souza (2016)

Entre temas que estão se consolidando na agenda de pesquisa em políticas públicas e que devem ocupar parte da agenda futura de pesquisas, destacam-se os processos de judicialização em políticas públicas, os processos de difusão e mobilidade de políticas, a dimensão federativa focada na escala metropolitana, os arranjos institucionais, a relação entre política e políticas públicas e estudos comparativos sistemáticos entre casos brasileiros e estrangeiros (MARQUES & SOUZA, 2016).

#### AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ACADEMIA: ANÁLISE DA PRODUÇÃO DA ANPOCS

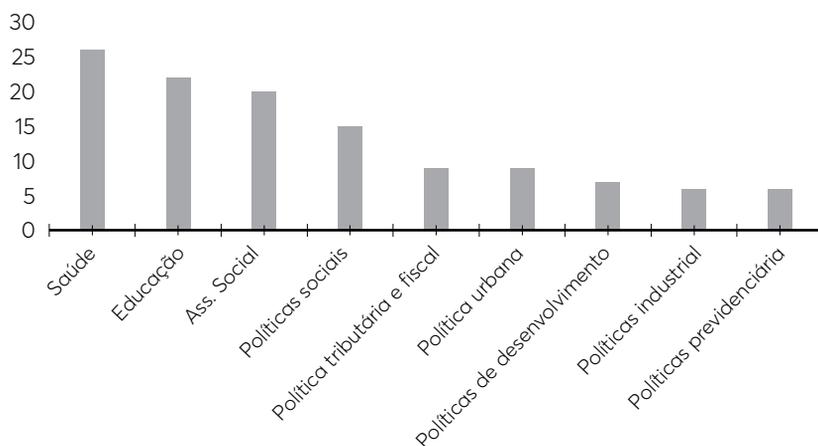
Visando compreender como o campo de estudos em políticas públicas assumiu para si reflexões sobre os temas e dinâmicas do Estado brasileiro pós-Constituição, realizamos uma análise dos artigos apresentados nos grupos de trabalho de Políticas Públicas da ANPOCS no período de 1998-2016<sup>3</sup>. Além do levantamento de todos esses artigos, categorizamos, a partir da leitura dos resumos, quais eram as políticas discutidas e as dimensões analíticas ou conceitos centrais do artigo. Fizemos, então, uma análise temporal da evolução desses temas e conceitos para compreender a dinâmica do campo de estudos<sup>4</sup>.

3 Não há anais disponíveis para os anos de 1997, 1998 e 1999, de forma que não foram aqui contemplados. Foram contemplados todos os grupos com temática de políticas públicas, mesmo que tenham alterado seu nome ao longo do tempo, como Políticas Públicas, Políticas Públicas e Desenvolvimento, etc.

4 Um mesmo artigo pode discutir duas ou mais políticas ou dois ou mais conceitos.

Foi levantado um total de 258 artigos apresentados entre o período de 1988 e 2016. Com relação às temáticas, cerca de 36% dos trabalhos (93 no total) não tratavam de políticas específicas – ou tratavam do Estado em geral ou de discussões teóricas. Dos demais, cerca de 16% analisaram políticas de saúde; 13% de educação; 12% de políticas de assistência social e combate à fome; 9% de políticas sociais (abrangentes); 5% de políticas tributárias e fiscais e políticas urbanas. Os demais trabalhos analisaram diversas políticas como políticas de trabalho, emprego e renda, políticas previdenciárias, política industrial, política energética, meio ambiente, entre outras. O gráfico a seguir apresenta numericamente a presença das principais políticas setoriais nos artigos analisados.

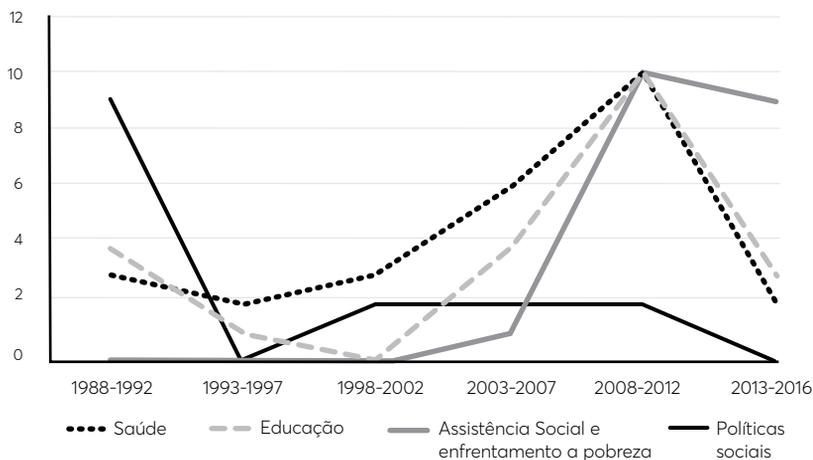
GRÁFICO 2 – NÚMERO DE ARTIGOS APRESENTADOS NA ANPOCS POR TEMAS (1988-2017)



Fonte: elaboração própria baseada nos anais dos encontros da ANPOCS (1988-2017)

O gráfico 3 mostra a evolução desses temas no período pós-Constituição. Observa-se uma associação entre proeminência das políticas na agenda governamental e o debate acadêmico, indicando que a literatura vai se apropriando, ao longo do tempo, de debates que correspondem a mudanças de políticas ou a novos desafios do Estado.

GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DOS TEMAS DISCUTIDOS NO GT DA ANPOCS POR PERÍODO (1988-2017)



Fonte: elaboração própria baseada nos anais dos encontros da ANPOCS (1988-2017)

A política de saúde, que registrou as principais inovações na CF/1988 e motivou grandes debates no seu processo de implementação claudicante, foi objeto de maior número de estudos até 2008, quando esse lugar é ocupado pelas políticas de assistência social e de combate à pobreza que ganham proeminência na agenda governamental a partir de 2003. Esse processo reflete diretamente a dinâmica das políticas de assistência social no país, as quais ganham outros contornos e relevância a partir da aprovação do SUAS (2005) e da criação do Programa Bolsa Família (2003) e posteriormente de outros programas de enfrentamento das condições de pobreza. Já o tema da educação tem aumento da sua presença no debate a partir dos anos 2000, coincidindo com o fortalecimento e inovações das políticas nessa área – criação do FUNDEB e posteriormente ampliação das políticas (REUNI, Mais Educação, PRONATEC, entre outras).

O tema mais abrangente das políticas sociais tem um decréscimo ao longo do período analisado. Enquanto ele era bastante presente durante a década de 1990, sua discussão decaiu nos anos 2000. Provavelmente ela foi sendo substituída por discussões mais setoriais (saúde e educação) e especialmente pelo crescimento do campo de estudos da assistência social e das políticas de combate à pobreza. Ao mesmo tempo que essas políticas ganham espaço na agenda nacional, a produção acadêmica também incorpora análises sobre esse objeto, o que se evidencia com o crescimento desse campo na ANPOCS.

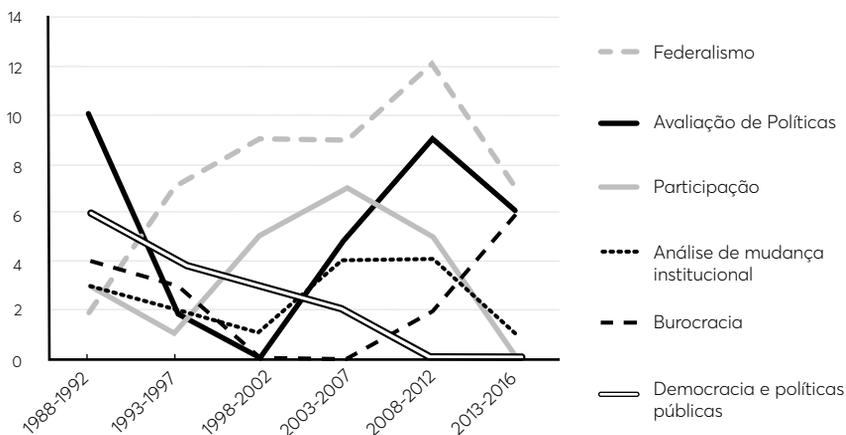
Alguns temas permanecem constantes durante todo o período analisado, embora nunca tenham dominado o campo de estudos. É o caso, por exemplo, das políticas

previdenciárias, de desenvolvimento econômico, trabalho e renda, políticas fiscais e tributárias e políticas urbanas.

Os artigos também foram analisados segundo dimensões analíticas ou principais conceitos balizadores. Dos 258 artigos apresentados, cerca de 18% trataram da categoria “federalismo”, 12% de avaliação de políticas públicas, 11% do tema participação ou relação Estado-sociedade e 6% da temática “burocracia”. Em seguida, aparecem temas como reforma do Estado, análise de mudança institucional, análise de gastos públicos, coalizões e grupos de interesse, com aproximadamente 5% de artigos para cada. Há ainda um conjunto de outros temas e conceitos que aparecem em menor quantidade, mas também ajudam a representar os eixos analíticos que têm sido adotados no Brasil. São eles: análise de implementação; análise de redes sociais; governança; Estado de bem-estar social; capacidades estatais, entre outros com menor incidência.

O gráfico a seguir apresenta a evolução temporal dos principais conceitos e dimensões analíticas priorizados pela produção do GT Políticas Públicas da ANPOCS no período analisado.

**GRÁFICO 4 – EVOLUÇÃO TEMPORAL DOS CONCEITOS E DIMENSÕES ANALÍTICAS APRESENTADOS NO GT DA ANPOCS POR PERÍODO (1988-2017)**



Fonte: Elaboração própria baseada nos anais dos encontros da ANPOCS (1988-2017)

Estudos sobre o federalismo predominam fortemente a partir da década de 1990, embora com transformações ao longo do tempo. Se durante os anos 1990 está diretamente associado aos temas de gestão municipal e descentralização, expressando o intenso processo de descentralização das políticas sociais pós-CF/1988, durante os

anos 2000 os estudos passam a associar a temática de federalismo com a de relações intergovernamentais. Num diálogo crítico com o debate internacional, destaca-se a especificidade do federalismo brasileiro, com discussão das competências dos entes federados, dos mecanismos de indução do governo federal e seus efeitos sobre as agendas municipais, problemas de coordenação e de cooperação, com foco nas relações intergovernamentais e desenhos institucionais das diversas políticas públicas.

O tema da avaliação de políticas também sofre mudanças. Embora presente de maneira relativamente constante em todos os anos analisados, há uma complexificação em seu tratamento. Enquanto no início dos anos 1990 a discussão é mais associada à descrição de políticas ou estudos de caso, ao longo do tempo vão sendo utilizados modelos mais complexos de avaliação, incorporando metodologias qualitativas e quantitativas, com comparação entre diferentes casos (nacionais e internacionais).

A temática da relação Estado-sociedade, democracia e participação também apresenta mudança ao longo do tempo. No fim dos anos 1980 e começo dos 1990, o enfoque mais relevante é buscar associar políticas a processos democráticos mais gerais. Em meados dos anos 1990, esse enfoque é substituído pelo tema das relações Estado-sociedade na ótica da participação social e dos movimentos sociais, tema que fica bastante presente na literatura até o ano de 2012, quando decai.

Os estudos sobre burocracia também têm uma dinâmica interessante. Enquanto eram bastante presentes entre os anos 1980 e 1990, sofrem um decréscimo a partir de 1998 e só voltam a ser debatidos a partir de 2000. Isso reflete uma preocupação das políticas e da academia mais recente de voltar a olhar para dentro do Estado e de atuação como elementos importantes para alcance dos resultados das políticas. Nesse mesmo processo, vemos um crescimento recente das temáticas de capacidades estatais e arranjos institucionais. É como se a preocupação, pós-CF, estivesse mais voltada a compreender a entrega dos serviços e a relação Estado-sociedade e mais recentemente voltasse uma preocupação de olhar para o estado por dentro.

Essa dinâmica também pode ser vista com temas que foram relevantes na agenda do Estado em certo período, mas perdem relevância ao longo do tempo. É o caso, por exemplo, do tema “reforma do Estado”, que tem uma presença importante no período 1990-1998 e uma queda após os anos 2000. O tema das coalizões também aparece constante durante os anos 1990 e com uma queda acentuada durante os anos 2000 – provavelmente por ter sido assumida por outros grupos de trabalho da ANPOCS. Outros conceitos que também eram relevantes desde antes da Constituição, mas caem a partir dos anos 2000, são as gramáticas das relações entre Estado, sociedade e mercado, como clientelismo, patrimonialismo e corporativismo. Ao mesmo tempo, há outros temas que aparecem constantemente ao longo do tempo,

o que também sugere sua importância constante por parte do Estado, como gastos governamentais e mudança institucional.

### 3. LEGADO E TENDÊNCIAS: O QUE COMEMORAR NOS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO

No campo das políticas sociais, a CF/1988 é reconhecida como um marco na constituição de um sistema de proteção social inclusivo, embasado em um princípio de justiça social e uma concepção de direitos, e do reconhecimento do papel do Estado na garantia desses direitos. De alguma maneira, o Brasil acertava o passo no sentido de construir o seu Estado de bem-estar. Desde o início da década de 1990, iniciou-se processo de implementação dos dispositivos constitucionais que se deu de forma variada entre as políticas setoriais e num conflito aberto entre projetos políticos distintos, sintetizados por movimentos no sentido de uma reforma do estado pró-mercado *versus* o imperativo de fazer cumprir a Constituição num contexto democrático. Nessa década, mesmo com restrições no financiamento associadas a ajustes fiscais, foram produzidas mudanças institucionais importantes para definir o arcabouço institucional das políticas sociais brasileiras. Entre essas, a descentralização de políticas sob coordenação do governo federal e a institucionalização de mecanismos participativos de gestão e controle societário. As duas primeiras décadas do século XXI vivenciam um aprofundamento desse processo, tanto por meio de ações incrementais como por inovações significativas, particularmente em relação a ações voltadas para grupos sociais mais vulneráveis que se traduziram em políticas de redução da pobreza, ações afirmativas e consolidação da política de assistência social. Associadas a uma política econômica de desenvolvimento com redução das desigualdades, essas políticas sociais permitiriam ampliação do bem-estar, redução da pobreza e da desigualdade, expansão do acesso ao ensino, particularmente técnico e superior, entre outros.

Essa evolução das políticas sociais brasileiras foi acompanhada por um adensamento da produção acadêmica, particularmente na área da ciência política, tanto na perspectiva de entender o sistema de proteção social à luz das construções teórico-analíticas da ciência política quanto destacando especificidades do processo brasileiro no qual ganham relevância algumas categorias de análise como federalismo, descentralização, capacidades estatais, fatores associados à implementação de políticas e ênfase nos efeitos das políticas sociais no enfrentamento de uma das características mais profundas da sociedade brasileira: as desigualdades sociais e a pobreza a elas associadas. Se a realidade tenciona a teoria, pode-se dizer que a subárea de políticas públicas está hoje bastante sólida e em desenvolvimento no campo acadêmico.

Nesse processo de evolução das políticas sociais brasileiras, às vezes acelerado, outras vezes claudicante, prenunciamos atualmente sinais de rupturas no sistema de polí-

ticas sociais do país que tencionam modelos e categorias de análise mais consagradas, desafiam a possibilidade de prognósticos e indagam sobre que comemoração é possível nos 30 anos da Constituição Cidadã em relação às políticas sociais. Está em curso um processo de desconstrução ou de mudança institucional mais amplo que sinaliza para redução das políticas sociais num contexto de forte ajuste fiscal em que as políticas se afastam de um ideal normativo constitucionalizado – direitos a serem garantidos pelo Estado – e passam a ser vistas como custos a serem reduzidos em função de um suposto esgotamento da capacidade de financiamento. A associação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social perde força na atual conjuntura política brasileira, bem como o papel proativo do Estado nesse sentido. Embora os desdobramentos desse processo ainda não estejam dados, o período atual sinaliza para um novo ciclo das políticas sociais brasileiras no sentido inverso da CF/1988.

## REFERÊNCIAS

- BATISTA, José Carlos. *As políticas de igualdade racial nos Estados Unidos e no Brasil: constituição, diferenças e similaridades*. Tese (Doutorado) – DCP/UFMG. Belo Horizonte, 2016.
- BRASIL, Ministério da Fazenda. *Informe de previdência social*. Brasília, 2016, dez., v. 28, n. 12.
- BRASIL, Ministério da Previdência. *Previdência em questão*. Brasília, 2013a, n. 84.
- \_\_\_\_\_. *Previdência em questão*. Brasília, 2013b, n. 86.
- \_\_\_\_\_. *Informe de previdência social*. Brasília, 2015, v. 27, n. 11.
- CARDOSO, Vera Alice et al. *Estado e políticas públicas no DCP – Um compromisso histórico*, 2018, no prelo.
- CASTRO, Jorge Abrahão et al. (Org.). *Efeitos econômicos do gasto social no Brasil*. In: *Perspectivas da política social no Brasil*. Brasília: Instituto de Investigação Econômica Aplicada (IPEA), 2010.
- CIRENO, F.; VIANA, I.; ALVES, C. Ensino básico e trajetória escolar dos estudantes do Programa Bolsa Família. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 18, 2014.
- CUNHA, Eleonora S. M.; CUNHA, Edite P.; SILVA, Ismael D. O. *Federalismo e Política de Assistência Social na Argentina e no Brasil*. ALACIP, 2017.
- DELGADO, G.; JACCOUD, L.; NOGUEIRA, R. P. Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. In: *Políticas sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal*. Brasília: IPEA, n. 17, v. 1, s/d.
- DRAIBE, S. M. Repensando a política social: dos anos 80 ao início dos 90. In: SOLA, L. & PAULANI, L. M. (Orgs.). *Lições da Década de 80*. São Paulo: Edusp, Unrisd, 1995.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Temas emergentes em gestão de políticas públicas: tendências gerais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 11, n. 48, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/viewFile/44053/42971>>. Acesso em: 26 de maio de 2017.
- \_\_\_\_\_. *Administração pública e políticas públicas*. Rio de Janeiro: RAP, 2011. Disponível em: <[http://gypesquisa.fgv.br/sites/gypesquisa.fgv.br/files/arquivos/farah\\_-\\_administracao\\_publica\\_e\\_politicas\\_publicas.pdf](http://gypesquisa.fgv.br/sites/gypesquisa.fgv.br/files/arquivos/farah_-_administracao_publica_e_politicas_publicas.pdf)>. Acesso em: 26 de maio de 2017.
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001/2011*.
- JACCOUD, Luciana. *A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2009.

- JACCOUD, Luciana; BICHR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS na proteção social brasileira – Transformações recentes e perspectivas. *Dossiê políticas sociais e redistribuição: Novos estudos*. São Paulo: CEBRAP, v. 36.02, p. 37-53, jul., 2017.
- LIMA, Márcia; PRATES, Ian. Desigualdades raciais no Brasil: um desafio persistente. In: ARRETCHE, Marta (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.
- MARQUES, Eduardo; SOUZA, Celina. Políticas públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro. In: AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos; BRAGA, Maria do Socorro (Orgs.). *A ciência política no Brasil: 1960-2015*. São Paulo: FGV, 2016, cap. 10. p. 321-345.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. In: *Novos Estudos* 79, nov., 2007.
- MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes, 1999. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2197910/mod\\_resource/content/1/MELO\\_Marcus\\_estado-governo-politicas\\_publicas.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2197910/mod_resource/content/1/MELO_Marcus_estado-governo-politicas_publicas.pdf)>. Acesso em: 26 de maio de 2017.
- MENICUCCI, Telma M. G. *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- MENICUCCI, Telma M. G. *A relação entre o público-privado e o contexto federativo do SUS: uma análise institucional*. Série Políticas Sociais. Santiago: CEPAL, v. 196, jun., 2014.
- MENICUCCI, Telma M. G.; GOMES, Sandra. *Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira*. 2018, no prelo.
- NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro H. G. F. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, T.; NERI, Marcelo Côrtes (Eds.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Instituto de Investigação Econômica Aplicada (IPEA), 2013.
- PIOLA, Sérgio Francisco; FRANÇA, José Rivaldo Mello; NUNES, André. Os efeitos da Emenda Constitucional 29 na alocação regional dos gastos públicos no Sistema Único de Saúde no Brasil. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, 21(2): 411-421, 2016.
- PIRES, Valdemir et al. *Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais*. 2014. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/download/719/371>>. Acesso em: 26 de maio de 2017.
- RANGEL, L. A.; PASINATO, M. T.; SILVEIRA, F. G.; LOPEZ, F. G.; MENDONÇA, J. L. Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988. In: *Políticas sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal*. Brasília: IPEA, n. 17, v. 1, 2009.
- SANTOS, Ronaldo Teodoro. *Dilemas públicos e demandas corporativas: as bases da ação sindical frente ao Sistema de Saúde no Brasil (1988-2009)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – UFMG. Belo Horizonte, 2014.
- SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, 2003 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbcoc/v18n51/15983.pdf>>. Acesso em: 26 de maio de 2017.
- \_\_\_\_\_. “Estado da arte” da área de Políticas Públicas: conceitos e principais tipologias. *XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)*. Caxambu-MG, 2003. Disponível em: <<http://www.ppged.ufv.br/wp-content/uploads/2016/07/Estado-da-arte-politica-p%C3%BAblica.pdf>>. Acesso em: 26 de maio de 2017.
- \_\_\_\_\_. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 26 de maio de 2017.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. RAP. Rio de Janeiro, 42(3): 529-50, maio/jun., 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>>. Acesso em: 26 de maio de 2017.



# 4.

## A segurança pública no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988

*Luis Flávio Saporì (PUC-MG)*

*Clebler da Silva Lopes (UEL)*

*André Zanetic (NEV-USP)*

*Gláucio Ary Dillon Soares (IESP-UERJ)*

### INTRODUÇÃO

O conceito de segurança pública na sociedade brasileira tem duplo significado. Pode se referir a um bem coletivo a ser provido pelo Estado como também pode se referir a uma área de conhecimento da esfera acadêmica. A noção de bem coletivo pressupõe uma coletividade que institucionaliza uma atitude específica em relação a bens socialmente valorizados, caracterizada pela noção de que tais bens devem estar acessíveis a todos os membros da coletividade, devendo ser providos pelo Estado. Enquanto bem coletivo, a garantia da segurança é responsabilidade, apesar de não exclusiva, do aparato organizacional estatal criado no âmbito do Estado-nação para prevenção e repressão de comportamentos qualificados juridicamente como criminosos. Esse aparato é formado pela polícia, pela justiça e pela prisão. Tem como objetivo básico a proteção do patrimônio e da integridade física dos cidadãos que formam uma comunidade política. A segurança pública como bem coletivo é resultado da progressiva aquisição do monopólio da violência por parte do Estado.

Segurança pública significa também uma área de produção de conhecimento acadêmico similar à existente no mundo anglo-saxão com o nome *Criminology e Criminal Justice*. De caráter interdisciplinar, abrange o estudo do crime, da polícia, da justiça criminal, das prisões, da justiça juvenil e das políticas públicas correlatas. Trata-se de

uma área que está se consolidando no Brasil, distinguindo-se do Direito Penal e da Criminologia praticada dentro do campo jurídico.

Neste capítulo, analisaremos, pois, a trajetória da segurança pública na sociedade brasileira a partir da promulgação da Constituição de 1988 tanto na perspectiva da provisão do bem coletivo quanto na perspectiva da área de conhecimento. Nossa pretensão é problematizar o arranjo institucional da segurança pública conformado pela Constituição de 1988 e suas implicações na dinâmica das políticas públicas de controle da criminalidade implementadas nas décadas posteriores. Apresentamos diagnóstico da incidência das mortes violentas no Brasil no tempo e no espaço, constatando o incômodo paralelismo histórico entre recrudescimento da violência e consolidação das instituições democráticas. Democracia e violência têm caminhado juntas na história recente do país.

É nosso objetivo também evidenciar como a questão da segurança pública, à medida que se transformava em problema público e era paulatinamente incorporada à agenda das políticas governamentais, foi se consolidando como área de conhecimento acadêmico em nosso país. De tema marginal até a década de 1980, a segurança pública passa a merecer atenção especial de inúmeros pesquisadores, a ponto de ser reconhecida como área de conhecimento pela CAPES em anos recentes, implicando na criação de cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu* nessa temática<sup>1</sup>. Os especialistas em segurança pública proliferaram país a fora, não se restringindo aos debates intramuros das universidades. Tornaram-se interlocutores importantes no debate público sobre o tema, embora a sua capacidade concreta de pautar agendas governamentais e dirigir políticas públicas ainda seja limitada.

## 1. A SEGURANÇA PÚBLICA COMO BEM COLETIVO

### 1.1. A segurança pública na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 é a primeira carta constitucional do país a tratar a segurança pública como bem coletivo distinto da segurança nacional. No capítulo III do Livro V, “Da Segurança Pública”, afirma-se no caput do art. 144: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a *preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio*, através dos seguintes órgãos [...]”.

1 No primeiro semestre de 2017, o Brasil contava com sete cursos de bacharelado, 41 cursos tecnológicos e seis mestrados profissionais em segurança pública. Contava também com sete periódicos acadêmicos especializados no tema, dos quais um estava classificado nos estratos superiores do *Qualis Periódico* da área de Ciências Sociais – *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*.

As organizações responsáveis pela segurança pública são as polícias civis e as polícias militares estaduais, além das polícias sob responsabilidade da União. Mais especificamente, a Constituição estabeleceu o seguinte sistema policial para o país:

a) no âmbito federal, existem duas polícias, quais sejam, a Polícia Federal (PF) e a Polícia Rodoviária Federal (PRF), ambas vinculadas ao Ministério da Justiça. Cabe à PF o patrulhamento das fronteiras nacionais e a investigação de crimes de repercussão interestadual e internacional, tais como o tráfico de drogas e o contrabando, além de crimes contra o patrimônio da União. A PRF, por sua vez, está incumbida da atividade exclusiva de patrulhamento das rodovias federais, não podendo investigar os crimes eventualmente ocorridos nesses territórios. A Polícia Ferroviária Federal, apesar de prevista constitucionalmente, não foi implementada até o presente momento;

b) no âmbito estadual, existem duas polícias, quais sejam, a Polícia Militar e a Polícia Civil. Cada Estado, incluindo o Distrito Federal, é dotado desse mesmo modelo dual, sob a autoridade dos governadores e mediados pelas secretarias estaduais de segurança pública. As polícias militares são responsáveis pelo policiamento ostensivo, não podendo apurar infrações penais, com exceção das infrações militares. As polícias civis limitam-se à atividade investigativa, devendo atuar na coleta de evidências da autoria e materialidade dos crimes. Como polícia judiciária, são responsáveis pela elaboração do *inquérito policial*;

c) no âmbito municipal, não está prevista a existência de polícias. Os municípios podem organizar apenas guardas municipais, com incumbência restrita à vigilância de bens e serviços municipais;

d) o Corpo de Bombeiros Militar é também mencionado no art. 144, pertencendo ao âmbito estadual e incumbido de atividades de defesa civil, mas simultaneamente inserido na segurança pública. Em muitos Estados brasileiros, o Corpo de Bombeiros Militar compõe a estrutura organizacional da Polícia Militar.

Esse sistema policial estabelecido pela Constituição de 1988 não apresenta inovação institucional em relação ao sistema policial prevalecente na ditadura militar. Manteve as polícias da União então existentes, alterando apenas a subordinação da PRF, passando do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) para o Ministério da Justiça (MJ). As polícias estaduais, militar e civil, também foram mantidas com as mesmas estruturas e atribuições do período anterior.

As polícias militares estão submetidas a uma legislação penal própria, que é o Código Penal Militar. As infrações disciplinares e criminais eventualmente cometidas por esses policiais são investigadas, processadas e julgadas de acordo com o Código de Processo Penal Militar. A partir da Lei n. 9.299/1996, entretanto, a competência para julgar crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares contra civis passou para a justiça comum. A hierarquia das polícias militares é nitidamente piramidal, incorporando a nomenclatura do Exército. Divide-se nas carreiras dos praças (soldado, cabo e sargento) e nas carreiras do oficialato (tenente, capitão, major, tenente-coronel e coronel). A principal atribuição das polícias militares é o policiamento ostensivo e preventivo das vias públicas, podendo realizar prisões em flagrante ou mediante cumprimento de mandados judiciais.

Os policiais civis, por sua vez, estão submetidos aos parâmetros do Código Penal e do Código de Processo Penal, como qualquer cidadão brasileiro em caso de cometimento de crimes. A hierarquia nas Polícias Civis tem como principal característica o *status* de supremacia dos delegados. É um bacharel em Direito que faz concurso público específico para a carreira. Estão subordinados a ele o investigador, o escrivão, o perito criminal e o médico-legista. Em alguns Estados brasileiros, as carreiras do perito criminal e do médico-legista passaram a compor uma organização distinta, comumente denominada de Polícia Tecnocientífica. Cabe às polícias civis a investigação criminal, que consiste na reunião de evidências da autoria e materialidade dos crimes registrados. Essas evidências são usadas no inquérito policial, procedimento investigativo que, depois de finalizado, é remetido à justiça.

A divisão das atribuições do policiamento ostensivo/investigação criminal em organizações policiais distintas não é uma criação da Constituição de 1988. Suas origens históricas remontam ao século XIX, mais especialmente ao período imperial. A consolidação desse processo ocorreu na ditadura militar, quando da promulgação do Decreto-lei n. 667, de 2 de julho de 1969. Esse Decreto-lei reorganiza as atribuições das polícias militares estaduais, definindo como exclusividade dessas polícias a realização do policiamento ostensivo. Nesse ato extinguiu-se as guardas civis existentes nas estruturas organizacionais das polícias civis estaduais, que eram unidades fardadas e dedicadas ao patrulhamento das vias públicas.

Desde então, o Brasil tornou-se um dos poucos países do mundo a contar com organizações policiais que dividem o ciclo da atividade policial, dado que o modelo prevaemente mundo afora é a concentração em uma mesma organização policial das atividades de policiamento ostensivo e de investigação criminal. A Constituição de 1988 apenas ratificou o arranjo institucional do sistema policial estabelecido pela ditadura militar.

Outro aspecto a ser salientado é o fato de que o art. 144 da Constituição de 1988 não faz qualquer menção ao Ministério Público e ao Judiciário, embora ambas as instituições tenham sido merecedoras de capítulos específicos na Carta Constitucional. O Judiciário é contemplado no capítulo III, artigos 92 a 126, e o Ministério Público está presente no capítulo IV, artigos 127 a 130. São reconhecidas e valorizadas como instituições estruturantes do Estado Democrático de Direito, porém suas responsabilidades na segurança pública não são destacadas. O mesmo ocorreu com o sistema prisional, sumariamente ignorado pela Constituição de 1988. Nesse sentido, a segurança pública é concebida como principal atribuição das polícias, ignorando-se a necessária interdependência que existe entre as atividades de policiamento ostensivo, investigação criminal, processamento criminal, sentenciamento e aprisionamento. Essa lacuna normativa pode ser apontada como um dos motivos para a frouxa articulação existente no aparato estatal responsável pelo controle da criminalidade na sociedade brasileira, mais particularmente entre as organizações policiais, as instâncias judiciais e o sistema prisional.

Merece também ser problematizada a constatação de que o art. 144 da Constituição Federal não induziu a reformulação do Código Penal e do Código de Processo Penal, que são os principais ordenamentos jurídicos da segurança pública, elaborados ainda na década de 1940. A Constituição de 1988 não sinalizou eventuais princípios que deveriam nortear a adequação de ambos os ordenamentos ao período democrático que se inaugurava. Como consequência, nas décadas que a sucederam, o processo legislativo federal oscilou na aprovação de leis que objetivavam o recrudescimento penal e leis que visavam alguma forma de efetivar direitos, políticas despenalizadoras ou estabelecer penas alternativas. No primeiro caso, destacam-se a Lei de Crimes Hediondos (Lei n. 8.072/1990) e a Lei do Regime Disciplinar Diferenciado – RDD (Lei n. 10.792/2003). No segundo caso, merecem menção a Lei dos Juizados Especiais Criminais – JECrim (Lei n. 9.099/1995) e o Estatuto do Desarmamento (Lei n. 10.826/2003). Há assim a coexistência de princípios normativos de segurança pública que são vistos, na maior parte do tempo, como antagônicos, e, supostamente, inconciliáveis. Em função disso, o debate sobre segurança pública acaba permeado por vieses ideológicos que contribuem para inviabilizar consensos mínimos na delimitação de políticas eficientes para o controle da criminalidade.

Mesmo reconhecendo as limitações institucionais detectadas no art. 144, a separação entre segurança pública e segurança nacional é aspecto bastante meritório da Constituição de 1988. No título V, artigos 136 a 143, a Constituição define que os bens coletivos a serem garantidos são a *soberania nacional* e a *defesa do Estado Democrático*, sendo o primeiro voltado à segurança externa contra agressão estrangeira e o segundo voltado à segurança interna contra a implantação de um estado tirânico que

venha a violentar as suas cláusulas pétreas do art. 60, § 42. Adota-se a denominação de *Defesa Nacional*, e não de *Segurança Nacional*, em consonância com o Conselho de Defesa Nacional previsto no art. 91, como também previsto no art. 21, III, e no art. 22, XXVIII, que cuidam da competência da União na defesa aeroespacial, marítima, civil e territorial. A única menção ao verbete *Segurança Nacional* está presente no caput do art. 173, integrado ao seu título VII, quando cuida “Da Ordem Econômica e Financeira”, referindo-se à soberania nacional no sentido de proteção das áreas econômicas.

As Forças Armadas têm suas atribuições estabelecidas no caput do art. 142:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Além da defesa nacional, portanto, podem atuar na segurança pública, mais especificamente na *garantia da lei e da ordem (GLO)*, quando devidamente demandadas nesse sentido.

A Constituição de 1988 ainda estabeleceu no parágrafo 6º do art. 144 que as polícias militares e corpos de bombeiros militares são forças auxiliares e reserva do Exército, a despeito de estarem subordinadas administrativa e operacionalmente aos governadores de Estado. A Inspeção Geral das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares é o órgão que efetiva tal vinculação do Exército com as forças militares estaduais, sustentando-se no art. 22, XXI, que define entre as competências da União legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares. Essa vinculação não é uma criação da Constituição Federal de 1988. Ela tem origem na década de 1930 e é parte do processo mais amplo de fortalecimento da União perante os Estados, muitos dos quais durante a Primeira República contaram com forças policiais capazes de fazer frente ao Exército em termos de efetivo e equipamentos bélicos.

A despeito da separação entre segurança pública e defesa nacional como bens coletivos distintos, não se pode afirmar que a Constituição de 1988 superou todo o “entulho autoritário” oriundo da ditadura militar. O ponto problemático é menos a manutenção da polícia militar como força auxiliar e reserva do Exército e mais a sua organização em moldes militares, que cria uma estrutura demasiadamente rígida para a realização das atividades de policiamento. Hierarquia e disciplina militar são características importantes para organizações que precisam atuar no campo de batalha con-

tra um inimigo conhecido, mas problemáticas para organizações voltadas à provisão de segurança em ambientes heterogêneos e volúveis que demandam elevado grau de autonomia e decisão dos seus agentes. Assim, a manutenção de uma organização militarizada para desempenhar atividades de policiamento consagrada na Constituição Federal de 1988, que resultou da força política dos militares no processo de transição democrática, contribui para frustrar expectativas contidas nessa mesma Constituição acerca da eficiência estatal na provisão do bem coletivo segurança. Por outro lado, é importante ressaltar também que as ações das Forças Armadas na segurança pública via Garantia da Lei e da Ordem (GLO) têm sido constantes, criando problemas para a efetiva separação entre segurança pública e defesa nacional.

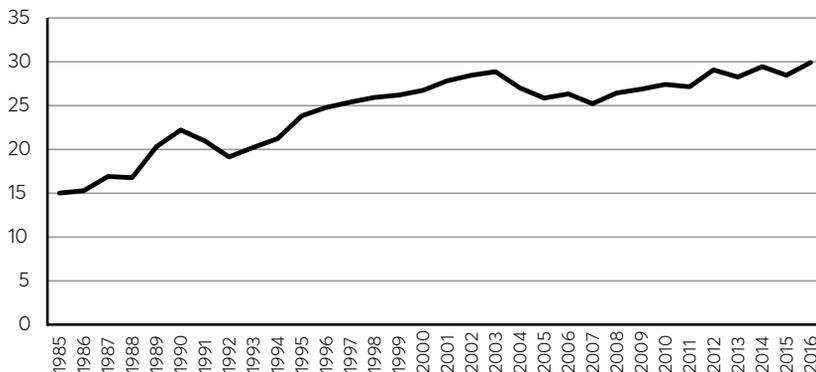
## 1.2. Recrudescimento da criminalidade violenta

Há um incômodo paralelismo histórico entre o período democrático pós-Constituição de 1988 e a deterioração da segurança pública na sociedade brasileira. Foi exatamente ao longo dessas três últimas décadas que os indicadores de criminalidade violenta atingiram patamares sem precedentes na história recente do país.

Utilizaremos como indicador da criminalidade violenta a *taxa de mortes violentas intencionais* (MVI), que corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora. Sendo assim, o indicador MVI representa o total de vítimas de mortes violentas com intencionalidade definida de determinado território.

No Gráfico 1, pode-se observar a trajetória da taxa de MVI no país entre 1985 e 2016. Apesar das oscilações, constata-se nítida tendência de crescimento na incidência do fenômeno, sendo que na segunda metade da década de 1980 a taxa de MVI estava ao redor de 15 vítimas por 100 mil habitantes, alcançando patamar próximo a 30 vítimas por 100 mil habitantes em anos recentes. Em outros termos, houve crescimento de quase 100% na incidência da criminalidade violenta no período analisado no país como um todo. Considerando os números absolutos, saltamos de 19.747 vítimas de mortes violentas intencionais em 1985 para 61.619 vítimas em 2016.

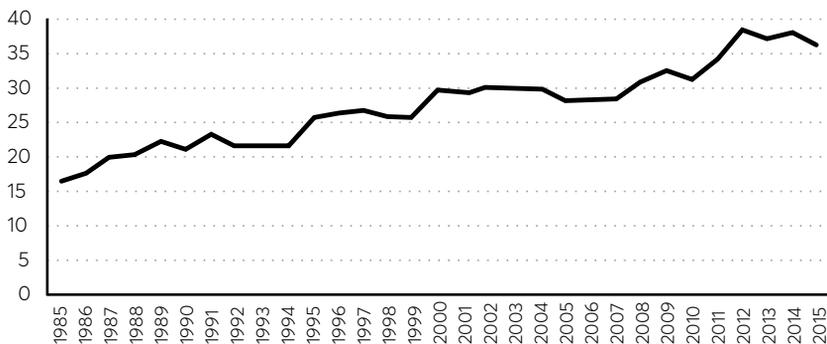
GRÁFICO 1 – TAXA DE MORTES VIOLENTAS INTENCIONAIS NO BRASIL



Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade/DATASUS e Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2017)

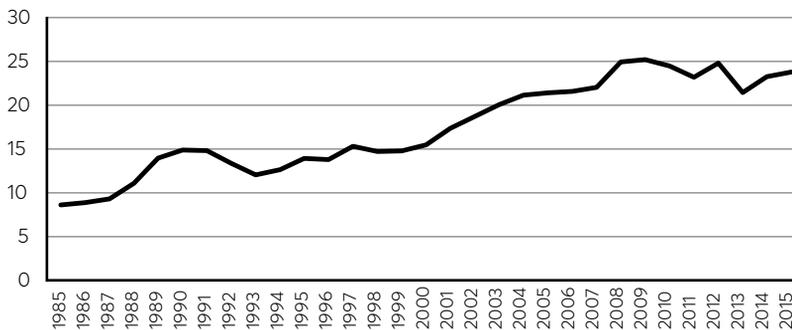
É importante frisar que a deterioração da criminalidade violenta já estava em curso quando da elaboração e promulgação da Constituição de 1988. Entre 1985 e 1990, a taxa de MVI saltou de 15 para 20 vítimas por 100 mil habitantes. Por outro lado, é visível como a partir da segunda metade da década de 1990 a taxa de MVI tende a crescer em ritmo mais acelerado, até 2003, quando então manifesta uma inflexão de queda nos anos seguintes, com posterior retomada da trajetória ascendente a partir de 2008. Essas oscilações estão relacionadas, em boa medida, ao desempenho distinto do fenômeno ao longo desse período nas diversas regiões brasileiras.

GRÁFICO 2 – TAXA DE MORTES VIOLENTAS INTENCIONAIS NA REGIÃO CENTRO-OESTE



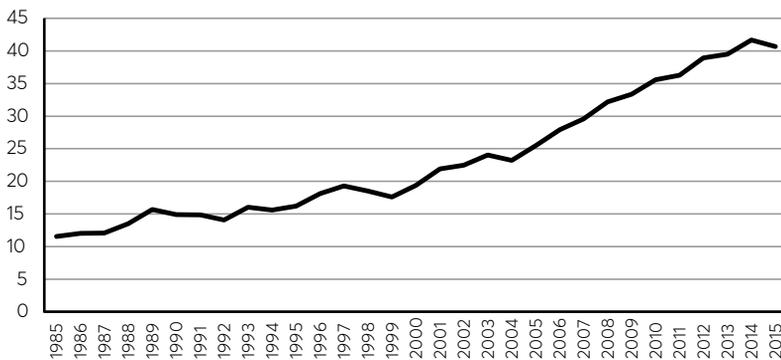
Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade/DATASUS

**GRÁFICO 3 – TAXA DE MORTES VIOLENTAS INTENCIONAIS NA REGIÃO SUL**



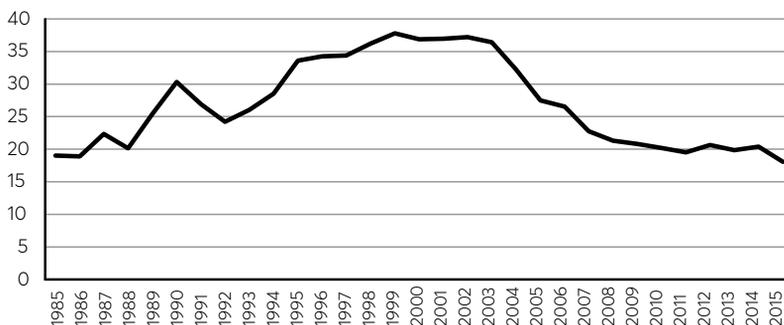
Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade/DATASUS

**GRÁFICO 4 – TAXA DE MORTES VIOLENTAS INTENCIONAIS NA REGIÃO NORDESTE**



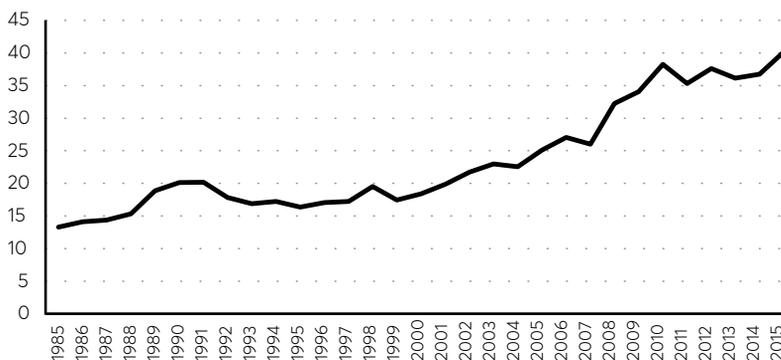
Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade/DATASUS

GRÁFICO 5 – TAXA DE MORTES VIOLENTAS INTENCIONAIS NA REGIÃO SUDESTE



Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade/DATASUS

GRÁFICO 6 – TAXA DE MORTES VIOLENTAS INTENCIONAIS NA REGIÃO NORTE



Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade/DATASUS

É possível identificar padrões distintos na dinâmica da taxa de MVI entre as regiões brasileiras. As Regiões Norte e Nordeste, por exemplo, mantiveram taxas relativamente estáveis até o final da década de 1990, e em patamares inferiores a 20 vítimas por 100 mil habitantes. A partir dos anos 2000, contudo, a incidência da criminalidade violenta cresce rapidamente, praticamente dobrando entre 2000 e 2015. Na Região Centro-Oeste, por sua vez, o fenômeno acentuou-se já na segunda metade da década de 1990, mantendo constância até 2015. A Região Sul é a que manifesta o crescimento mais linear da taxa de MVI desde o início da série histórica, com relativa estabilização a partir de 2007. A Região Sudeste apresenta dinâmica bastante peculiar em compa-

ração com as demais. A taxa de MVI praticamente dobrou entre 1985 e 2003, sendo seguida de longo período de redução bastante expressiva, com a incidência de MVI retornando aos patamares da década de 1980. Em anos recentes, tem-se observado relativa estabilização das mortes violentas intencionais. Esse fenômeno peculiar da Região Sudeste foi capitaneado pelo Estado de São Paulo, que alcançou redução superior a 60% na taxa de MVI entre 2001 e 2016.

A despeito das variações regionais, é fundamental assinalar que a vitimização por MVI apresenta viés de classe, raça, gênero e idade em todo o território nacional. As vítimas são jovens entre 15 e 24 anos de idade, do gênero masculino, negros e residentes em territórios de alta vulnerabilidade social. Além disso, a arma de fogo é o principal instrumento perpetrador da violência, que não se restringe mais aos grandes centros urbanos, afetando também as cidades de pequeno e médio porte no interior do país.

Os fatores sociais que estão relacionados à dinâmica ascendente da criminalidade violenta nesse período são variados. Deve-se considerar, a princípio, que a violência é traço constitutivo da história do país, precedendo e ultrapassando os regimes políticos autoritários. É uma marca das relações de poder impingidas pelo Estado contra o segmento mais empobrecido da população. Além disso, a violência opera como uma moralidade que legitima o uso da força física enquanto recurso de resolução de conflitos cotidianos. Para além desse traço histórico e geral, nota-se que há uma nítida associação das mortes violentas, em especial os homicídios, com processos de urbanização desordenada, segregação espacial e exclusão social. Além disso, não se deve ignorar o fato de que parte relevante dos homicídios está relacionada a conflitos engendrados no mercado das drogas ilícitas. Jovens residentes em territórios de maior vulnerabilidade social, agrupados em gangues ou em facções criminosas, tornaram-se protagonistas da violência resultante desse mercado ilegal. E a tática do confronto adotado pelas organizações policiais para lidar com essa situação também alimenta o ciclo vicioso da violência.

### 1.3. Pacto federativo e política de segurança pública

O recrudescimento da criminalidade violenta na sociedade brasileira forçou a inserção da segurança pública na agenda das políticas públicas tanto dos governos estaduais quanto do governo federal e mesmo de governos municipais. A sucessão interminável de eventos criminais noticiados pelos meios de comunicação de massa e a conseqüente intensificação do sentimento de insegurança nas principais cidades do país induziram a reação dos governantes e das autoridades policiais. As políticas públicas de controle da criminalidade, ou, em outros termos, as políticas de segurança pública passam a compor o cenário da gestão governamental, reivindicando atenção

em moldes similares às políticas sociais convencionais, em especial saúde, educação e assistência social. Campanhas eleitorais para os executivos municipais, estaduais e federal incorporam o tema da segurança pública, que também passa a ser um dos eixos norteadores da eleição de vereadores, deputados estaduais e federais.

Esse processo não transcorre de forma linear no tempo e nem mesmo se manifesta de modo homogêneo no território nacional. Há conjunturas caracterizadas por avanços na formulação e implementação de políticas de segurança pública, sendo sucedidas por conjunturas de nítido retrocesso. Em algumas unidades da federação identificam-se esforços de governadores na priorização política do tema, ao passo que em outras a omissão do executivo estadual é peremptória e inabalável. Além disso, a participação da União e dos municípios na formulação e implementação de políticas de segurança pública tem se caracterizado pela incipiência e irregularidade.

A divisão de responsabilidades entre União, Estados e municípios na provisão da segurança pública prevista pela Constituição de 1988 é basicamente a mesma que tem vigorado desde a proclamação da República. Cabe às polícias estaduais, e consequentemente ao Executivo estadual, a tarefa principal de prevenção e repressão ao crime. E isso se deve ao fato de que quase a totalidade dos crimes presentes no Código Penal e que ocorrem no cotidiano dos espaços urbanos e rurais estão sob a vigilância e investigação das polícias militar e civil. Essa preponderância estadual na segurança pública é reforçada pelas estruturas do Judiciário, do Ministério Público e do sistema prisional. As instâncias processantes e judicantes dos crimes são os tribunais e os juízes de Direito dos Estados, assim como o Ministério Público e promotores de justiça, sem desconsiderar a previsão da existência dos Tribunais Regionais Federais e do Ministério Público Federal. A Constituição de 1988 não normatiza o sistema prisional. Conforme estabelecido pela Lei de Execução Penal, de 1984, contudo, cabe aos Estados a garantia do cumprimento da pena, estando prevista a organização de um sistema penitenciário federal.

A União tem funções importantes, mas de caráter subsidiário, focando no patrulhamento das rodovias federais, na vigilância das fronteiras nacionais e na investigação de crimes de repercussão interestadual e internacional, assim como de crimes contra o patrimônio da União. E o município é praticamente negligenciado na provisão da segurança pública. A Constituição Federal estabelece apenas a possibilidade desse ente federado formar suas Guardas Municipais, com atribuições restritas à vigilância e proteção dos equipamentos públicos. Aos municípios também não é permitido atuar no sistema prisional. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), contudo, atribuiu aos municípios a tarefa de acompanhar as medidas socioeducativas em meio aberto.

Essa divisão tão díspar de atribuições impactou em boa medida a implementação

de políticas públicas de controle da criminalidade na sociedade brasileira nas décadas posteriores. Quando nos referimos às políticas de segurança pública nas últimas três décadas, estamos nos referindo principalmente à atuação dos Executivos estaduais.

É fato que, mesmo antes da Constituição de 1988, pode-se identificar a incorporação da segurança pública na agenda de alguns governos estaduais. Na primeira metade da década de 1980, os governos Brizola, no Rio de Janeiro, e Franco Montoro, em São Paulo, são exemplares nesse sentido. É um período caracterizado pelo acelerado crescimento das taxas de homicídios em ambos os Estados, especialmente em suas capitais.

No restante da federação, somente nas décadas seguintes, principalmente a partir dos anos 2000, é disseminada a representação de que os governadores deveriam ser mais ativos no encaminhamento de soluções para o problema. Surgem planos estratégicos de segurança pública, com destaque para os Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco. São implementados programas e projetos focados no enfrentamento de fatores de risco da criminalidade, como o incremento considerável de apreensão de armas de fogo priorizada em São Paulo, a implantação de mecanismos de integração entre Polícia Militar e Polícia Civil em Minas Gerais, a implementação do abrangente programa *Pacto pela Vida* em Pernambuco e a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. Em anos recentes, os Estados do Espírito Santo e do Ceará se incorporam a esse seletivo grupo que contempla a implementação de ações de prevenção e repressão à criminalidade numa perspectiva técnica, combinando planejamento, monitoramento e avaliação de resultados.

Nas demais unidades da federação, a política de segurança pública caracteriza-se por intervenções governamentais espasmódicas, meramente reativas, direcionadas para a solução imediata de crises que assolam periodicamente o setor. Enquadra-se nessa categorização a ocorrência de um crime violento que tenha provocado grande clamor popular e a denúncia pública de atos de arbitrariedade e de corrupção policial, além de desafios explícitos às instituições estatais por parte de grupos criminosos organizados, como também rebeliões em presídios. Os executivos estaduais reagem a tais crises adotando medidas costumeiras, como contratação de novos policiais, compra de armamentos e de viaturas, criação de delegacias especializadas, reforma de presídios e aumento do número de aprisionamentos e apreensão de drogas ilícitas pela polícia. Em outras palavras, trata-se de mero gerenciamento de crises.

Essa racionalidade gerencial reativa está sendo retomada inclusive pelos Estados que haviam formulado planejamentos estratégicos para o enfrentamento do problema na década anterior. As políticas de segurança pública referenciais adotadas por Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco apresentam nítida descontinuidade de implementação no momento em que alcançamos a terceira década da Constituição de 1988.

No que diz respeito ao Executivo federal, o ano de 2001 constitui o ponto de inflexão em uma trajetória histórica anterior pautada pela completa omissão. A primeira década pós-Constituição de 1988 foi caracterizada pela ausência da segurança pública na agenda da União. Priorizou-se a formulação de uma política nacional de direitos humanos, na qual estavam inseridas menções ao tema do controle da criminalidade. A prioridade, contudo, era o controle da violência por parte das polícias brasileiras. A criação de um órgão no Ministério da Justiça para cuidar da política nacional de segurança pública ocorreu apenas em 1997, qual seja, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

Já o primeiro plano nacional de segurança pública é lançado apenas em 2001, durante o segundo governo Fernando Henrique Cardoso. O plano institui o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), de modo que o governo federal passa a alocar recursos orçamentários e financeiros a serem posteriormente repassados aos Estados mediante submissão de projetos junto à SENASP. Diretrizes nacionais para a política de controle da criminalidade são pela primeira vez formuladas e definem os critérios a serem utilizados pela SENASP na avaliação dos projetos estaduais. Entre 2003 e 2010, dois outros planos nacionais são formulados, ambos no governo Lula. No primeiro deles, em 2003, é instituída a diretriz do sistema único de segurança pública (SUSP) inspirada na política sistêmica da saúde. Diferentemente desta, porém, o SUSP não tinha *status legal*, funcionando apenas como um conjunto de medidas de integração das organizações do sistema de segurança pública e justiça criminal que foram sugeridas aos governos estaduais. Permaneceu o mecanismo de financiamento de projetos por parte do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Em 2007, no segundo governo Lula, é lançado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), caracterizando-se pela ênfase no financiamento de projetos de prevenção social da criminalidade. Houve grande destaque também da formação policial com a criação da Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública (RENAESP).

Entre 2011 e 2016, nos governos Dilma Rousseff, a segurança pública não é mais inserida na agenda nacional. Nenhuma política para o setor foi formulada no período, prevalecendo a rotina de repasses de recursos financeiros aos Estados e municípios mediante submissão de projetos. O governo Michel Temer, por sua vez, sob a pressão das rebeliões que deixaram mais de 130 detentos mortos em presídios dos Estados do Norte e Nordeste em janeiro de 2017, lançou plano de ações para a segurança pública com ênfase na abertura de novas vagas para o sistema prisional.

Esse breve relato histórico evidencia que, ao longo das três décadas pós-Constituição de 1988, apenas entre 2000 e 2010 houve a formulação e implementação de

políticas nacionais de segurança pública. A descontinuidade é também característica marcante da atuação do Executivo federal na provisão desse bem coletivo.

No que concerne ao âmbito municipal, as restrições constitucionais não inviabilizaram modesta participação desse ente federado nas políticas de segurança pública. É prática recorrente, mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988, as prefeituras se responsabilizarem pelos gastos de custeio das unidades policiais, prisionais e judiciais instaladas nos municípios. Isso se manteve nas últimas décadas. Contudo, a partir dos anos 2000 identifica-se a formulação e implementação de políticas municipais de segurança pública em diversas unidades da federação, com os executivos locais adotando ações de prevenção social e controle da criminalidade mediante a utilização de recursos humanos e materiais próprios. A criação de secretarias municipais de segurança pública tornou-se fenômeno recorrente.

As guardas municipais também ocuparam espaço institucional para além da proteção patrimonial. Passaram a atuar na preservação ambiental, no cumprimento dos ordenamentos urbanos, na prevenção da violência doméstica, na prevenção da violência escolar, na fiscalização do trânsito e, mais recentemente, no patrulhamento ostensivo com vistas à prevenção criminal. Esta última atividade, inclusive, tem suscitado polêmicas com lideranças das polícias militares que reivindicam o monopólio da atribuição. A despeito das resistências, está em vigor a Lei Federal n. 13.022/2014, denominada Estatuto Nacional das Guardas Municipais, que contempla a prerrogativa dessas organizações atuarem no policiamento ostensivo conforme especificado nos incisos III e IV do art. 5º, quais sejam, *atuar, preventiva e permanentemente, no território do município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais; e colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social*. As guardas municipais estão se transformando, ou querendo se transformar, em polícias municipais.

## 2. A SEGURANÇA PÚBLICA COMO ÁREA DO CONHECIMENTO

As mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 na área de segurança, o recrudescimento da criminalidade violenta e a inserção da segurança pública na agenda das políticas públicas dos governos foram acompanhados da constituição de uma área acadêmica interdisciplinar voltada para a produção de conhecimento sobre o crime, a polícia, a justiça criminal, as unidades prisionais/socioeducativas e as políticas públicas correlatas. Atualmente essa área está em processo de organização institucional na graduação e pós-graduação brasileira sob o nome de “Segurança Pública” ou “Criminologia e Segurança Pública” (BEATO, 2010).

O levantamento sobre a produção de conhecimento na área que apresentamos a seguir tem por base trabalhos de revisão anteriormente realizados e algumas informações relativas a uma revisão bibliográfica que estamos efetuando sobre as publicações a respeito de segurança e justiça criminal disseminadas em periódicos no período entre 2000 a 2016<sup>2</sup>.

### 2.1. A produção acadêmica entre 1988 e 1999

Os levantamentos bibliográficos realizados por Adorno (1993), Zaluar (1999) e Kant de Lima et al. (2000) mostram que o tema das instituições e o tema das políticas públicas de segurança e justiça criminal ocupam um espaço importante na produção brasileira sobre violência, crime e segurança pública desde a década de 1970, quando os primeiros estudos foram desenvolvidos. O tema das instituições, por exemplo, foi objeto de reflexão de quase 1/3 dos trabalhos sobre crime e violência publicados entre 1974 e 1998 e resenhados por Zaluar (1999). Dois fatores influenciaram o interesse e a agenda de pesquisa dos cientistas sociais sobre instituições e políticas de segurança e justiça a partir do final da década de 1980: o crescimento da criminalidade violenta nos grandes centros urbanos, que chama a atenção dos pesquisadores para o papel das instituições e políticas públicas de contenção do crime; e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que afirmou o primado dos direitos humanos e distinguiu segurança pública de segurança nacional, mas pouco inovou na área do policiamento público e da justiça criminal, como destacado na primeira parte deste capítulo.

Em relação às instituições, a preocupação mais geral dos cientistas sociais no contexto posterior a 1988 foi mostrar e explicar o distanciamento das práticas policiais, da justiça criminal e do sistema prisional dos valores e normas consagradas na Constituição Federal de 1988 e nas leis penais. A instituição mais estudada foi a polícia. Na revisão de Zaluar (1999), por exemplo, a polícia foi o foco de mais da metade dos trabalhos que estudaram as instituições brasileiras encarregadas de combater o crime e manter a ordem. Na esteira da etnografia pioneira realizada por Paixão (1982) na Polícia Civil da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que revelou a discricionariedade do trabalho policial e a existência de uma lógica em uso que orienta comportamentos à revelia das regras formais, vários estudos discutiram a cultura policial, a discriminação social, a violência e a corrupção dos policiais (PAIXÃO, 1988; PINHEIRO, 1991; MINGARDI, 1992; CALDEIRA, 1992; KAHN, 1993; CANO, 1997; MISSE, 1997; BRETAS, 1997; SOARES et al., 1996; MUNIZ et al. 1999; dentre outros).

2 A metodologia utilizada nesse levantamento e a análise completa do material coletado serão tratadas em artigo específico.

O *modus operandi* do sistema de justiça criminal brasileiro e o distanciamento das suas práticas em relação aos códigos legais também foi objeto de estudos importantes. É o caso do realizado por Misse (1999) sobre os mecanismos pelos quais certos grupos sociais e comportamentos são sancionados pelo Estado enquanto outros não; por Kant de Lima (1995) sobre as características inquisitoriais e hierárquicas do sistema de justiça criminal e da cultura jurídica brasileira herdadas do colonialismo português e distantes dos modelos democráticos, republicanos e igualitários de administração de conflitos; e dos estudos sobre a administração da justiça criminal que mostram como o seu funcionamento é permeado por uma lógica instrumental que se distancia dos parâmetros legais estabelecidos (SAPORI, 1995) e por filtragens variadas que geram um sistema ineficiente e injusto (ADORNO, 1994 e 1995; VARGAS, 1999).

As prisões também foram objeto de vários estudos, especialmente na virada da década de 1980. Ao lado da discussão sobre as desigualdades geradas pelo funcionamento enviesado do sistema de justiça criminal e por leis como as que garantem prisão especial para quem tem curso superior, os trabalhos analisaram as características das políticas públicas penitenciárias, a superlotação, as dificuldades de gestão das unidades prisionais, as violações de direitos humanos, a ineficiência do Judiciário e a fundação das primeiras organizações criminosas no interior dos presídios (PAIXÃO, 1987b e 1991; COELHO, 1987 e 1988; ADORNO, 1991; LEMGRUBER, 1996; SALLA, 1997; KAHN, 1998a; dentre outros).

Do lado das políticas públicas, a produção foi bem mais modesta. Como notaram Kant de Lima et al. (2000, p. 55), até o ano 2000 essa temática ainda não tinha se consolidado como uma área de pesquisa própria, ao contrário do que ocorreu com a temática das instituições de segurança e justiça e outras relativas à violência e ao crime. Predominam no período análises mais prescritivas sobre políticas públicas que deveriam ser adotadas para lidar com o problema da criminalidade do que empíricas sobre a avaliação de casos concretos ou sobre a (in)ação dos atores políticos na formulação e implementação de programas e projetos de segurança pública nos âmbitos municipal, estadual e federal.

No final da década de 1980, um debate público importante ocorreu em torno do paradigma de política a ser adotada para lidar com o crescimento da criminalidade: o da *justiça distributiva*, que preconiza intervenção na área social para atacar os problemas da pobreza e da desigualdade, que supostamente criariam condições propícias para o crime; e o da *justiça retributiva*, que defende a importância de um aparato de segurança e justiça capaz de administrar punições e dissuadir o comportamento criminoso. Uma das contribuições mais importantes para esse debate foi dada por Coelho (1988). Segundo ele, investir no sistema de justiça criminal seria um meio mais eficaz

de controlar a criminalidade do que investir em políticas socioeconômicas, que deveriam ser priorizadas independentemente dos níveis de criminalidade.

No decorrer da década de 1990, a autonomia institucional da política de segurança pública foi reconhecida e o debate público desenvolveu-se não mais em torno da sua importância e sim do seu formato. De um lado estavam atores políticos que defendiam políticas repressivas duras e a militarização da segurança pública; de outro os que defendiam reformas na polícia e a incorporação dos direitos humanos em suas práticas. Essas duas concepções de segurança pública vão se alternar em políticas implementadas em estados como São Paulo e Rio de Janeiro, onde serão objeto de estudos. As políticas duras e a militarização da segurança pública, que vinham sendo criticadas desde os anos 80 por acadêmicos como Pinheiro (1983), terão seus efeitos perversos em termos de violações de direitos humanos e produção de ciclos de violência analisados por autores como Caldeira (1992), Soares et al. (1996) e Cano (1997). Vários outros cientistas sociais vão se engajar na defesa de políticas públicas de segurança que sejam ao mesmo tempo eficientes na contenção da criminalidade e respeitosas dos direitos humanos. Para isso vão defender medidas como reformas nas polícias e nas prisões; a construção de um sistema de indicadores para monitorar dinâmicas criminais e orientar a alocação de recursos; e o investimento em articulações multi-institucionais entre agências estatais e com a sociedade civil (SOARES et al., 1996; PAIXÃO & BEATO, 1997; ADORNO, 1998; PIQUET CARNEIRO et al. 1998; KAHN, 1998b; BEATO, 1999; SOARES & SENTO-SÉ, 1999; dentre outros).

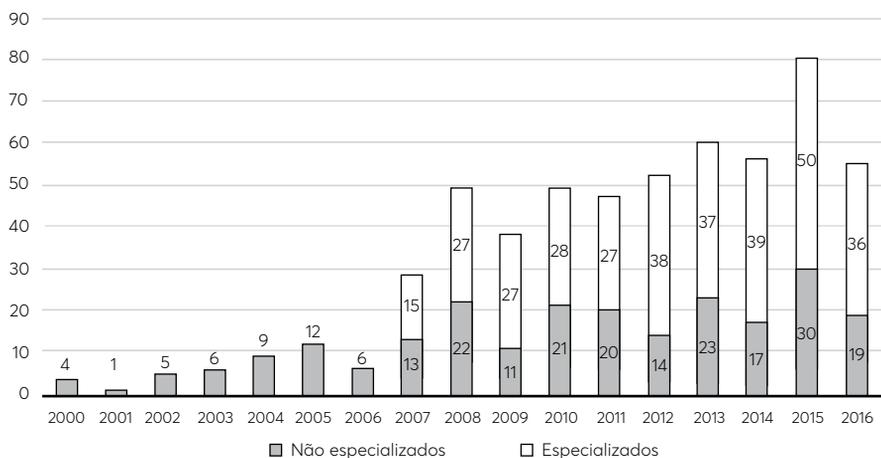
A produção acadêmica sobre segurança pública chega ao final dos anos 1990 com um acervo considerável de pesquisas sobre as instituições de segurança e justiça criminal, especialmente a polícia, e um número crescente de trabalhos sobre políticas públicas de segurança. Como será mostrado na sequência, essa produção continuará se expandindo nas décadas seguintes, consolidando-se na segunda metade da década de 2000 com a criação de revistas especializadas no tema. Interligada a essa expansão ocorre um maior engajamento de cientistas sociais na formulação, avaliação e gestão de políticas públicas de segurança e justiça criminal nas esferas municipal, estadual e federal. Em aliança com operadores do setor de segurança pública, esses cientistas sociais irão mobilizar o conhecimento acumulado no campo científico para tentar viabilizar a modernização do setor de segurança e justiça criminal no Brasil. Esse processo de convergência nacional entre espaços acadêmicos e arenas de políticas públicas nos anos 2000 resultará na formação do que Vasconcelos (2017) chamou de “o campo da segurança pública”, isto é, um campo no qual profissionais do sistema de segurança e justiça criminal, pesquisadores e ativistas se alinham em *comunidades epistêmicas* (HAAS, 1992) com conhecimentos, competências e legitimidade para reivindicar políticas na área de segurança.

## 2.2. A produção acadêmica em periódicos entre 2000 e 2016

A revisão bibliográfica realizada por Campos e Alvarez (2017) nos periódicos *Qualis A1* da área de sociologia indica que, entre 2000 e 2016, as instituições e políticas públicas de segurança e justiça criminal tornaram-se as temáticas mais pesquisadas dentro da Sociologia da Violência. Dos 196 artigos levantados pelos autores, 43% foram classificados dentro do que eles chamaram de “políticas públicas de segurança”, superando assim os artigos sobre “sociologia da punição” (41%) e sobre “violência e sociabilidades” (16%).

Os dados de Campos e Alvarez (2017) apontam para a consolidação da segurança pública como área do conhecimento e são convergentes com um levantamento bem mais amplo realizado por nós sobre a produção em periódicos especializados (seis revistas) e não especializados classificados nos estratos superiores do *Qualis Periódico/2015* (A1, A2 ou B1) em pelo menos duas das três áreas das ciências sociais (49 revistas). Esse levantamento amplo indica que entre 2000 e 2016 foram publicados 557 artigos acadêmicos sobre instituições, profissionais e/ou políticas públicas de segurança e justiça criminal. Não é possível saber o quanto essa produção cresceu na comparação com o período entre 1988 e 1999 porque os levantamentos bibliográficos anteriores a 2000 adotaram recortes metodológicos e temáticos distintos do utilizado no nosso levantamento. De qualquer forma, os dados não deixam dúvidas quanto a um crescimento contínuo e expressivo do número de artigos, indicativo da robustez da área de estudos sobre segurança pública.

GRÁFICO 7 – ARTIGOS SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA CRIMINAL (2000 A 2016)



O Gráfico 7 indica que a área se consolida a partir de 2007 com a criação de periódicos especializados. O marco dessa consolidação é a criação da *Revista Brasileira de Segurança Pública* (2007), editada por um importante *think tank* da área, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Na sequência, foram criadas as seguintes revistas: *Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* (2008), vinculada ao Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU) e ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ; *Revista Brasileira de Estudos em Segurança Pública* (2008), ligada à Academia de Polícia Militar do Estado de Goiás (2008); *LEVS – Revista do Laboratório de Estudos da Violência e Segurança* (2008), da UNESP de Marília; *Sistema Penal & Violência* (2009), editada pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da PUC-RS<sup>3</sup>; e a *Revista Brasileira de Ciências Policiais* (2010), vinculada à Academia Nacional de Polícia da Polícia Federal. Com a criação desses canais de divulgação, a quantidade de publicações muda de patamar, e as revistas especializadas passam a concentrar a maior parte da produção sobre segurança pública. A despeito do volume dessas publicações, nota-se também um crescimento das publicações sobre segurança pública nas revistas não especializadas posicionadas nos estratos superiores do Qualis Periódico.

O Gráfico 8 mostra as instituições mais abordadas nos 557 artigos publicados entre 2000 e 2016. Assim como ocorreu entre 1988 e 1999, as organizações de policiamento foram as mais estudadas (50% dos artigos)<sup>4</sup>. A discricionariedade do mandato, o abuso e o controle da autoridade policial (MACHADO & NORONHA, 2002; MUNIZ & SILVA, 2010; OLIVEIRA, 2010; TRINDADE & PORTO, 2011; PINHEIRO, 2013; dentre outros), assim como a cultura ocupacional, a formação, o treinamento e a profissionalização da polícia (ALBUQUERQUE & MACHADO, 2001; PONCIONI, 2005; RUDNICKI, 2008; BATTIBUGLI, 2009; PINC, 2009; BATTIUCCI, 2011; LOPES et al., 2016; SCHABBACH, 2016; dentre outros) continuaram no centro das preocupações dos cientistas sociais. A esses estudos se somaram outros sobre filosofias e estratégias de policiamento e seu impacto na redução do crime (BELLI, 2000; COSTA, 2005; 2014; BEATO et al., 2008; dentre outros). Destaque aqui para o policiamento implementado pelas Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro, que atraiu a atenção de muitos pesquisadores (LEITE, 2012; BARBOSA, 2012; MUNIZ

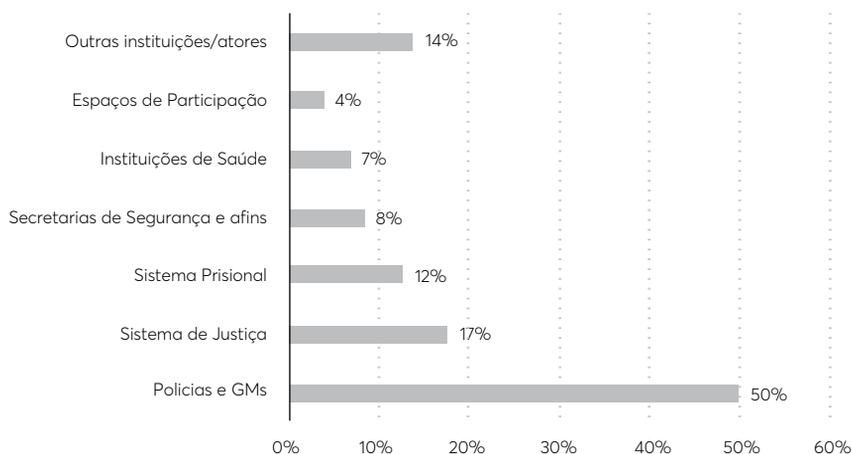
3 A revista foi extinta no final de 2016.

4 Excluem-se aqui os artigos que tratam especificamente do Inquérito Policial conduzido pela Polícia Civil, que foram contabilizados na categoria “Sistema de Justiça”. Isso porque o Inquérito é um dispositivo ambíguo no qual a polícia desempenha tanto o papel de investigação – atividade tipicamente policial – quanto de instrução do processo penal para formação da culpa a ser aceita ou não pelo Ministério Público – atividade tipicamente judiciária.

& MELLO, 2015; dentre outros). Da mesma forma, os serviços prestados pela polícia no atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica foi objeto de muitas investigações (RIFIOTIS, 2004; PASINATO, 2010; NOBRE & BARREIRA, 2008; dentre outros). Por fim, a imagem e a legitimidade da polícia (SILVA & BEATO, 2013; ZANETIC et al., 2016) também foram analisadas nesse período, assim como a vitimização e a saúde física e mental de policiais (MINAYO & SOUZA, 2007; OLIVEIRA & SANTOS, 2010; SOUZA et al., 2012; dentre outros).

A conclusão mais geral que emerge desses estudos é a de que o sistema policial estabelecido pela Constituição de 1988 é anacrônico e ineficiente, inspirando pouca confiança na população. As polícias possuem baixa capacidade de prevenir e reprimir o crime, apresentam índices elevados de letalidade e vitimização policial, são pouco transparentes e são avessas à prestação de contas e tentativas de mudanças em suas práticas. Em suma, os estudos apontam que a Constituição de 1988 não foi capaz de induzir mudanças efetivas na atuação das organizações policiais, que mantiveram práticas e representações inadequadas à institucionalidade democrática. Essa é a razão pela qual o debate sobre a governança e a reforma das polícias tornou-se uma constante no período (BRASIL & ABREU, 2002; MEDEIROS, 2004; COSTA, 2008; MIRANDA et al., 2008; SAPORI & ANDRADE, 2008; PROENÇA JR. et al., 2009; TEIXEIRA, 2013; BEATO & RIBEIRO, 2016).

GRÁFICO 8 – INSTITUIÇÕES ANALISADAS NOS 557 ARTIGOS (2000 A 2016)



Nota: A classificação não é mutuamente excludente, pois um artigo pode tratar de duas ou mais instituições.

A categoria Sistema de Justiça reúne os artigos que analisam o Sistema de Justiça Criminal e a inter-relação das organizações que o compõem – polícias e guardas municipais, Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário e unidades prisionais (17% do total). Uma parte desses trabalhos contém diagnósticos mais gerais acerca do funcionamento e das respostas dadas pelo Sistema de Justiça Criminal ao crescimento da criminalidade (ADORNO, 2002; MINGARDI, 2007; LIMA, 2008; SINHORETTO, 2014; dentre outros). Outra parte traz estudos específicos sobre as dimensões e fatores que afetam a eficiência e efetividade da justiça criminal – os denominados estudos sobre fluxo (ADORNO & PASINATO, 2007; RIBEIRO, 2010; COSTA, 2015a; dentre outros). O diagnóstico presente na literatura produzida nos anos 1990 é reafirmado por esses trabalhos, que apontam para a frouxa articulação das organizações que compõem o Sistema de Justiça Criminal e para a sua ineficiência e inefetividade no sentenciamento de crimes. Uma descoberta importante desses estudos é que o maior gargalo no fluxo da justiça criminal encontra-se na passagem da fase policial para a fase judicial, isto é, durante o processo de confecção do inquérito policial. Essa é uma das razões pela qual esse dispositivo foi objeto de vários estudos críticos que o consideram um ato inquisitorial que confere grande poder aos delegados de polícia, que acabam tendo papel decisivo no processo legal de incriminação (MISSE, 2010; RATTON et al., 2011; VARGAS & RODRIGUES, 2011; dentre outros). O desempenho dos Juizados Especiais Criminais (JECrims), criados em 1995, também foi objeto de análises críticas que apontam para as dificuldades enfrentadas por esses órgãos em atender às expectativas de uma justiça menos punitiva e mais democrática, eficiente e efetiva no sentenciamento dos crimes de menor potencial ofensivo (AZEVEDO, 2011; BATTUCCI et al., 2010). Destacam-se também aqui os estudos focados no processamento de casos de violência contra a mulher (CAMPOS, 2003; DEBERT & OLIVEIRA, 2007; BRAGAGNOLO et al., 2015; dentre outros).

Os artigos que tratam das instituições prisionais e suas práticas correspondem a 12% do total. Eles incluem estudos sobre políticas públicas penitenciárias, o crescimento do encarceramento e suas consequências sobre o crime (SALLA, 2007; NADANOVSKY, 2009; CRUZ et al., 2013; MONTEIRO & CARDOSO, 2013; SINHORETTO, 2013; AZEVEDO, 2015; dentre outros); sobre as condições precárias das prisões, a organização do crime em seu interior, as rebeliões e as estratégias usadas pelo Estado para gerir a ordem no interior do sistema prisional (ADORNO & SALLA, 2007; SALLA, 2006 e 2007; LESSING, 2008; BATISTA, 2009; DIAS, 2011; dentre outros); sobre as condições de saúde de presos (SÁNCHEZ et al., 2007) e sobre a identidade e as condições de trabalho dos agentes responsáveis pela sua guarda (LOURENÇO, 2010; MORAES, 2013). Com exceção do tema do aumento do encarceramento e seu impacto na criminalidade,

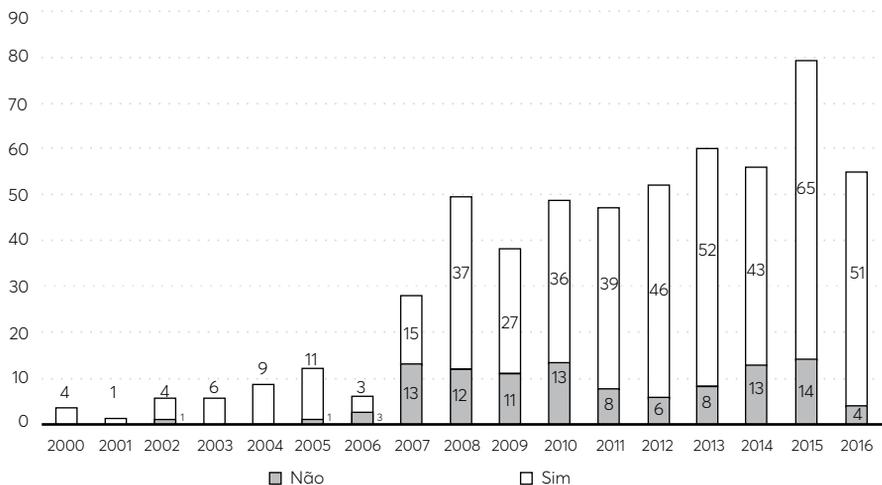
que se tornou mais premente a partir da década de 2000, os demais estão em linha de continuidade com os já estudados pela literatura na virada da década de 1980 e durante a década de 1990. O diagnóstico geral de incapacidade de o Estado gerir a massa carcerária e violações de direitos fundamentais também é semelhante, indicando assim uma realidade que não se alterou após a Constituição de 1988.

Além das instituições de segurança e justiça criminal propriamente ditas, encontramos estudos em instituições pouco notadas nos levantamentos bibliográficos anteriores. Cerca de 7% do total de artigos coletados eram estudos em instituições de saúde sobre violência doméstica (SCHRAIBER, 2000; MOURA & REICHENHEIM, 2005; dentre outros). Espaços de participação, debate e deliberação na área de segurança pública, por sua vez, foram estudados em 4% dos artigos (GALDEANO, 2010; RIBEIRO & TEODÓSIO, 2011; BUENO et al., 2016; dentre outros). Também encontramos artigos sobre instituições e atores relevantes na área de segurança que não se enquadram em nenhuma das categorias descritas anteriormente (14% do total). É o caso daqueles que estudaram o modo como a mídia cobre e influencia as respostas estatais ao crime (CAMPOS, 2009; PORTO, 2009; ALMENDRA & MORAES, 2012); a atuação do Legislativo em matéria criminal (AZEVEDO, 2008; LOWENKRON, 2013; CAMPOS, 2014; dentre outros); e o envolvimento de militares das Forças Armadas em atividades de segurança pública (ZAVERRUCHA, 2000; MUNIZ & PROENÇA JR., 2007); o papel das escolas na redução da violência escolar (GONÇALVES & SPOSITO, 2002; MIRA & PAULY, 2015); e o fenômeno da segurança privada (HUGGINS, 2000; LOPES, 2013 e 2015; ZANETIC, 2009 e 2013).

Por fim, 8% dos artigos coletados analisam as ações de órgãos responsáveis pelo planejamento, fomento e coordenação de políticas de segurança pública nos três níveis da federação (ADORNO, 2003; CERQUEIRA & LOBÃO, 2004; SOARES, 2007; RATTON et al., 2014; SANTOS et al., 2015; COSTA, 2015b; MOURA, 2012; ZAVERRUCHA & NÓBREGA JR., 2015; dentre outros). Esses artigos nos levam à temática das políticas públicas de segurança, aqui entendidas como as diretrizes e ações estratégicas ou operacionais empreendidas por agentes estatais que agem intencionalmente para enfrentar o problema da criminalidade e da insegurança pública.

Os trabalhos sobre políticas públicas de segurança e justiça criminal ganham relevância à medida que aumenta o protagonismo dos governos na área de segurança pública. Uma caracterização geral dessa produção pode ser obtida se olharmos o número de artigos que abordam políticas públicas (Gráfico 9) e para o foco analítico desses trabalhos – se descrições institucionais e/ou históricas da ação do Estado na área ou se voltados para o entendimento de uma ou mais fases do ciclo da política pública: formação da agenda, formulação, implementação e/ou avaliação (Tabela 1).

GRÁFICO 9 – ARTIGOS QUE ABORDAM POLÍTICAS PÚBLICAS (N=557) (2000 A 2016)



Há um importante crescimento da análise de políticas públicas (APPs) sobre segurança e justiça criminal nos últimos 17 anos. Além do aumento constante de publicações observado anteriormente, podemos notar no Gráfico 9 um aumento das APPs. Até o ano de 2006, a produção ainda se mantém em patamares consideravelmente baixos, sendo difícil perceber mudanças ou permanências muito claras. Antes disso, inclusive, como já havia sido apontado no trabalho de Kant de Lima et al. (2000), a participação das políticas públicas nos artigos da área de segurança pública e justiça criminal era bastante incipiente. A partir de 2007, esse montante se solidifica, com ao menos 30 artigos sendo publicados, anualmente, com esse perfil. Em 2015, esse montante atinge cerca de 80 artigos. Nota-se também que, enquanto os artigos que realizam APPs crescem de forma constante, os artigos que fazem outro tipo de análise se mantêm em um patamar estável. Isso demonstra uma preocupação cada vez mais sólida dos pesquisadores da área em retratar, analisar e avaliar as políticas públicas de segurança e justiça criminal.

A grande maioria dos trabalhos concentra-se na descrição/histórico das políticas (15,8%) ou faz algum tipo de avaliação (62,3%), como vemos na Tabela 1. O tipo de avaliação mais realizada nos artigos é a de implementação. As avaliações de impacto (6,1%), desempenho (4,3%) e de outro tipo (5%) são pouco frequentes. Também são pouco frequentes as análises interessadas no processo de formação de agenda (2,9%) e formulação das políticas de segurança e justiça criminal (3,8%).

**TABELA 1 – TIPO DE ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA NOS ARTIGOS PUBLICADOS  
(2000 A 2016)**

	Nº	%
Avaliação	347	62,3
Avaliação de implementação	261	46,9
Avaliação de impacto	34	6,1
Avaliação de desempenho	24	4,3
Avaliação outra	28	5,0
Descrição/histórico	88	15,8
Formulação	21	3,8
Agenda	16	2,9
Outro tipo de análise	230	41,3
Total	557	100,0

Nota: A classificação não é mutuamente excludente, pois um artigo pode tratar de duas ou mais fases.

Esses dados precisam ser analisados com mais profundidade, mas parecem sinalizar que, apesar do avanço acadêmico no estudo das políticas públicas, ainda há importantes lacunas a serem preenchidas. Avaliações de impacto e avaliações de desempenho, que geralmente demandam desenhos de pesquisa mais sofisticados para assegurar o controle de variáveis, ainda são relativamente raras. A explicação mais imediata para essa realidade certamente está na persistente escassez de dados confiáveis e válidos na área de segurança pública, pré-requisitos para estudos avaliativos mais complexos. Essa carência, por sua vez, está relacionada a um fenômeno político mais amplo presente em outras áreas de políticas públicas: a fragilidade da prestação de contas e a ausência de uma visão gerencial por parte dos agentes públicos, em geral pouco adeptos da filosofia da política pública baseada em evidências. Os poucos estudos sobre formação de agenda e formulação de políticas também apontam para lacunas importantes. Os cientistas políticos costumam ter particular interesse por essas fases, podendo aqui contribuir mais ativamente para o avanço do conhecimento sobre políticas públicas de segurança e justiça criminal.

## CONCLUSÃO

Os 30 anos pós-Constituição de 1988 revelam um cenário ambíguo em relação à segurança pública. Por um lado, essa temática conquistou espaço na esfera acadêmica, suscitando a produção de respeitável conhecimento científico. A segurança pública está se institucionalizando como área acadêmica na sociedade brasileira, diferenciando-

do-se do Direito Penal e da Criminologia praticada em seus domínios. Essa diferenciação se dá pela sua abordagem empírica e interdisciplinar no estudo da violência e das respostas estatais a esse fenômeno. Graças às contribuições de sociólogos, cientistas políticos, antropólogos, demógrafos, geógrafos, economistas, profissionais da área da saúde e do direito, temos hoje um acervo robusto de estudos que nos ajudam a compreender as instituições, profissionais e políticas de segurança e justiça criminal.

Por outro lado, a segurança pública enquanto bem coletivo regrediu a passos largos. Atingimos em 2016 o maior patamar de mortes violentas intencionais da história recente do país. E não se trata de fenômeno aleatório. A deterioração dos indicadores de criminalidade violenta está ocorrendo desde a década de 1980, e o arranjo institucional da segurança pública estabelecido pela Constituição de 1988 não ajudou na reversão desse fenômeno. A democracia instaurada pela nova carta constitucional amparou-se em velhas estruturas do sistema policial e judicial, muitas delas anteriores à própria ditadura militar. A Constituição de 1988 reafirmou assim um sistema de segurança pública que à época da sua promulgação já se mostrava frouxamente articulado, ineficiente no controle do crime e recalcitrante no respeito aos direitos civis da cidadania.

A indigência das políticas de segurança pública é outro fator a ser considerado nesse processo. Elas têm sido pautadas pela improvisação e pela mera reação a eventos “graves” que são repercutidos pelos meios de comunicação de massa. Não se identificam avanços qualitativos consistentes na formulação e na gestão de políticas públicas de controle da criminalidade em qualquer âmbito da federação nas últimas três décadas. O gerenciamento de crises persiste ao longo de todo o período como a racionalidade preponderante entre os tomadores de decisão da segurança pública. Os diagnósticos dos problemas detectados são deficientes e a proposição de soluções ainda é recheada de “achismos”. A ineficiência e a alta letalidade das polícias, a morosidade da justiça criminal e a ampla degradação do sistema prisional são problemas crônicos que parecem insolúveis.

Nesse cenário, a ambiguidade da segurança pública afirmada anteriormente adquire contornos mais nítidos. De modo distinto a outros setores sociais, como a saúde e a educação, o avanço institucional da segurança pública como área do conhecimento não se refletiu no aprimoramento da política pública correlata. Houve no período a formação de uma comunidade epistêmica composta por operadores da segurança pública, militantes dos direitos humanos e acadêmicos que logrou êxito na compreensão e proposição de soluções aos problemas criminais enfrentados pela sociedade brasileira. Todavia, até o momento essa comunidade mostrou-se incapaz de levar adiante políticas públicas e projetos de modernização institucional consistentes. A despeito

de algumas iniciativas em contrário, como projetos de segurança esporádicos desenvolvidos a partir da lógica da política pública baseada em evidência e de esforços para influenciar a agenda e o processo decisório em torno da segurança pública empreendidas por entidades como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que agrega a *expertise* de acadêmicos, gestores públicos e policiais, persiste um enorme fosso entre o conhecimento que baliza os tomadores de decisão e o conhecimento gestado pelos “especialistas”. Permanece no setor o antagonismo entre o saber teórico produzido na esfera acadêmica e a experiência prática e o saber jurídico de policiais, promotores e advogados criminalistas, profissões que compõem o perfil preponderante dos tomadores de decisão da área. Esse antagonismo constitui sério entrave ao avanço qualitativo das políticas de segurança pública na sociedade brasileira.

Não ignoramos nessa análise derradeira que a criminalidade violenta está associada às desigualdades sociais que insistem em macular o país mesmo após a Constituição de 1988. Há inquestionável seletividade social na vitimização da violência como também na ação punitiva por parte do aparato policial, judicial e prisional. São os jovens negros, pobres e residentes nas regiões de maior vulnerabilidade social que compõem o segmento social mais vitimizado pelos crimes violentos, como também mais suscetíveis à repressão por parte do Estado.

Reafirmamos, contudo, que parte importante dos problemas criminais do país se deve à fragilidade das instituições responsáveis pela provisão de segurança. A garantia do monopólio do uso legítimo da força pelo Estado não se consolidou a partir da Constituição de 1988. Ao contrário, a violência se espalhou pelas relações sociais cotidianas como em nenhum outro momento da nossa história. Experimentamos nessas três últimas décadas um verdadeiro processo descivilizador que afeta profundamente a qualidade da nossa democracia e os valores que a sustentam. Pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Instituto DataFolha (2017), divulgada no segundo semestre de 2017, revela que a propensão dos brasileiros para apoiar posições autoritárias está diretamente relacionada ao medo do crime e da violência. Espalha-se pelo senso comum a percepção de que para garantir a segurança pessoal e patrimonial vale a pena abrir mão das liberdades democráticas em prol de um governo forte e ditatorial. Não era bem isso que se imaginava para o país após 30 anos de Constituição Cidadã.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. O Sistema Penitenciário no Brasil: Problemas e Desafios. *Revista Direitos Humanos*, Olinda, v. 4, n. 9, p. 23-32, 1991.
- \_\_\_\_\_. A Criminalidade Urbana Violenta no Brasil: um recorte temático. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, n. 35, 1º semestre, p. 3-24, 1993.

- \_\_\_\_\_. Cidadania e Administração da Justiça Criminal. In: DINIZ, E.; LOPES, J. S. L.; PRANDI, R. (Orgs.). *Brasil no Rastro da Crise*. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 304-327.
- \_\_\_\_\_. Discriminação Racial e Justiça Criminal em São Paulo. *Novos Estudos Cebrap*, n. 43, p. 45-63, 1995.
- \_\_\_\_\_. Consolidação Democrática e Políticas de Segurança Pública no Brasil: Rupturas e Continuidades. In: ZAVERUCHA, J. (Org). *Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX*. Recife: Bagaço, 1998, p. 149-189.
- \_\_\_\_\_. Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias*, (8), p. 84-135, 2002.
- \_\_\_\_\_. Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo Social*, 15(2), p. 103-140, 2003.
- ADORNO, Sérgio; PASINATO, Wânia. A justiça no tempo, o tempo da justiça. *Tempo Social*, 19(2), p. 131-155, 2007.
- ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Estudos Avançados*, 21(61), p. 7-29, 2007.
- ALBUQUERQUE, Carlos de Linhares; MACHADO, Eduardo Paes. Sob o signo de Marte: modernização, ensino e ritos da instituição policial militar. *Sociologias*, (5), p. 216-239, 2001.
- ALMENDRA, Dinaldo; MORAES, Pedro R. Bodê. O medo, a mídia e a violência urbana – A pedagogia política da segurança pública no Paraná. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 6(2), p. 266-281, 2002.
- AZEVEDO, Rodrigo G. A Informalização da Justiça Penal no Brasil. *Civitas*, 1(2), p. 114-124, 2001.
- \_\_\_\_\_. Sistema penal e violência de gênero: análise sociojurídica da Lei 11.340/06. *Sociedade e Estado*, 23(1), p. 113-135, 2008.
- AZEVEDO, Rodrigo G.; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. *Civitas*, 15(1), p. 105-127, 2015.
- BARBOSA, Antonio R. Considerações introdutórias sobre territorialidade e mercado na conformação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 6(2), p. 256-265, 2012.
- BATISTA, Anália S. Estado e controle nas prisões. *Cademo CRH*, 22(56), p. 399-410, 2009.
- BATTUCCI, Eduardo Cerqueira. A polícia em transição: o modelo profissional-burocrático de policiamento e hipóteses sobre os limites da profissionalização das polícias brasileiras. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 4(1), p. 65-96, 2011.
- BATTUCCI, Eduardo C.; CRUZ, Marcus V. G.; SANTOS, Andréia; RIBEIRO, Ludmila; SOUZA, Letícia Godinho. A justiça informal em linha de montagem: estudos de caso da dinâmica de atuação do JECrim de Belo Horizonte. *Civitas*, 10(2), p. 245-269, 2010.
- BATTIBUGLI, Thaís. A difícil adaptação da polícia paulista ao estado de direito (pós-1946 e pós-1985). *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 2(3), p. 39-63, 2009.
- BEATO, Cláudio. Políticas Públicas de Segurança e a Questão Policial. *São Paulo em Perspectiva*, v. 13, n. 4, out./dez., p. 13-27, 1999.
- \_\_\_\_\_. Criminologia e Segurança Pública: a pós-graduação em criminologia e segurança pública no Brasil 2011-2020. In: CAPES. *Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020. Documentos Setoriais Volume II*. Brasília: Capes, 2010.
- BEATO, Claudio; RIBEIRO, Ludmila. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. *Civitas*, 16(4), p. 174-204, 2016.
- BEATO, Claudio; SILVA, Bráulio F. A.; TAVARES, Ricardo. Crime e estratégias de policiamento em espaços urbanos. *Dados*, 51 (3), p. 687-717, 2008.
- BELLI, Benoni. Polícia, Tolerância Zero e Exclusão Social. *Novos Estudos CEBRAP*, 58(3), p. 157-171, 2000.
- BRAGAGNOLO, Regina I.; LAGO, Mara C. S.; RIFIOTIS, Theophilos. Estudo dos modos de produção de justiça da Lei Maria da Penha em Santa Catarina. *Revista Estudos Feministas*, 23(2), p. 601-617, 2015.

- BRASIL, Glaucéria M.; ABREU, Domingos. Uma experiência de integração das Polícias Civil e Militar: os Distritos-Modelo em Fortaleza. *Sociologias*, 4(8), p. 318-355, 2002.
- BRETAS, Marcos L. Observações sobre a Falência dos Modelos Policiais. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v. 9, n. 1, p. 79-94.
- BUENO, Samira; LIMA, Renato S.; TEIXEIRA, Marco A. C. Sujeito ou demandante? Reflexões sobre o caráter da participação nos conselhos comunitários de segurança de São Paulo. *Sociologias*, 18 (42), p. 328-355, 2016.
- CALDEIRA, Teresa P. R. *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*. Tese (Doutorado em Antropologia). Berkeley: Universidade da Califórnia, 1992.
- CAMPOS, Carmen H. Juizados Especiais Criminais e seu déficit teórico. *Revista Estudos Feministas*, 11(1), p. 155-170, 2003.
- CAMPOS, Marcelo S. Mídia e Política: a construção da agenda nas propostas de redução da maioria penal na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, 15(2), p. 478-509, 2009.
- CAMPOS, Marcelo S. Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (15), p. 315-347, 2014.
- CAMPOS, Marcelo S.; ALVAREZ, Marcos. C. Políticas Públicas de Segurança, Violência e Punição no Brasil (2000-2016). In: MICELI, S.; MARTINS, C. B. *Sociologia brasileira hoje*. São Paulo: Ateliê Editora, 2017.
- CANO, Ignácio. *Letalidade da Ação Policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ISER, 1997.
- CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Criminalidade, ambiente socioeconômico e polícia: desafios para os governos. *Revista de Administração Pública*, 38(3), p. 371-399, 2004.
- COELHO, Edmundo C. *A Oficina do Diabo: Crise e Conflito no Sistema Penitenciário do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, IUPERJ/ Espaço e Tempo, 1987.
- \_\_\_\_\_. Da Falange Vermelha a “Escadinha”: O Poder das Prisões. *Presença, Política e Cultura*, n. 11, Rio de Janeiro, 1998.
- \_\_\_\_\_. A Criminalidade Urbana Violenta. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 2, p. 145-183, 1998.
- COSTA, Arthur T. M. As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. *Civitas*, 8(3), p. 409-427, 2008.
- \_\_\_\_\_. A Inefetividade da justiça criminal brasileira: uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal. *Civitas*, 15(1), p. 11-26, 2015a.
- \_\_\_\_\_. Estado, governança e segurança pública no Brasil: uma análise das secretarias estaduais de segurança pública. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 8(4), p. 607-632, 2015b.
- COSTA, Arthur T. M; PORTO, Maria S. G. Controlando a atividade policial: uma análise comparada dos códigos de conduta no Brasil e Canadá. *Sociologias*, 13(27), p. 342-381, 2011.
- COSTA, Paulo S. Qual polícia para qual sociedade? O policiamento comunitário em Sergipe. *Caderno CRH*, 18(45), p. 447-459, 2005.
- CRUZ, Marcus V. G.; SOUZA, Letícia Godinho; BATTUCCI, Eduardo Cerqueira. Percurso recente da política penitenciária no Brasil: o caso de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, 47(5), p. 1307-1325, 2013.
- DEBERT, Guita G.; OLIVEIRA, Marcella B. Os modelos conciliatórios de solução de conflitos e a “violência doméstica”. *Cadernos Pagu*, (29), p. 305-337, 2007.
- DIAS, Camila C. N. Estado e PCC em meio às tramas do poder arbitrário nas prisões. *Tempo Social*, 23(2), 213-233, 2011.
- FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Org.) *Medo da violência e o apoio ao autoritarismo no Brasil*: índice de propensão ao apoio a posições autoritárias. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.
- GALDEANO, Ana P. Civil Society, Violence and Public Safety New issues, old dilemmas. *Vibrant*, 7(2), p. 54-87, 2010.

- GONÇALVES, Luiz A. O.; SPOSITO, Marília P. Iniciativas públicas de redução da violência escolar no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, (115), p. 101-138, 2002.
- HAAS, Peter M. Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, n. 46, p. 1-35, 1992.
- HUGGINS, Martha K. Violência urbana e privatização do policiamento no Brasil: uma mistura invisível. *Caderno CRH*, 23(60), p. 541-558, 2010.
- KAHN, Túlio. Segurança Pública e Violência Policial. In: MACHADO, M. L.; MARQUES, J. B. de A. (Orgs.). *História de um Massacre*. São Paulo: Ed. Cortez/OAB, 1993.
- KAHN, Túlio. Sistema Penitenciário: Mudanças de Perfil dos Anos 50 aos Anos 90. *Revista do Ilanud*, n. 6, São Paulo, 1998a.
- \_\_\_\_\_. Índice de Criminalidade. *Revista do Ilanud*, n. 2. São Paulo, 1998b.
- KANT DE LIMA, Roberto. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: Seus Dilemas e Paradoxos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana P. M. de. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 50, p. 45-123, 2000.
- LEITE, Márcia P. Da “metáfora de guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 6(2), p. 374-389, 2012.
- LEMGRUBER, Julita. Pena Alternativa: Cortando a Verba da Pós-Graduação no Crime. In: VELHO, G.; ALVITO, M. (Orgs.). *Cidadania e Violência*. Rio de Janeiro: FGV/UFRJ, p. 69-88.
- LESSING, Benjamin. As facções cariocas em perspectiva comparativa. *Novos Estudos – CEBRAP*, (80), p. 43-62, 2008.
- LIMA, Renato S. A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. *Novos Estudos – CEBRAP*, (80), p. 65-69, 2008.
- LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas*; Coleção. Brasília: ENAP, 2006.
- LOPES, Cleber da S. O setor de segurança privada da região metropolitana de São Paulo: crescimento, dimensões e características. *Caderno CRH*, 26(69), p. 599-617, 2013.
- \_\_\_\_\_. Assessing private security accountability: a study of Brazil. *Policing & Society*, 25(6), p. 641-622, 2015.
- LOPES, Cleber da S.; RIBEIRO, Ednaldo A.; TORDORO, Marcos A. Direitos Humanos e Cultura Policial na Polícia Militar do Estado do Paraná. *Sociologias*, 18(41), p. 320-353, 2016.
- LOURENÇO, Luiz C. Batendo a tranca: Impactos do encarceramento em agentes penitenciários da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 3(10), p. 11-31.
- LOWENKRON, Laura. O monstro contemporâneo: notas sobre a construção da pedofilia como “causa política” e “caso de polícia”. *Cadernos Pagu*, (41), p. 303-337, 2013.
- MACHADO, Eduardo Paes; NORONHA, Ceci Vilar. A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas. *Sociologias*, (7), p. 188-221, 2002.
- MEDEIROS, Mateus A. Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil. *Dados*, 47(2), 271-296, 2004.
- MINAYO, Maria C. S.; SOUZA Edinilsa R.; CONSTANTINO Patrícia. Riscos percebidos e vitimização de policiais civis e militares na (in)segurança pública. *Cad. Saúde Pública*, 23(11): p. 2767-2779, 2007.
- MINGARDI, Guaracy. *Tiras, Gansos e Trutas*. Cotidiano e Reforma da Polícia Civil. São Paulo, Scritta Editorial, 1992.
- \_\_\_\_\_. O trabalho da Inteligência no controle do Crime Organizado. *Estudos Avançados*, 21(61), p. 51-69, 2007.

- MIRA, Luciane O.; PAULY, Evaldo L. As possibilidades de redução da violência escolar: Sistema de Registro de Situações de Violências nas Escolas de Canoas (RS). *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 9(2), p. 198-216, 2015.
- MISSE, Michel. As Ligações Perigosas: Mercado Informal Ilegal, Narcotráfico e Violência no Rio de Janeiro. *Contemporaneidade e Educação*, ano 2, n. 1, p. 93-116, Rio de Janeiro, 1997.
- MISSE, Michel. *Malandros, marginais e vagabundos: a acumulação social da violência no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Tese (Doutorado em Sociologia). IUPERJ, Rio de Janeiro, 1999.
- \_\_\_\_\_. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. *Sociedade e Estado*, 26(1), p. 15-27, 2011.
- MONTEIRO, Felipe M.; CARDOSO, Gabriela R. A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária: um debate oportuno. *Civitas*, 13(1), p. 93-117, 2013.
- MORAES, Pedro R. Bodê. A identidade e o papel de agentes penitenciários. *Tempo Social*, 25(1), p. 131-147, 2013.
- MOURA, Anna T. M. S.; REICHENHEIM, Michael E. Estamos realmente detectando violência familiar contra a criança em serviços de saúde? A experiência de um serviço público do Rio de Janeiro, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 21(4), p. 1124-1133, 2005.
- MUNIZ, Jacqueline. *Ser Policial É, sobretudo, uma Razão de Ser. Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado em Ciência Política), Rio de Janeiro, IUPERJ, 1999.
- MUNIZ, Jacqueline; MELLO, Kátia S. S. Nem tão perto, nem tão longe: o dilema da construção da autoridade policial nas UPPs. *Civitas*, 15(1), p. 44-65, 2015.
- MUNIZ, Jacqueline; SILVA, Washington F. Mandato policial na prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa. *Caderno CRH*, 23(60), p. 449-473, 2010.
- MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JR., Domicio. Forças armadas e policiamento. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 1(1), 2007.
- NADANOVSKÝ, Paulo. O aumento no encarceramento e a redução nos homicídios em São Paulo, Brasil, entre 1996 e 2005. *Cadernos de Saúde Pública*, 25(8), p. 1859-1864, 2009.
- NOBRE, Maria T.; BARREIRA, César. Controle social e mediação de conflitos: as delegacias da mulher e a violência doméstica. *Sociologias*, (20), p. 138-163, 2008.
- OLIVEIRA, Antonio. Os policiais podem ser controlados? *Sociologias*, (23), p. 142-175, 2010.
- OLIVEIRA, Katya L.; SANTOS, Luana M. Percepção da saúde mental em policiais militares da força tática e de rua. *Sociologias*, 12(25), p. 224-250, 2010.
- PAIXÃO, Antônio L. Crime, Controle Social e Consolidação da Democracia: As Metáforas da Cidadania. In: REIS, F. W.; O'Donnell, G. (Orgs.), *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988, p. 168-199.
- \_\_\_\_\_. *Recuperar ou punir?: como o estado trata o criminoso*. São Paulo: Cortez;
- PAIXÃO, Antônio L.; BEATO, Cláudio. Crimes, Vítimas e Policiais. *Tempo Social*, v. 9, n. 1, maio, p. 233-248, 1997.
- PASINATO, Wânia. Lei Maria da Penha: novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos? *Civitas*, 10(2), p. 216-232, 2010.
- PINC, Tânia. Desempenho policial: treinamento importa? *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 3(4), p. 36-55, 2009.
- PINHEIRO, Antonio S. A polícia corrupta e violenta: os dilemas civilizatórios nas práticas policiais. *Sociedade e Estado*, 28(2), p. 323-349, 2013.
- PINHEIRO, Paulo S. Violência Sem Controle e Militarização da Polícia. *Núcleo de Estudos do Cebrap*, v. 2, n. 1, 1983.
- \_\_\_\_\_. Violência Fatal: Conflitos Policiais em São Paulo (81-89). *Revista USP*, mar.-maio, p. 95-112, 1991.
- PIQUET CARNEIRO, L.; PHEBO, L.; COUTOLENC, B; CANO, I.; PINTO, M. Magnitude e custos

- econômicos da violência no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ISER, 1998.
- MOURA, Tatiane. Política pública de restrição do horário de funcionamento de bares. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 6(2), p. 352-37, 2012.
- PONCIONI, Paula. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. *Sociedade e Estado*, 20(3), p. 585-610, 2005.
- PORTO, Maria S. G. Mídia, segurança pública e representações sociais. *Tempo Social*, 21(2), p. 211-233, 2009.
- PROENÇA JR., Domício; MUNIZ, Jacqueline; PONCIONI, Paula. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 3(5), p. 14-50, 2009.
- RATTON, José L.; TORRES, Valéria; BASTOS, Camila. Inquérito policial, sistema de justiça criminal e políticas públicas de segurança: dilemas e limites da governança. *Sociedade e Estado*, 26(1), p. 29-58, 2011.
- RATTON, José L.; GALVÃO, Clarissa; FERNANDEZ, Michelle. Pact for Life and the Reduction of Homicides in the State of Pernambuco. *Stability: International Journal of Security and Development*, 3(1): 18, p. 1-15, 2014.
- RIBEIRO, Ludmila. A produção decisória do sistema de justiça criminal para o crime de homicídio: análise dos dados do estado de São Paulo entre 1991 e 1998. *Dados*, 53(1), p. 159-194, 2010.
- RIBEIRO, Ludmila; TEODÓSIO, Armindo S. S. Encruzilhadas da participação popular na modernização das políticas públicas de segurança. *Civitas*, 11(1), p. 115-134, 2011.
- RIFOTIS, Theophilos. As delegacias especiais de proteção à mulher no Brasil e a “judicialização” dos conflitos conjugais. *Sociedade e Estado*, 19(1), p. 85-119, 2004.
- RUDNICKI, Dani. O Ingresso de Bacharéis em Direito na Polícia Militar Gaúcha. *Sociologias*, 10(20), p. 108-137, 2008.
- SALLA, Fernando. *O Encarceramento em São Paulo: Enxovias à Penitenciária do Estado*. Tese (Doutorado em Sociologia), São Paulo, FFLCH-USP, 1997.
- SALLA, Fernando. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 1(1), p. 72-90, 2007.
- SALLA, Fernando. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. *Sociologias*, (16), p. 274-307, 2006.
- SÁNCHEZ, Alexandra R.; MASSARI, Veronique; GERHARDT, Germano; BARRETO, Angela W.; CESCONI, Vanderci; PIRES, Janete; ESPÍNOLA, Ana Beatriz; BIONDI, Edison; LAROUZÉ, Bernard; CAMACHO, Luiz Antônio B. A tuberculose nas prisões do Rio de Janeiro, Brasil: uma urgência de saúde pública. *Cadernos de Saúde Pública*, 23(3), p. 545-552, 2007.
- SANTOS, Iris G.; GONTIJO, José G. L.; AMARAL, Ernesto F. L. A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010). *Opinião Pública*, 21(1), p. 105-131, 2015.
- SAPORI, Luís F. A Administração da Justiça Criminal numa Área Metropolitana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, n. 29, 1995.
- SAPORI, Luís F.; ANDRADE, Scheilla C. P. Integração policial em MG: desafios da governança da política de segurança pública. *Civitas*, 8(3), p. 428-453, 2008.
- SCHABBACH, Letícia M. Com a lei debaixo do braço: Direitos Humanos, formação e trabalho policial. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 8 (1), p. 158-188, 2016.
- SCHRAIBER, Lília B.; D’OLIVEIRA, Ana Flávia P. L.; FRANÇA JUNIOR, Ivan; STRAKE, Sílvia S; OLIVEIRA, Elaine A. de. A violência contra mulheres: demandas espontâneas e busca ativa em unidade básica de saúde. *Saúde e Sociedade*, 9(1-2), p. 3-15, 2000.
- SILVA, Geélison F.; BEATO, Cláudio. Confiança na polícia em Minas Gerais: o efeito da percepção de eficiência e do contato individual. *Opinião Pública*, 19(1), 118-153, 2013.

- SINHORETTO, Jacqueline. Controle social estatal e organização do crime em São Paulo. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 7(1), p. 167-196, 2014.
- SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane; MELO, Felipe A. L. O encarceramento em massa em São Paulo. *Tempo Social*, 25(1), p. 83-106, 2013.
- SOARES, Luiz E.; SENTO-SÉ, João T. Dilemas de um aprendizado difícil: Estado e segurança pública no Rio de Janeiro. *Programa Mare-Capes-CNPq – Reforma do Estado*, 1999.
- SOARES, Luiz E. et al. *Violência e Política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ISER, 1996.
- SOARES, Luiz E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, 21(61), p. 77-97, 2007.
- SOUZA, Edinilsa R.; MINAYO, Maria C. S.; SILVA, Juliana G.; PIRES, Thiago de O. Fatores associados ao sofrimento psíquico de policiais militares da cidade do Rio de Janeiro, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 28(7), p. 1297-1311, 2012.
- TEIXEIRA, Nilo. A política de integração de Minas Gerais: A “dependência de trajetória” na consolidação da política brasileira de segurança pública. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 6(3), p. 369-410, 2013.
- VARGAS, Joana D. Indivíduos sob Suspeita: A Cor dos Acusados de Estupro no Fluxo do Sistema de Justiça Criminal. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 42, n. 4, 1999.
- VARGAS, Joana D.; RODRIGUES, Juliana N. L. Controle e cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado. *Sociedade e Estado*, 26(1), p. 77-96, 2011.
- VASCONCELOS, Francisco T. R. As ciências sociais brasileiras e a formação do “campo da segurança pública”. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 5, n. 9, jan./abr. 2017, p. 33-58, 2017.
- ZALUAR, Alba. Violência e Crime. In: MICELI, Sérgio. (Org.) *O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)*, v. 1: Antropologia. São Paulo: Sumaré/ANPOCS, 1999.
- ZANETIC, André. Segurança Privada: Características do setor e impactos sobre o policiamento. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 3(4), p. 134-151, 2009.
- ZANETIC, André. Policiamento, segurança privada e uso da força: Conceito e características descritivas. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 6(3), p. 411-433, 2013.
- ZANETIC, André; MANSO, Bruno Paes; NATAL, Ariadne L.; OLIVEIRA, Thiago R. A Legitimidade da Polícia: segurança pública para além da discussão. *Civitas*, 16(4), p. 148-173, 2016.
- ZAVERUCHA, Jorge. *Fragile Democracy: The Militarization of Public Safety in Brazil*. *Latin American Perspective*, Estados Unidos, 2000.
- ZAVERUCHA, Jorge; NÓBREGA JR., José M. P. O pacto pela vida, os tomadores de decisão e a redução da violência homicida em Pernambuco. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 8(2), p. 235-252, 2015.



# 5.

## Comunicação Política e Opinião Pública

*Fernando Antônio Azevedo (UFSCar)*

*Fernando Lattman-Weltman (UERJ)*

### INTRODUÇÃO

A área de Comunicação Política e de estudos sobre opinião pública é uma das mais tradicionais no mundo acadêmico norte-americano<sup>1</sup>. Com a popularização dos jornais nos Estados Unidos no final do século XIX e o surgimento e a rápida disseminação do rádio, no início dos anos 1920, as relações entre a mídia, a opinião pública e o sistema político passaram a interessar a estudiosos como Lippman e Robert Park, pioneiros das primeiras análises sobre o poder da comunicação e seu impacto na vida social e política estadunidense. Esse interesse se tornou ainda mais premente quando os partidos e as campanhas políticas passaram a usar intensivamente os meios de comunicação de massa, o rádio nos anos 1930 e a televisão no início dos anos 60. Essa articulação entre o sistema de mídia e o sistema político despertou grande atenção e atraiu diversos pesquisadores, como Katz & Lazarsfeld (1955), cujas pesquisas são consideradas um clássico da área, ao lado de Lippman (1922) e Park (1960), para a investigação sobre os efeitos da mídia na formação da opinião pública e na decisão do voto. Assim, já na primeira metade do século passado, várias universidades norte-americanas de prestígio

<sup>1</sup> Ver Denton e Woodward (1998).

tinham a área de Comunicação Política bem estabelecida tantos nos departamentos de Ciência Política quanto nos de Comunicação e em suas associações acadêmicas. Ao mesmo tempo, a especialidade se constituía uma das principais áreas temáticas da American Political Science Association (APSA) e na National Communication Association (NCA), bem como em suas congêneres internacionais, a International Political Science Association (IPSO) e a International Communication Association (ICA). Com a consolidação institucional no mundo acadêmico anglo-saxão e nas associações internacionais, a especialidade se expandiu para outros centros universitários na Europa, gerando, ao longo do tempo, uma produção diversificada em vários países e um grande fluxo de publicações através de livros e revistas especializadas<sup>2</sup>.

No Brasil, contudo, embora os estudos sobre opinião pública, com um aporte eminentemente técnico, já se fizessem notar nas primeiras escolas do campo da comunicação<sup>3</sup>, a área de Comunicação Política, propriamente dita, tanto na Ciência Política quanto na Comunicação (as duas principais fontes teóricas da especialidade), se estruturou com muito atraso<sup>4</sup>. Isto se deveu, pelo menos, a dois fatores principais.

Primeiro, a própria constituição do campo da Ciência Política como disciplina autônoma no país se deu tardiamente em relação aos outros ramos das Ciências Sociais, como a Antropologia e a Sociologia. Embora a análise política estivesse presente em várias obras antecipadoras ou fundadoras das Ciências Sociais no Brasil, a sua afirmação como uma disciplina regida por teorias, métodos e técnicas que são reconhecidos como constitutivos e próprios do campo só começou a criar raízes, entre nós, a partir dos anos 1970. Os primeiros cursos de pós-graduação em Ciência Política no país, como o do antigo IUPERJ (hoje IESP/UERJ), foi criado apenas em 1969, e o da USP em 1973, com a sua primeira turma sendo selecionada em 1974<sup>5</sup>. O mesmo processo tardio de constituição disciplinar ocorreu no campo da comunicação. Os primeiros cursos nessa área remontam ao início dos anos 70 do século passado, quando as escolas de jornalismo foram absorvidas pela área mais ampla da Comunicação.

2 Entre os títulos de maior longevidade, pode-se mencionar o *Journalism & Mass Communication Quarterly* (publicado pela Association for Education in Journalism and Mass Communication, AEJMC), o *Journal of Communication* (da ICA), o *Journal of Applied Communication Research* e o *Critical Studies in Media Communication* (ambos da NCA), e *Media, Culture & Society*.

3 Criadas em sua maior parte no período do pós-Segunda Guerra (CAVALHEIROS, 2017).

4 Consultar, sobre a constituição da área de Comunicação e Política no Brasil, Rubim e Azevedo (1998).

5 Sobre a institucionalização da Ciência Política no Brasil, ver, por exemplo, Avritzer, Milani e Braga (2016).

O segundo fator se deve às conhecidas dificuldades de institucionalização da democracia competitiva de massas no Brasil e, mais recentemente, à longa duração da ditadura militar, que perdurou 21 anos entre 1964 e 1985 e interditou os processos democráticos e a eleição direta e livre para os principais cargos executivos. A última eleição presidencial livre tinha ocorrido em 1960, e o eleitor só voltaria a eleger diretamente um presidente 29 anos depois, em 1989. Portanto, nesse período e nesse contexto, sem liberdades democráticas e livre competição partidária e eleitoral, a Comunicação Política não tinha as matérias-primas para transformar seu primeiro grande objeto de estudo: eleições, campanhas eleitorais e imprensa livre.

Desse modo, não por acaso, nossos primeiros e pioneiros pesquisadores da área, vinculados às Ciências Sociais, escreveram sobre temas mais amplos e com uma pegada sociológica, numa chave então predominante de análise da sociedade industrial e de massa sob a influência da *Escola de Frankfurt*. Deve-se citar, aqui, como representativos do período, Gabriel Cohn (1971), com o seu *Sociologia da Comunicação: teoria e ideologia*, e Gisele Taschner (1979), com *Do jornalismo político e a indústria cultural*. Bem antes dessas iniciativas, merece, também, menção a *História da imprensa no Brasil*, num registro marxista, publicada por Nelson Werneck Sodré (1966).

No campo disciplinar da Comunicação, com a ampliação dos espaços democráticos no final dos anos 70 e com a campanha das *Diretas, Já* (1983-84) e o fim da ditadura em 1985, começam também a surgir trabalhos que, embora sem afinidades e conexões teóricas entre si, exploravam temas diversos nas fronteiras mais alargadas dos estudos de opinião pública, com ênfase na atuação política da mídia, para além do enfoque técnico das especializações em jornalismo ou propaganda. Livros como *A censura política na imprensa brasileira 1968-1978* (MARCONI, 1980); *Televisão e capitalismo no Brasil* (CAPARELLI, 1982); *Estado Novo: ideologia e propaganda política* (GARCIA, 1982); *The impact of the 1964 revolution on Brazilian television* (MATTOS, 1982); *Imprensa e capitalismo* (MARCONDES FILHO, 1984); além da coletânea *Comunicação e classes subalternas* (MELO, 1980). Estes são alguns exemplos, entre outros trabalhos relevantes, que podem ser mencionados como precursores desse novo conjunto de produções no período. Um dos marcos iniciais da constituição da nova área, como lembram Rubim e Azevedo (1998), foi a criação da primeira revista com um título especializado, *Comunicação & Política*, em 1983, editada pelo Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos (CEBELA). Mas, como chamam atenção os referidos autores, em seus primeiros anos a revista trabalhava as dimensões da política e da comunicação como preocupações paralelas e só depois da primeira metade dos anos 80 é que passou a incorporar artigos que tomavam aquelas duas dimensões como entrelaçadas. Três artigos inauguram essa fase: o de Vieira e Guimarães (1986), sobre o papel da televisão na transição democrática; o

de Lima (1989), sobre o Estado, a televisão e o poder no Brasil; e outro de Guimarães e Vieira (1989), sobre eleições. Esses artigos abriram uma linha de pesquisa que seria uma das mais importantes na área nos anos vindouros.

Porém, apesar dos trabalhos pioneiros se referirem a marcos importantes como as eleições legislativas de 1974 e 1978, e as eleições gerais de 1982 – quando se voltou a eleger diretamente os governadores dos Estados – o momento de inflexão para a constituição da área se deu somente a partir da Constituinte de 1988, que, em primeiro lugar, restabeleceu as eleições diretas para a presidência e os cargos executivos estaduais e nas capitais dos Estados, e, em segundo lugar, mas não menos importante, incorporou em seus artigos muitas das reivindicações históricas da sociedade civil brasileira a respeito da organização institucional, econômica e cultural dos meios de comunicação de massa no país (como veremos adiante).

No que se refere mais especificamente ao campo da Comunicação Política, a eleição presidencial de 1989 inaugurou, entre nós, um estilo de campanha profissionalizada, orientada por pesquisas, formatada pela publicidade e marketing político e tendo como arena principal a televisão; conectando, finalmente, o Brasil com as tendências modernas das grandes democracias de massa ocidentais. Assim, o retorno das eleições diretas, após um interregno de quase três décadas, se realizava num ambiente completamente distinto dos anos 60, num novo contexto que Manin (1995) definiu como uma “democracia de público”: em que a comunicação entre os partidos e candidatos com os eleitores se dava fundamentalmente pela mediação dos meios de comunicação de massa, cada vez mais de acordo com suas lógicas e linguagens específicas, e sob o escrutínio de uma extensa cobertura eleitoral midiática.

Essa nova realidade, que emergia ao mesmo tempo em que na academia se estruturava uma nova geração de pesquisadores vinculados à pós-graduação na área da Ciência Política e da Comunicação, foi fundamental para a formação do novo campo de estudo com foco na comunicação política e um novo dimensionamento do velho tema da formação da opinião pública em ambientes democráticos de massas. E a eleição de 1989 aparece, nesse contexto, como o detonador de um *boom* de trabalhos que inauguram uma produção voltada para a análise dos processos comunicativos na competição eleitoral. Nesse primeiro momento, sobressaem-se os pesquisadores da área de Comunicação, e a revista *Comunicação & Política* assume um importante papel na divulgação da produção de artigos. Em duas edições, de 1989 e 1990, a revista publica cinco artigos sobre a eleição de 1989, os primeiros tendo como abordagem principal a relação mídia e política (RUBIM & AZEVEDO, 1998, p. 192): *Comunicação, espaço público e eleições presidenciais* (RUBIM, 1989); *O presidente na televisão: a construção do sujeito e do discurso político no guia eleitoral* (FAUSTO NETO, 1990); *Televisão*

e política: hipótese sobre a eleição presidencial de 1989 (LIMA, 1990); *Comunicação e política: enigma contemporâneo* (RUBIM, 1990) e *Pedagogias de despolitização e desqualificação da política brasileira* (WEBER, 1990).

A eleição de 1989 ensejou também a publicação de várias dissertações, teses e livros tendo como objeto a relação entre comunicação e a competição eleitoral. Uma rápida visualização nos títulos de alguns trabalhos publicados em seguimento a tal conjuntura informa as preocupações temáticas dos pesquisadores daquele momento: *The role of television “free-time” in Brazil: a study of the 1989 presidential election in a comparative perspective* (SOUSA, 1993); *A batalha da presidência: o horário eleitoral na campanha de 1989* (ALBUQUERQUE, 1996) e *Construindo o significado do voto: retórica da propaganda política pela televisão* (SOARES, 1996). Entre a eleição de 1989 e 1994, o *impeachment* de Collor gerou diversos artigos e livros que tinham como foco a cobertura da mídia da crise política. Entre os diversos trabalhos publicados nas duas áreas, dois títulos exemplificam a produção sobre o episódio político: *O impeachment na televisão* (FAUSTO NETO, 1995) e *A imprensa faz e desfaz um presidente* (LATTMAN-WELTMAN et al., 1994).

No campo da Ciência Política, ressalvadas as antecipações pioneiras já citadas, a produção na área da Comunicação Política só se tornaria estável e sistemática a partir da metade dos anos 90, mas igualmente instigada pelo retorno das eleições diretas e pelas disputas presidenciais. Um marco importante desse início, do ponto de vista institucional, foi a formação do Laboratório de Pesquisa em Comunicação Política e Opinião Pública (LPCPOP), em 1996, no então Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro (IUPERJ), que depois seria rebatizado de DOXA (Laboratório de Estudos Eleitorais, Comunicação Política e Opinião Pública). Fundado por Marcus Figueiredo e ligado ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do IUPERJ, o laboratório se transformou num importante gerador de estudos e pesquisas na área, bem como um ativo centro de formação de novos pesquisadores especializados em Comunicação Política. É a partir desse núcleo de pesquisa que se passou a acompanhar e monitorar as coberturas eleitorais na imprensa desde as eleições de 1994, originando um importante banco de dados sobre o comportamento da mídia nos processos eleitorais e um valioso acervo com os programas do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) veiculados nas eleições presidenciais entre os anos 1990 e a primeira década deste século. Com a morte de Marcus Figueiredo, em 2014, a tradição de monitoramento da mídia continuou, no Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública (LEMEP) do mesmo instituto, coordenado por João Feres Jr., que vem mantendo um site (Manchetômetro) de acompanhamento da cobertura da mídia sobre os principais eventos políticos e o funcionamento do Executivo e Legislativo.

Além dos referidos laboratórios, a área se expandiu no campo da Ciência Política para outros núcleos universitários liderados por nomes da primeira geração de pesquisadores, como Vera Chaia (PUC-SP), Fernando Antônio Azevedo (UFSCar), Luís Felipe Miguel e Flávia Biroli (UNB), Alzira Alves de Abreu e Fernando Lattman-Weltman (FGV-Rio) e Rejane Vasconcelos (UFCE) que se constituíram em centros ativos de pesquisa e formação de pesquisadores especializados. No campo da Comunicação, a rede pioneira de pesquisa na área é mais extensa e espalhada regionalmente: destacando-se nomes como os de Venício Lima, Mauro Porto (UNB), Antônio Albino Rubim, Wilson Gomes e Jorge Almeida (UFBA), Afonso Albuquerque (UFF), Rousiley Maia e Vera França (UFMG), Maria Helena Weber (UFRGS), Heloisa Matos (USP) e Murilo Soares (UNESP-Bauru). Esses núcleos de pesquisa e pesquisadores da primeira geração de ambas as áreas disciplinares formaram uma diversificada e produtiva segunda geração de investigadores que hoje são docentes e líderes de pesquisas e formação de novos quadros (a terceira geração) em várias instituições acadêmicas do Brasil, como as já citadas e novos grupos de pesquisadores atuando em universidades como UERJ, UNIRIO, UFPR.

A partir da universidade e dos programas de pós-graduação, tanto no campo da Comunicação quanto da Ciência Política, os estudos da área ao longo dos anos foram absorvidos como grupo de trabalho (GT) ou área temática (AT), sob diversos nomes (mídia, política e opinião pública; comunicação política, etc.), nas associações acadêmicas como a Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Comunicação (COMPÓS), a Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), a Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (COMPOLÍTICA) e a Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP).

A primeira associação brasileira a incorporar a área temática foi a COMPÓS. Criado em junho de 1991, em Belo Horizonte, o GT Comunicação Política foi um dos grupos de trabalho fundador que estruturou a associação e hoje é um dos mais antigos e tradicionais daquela entidade. A primeira reunião do grupo foi realizada no encontro extraordinário da COMPÓS, em Salvador, em novembro de 1991 (o primeiro congresso oficial só seria realizado em 1992). Nesse momento, o grupo já contou com a apresentação de 17 trabalhos que foram publicados nos anais do encontro, dos quais sete deles foram escolhidos para publicação num número especial e monográfico (27) da revista *Textos de Cultura e Comunicação*, editado pela Faculdade de Comunicação (FACOM) da UFBA. Desse encontro pioneiro até os dias de hoje (2017), o GT já se reuniu 27 vezes, uma vez por ano, agregando basicamente pesquisadores da área de Comunicação, mas também aberto à presença de cientistas políticos que passaram a frequentar o grupo a partir do VII COMPÓS, em 1997, realizado na PUC-SP.

No campo das Ciências Sociais, o primeiro GT dedicado a esses temas foi formado na ANPOCS. Até 1997, os primeiros pesquisadores da área com formação em política apresentaram seus primeiros *papers* sobre mídia e política nos grupos de trabalhos sobre partidos e eleições ou, em menor escala, em outros GTs com recorte temático próximo ou tangente. No XXI Encontro Anual da ANPOCS, em 1997, em Caxambu, foi realizado um Seminário Temático dedicado a mídia, política e opinião pública, com a participação de cientistas políticos e comunicólogos. No final do encontro, os pesquisadores participantes do seminário resolveram propor à ANPOCS a criação de um grupo de trabalho permanente, com o mesmo nome, a partir do XXII Encontro, em 1998. O GT foi aprovado e hoje continua em funcionamento sob o nome de Mídias, Política e Eleições. Esse GT teve um papel aglutinador muito importante ao reunir cientistas sociais dedicados ao tema do grupo e ao discutir e disseminar questões, teorias e metodologias no momento inicial de formação do campo de estudo no Brasil. Recentemente, com a emergência da internet e as novas mídias sociais, três novos GTs foram criados para abrigar os pesquisadores dedicados aos novos dispositivos midiáticos, ampliando, dessa forma, as fronteiras da área.

A ABCP foi criada em 1986, mas os seus encontros bianuais, organizados por áreas temáticas, só tiveram início em 1996. Com o campo disciplinar ainda em formação no país, o aumento de participantes nos encontros foi lento, e nos primeiros eventos patrocinados pela entidade os pesquisadores foram aglutinados em grandes áreas que se dividiam em seções temáticas. Desse modo, os pesquisadores da Comunicação Política e da Opinião Pública, a maior parte cientistas políticos, começaram a participar dos encontros através da área temática Eleições e Representação Política, ao lado dos colegas que trabalhavam com partidos, eleições e Legislativo. Nesse período, que se estendeu até o VI Encontro Anual, em 2008, pelo menos uma das seções da área temática era reservada para a apresentação de papers e a discussão das questões relativas à relação entre a mídia e a política. Justamente em 2008, ocorreu a separação (amigável) entre o pessoal da Comunicação Política e de partidos, com os primeiros migrando para a área temática Cultura Política e Democracia. Finalmente, em 2010, durante o VII Encontro Anual, criou-se a área temática Comunicação Política e Opinião Pública.

O crescimento e a consolidação do campo de estudo, tanto em número de pesquisadores quanto de instituições que lhe dão suporte no meio universitário, possibilitou o projeto de criação de uma sociedade científica especializada no campo de estudo. A partir de uma proposta inicial de Wilson Gomes, da UFBA, 56 comunicólogos e cientistas políticos fundaram, em Salvador, em dezembro de 2006, a Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política – COMPOLÍTICA. Como a ABCP, a associação realiza encontros bianuais que são desenvolvidos tendo por base

grupos de trabalhos, hoje em número de nove, que contemplam subáreas e temáticas específicas da especialização. A lista dos títulos dos GTs mostra como o campo de estudo, ao se consolidar academicamente ao longo dos anos, se subdividiu em diversos interesses e subespecialidades: *comunicação e democracia; mídia e eleições; comunicação institucional e imagem pública; internet e política; comunicação e sociedade civil; cultura política, comportamento e opinião pública; políticas de comunicação; jornalismo político; propaganda e marketing político*. Até o momento, a COMPOLÍTICA já promoveu sete encontros que são realizados em rodízio regional; o último, em Porto Alegre, em 2017, reuniu mais de 200 pesquisadores. A associação também é responsável pela publicação eletrônica da *Revista Compolítica*, no momento a única publicação especializada no campo de estudo, e que já está em seu sexto ano de existência regular e ininterrupta.

#### UMA AGENDA DIVERSIFICADA

A agenda temática, as perspectivas teóricas mobilizadas e as metodologias que vêm sendo empregadas no campo, desde os primeiros estudos e pesquisas sobre mídia e política, se diversificaram e passaram a incorporar um leque cada vez mais plural de objetos de investigação, que, por sua vez, demandaram a utilização e o aprimoramento de diferentes técnicas e abordagens.

Entre tais objetos, destacam-se temas que, como vimos anteriormente, se tornaram recorrentes, e, por assim dizer, clássicos, particularmente motivados por fenômenos que já há muito desafiavam os cientistas sociais, mas cujas tentativas de entendimento, no contexto contemporâneo, os aproximou cada vez mais imperativamente do campo específico da formação da opinião pública, da comunicação e dos fenômenos midiáticos. Ou seja: sua compreensão, explicação e, eventualmente, sua previsão, tornaram-se cada vez mais dependentes da incorporação de fatores e variáveis relacionadas ao funcionamento dos processos, meios e veículos de comunicação de massas. Questões como as da influência midiática na decisão dos eleitores e na formulação de agendas de campanha e de governo, das representações coletivas e identidades sociais, tal como informadas e eventualmente reproduzidas pelos meios de comunicação, das formas de mobilização política e social ativadas via mídias ditas tradicionais – e agora, em especial, pelas novas tecnologias digitais –, entre outros tópicos, dominaram e continuam a dominar as agendas de pesquisa e a interessar os recém-chegados. Pelas mesmas razões, temas mais específicos da área de comunicação, como os das especificidades e estratégias do marketing político e eleitoral, ou da economia política da comunicação – sobre a evolução e as transformações do mercado midiático –, também se tornaram obrigatórios para a imaginação de muitos cientistas políticos, sob pena de

grandes riscos de incompreensão e erros de diagnóstico. Seja no que diz respeito ao impacto da produção midiática, seja na interpretação de suas motivações, ou, afinal, na caracterização das variáveis que as condicionam e limitam.

Com base nos achados empíricos trazidos por essas pesquisas, e nas ferramentas teóricas necessariamente revistas e desenvolvidas em consequência, outros temas de grande interesse político passaram a frequentar também as agendas dos investigadores da área. De um lado, avançou-se no debate acerca dos modos pelos quais a oferta de informação e de canais de comunicação abertos à sociedade civil poderiam facultar a articulação e o empoderamento de grupos e movimentos sociais, tanto em prol de suas agendas reivindicativas quanto ainda mais essencialmente em processos de (re) construção de identidades e esforços por ressignificação de representações coletivas (MAIA, GOMES, MARQUES, 2011).

De outro, num aporte mais institucional, destaca-se a introdução de variáveis e instâncias midiáticas na promoção e aperfeiçoamento dos chamados mecanismos de *accountability*, de prestação de contas e responsabilização de pessoas públicas e poderes do Estado. Trata-se de compreender como a mídia interfere tanto no chamado eixo vertical da *accountability* – que envolve a relação básica entre representantes e representados<sup>6</sup> – quanto no seu eixo horizontal (O'DONNELL, 1999): aquele que se efetiva através dos chamados “freios e contrapesos”, caracterizados pelos mecanismos de controle mútuo e internos aos poderes republicanos modernos. Na verdade, um dos grandes achados dessa linha de investigação se refere ao modo como os meios de comunicação de massa exercem papel estratégico único – e por que não, decididamente institucional – justamente na articulação de tais eixos. Na medida em que é através da cobertura e da mediação dos principais veículos de comunicação que se informam e se articulam (ou se opõem) mutuamente tanto as relações entre os atores do eixo horizontal e seus poderes – sejam os clássicos da República Moderna (Executivo, Legislativo e Judiciário) ou mais recentes (como, por exemplo, o Ministério Público brasileiro pós-1988) –, quanto as que, no eixo vertical primordial, se dão, decisivamente, entre tais mandatários, eleitos ou não, e os seus mandantes – ou, simplesmente, o *demos* soberano. É através das mediações midiáticas, da visibilidade ou “transparência” que ela proporciona que se dão, pura e simplesmente, os principais embates políticos e ideológicos da democracia contemporânea. Com efeito, não parece ser outra a causa frequente de tantas disputas e curtos-circuitos ideológicos e jurisdicionais entre instituições democráticas e republicanas como, de um lado, a mídia e os partidos políticos,

6 Ou no jargão teórico da *accountability*: os “principais” e os “agentes” (PRZEWORSKI, 2003).

e, em outro nível institucional, entre a mesma mídia e os próprios poderes instituídos. A rigor, como a própria noção de opinião pública sugere, a atuação política das mídias exerce não somente papel institucional específico – e em certos momentos, inclusive, desestabilizador – como pode interferir igualmente no que poderia ser chamado de plano metainstitucional: aquele em que são os próprios valores e pressupostos normativos de operação do regime político e social o que se encontra em disputa (LATTMAN-WELTMAN, 2003).

Não foi, portanto, sem bons motivos que o complexo e multifacetado debate sobre o papel institucional da mídia tenha sido tão acalorado, e gerado tanta controvérsia, nos embates da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), desembocando tudo, afinal, na fixação constitucional de preceitos caracterizados à época como princípios de feição predominantemente republicana – em oposição à tradição ultraliberal brasileira de (des)regulação midiática (LATTMAN-WELTMAN, 2008) –, como os que figuram na Constituição, nos seus artigos 220 a 224 (do Capítulo V, da “Ordem Social”)<sup>7</sup>, até hoje, porém, não completa ou devidamente regulamentados ordinariamente e, em certos e importantes aspectos, muito menos cumpridos.

E também não surpreende que tudo isso siga refluindo, passadas já três décadas da promulgação da Carta Magna, para uma revalorização de temas clássicos da agenda de pesquisa da área, como os das políticas públicas de comunicação, da (des)regulação dos meios e, como se costuma dizer, da democratização das estruturas de acesso, controle, propriedade e concessão pública de canais e veículos (LIMA, 2012). Em outras palavras, se refere, portanto, a todo um capítulo essencial das relações entre público e privado num setor da sociedade contemporânea em que a interdependência e as contradições entre as duas esferas fundamentais à caracterização da condição social e política moderna tendem a se manifestar de modo particularmente dramático e a desafiar os construtores e reformadores de instituições.

Por fim, são as chamadas novas tecnologias, em meio ao atual processo de revolução digital, o que cada vez mais se impõe ao olhar e à atenção dos analistas e pesquisadores da área (NICOLÁS, BRAGATTO, SAMPAIO, 2013; SANTOS, ALDÉ, SCHWAMBACH, 2016). A cada vez maior massificação e onipresença dos dispositivos, os potenciais de interatividade e mobilização coletiva da rede, também de redução de custos de produção e difusão de informação, assim como os recursos inéditos de armazenamento e recuperação de dados, e de comunicação em tempo real por toda a superfície

7 E que deliberam, entre outros assuntos, sobre a liberdade de expressão e inconstitucionalidade da censura, a proibição de monopólios e oligopólios de mídia, as concessões de serviços de radiodifusão, a propriedade dos veículos e a instituição do Conselho de Comunicação Social.

do globo, entre outras dimensões, levaram a que muitos autores depositassem nessas novas ferramentas suas esperanças de redenção de expectativas democráticas e de renovação das promessas da chamada “esfera pública”. Por outro lado, efeitos talvez não imediatamente discerníveis da proliferação das redes e do avanço das tecnologias de controle da informação passaram a representar riscos cada vez maiores de ameaças à privacidade, além de abrir vias inauditas para a manifestação de ódios e preconceitos, e para a articulação de iniciativas e interesses escusos e antidemocráticos.

Assim, foi possível observar ao longo das últimas três décadas uma evolução consistente do ponto de vista teórico-metodológico e a consagração de técnicas de pesquisa cada vez mais apuradas e sofisticadas. Entre as mais utilizadas, é possível destacar: 1) a análise discursiva e de enquadramentos da produção midiática: revelando estruturas de significação e recorte, intencional ou não, da realidade, assim como estratégias enunciativas e conotativas (PORTO, 2002); 2) análises ditas de conteúdo: com o desvelamento das estratégias editoriais mais ou menos conscientes e deliberadas dos diversos veículos de comunicação e os consequentes processos de formação da agenda pública (LATTMAN-WELTMAN, 1996); 3) a partir das quais, por sua vez, derivam também as chamadas análises de valências: em seu esforço por caracterizar de modo mais preciso o tratamento eventualmente sistemático reservado pelos meios a atores políticos e a *issues* de campanha e confronto partidário (ALDÉ, MENDES, FIGUEIREDO, 2007). Em escala consideravelmente menor, mas não menos bem-sucedidos – e muitas vezes buscando superar as limitações dos métodos mais empregados de análise da oferta midiática – destacaram-se também experimentos na seara dos estudos de recepção, com recurso inclusive à utilização de grupos focais e entrevistas em profundidade (ALDÉ, 2004).

Em igual monta e relevância, há também que se mencionar tanto o recurso a técnicas conhecidas de história oral, com a realização de entrevistas com atores e personagens estratégicos, sem esquecer, é claro, o recurso sempre desejado – mas muitas vezes proibitivo – de efetivação de *surveys* e pesquisa quantitativa representativa. Mas é justamente em função do já mencionado processo de informatização que muitos pesquisadores – em especial os mais jovens – têm se dedicado à prospecção de ferramentas computadorizadas de pesquisa em rede, com o uso de sofisticados mecanismos de coleta e análise de dados – particularmente em investigações justamente a respeito das novas ferramentas de comunicação digitais e processos de interpelação ideológica e mobilização política e partidária via redes (CHADWICK & HOWARD, 2009).

Todo esse esforço coletivo tem revertido em prol de um conhecimento cada vez mais sistemático acerca das principais especificidades do papel político, institucional e ideológico exercido pelos modernos meios de comunicação na experiência política

contemporânea e de seus impactos sobre a prática da cidadania, das lutas pelo poder e do destino das instituições, em particular as democráticas.

Assim, ao longo dos anos que se seguiram à promulgação da Constituição Brasileira de 1988, inclusive, dificilmente poderíamos abrir mão de tais estudos e pesquisas se quiséssemos, de fato, dar conta de uma compreensão mais abrangente e sofisticada dos transe e sucessos por que passamos na busca de soluções coletivas para nossos principais problemas e impasses.

De fato, como compreender eventos tão decisivos da recente história política brasileira sem a devida atenção ao papel específico desempenhado por nosso jornalismo e nossos veículos de comunicação de massas? Das expectativas às críticas com que foi recebida a nova Carta Magna pelos ditos formadores de opinião, aos eventualmente surpreendentes resultados das eleições, desde a inusitada vitória de Collor de Mello, em 1989, à acirradíssima e contestada disputa de 2014, e sem deixar de mencionar, é claro, a crise política do *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 e as atribulações do governo Temer, até o presente momento; ou se nos ativermos ao debate econômico, marcado pela crise hiperinflacionária legada pelos anos 1980, pelas tentativas heterodoxas de solução, até o Plano Real (1994), a retomada do crescimento, cerca de uma década depois, até nova crise global se abater sobre nós; ou, de modo ainda mais conspícuo, o show ininterrupto de escândalos e denúncias de corrupção que vêm atingindo praticamente todas as administrações públicas (até onde a memória alcança); enfim: como sequer imaginar a ocorrência de todos esses fatos, e o profundo impacto causado por eles sobre a imaginação do público e o destino de tantos enredos, instituições e personagens políticos sem a mediação decisiva – perdoem-nos a redundância – dos meios? Assim sendo, é virtualmente impossível dizer onde termina a narrativa e a construção dos sentidos e onde começa o narrado e sua “realidade”. Ou até que ponto são tais instituições – as mídias – parte da solução ou parte do problema, ou dos grandes problemas da democracia, hoje, no Brasil e alhures?

É justamente em função desses e de outros dilemas e impasses, portanto, que a área temática dos estudos de comunicação política ainda tem muito que evoluir e desenvolver, tanto teórica quanto metodologicamente.

#### VELHOS, NOVOS DESAFIOS E UMA MESMA ESFINGE?

*Não resta dúvida de que graças ao esforço coletivo das gerações de pesquisadores que há pelo menos três décadas vêm se dedicando ao estudo das dimensões e significados políticos da intervenção midiática, hoje certamente possuímos uma maior e mais refinada consciência dos mecanismos – em geral simultâneos – de produção/reprodução técnica e de manipulação política, partidária ou ideológica da oferta de informação disponível,*

*assim como dos processos não necessariamente intencionais de enquadramento e bias que as afetam. Também é possível observar grande acúmulo de conhecimento substantivo em cada uma das já mencionadas subáreas de pesquisa do campo.*

Seja como for, em função de tais avanços, tornou-se hoje quase um truísmo a noção de que, a despeito de sua ainda hoje propalada neutralidade ou apartidarismo, as mídias nunca deixam, de um modo ou de outro, de serem atores políticos relevantes (AZEVEDO, 2017). Certamente pode-se diagnosticar graus bem variados de envolvimento político midiático: desde uma abordagem mais aparentemente equilibrada e desapaixonada dos temas da agenda política e seus atores principais, até o engajamento faccioso mais declarado e irreversível (ao longo do último quarto de século, inclusive, foi possível observar exemplos de evolução radical e relativamente rápida em tal *continuum* no comportamento de vários veículos). Mas seja qual for a direção ou intensidade de tais posicionamentos, é certo que eles implicarão, de um modo ou de outro, na forma como serão construídos os significados dos fatos sociais e das pautas públicas, em determinados sentidos e não outros, possíveis. Em suma: se havia ainda alguma dúvida a respeito, a experiência de pesquisa na área já demonstrou fartamente que a objetividade jornalística e, conseqüentemente, as pretensões de imparcialidade política e ideológica do jornalismo não conseguem ultrapassar a pretensão de serem “apenas” importantes ideais regulatórios e deontológicos (talvez inerentes a determinadas necessidades econômicas e sociais de legitimação do campo jornalístico; e, desconfiamos nós, talvez até mesmo, ou em grande medida, circunscritos a determinadas fases de desenvolvimento histórico da democracia liberal contemporânea)<sup>8</sup>.

O que frequentemente não se pode saber a partir daí – e esse segue sendo um desafio a que nem sempre os pesquisadores do campo parecem dar a devida atenção – é qual será a recepção, ou quais as diferentes maneiras de se receber e processar tal informação, por mais aparentemente consistente e/ou obviamente enviesada e tendenciosa que esta possa ser; qual uso se fará da mesma e com que conseqüências. Assim como o cidadão/eleitor pode ser considerado o ponto simultaneamente focal e ainda relativamente cego, ou na melhor das hipóteses, ainda enigmático de grande parte do esforço explicativo e preditivo da Ciência Política, em contextos ao menos formalmente democráticos, o leitor/telespectador/ouvinte/internauta, enquanto ator político, segue sendo o foco e a principal esfinge a ser desvendada pelo especialista em processos contemporâneos de comunicação política. Como interpretar – e, se possível, prever – as eventuais oscilações de comportamento e escolha política de indivíduos submetidos

8 A esse respeito, ver Lichtenberg (1995).

a diferentes dietas informacionais, e inseridos em complexas economias simbólicas, mesmo quando aparelhados os pesquisadores com todas as sofisticadas ferramentas metodológicas a que fizemos referência acima? Como explicar, por exemplo, as opções eleitorais da grande maioria do eleitorado brasileiro quando ele, ao contrário do que já sucedeu antes, passa a se posicionar francamente em sentido oposto aos enquadramentos e posicionamentos partidários maciçamente privilegiados pelos meios de comunicação mais poderosos (COIMBRA, 2007)? Como dar conta, por outro lado, quando essa mesma maioria parece, logo em seguida, inclinada em responder, seja em seu comportamento, seja em enquetes de opinião pública, novamente em relativo alinhamento às coordenadas de enquadramento privilegiadas pelos mesmos grupos midiáticos (igualmente privilegiados), em movimento exatamente oposto ao que acabara de fazer nas urnas? Como, afinal, atestar, especificar e redimensionar a influência política e eleitoral dos meios quando esta pode variar dramaticamente de uma conjuntura a outra em pouco tempo?

Por outro lado, permanecem também como desafios igualmente importantes e difíceis a própria questão crucial acerca do quantum de intencionalidade e deliberação com que se pode qualificar, enquadrar, direcionar e se enviesar os discursos midiáticos e as razões ou variáveis responsáveis por tais fenômenos políticos e ideológicos. Ou seja: quando e quanto estamos diante de claras e intencionais manipulações de sentido – e por quais motivos; que podem também variar significativamente; de causas partidárias simples a imperativos de ordem econômica, por exemplo – ou se estamos, na verdade, lidando muito mais com fenômenos sociais e culturais mais impessoais, da ordem do hábito e da reciclagem de tradições, mais ou menos particularistas e idiossincráticas?

Daí também a importância não somente do aprimoramento e da sofisticação dos instrumentos de análise de processos de reprodução e disputas discursivas e ideológicas, e de suas modificações consequentes, como também da pesquisa permanente, inclusive do estudo histórico e até mesmo etnográfico, das especificidades do mercado da comunicação e da diversidade de projetos editoriais e de culturas redacionais que ele pode conter, simultânea e diacronicamente.

Seja como for, no sentido de obter maior capacidade de controle empírico e metodológico do real poder de influência política e eleitoral da mídia, assim como dos graus de intencionalidade ou de imposições sistemáticas e estruturais que interferem decisivamente sobre a produção midiática, seus enquadramentos e limites, segue imprescindível o aprofundamento do debate teórico substantivo e o (auto)controle crítico dos pressupostos normativos do campo. Como toda Ciência Social consequente, também o estudo e a investigação da comunicação política e da chamada opinião

pública retira grande parte de sua relevância e de seu interesse da forte percepção – ou sentimento – acerca da onipresença cotidiana, massiva e incontornável de seu objeto, em suas diversas e mutantes formas, em todas as esferas de reprodução da vida cultural e social contemporânea. Ou seja: não há como ser neutro ou indiferente a fenômeno cultural e ideológico tão pervasivo, tão influente em nosso ambiente físico e mental, e em grande medida tão definidor de nossa cultura, nossas próprias identidades e visões de mundo.

Por isso mesmo, os riscos de enfrentamento de tal objeto nunca se reduzem a meras dificuldades técnicas ou metodológicas (tal como a ingenuidade típica dos pesquisadores neófitos pode supor em seu salutar entusiasmo e curiosidade). Eles dizem respeito também, num plano intelectual um pouco mais complexo e profundo, à necessidade de controle crítico dos próprios pressupostos normativos e teóricos, ou seja, das expectativas mais ou menos realistas que se pode nutrir em relação não somente às reais dimensões, potencialidades e implicações do objeto em questão – em poucas palavras, o poder da mídia –, no contexto geral das instituições políticas, e da correlação geral de forças na sociedade, mas também, ao mesmo tempo, dos limites de nosso próprio conhecimento a respeito.

Assim, se por um lado saudamos hoje o inegável sucesso institucional do campo de estudos sobre comunicação política e opinião pública – manifesto, como vimos acima, na consolidação de grupos competentes de pesquisa espalhados por todo o território nacional, na qualidade e constância dos fóruns acadêmicos especializados, na internacionalização da produção científica da área, na renovação dos quadros de docentes e pesquisadores e, por último, mas não menos importante, na construção de um *corpus* significativo de conhecimento teórico, metodológico e substantivo especializado –, por outro lado, como não poderia deixar de ser, há que se atentar para a outra face da institucionalização, naquilo que ela tem de habitualmente pernicioso. Ou seja: referimo-nos aqui à inevitável burocratização das atividades de pesquisa – com a tendência comum à repetição ritual de experimentos e métodos – ou ao engessamento superficial dos conteúdos de ensino e do senso comum da área, tomando-se pressupostos e resultados mais ou menos provisórios e datados como dados imutáveis e assumindo-se determinadas premissas normativas como sendo óbvias e indisputadas.

Acima de tudo, há que se atentar para os potenciais e efetivos efeitos contraditórios dos meios contemporâneos sobre a própria qualidade e futuro do desempenho das instituições políticas da democracia e sobre o exercício da cidadania. Ou seja: até que ponto hoje as práticas comunicacionais se fazem não exatamente no sentido do aprimoramento ou consolidação de culturas cívicas, ou ditas republicanas, compatíveis com as tradições modernas de liberdade individual, igualdade jurídica, justiça social básica

e tolerância diante das diferenças culturais – como já foi, e ainda é, hoje, comum se esperar<sup>9</sup> –, ou, na verdade, muito mais contra a política e contra a própria democracia?

Trata-se, pois, não somente de se preservar e aprimorar um patrimônio acumulado de conhecimento teórico e substantivo, ou de se reproduzir um conjunto de técnicas, métodos e de profissionais de pesquisa qualificados ao seu exercício, mas sim de se dar continuidade a uma bem-sucedida, embora relativamente jovem, tradição de estudos, bem como avançar para além dos caminhos já percorridos – e em certos casos, já de há muito batidos – e permitir o enfrentamento de problemas que, se não exatamente inéditos, não deixam, porém, de se mostrar cada vez mais urgentes e frequentes. E não apenas no Brasil.

Aqui, em particular, o contexto político e institucional contemporâneo parece reclamar urgente atenção e considerável esforço de revisão e renovação teórica. Sem dúvida que o papel recentemente desempenhado pelos meios de comunicação mais tradicionais, mas também o impacto inédito trazido pela massificação e pela transformação permanente daquilo que já se chamou de “galáxia da internet” (MARTUCELLI, 2015), no quadro de grave crise vivida no país – e cujo ápice (até agora) aparentemente se deu com o *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016 –, vêm sendo maciçamente estudados pela comunidade de pesquisadores da área, em tarefa que certamente se encontra em processo relativamente aberto (não sendo propriamente possível ainda, nem muito menos justo, demandar dessa produção algo muito diferente do que a reiteração dos mesmos esquemas interpretativos já devidamente consagrados pela “tradição” a que já aludimos).

É preciso levar em consideração também ao menos a hipótese de estarmos todos agora diante de transformações bem mais significativas, ou radicais, do ambiente comunicacional político geral, de modo que, para além dos aspectos histórica e aparentemente repetitivos que assemelhariam a crise atual com outras já vividas no passado – seja como farsa ou tragédia –, não podemos abrir mão de verificar até que ponto o contexto atual seria qualitativa e decisivamente distinto de tudo o que já vimos ou conhecemos antes. Em grande medida, justamente por força de novas coordenadas tecnológicas, econômicas, culturais e sociais relacionadas aos novos meios digitais, à sua difusão em escala planetária e, por último, mas não menos importante, às mudanças que inevitavelmente impõem a toda a economia política da comunicação – dramati-

9 A despeito da grande corrente de estudiosos “apocalípticos” da comunicação social (ECO, 1970), a tradição predominante das análises institucionais sobre democracia ainda hoje tende a equacionar liberdade de expressão e operação usual da mídia com plena vigência das instituições democráticas, sem maiores preocupações ou questionamentos (DAHL, 1997; PYE, 1963).

camente incluídos aí, é claro, também os poderosos meios de comunicação de massas mais tradicionais.

Assim, fenômenos como os da saturação informacional, da obsolescência cada vez mais veloz, não somente dos fatos e eventos, mas até de sua própria pretensão de verdade e capacidade de legitimação, da (re)partidarização tendencial, e tendenciosa, dos veículos tradicionais, da aceleração e magnificação das chamadas “espirais de cinismo” (CAPPELLA & JAMIESON, 1997), de par com as novas capacidades de mobilização imediata e articulação em grande escala de “militantes” e “simpatizantes” (dos mais “comunitários” aos mais “societários”, dos totalmente inexperientes em política aos mais calejados), parecem configurar, enfim, um conjunto de circunstâncias que, mesmo não tendo necessariamente se originado agora, em nosso momento interagem e assumem dimensões e implicações que, contudo, podem nos colocar diante de novas realidades para as quais nossas teorias, valores e instituições talvez não se encontrem de modo algum preparados para enfrentar.

O grande desafio, portanto, é manter-se em dia com um objeto que ainda preserva muitos dos seus velhos e insondáveis mistérios – seus arcanos e, como vimos, suas esfinges – e, ao mesmo tempo, se revoluciona cotidianamente, parecendo levar de roldão consigo não somente os nossos velhos parâmetros de análise da realidade, senão ela própria.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, A. *A batalha da presidência: o horário de propaganda eleitoral na campanha de 1989*. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1996.
- ALDÉ, A. *A construção da política*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- ALDÉ, A.; MENDES, G.; FIGUEIREDO, M. Tomando partido: imprensa e eleições presidenciais em 2006. *Política & Sociedade*, n. 10, 2007.
- AVRITZER, L.; MILANI, C.; BRAGA, M. S. (Orgs.). *A Ciência Política no Brasil (1990-2015)*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.
- AZEVEDO, F. A. *A grande imprensa e o PT (1989-2014)*. São Carlos: Edufscar, 2017.
- CAPARELLI, S. *Televisão e capitalismo no Brasil*. Porto Alegre: L& PM, 1982.
- CAPPELLA, J.; JAMIESON, K. *Spyral of cynicism*. New York: Oxford University Press, 1997.
- CAVALHEIROS, L. A. N. *Com o dedo no pulso do mercado: a história da Escola Superior de Propaganda e Marketing no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado Profissional – Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2007.
- CHADWICK, A.; HOWARD, P. Introduction: new directions in internet politics research. In: CHADWICK, A.; HOWARD, P. (Eds.). *The Handbook of Internet Politics*. London: Routledge Press, 2009.
- COHN, G. *Sociologia da Comunicação: teoria e ideologia*. São Paulo: Pioneira, 1971.
- COIMBRA, M. A mídia teve algum papel durante o processo eleitoral de 2006?. In: LIMA, V. (O.), *A mídia nas eleições de 2006*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.
- DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

- DENTON R. E.; WOODWARD, G. C. *Political Communication in America*. New York: Praeger, 1998.
- ECO, Umberto. *Apocalípticos e integrados*. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- FAUSTO NETO, A. O presidente na televisão. In: *Comunicação & Política*. São Paulo, 9(11): 7-27, abril/junho, 1990.
- \_\_\_\_\_. (1995). *O impeachment da televisão*. Rio de Janeiro: Diadorim, 1995.
- GARCIA, N. J. *Estado Novo. Ideologia e propaganda política*. São Paulo: Loyola, 1982.
- GUIMARÃES, C.; VIEIRA, R. A. A. Meios de comunicação de massa e eleições: um experimento brasileiro. In: *Comunicação & Política*, Rio de Janeiro, 1(9): p. 147-158, 1989.
- KATZ, E.; LAZARFELD, P. *Personal influence: the part played by people in the flow of mass communications*. New York: The Free Press, 1995.
- LATTMAN-WELTMAN, F. Imprensa carioca nos anos 50? Os “anos dourados”. In: ABREU, A. A. (Org.). *A imprensa em transição*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.
- \_\_\_\_\_. Mídia e transição democrática: a (des)institucionalização do pan-óptico no Brasil. In: ABREU, A. A.; LATTMAN-WELTMAN, F.; KORNIS, M. *Mídia e política no Brasil? Jornalismo e ficção*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- \_\_\_\_\_. Comunicação e regulação na editoração multimídia: um enfoque histórico. In: SARAVIA, E.; MARTINS, P.; PIERANTI, O. (Orgs.). *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- LATTMAN-WELTMAN, F.; CARNEIRO, J. A. D.; RAMOS, A. *A imprensa faz e desfaz um presidente*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.
- LICHTENBERG, J. (Org.). *Democracy and the mass media*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- LIMA, V. A. The state, television and political power in Brazil. In: *Comunicação & Política*. Rio de Janeiro, 1(9): 159-183, 1989.
- \_\_\_\_\_. Televisão e política: hipótese sobre a eleição presidencial de 1989. In: *Comunicação & Política*. São Paulo, 9(11): 29- 54, abr./jun., 1990.
- \_\_\_\_\_. *Política de Comunicações: um balanço dos governos Lula [2003-2010]*. São Paulo: Publisher Brasil, 2002.
- LIPPMAN, W. *Public opinion*. New York: Harcourt, Brace & Co., 1922.
- MAIA, R.; GOMES, W.; MARQUES, F. *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- MANIN, B. As Metamorfoses do governo representativo. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, São Paulo: n. 29, p. 1-24, 1995.
- MARCONDES FILHO, C. *Imprensa e capitalismo*. São Paulo: Kairós, 1984.
- MARCONI, P. *A censura política na imprensa brasileira 1968-1978*. São Paulo: Global, 1980.
- MARTUCCELLI, D. Esfera pública, movimentos sociais e juventude. In: SORJ, B.; FAUSTO, S. (Orgs.), *Internet e mobilizações sociais; transformações do espaço público e da sociedade civil*. São Paulo: KAS/Plataforma Democrática, 2015.
- MATTOS, S. *The impact of the 1964 revolution on brazilian television*. San Antonio/Texas: Klingensmith Independent Publisher, 1982.
- MELO, J. M. *Comunicação e classes subalternas*. São Paulo: Cortez, 1980.
- NICOLÁS, M.; BRAGATTO, R.; SAMPAIO, R. Internet and politics studies in Brazil: mapping the characteristics and disparities of the research field. In: *Brazilian Political Science Review*, 7 (2), 2013.
- O'DONNELL, G. Horizontal accountability in new democracies. In: SCHEDLER, A.; DIAMON, L.; PLATTNER, M. (Eds.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner, 1999.
- PARK, R. The Natural History of the Newspaper. In: SCHRAMM, W. (Org.). *Mass Communication*. Urbana: University of Illinois Press, 1960.

- PORTO, M. Enquadramentos da mídia e política. Paper apresentado no 26º *Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)*, Caxambu, 2002.
- PRZEWORSKI, A. *States and Markets: a primer in Political Economy*. Cambridge University Press, 2003.
- PYE, Lucien. *Communications and political development*. Princeton University Press, 1963.
- RUBIM, A. A. C. Comunicação, espaço público e eleições presidenciais. In: *Comunicação & Política*. São Paulo, 9 (2/3/4): 7-21, 1989.
- \_\_\_\_\_. Comunicação e política: enigma contemporâneo. In: *Comunicação & Política*. São Paulo, 9(11): 61-66, abr./jun., 1990.
- RUBIM, A. A. C.; AZEVEDO, F. A.; Mídia e política no Brasil. In: *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 43, p. 189-216, 1998.
- SANTOS, J.; ALDÉ, A.; SCHWAMBACH, A. Panorama das teses e dissertações brasileiras envolvendo Internet e política de 1995 a 2014. Paper apresentado no 40º *Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)*, Caxambu, 2016.
- SOARES, M. C. *Construindo o significado do voto: retórica da propaganda política pela televisão*. Tese (Doutorado) – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.
- SODRÉ, N. W. *História da Imprensa no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- SOUZA, L. C. *The role of television 'free-time' in Brazil: a study of the 1989 presidential election in a comparative perspective*. Tese – Department of Public Communications Fordham University. New York, 1993.
- TASCHNER, G. *Do jornalismo político à indústria cultural*. São Paulo: Summus, 1979.
- VIEIRA, R. A. A.; GUIMARÃES, C. A televisão brasileira na transição (um caso de conversão rápida à nova ordem). In: *Comunicação & Política*. Rio de Janeiro, 1 (6): 11-29, 1986.
- WEBER, M. H. Pedagogias de despolitização e desqualificação da política brasileira. In: *Comunicação & Política*. São Paulo, 9(11), p. 67-83, abr./jun., 1990.



## Constituição Cidadã e participação social – a política externa brasileira em debate no CONSEA e no CNS\*

*Leticia Pinheiro (IESP-UERJ)*

*Livia Liria Avelhan (IPEA)*

*Talita Gomes (UFRJ)*

### INTRODUÇÃO

Em sua transição política para a democracia, em particular ao longo do processo de formulação de sua nova Carta Magna, o Brasil contou com intensa participação social. Essa foi uma característica particularmente importante na definição do arranjo institucional de diversas políticas públicas, levando inclusive a que a Constituição de 1988 passasse a ser conhecida como Constituição Cidadã. Não se tem registro, entretanto, de um movimento em direção à criação de mecanismos formais de ampliação da participação social na política externa neste momento.

De fato, não houve, por parte da sociedade civil, qualquer reivindicação pela criação de mecanismos constitucionais que, ao alterarem a lógica da representação política na formulação da política externa, procurassem garantir participação social na definição das diretrizes da política externa nos anos vindouros. Por que a política externa teria ficado ao largo dessa tendência, ainda que talvez não tenha sido a única e embora tenham sido as políticas sociais aquelas que mais se beneficiaram dessa demanda? Essa indagação se justifica, entre outras razões, por termos conhecimento de que, durante

\* Agradecemos a leitura e os comentários sugeridos pelos organizadores desta publicação, assim como os de Maria Regina Soares de Lima. Possíveis omissões e incorreções do texto final, entretanto, são de nossa inteira responsabilidade.

esse mesmo processo, houve intensa interlocução da sociedade civil com os constituintes e com o Itamaraty, interlocução essa responsável pela introdução de algumas proposições no art. 4º da Constituição Federal<sup>1</sup>. E, passados 30 anos da sua aprovação, existiriam mecanismos constitucionais que, atualmente, possam contemplar demandas da sociedade a respeito de questões voltadas para o plano externo?<sup>2</sup>

Há alguns anos, em artigo sobre processo decisório da política externa brasileira (PEB), afirmava-se ser um equívoco ignorar os mecanismos constitucionais que regem a matéria, uma vez que a Carta Magna estabelece os parâmetros dentro dos quais os atores atuam (PINHEIRO, 2009). Afinal, como lembra Lopes (2011, p. 77), as premissas constitucionais da PEB são “o ponto de partida para uma formulação de política pública que variará conforme mudam as interpretações e as contingências do exercício de governo”. Assim, se é no texto constitucional que a competência dos atores na formulação e condução das políticas é delimitada, por suposto que a ausência de mecanismos que garantam algum grau de participação social na definição da política externa levaria a resposta de que, no Brasil, teríamos uma política externa sem lastro social. Na oportunidade, entretanto, também se alegava que, a fim de explicar a relação entre o processo de formulação e o conteúdo da política externa, era preciso ir além desses mecanismos, pois, embora fosse importante identificar as competências constitucionais dos atores, isso não seria suficiente para explicar a direção e o conteúdo da política a ser conduzida (PINHEIRO, 2009).

Nesse sentido, destaca-se que a inexistência desses mecanismos na Constituição de 1988 não impediu a participação da sociedade civil organizada nos debates sobre as conferências sociais das Nações Unidas na década de 1990 (ALVES, 2013; LIMA, 2009; MESQUITA, 2016), assim como não impossibilitou a atuação de entidades da sociedade na produção de políticas relacionadas ao Mercosul (MARTINS, 2011; MESQUITA, 2012, 2016). Da mesma forma, a criação de secretarias especiais, como a de Direitos Humanos e a de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, temas com forte interface internacional, pode ser vista como expressão de interesse dos governos petistas por manter algum grau de interlocução com os movimentos sociais (JAKOBSEN,

1 Para maiores informações sobre o processo de incorporação desses princípios na Constituição, ver Valente (2015); e para uma análise sobre a capacidade da Constituição Federal de responder, à luz dos mesmos, aos desafios impostos pelo sistema internacional nestes últimos 30 anos, ver Onuki e Medeiros no capítulo 2 neste livro.

2 No campo de estudos sobre a política externa brasileira, existem diversos trabalhos que abordam a participação e a influência de setores da sociedade civil em assuntos afeitos a esta agenda. Para citarmos apenas alguns: Carvalho (2003); Dolce Faria (2015); Faria (2012); Lopes, Faria e Santos (2016); Oliveira (1999); Pomeroy (2016); Santana (2001); Vieira (2016). Entretanto, esses trabalhos e outros que serão citados ao longo do texto não abordaram a temática sob a perspectiva das mudanças constitucionais, que é o nosso objetivo neste capítulo.

2016). Sendo assim, reiteramos a importância de não se limitar a análise apenas àquilo que é definido pela Constituição como competência em assuntos de política externa.

Nosso objetivo neste capítulo, no entanto, é de investigar se na própria Constituição, e não fora dela, existem mecanismos dessa natureza quando se olha para a política externa. Nesse sentido, voltamos ao texto constitucional, dessa feita para refletir sobre a existência de dispositivos que, embora não tenham sido originariamente criados para contemplar temas de política externa, constituem-se nos dias de hoje em espaços de debate e controle sobre temas de forte interface com a mesma. Essa reflexão nos levaria, assim, a responder à segunda pergunta feita acima. Da mesma forma, ao longo deste capítulo, procuraremos responder a primeira pergunta, ou seja, por que durante o processo constituinte a política externa teria ficado ao largo do movimento da sociedade civil pela introdução de mecanismos formais de participação social na definição das políticas públicas?

Essa linha de reflexão se aproxima de, pelo menos, outras duas desenvolvidas anteriormente por especialistas na área. Embora se distingam da perspectiva aqui adotada por focarem apenas em temas de política externa *stricto sensu*, também se voltam para a investigação de mecanismos e espaços de atuação sobre temas da agenda internacional já existentes na Constituição e outros potencialmente mobilizáveis no sentido da ampliação da participação e do controle de temas de política externa para além daqueles, manifesta e notoriamente, criados para tal. Referimo-nos à pesquisa de Sanchez Badin, Cardoso e Spécie (2006), em que se buscou explorar formas de controle do poder público disponibilizadas pela Constituição de 1988 para supervisão da política externa; e o trabalho de Anastasia Mendonça e Almeida (2012), em que se procurou identificar cursos de ação que um legislador talentoso, com preferências intensas em alguma área de política externa, seria capaz de mobilizar no arranjo institucional brasileiro, com vistas a ampliar sua participação no processo decisório relacionado a essa política. Enquanto Sanchez Badin, Cardoso e Spécie optaram por analisar os atos da administração pública e determinados meios de requerer publicidade na condução da política externa como instrumentos de controle da mesma, Anastasia, Mendonça e Almeida optaram por investigar o jogo *ex ante* do exame das matérias de política externa pelo Poder Legislativo, e o jogo *ex post* ao início da apreciação formal das referidas proposições por esse mesmo poder. Nosso objetivo, neste capítulo, por sua vez, será o de identificar outros espaços de debate e de possível controle de questões de política externa que, apesar de não terem sido incorporados à Constituição de 1988 com esse fim, podem ser mobilizados para tal. Referimo-nos aos conselhos nacionais de políticas públicas.

O capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira apresenta um breve panorama sobre a definição constitucional de competências em polí-

tica externa do período monárquico até a edição da Constituição de 1988. A decisão de iniciar esse histórico em tempo tão distante deve-se tão somente à intenção de sublinhar que, desde aquela época até a aprovação da atual constituição – e apesar da mudança radical de sistema de governo –, permaneceu garantida a centralidade do Poder Executivo na formulação e condução da política externa. Na seção seguinte, listamos alterações introduzidas pela Constituição Cidadã no que tange à participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, além do Executivo, no processo de formulação da política externa. Na terceira seção, após tratarmos dos mecanismos de incorporação da participação social na formulação das políticas públicas a partir da nova Constituição, examinamos como, apesar da inexistência de um conselho gestor específico para temas de política externa, estes vêm sendo debatidos em outros conselhos, evidenciando a forte interface entre o doméstico e o internacional. Finalmente, a título de considerações finais, desenvolvemos algumas reflexões a respeito dessa que nos parece se constituir como uma nova agenda de pesquisa, assim como uma via alternativa de ação política no âmbito da política externa brasileira.

#### 1. DA MONARQUIA À REPÚBLICA: A CENTRALIDADE DO EXECUTIVO

A primeira Constituição brasileira, em seguida à proclamação da independência, afirmava em seu art. 102 a competência do Poder Executivo, representado pela figura do imperador, para dirigir as negociações políticas com as nações estrangeiras (inciso VII), fazer tratados de aliança ofensiva e defensiva, de subsídio e comércio (inciso VIII), declarar a guerra e fazer a paz (inciso IX). Já o Conselho de Estado, órgão de assessoramento direto ao imperador, seria ouvido em todas as negociações internacionais (art. 142).

Com a proclamação da República e a aprovação da Constituição de 1891 – que vigoraria até 1934 –, permaneceria como competência do Executivo a prerrogativa de declarar a guerra e fazer a paz (art. 48, § 7º). Nesse momento, porém, tal prerrogativa se daria mediante autorização do Congresso Nacional, no caso em que não tivesse lugar ou viesse a malograr o recurso do arbitramento (art. 34, § 11, art. 48, § 7º). Também ao Executivo era garantida a nomeação dos agentes consulares e dos membros do corpo diplomático (art. 48, § 13), além do estabelecimento de relações com Estados estrangeiros (art. 48, § 14) e as funções de entabular negociações internacionais, celebrar tratados, ajustes e convenções (art. 48, § 16).

Já ao Congresso competia regular o comércio internacional (§ 5º), resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras (§ 12), adotar o regime conveniente à segurança das fronteiras (§ 16), além de autorizar a declaração de guerra e paz, tal como antes.

A Constituição de 1934 estabeleceria a competência privativa da União de manter

relações com os Estados estrangeiros (art. 5º), nomear os membros do corpo diplomático e consular, celebrar tratados e convenções internacionais; conceder ou negar passagem a forças estrangeiras pelo território nacional; declarar a guerra e fazer a paz; resolver definitivamente sobre os limites do território nacional; organizar a defesa externa, a polícia e a segurança das fronteiras e forças armadas. Por sua vez, ao Poder Legislativo competia resolver definitivamente sobre tratados e convenções com as nações estrangeiras; autorizar o presidente da República a declarar a guerra e a negociar a paz, assim como autorizá-lo a ausentar-se do país.

Com a promulgação da Carta autoritária de 1937, todas as atribuições do Executivo e do Legislativo ficaram concentradas na Presidência da República, ignorando a autonomia dos entes da federação, legislando por via de decretos-leis e emendando a Constituição por meio de leis constitucionais (DALLARI, 1994, p. 42, apud POLVEIRO JR., s/d, p. 4). Com relação à política externa em particular, não se instituiu mudança na sua condução, a não ser a determinação expressa de que a competência para dirigi-la e orientá-la fosse também do presidente da República (SANCHEZ BADIN, CARDOSO, SPÉCIE, 2006, p. 129-130).

Nove anos mais tarde, a aprovação da nova Carta consolidaria, nas palavras de Dallari (1994, p. 47), “um sistema político fundado na democracia representativa, a institucionalização da federação e da autonomia municipal e a progressão no tratamento constitucional dos direitos e garantias fundamentais e de matéria econômica e social”. Em que pese refletir a mudança radical de um regime autoritário para um regime democrático, não houve alteração substantiva das competências da União sobre a condução das relações internacionais do país, praticamente reeditando os artigos atinentes da versão anterior. Nesse sentido, as atribuições em matéria de relações internacionais dadas pela Constituição de 1946 ao Congresso Nacional e à Presidência da República voltaram a ser aquelas que constavam na Carta de 1934.

Da mesma forma, o advento da Carta de 1967, após o golpe de 1964, e a promulgação, em 1969, do Ato Institucional n. 1 também não alterariam substantivamente os procedimentos relativos à definição de competências na matéria.

Essa recorrência muito nos ensina sobre o lugar das relações internacionais e, mais precisamente, da política externa, no imaginário dos nossos constitucionalistas e políticos. Protegida pela crença na sua associação com a defesa da soberania nacional e blindada contra eventuais tentativas de tornar mais transparente e pública sua formulação e condução, do regime monárquico ao regime autoritário implantado em 1964, passando pelo Estado Novo e pela República democrática de 1946, a definição das diretrizes da política externa não saiu das mãos do Executivo, com apenas algumas concessões feitas ao Poder Legislativo no sentido da sua participação *ex post*.

Finalmente, a derrocada do regime autoritário civil-militar, a convocação de uma Assembleia Constituinte e a aprovação de uma nova Carta em 1988 apontariam para algumas mudanças dignas de nota.

## 2. A POLÍTICA EXTERNA E OS TRÊS PODERES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A nova Carta, aprovada em seguida aos trabalhos da Assembleia Constituinte, introduziu algumas mudanças no que tange à definição de competências em política externa. A esse respeito, mais uma vez vale recuperar a pesquisa realizada por Sanchez Badin, Cardoso e Spécie (2006), em que comparam as Constituições de 1967 e 1988.

Após analisarem mais detidamente as competências dos três Poderes na matéria, as autoras concluíram que, embora em ambas as Constituições o Executivo guardasse papel central na formulação e na decisão da política externa, na Constituição de 1988 o Legislativo passou, ainda que *a posteriori*, a atuar no processo de (co)decisão, e o Judiciário em eventual participação *ad hoc* (SANCHEZ BADIN, CARDOSO, SPÉCIE, 2006, p. 131)<sup>3</sup>.

A introdução do atributo de codecisão ao Legislativo significou, de fato, um aumento de sua participação no processo decisório da política externa. Afinal, se, em seu art. 84, a nova Constituição determina ser competência privativa do presidente da República a celebração de tratados, convenções e atos internacionais, por outro lado garante ao Congresso Nacional a competência de referendá-los (BRASIL, 1988). Além disso, o art. 49 determina ser da competência exclusiva do Congresso:

[...] resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; autorizar o Presidente da República a declarar guerra, celebrar a paz, permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente [...]; autorizar o presidente e o vice a se ausentarem do País [...]; aprovar o estado de defesa e a intervenção federal [...].

Finalmente, em seu art. 50, a Carta passou a prever a convocação do Ministro do Exterior para prestar pessoalmente informações sobre assunto previamente indicado, além de prever a criação de Comissões Temáticas e Grupos Parlamentares de cada casa ou mistos (BRASIL, 1988).

3 Cabe também mencionar a atribuição concedida ao Supremo Tribunal Federal de processar e julgar, originariamente, “a extradição solicitada por Estado estrangeiro e a homologação das sentenças estrangeiras e a concessão do exequátur às cartas rogatórias (art. 102, I, g e h)” (DALLARI, 1994, p. 151).

Em que pese haver variações na literatura a respeito da modalidade, da latitude e da efetividade da participação do Legislativo na política externa<sup>4</sup>, é inegável que mudanças introduzidas na Constituição de 1988 trouxeram novidades no desenho institucional no que se refere ao plano da formulação dos assuntos dessa área. Deve-se registrar que esse quadro resultou de pressões por parte de parlamentares em direção ao aumento dessa participação por meio da proposição de emendas, reservas ou cláusulas interpretativas no processo de discussão dos acordos (ALEXANDRE, 2006). Na sequência – e ainda que não tenham obtido sucesso em suas demandas –, parlamentares apresentaram propostas de emenda constitucional com vistas à redistribuição de competências sobre os temas de política externa, buscando a revisão da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo (SANCHEZ BADIN, CARDOSO, SPÉCIE, 2006, p. 132). Todas essas iniciativas revelaram o interesse de parlamentares sobre temas da agenda de política externa, ao contrário de hipótese anteriormente defendida de que estes abdicavam de participar de questões relativas a assuntos dessa natureza (LIMA, SANTOS, 2001).

Embora fora do universo das competências, gostaríamos mais uma vez de lembrar que, na nova Constituição, também foram introduzidos princípios pelos quais o país passou a ter que pautar sua política externa (art. 4º)<sup>5</sup>, cujo grau de explicitação é considerado por Polveiro Jr. um ato inédito na história do país (s/d, p. 8). Ademais, continua este autor:

[...] aos princípios já tradicionalmente observados pelo Itamaraty na condução de nossa política externa – mas não explicitados em texto constitucional, como o princípio da não-intervenção – juntaram-se outros que, igualmente, foram alçados à condição de norma constitucional. É o caso, por exemplo, dos princípios da prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e a concessão de asilo político. (POLVEIRO JR., s/d, p. 8)

4 Alguns, como Alexandre (2006), destacam que o Poder Legislativo delega suas competências ao Executivo até que, em caso de algum desacordo grave sinalizado pela ativação dos mecanismos de alarme de incêndio, decida retomá-las. Outros, como Anastasia, Mendonça e Almeida, vão além, afirmando que “o Poder Legislativo, no Brasil, conta com um conjunto de instrumentos institucionalizados – indicação parlamentar, manipulação de dimensões, controle de agenda e voto estratégico – que lhe permite, caso assim o deseje, intervir *ex ante* e *ex post* na produção, execução e acompanhamento da política externa brasileira” (2012, p. 620).

5 “Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988).

Junto a esse inegável ineditismo no que tange à explicitação dos princípios pelos quais a política externa brasileira deve se reger, merece referência uma outra dimensão da Constituição em que os temas internacionais podem ser contemplados. Como afirma Dallari (1994, p. 151), “[...] as normas constitucionais relativas à inserção do Brasil na comunidade internacional se desdobraram por todo o texto”. Em outras palavras, continua o autor, mesmo “não vinculados explicitamente ao tratamento do tema das relações exteriores do País, dispositivos cujo teor encerra forte incidência nessa temática estão presentes nos diferentes Títulos da Constituição” (1994, p. 151).

Embora Dallari não esteja se referindo ao universo do processo decisório de política externa, é numa chave semelhante que, a seguir, gostaríamos de tratar da relação entre os espaços criados – ou reorganizados – pela Constituição de 1988 para ampliar a participação social nas políticas públicas e na política externa brasileira. Entendemos que o reconhecimento desses espaços como ambientes de debate sobre política externa está relacionado à concepção da mesma como uma política pública<sup>6</sup> (MILANI, PINHEIRO, 2013; LOPES, 2011) e como um *continuum* entre as políticas interna, externa e internacional (SANCHEZ BADIN, CARDOSO, SPÉCIE, 2006). Outros fatores importantes nesse sentido são a reconfiguração contemporânea dos temas de política externa e a diluição da dicotomia interno-externo, em um contexto político doméstico em que se introduziu forte componente social à política externa brasileira. Dessa forma, como veremos a seguir, tais espaços revelam a existência de canais de participação social na Constituição brasileira passíveis de acolher demandas da sociedade a respeito de questões voltadas para o plano externo.

A fim de ilustrar a assertiva acima – que, na realidade, se constituirá na resposta à principal pergunta deste capítulo<sup>7</sup>, gostaríamos de, a seguir, explorar as possibilidades de debate sobre a política externa por meio de mecanismos de participação social previstos pela Constituição de 1988. Na oportunidade, buscaremos também responder a outra pergunta formulada na introdução: por que, durante o processo

6 Nas palavras do próprio Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, “do mesmo jeito que há uma política social, uma política educacional, uma política econômica, há uma política externa. E, ao ser uma política externa, é também uma *public policy*, digamos assim. [...] É uma *public policy* e, por isso, espelha as atitudes e percepções dos governos. Naturalmente, essas percepções e essas atitudes não podem estar em contradição com aqueles princípios [constitucionais da PEB]. Mas elas são uma maneira de levar esses princípios à prática, de transformar esses princípios em diretrizes políticas” (AMORIM, 2007 apud LOPES, 2011, p. 77).

7 A título de recordação, trata-se da seguinte questão: nos dias de hoje, haveria na Constituição brasileira mecanismos de participação social que pudessem contemplar, de algum modo, demandas da sociedade a respeito de questões voltadas para o plano externo?

constituente, a política externa teria ficado fora do movimento pela criação de mecanismos formais de participação social nas políticas públicas?

### 3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA EXTERNA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A pressão popular no processo constituinte assegurou a institucionalização de várias formas de participação da sociedade na vida do Estado, dentre elas os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil (ROCHA, 2008). Com isso, afirma Rocha, chegamos a um quadro em que

[...] quase a totalidade das políticas sociais brasileiras – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda, turismo, meio ambiente, pesca, etc. – contam com espaços institucionalizados de participação social, denominados conselhos, que se configuram como órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade civil e do poder público. (ROCHA, 2008, p. 137)

Definidos como espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo, esses Conselhos têm por finalidade “permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas” (IPEA, 2012, p. 10), e podem ser encontrados nos âmbitos nacional, estadual e municipal, permitindo a inserção de novos temas e atores sociais na agenda política. A criação ou institucionalização dos Conselhos, que ocorreu a partir dos debates e da promulgação da Constituição, voltou-se basicamente para o universo das políticas sociais. Foi em direção ao alargamento da participação social na formulação de políticas públicas envolvendo as questões sociais que os Conselhos foram criados – ou reorganizados – e que se consolidaram. Nas palavras de Silva, Jaccoud e Beghin (2009, p. 375), “os conselhos emergem, sobretudo, das demandas de democratização da sociedade em face do processo decisório que permeia as políticas sociais”.

Só recentemente surgiram demandas da sociedade civil em direção à constituição de um conselho gestor de política externa<sup>8</sup>. Concebido como “um conselho de consulta, participação e diálogo [...] seguindo a linha dos conselhos consultivos já existentes em outras políticas públicas e conforme previsto em artigos da Constituição” (COSTA DA SILVA, 2015, p. 19), sua formação, entretanto, não recebeu a acolhida esperada, mesmo em tempos de governo de centro-esquerda. Um histórico sobre a peregrinação

8 A primeira referência pública de que temos conhecimento foi feita pela então coordenadora da Rede Brasileira para a Integração dos Povos (REBRIP), Fátima Mello, através do jornal *O Globo*, em 8 de setembro de 2010.

de seus proponentes<sup>9</sup> junto às autoridades dos governos do Partido dos Trabalhadores revela que nenhum destes a fez avançar (COSTA DA SILVA, 2015). Se isso nos surpreende em tempos do grande protagonismo da política externa brasileira ao longo dos dois mandatos do presidente Lula (HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010), não chega a causar estranhamento quando a política externa decresceu em importância durante o mandato da presidente Dilma Rousseff (SARAIVA, 2014).

Mas por que teria demorado tanto para que essa demanda surgisse? E em que medida o fracasso em implementá-la revela inexistência de participação social no debate sobre temas da agenda internacional do país? Dentre os motivos para a demora do pleito por sua criação, podemos citar a própria delonga com que estudiosos e operadores de política externa passaram a conceber

[...] a sociedade civil como um elemento da política internacional [...], devido à crença teórica de que o internacional seria espaço majoritário de atuação do estado nacional, situação que fixou no imaginário teórico a explicação estadocêntrica até meados da década de 1970. (MESQUITA, 2016, p. 77)

No caso brasileiro em particular, devemos somar a isso a crença compartilhada por setores da sociedade de que, ao contrário de outras políticas públicas em que a participação dos cidadãos e das organizações civis na sua gestão era “interpretada como um poderoso antídoto à burocratização, à ineficiência, ao patrimonialismo e à corrupção que marcavam as políticas sociais brasileiras” (SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2009, p. 378), a política externa não possuía esses mesmos defeitos. Como apontam alguns estudiosos, nesse momento de transição brasileira para a democracia, embora tenha havido um movimento pela democratização da política externa, ele se originou no próprio Itamaraty e não se caracterizou como

[...] um processo interno de tomada de decisão, mas sim um insumo – uma característica da política nacional – a qual serviria para a adequação da inserção brasileira. A ampliação democrática da política externa seria conduzida internamente ao Ministério,

9 Embora não sejam os únicos a apoiar essa demanda, foram os integrantes do Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI) – que reúne acadêmicos e pessoas que atuam no campo das relações internacionais a partir de movimentos sociais e organizações não governamentais como a REBRIP, a Conectas, a FASE, entre outras, além de partidos políticos, instituições de pesquisa e de governo – os que lideraram a campanha pela criação do chamado CONPEB (A criação do Conselho Nacional de Política Externa fortalece o Itamaraty e consolida a inserção soberana do Brasil no Mundo. In. *Carta Capital*. 10/09/2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/conselho-nacional-de-politica-externa-fortalece-o-itamaraty-8986.html>>. Acesso em: 4 de maio de 2017.

dentro de "uma cadência diferente, tanto discursiva quanto na prática, a marcha rumo à democratização" (LOPES, 2013, p. 32), mantendo a lógica tradicional da representação baseada na separação entre governantes e governados com a formação de uma elite política distanciada. Nesse sentido o Itamaraty manteve a concentração decisória sem o incentivo à participação no debate público e na formação da agenda. (MESQUITA, 2016, p. 84-85)

Assim, embora a política externa não estivesse (como ainda não está) imune a denúncias de um forte déficit democrático, os argumentos que potencializaram a criação ou reorganização dos demais conselhos durante o processo constituinte não encontraram aderência no seu caso. Nada mais distante do universo da política externa brasileira do que as acusações de ineficiência e ausência de profissionalismo da agência diplomática (CHEIBUB, 1985). São conhecidas as análises acadêmicas sobre o processo de institucionalização da diplomacia brasileira que explicam o alto grau de confiança gerado na sociedade brasileira em sua alegada competência para a condução da política externa do país (CHEIBUB, 1985; BARROS, 1986; PINHEIRO, 2009; ALMEIDA, 2015). Nesse sentido, a própria demanda por maior debate público sobre essas diretrizes, apoiada nas análises que denunciam seu déficit democrático (LOPES, 2014), são muitas vezes neutralizadas, ou ao menos fortemente combatidas, sob o argumento da necessidade de se manter a alegada eficiência da diplomacia.

No entanto, se a inexistência de um Conselho Nacional de Política Externa Brasileira, em moldes semelhantes aos conselhos de outras políticas públicas, nos leva a concluir pela inexistência de um mecanismo constitucional que garanta um canal direto e institucionalizado de diálogo entre a sociedade civil e o Estado sobre a política externa em seu sentido estrito<sup>10</sup>, é possível identificar outros mecanismos constitucionais para tanto. Referimo-nos aos debates sobre temas relacionados à agenda internacional que ocorrem em alguns conselhos nacionais de políticas públicas atuantes desde a aprovação da Constituição de 1988, particularmente durante a vigência da política externa do governo Lula. A título de exemplo, destacamos o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o Conselho Nacional de Saúde (CNS). Ambos são bastante ilustrativos da perspectiva aqui desenvolvida, qual seja, a de que a crescente diluição da dicotomia entre os planos doméstico e internacional e

10 É importante notar que a promoção dos encontros entre diplomatas, acadêmicos, intelectuais, representantes da sociedade civil sob o título de *Diálogos sobre Política Externa*, organizados entre fevereiro e março de 2014, e o anúncio da confecção do primeiro Livro Branco da Política Externa, embora tenham sido iniciativas importantes nessa direção, não chegaram de fato a se consolidar (COSTA DA SILVA, 2015).

a introdução de um forte componente social na agenda da política externa brasileira encontrou nos espaços de participação social criados pela Constituição de 1988 uma esteira de transmissão de demandas da sociedade sobre a agenda internacional.

### 3.1. CONSEA

Criado no governo de Itamar Franco (1992-1994) pelo Decreto n. 807, de 1993, na sequência do processo de institucionalização de formas de participação da sociedade inaugurado pela Constituição de 1988, o CONSEA surgiu como um desdobramento das estratégias de combate à fome que então começavam a se delinear. Conforme Pinheiro (2009, p. 128), com sua criação pretendia-se realizar uma “gestão compartilhada entre governo e sociedade civil para dialogar e construir conjuntamente alternativas, ações, projetos e políticas que vis[ass]em à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil”. Não demorou muito, entretanto, para que, em 1995, este Conselho fosse extinto e substituído por outras iniciativas que, a despeito de seus alegados bons propósitos, não retomavam seus procedimentos originais (SILVA, 2014 apud GOMES, 2016, p. 11). Foi só com o governo Lula, quando o CONSEA foi recriado por meio do Decreto n. 4.582 e confirmado pela Lei n. 10.683, de 2003, que teria início uma nova etapa do debate sobre segurança alimentar e nutricional.

Em sua concepção original, o tema da segurança alimentar e nutricional possui forte interface com as relações internacionais. De fato, a crise alimentar que se abateu sobre o planeta e que aponta para crescentes dificuldades no futuro gerou uma reação de inúmeros Estados nacionais e organizações internacionais – com destaque para Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, na sigla em inglês) – indicando a necessidade de uma ação imediata e integrada com vistas ao enfrentamento da fome, percebida como um risco à segurança mundial a médio e longo prazos.

Nesse contexto, a campanha pelo combate à fome, uma das principais iniciativas do programa dos governos do PT, foi, dia a dia, adensando seu vínculo com a agenda de política externa brasileira. Não por acaso, no art. 6º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), finalmente sancionada em 2006<sup>11</sup> e

11 “Em 15 de Setembro de 2006, o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, sanciona a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN –, (Lei n. 11.346, de 2006) que reafirma as obrigações do Estado de respeitar, proteger, promover e prover a alimentação adequada. Dentre outras determinações, a LOSAN cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, que tem como objetivos formular e implementar políticas e planos de SAN, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional do país” (BRASIL, 2010, p. 5).

para a qual os debates ocorridos no CONSEA foram fundamentais, consta a diretriz para que o Estado brasileiro se empenhe “na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional”<sup>12</sup>. Deve-se registrar, igualmente, o papel de destaque do Brasil nos debates sobre segurança alimentar e nutricional nos fóruns internacionais, assim como nas iniciativas concretas tomadas em direção à sua promoção, tal como o compartilhamento de experiências nacionais de combate à fome (Programa Fome Zero), particularmente por meio da chamada cooperação Sul-Sul (LIMA, 2016).

Em pesquisa recente, Gomes (2016) elenca inúmeros eventos, bem como diversos documentos e publicações de autoria do Conselho, voltados para o plano internacional com ativa participação de representantes do CONSEA demonstrando suas démarches no sentido de incidir de modo mais efetivo na agenda da política externa. A esse respeito, Beghin (2014) resume distintas estratégias utilizadas por este no que se refere à participação nos debates sobre a dimensão internacional. Como seria de se esperar, a natureza fortemente internacional do tema da segurança alimentar e nutricional mencionada acima, aliada ao forte compromisso da presidência da República, à qual institucionalmente o CONSEA é vinculado, fez com que este Conselho dedicasse atenção muito especial a temas internacionais, e que essa atenção fosse não apenas mais visível, como principalmente mais intensa quando comparada à de outros conselhos.

Dentre as diversas formas de atuação nesse sentido<sup>13</sup>, destaca-se o instrumento da Exposição de Motivos. Conforme resume documento do IPEA (2012, p. 22), esta é

[...] uma forma de manifestar aprovação ou não em relação a um fato determinado, explicitando uma situação e demonstrando uma posição do Consea quanto a esse fato ou situação, servindo ao apoio, reconhecimento, crítica ou oposição [e] são encaminhadas diretamente para o presidente da República.

12 BRASIL, Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, n. 179, p. 1, 18 set., 2006. Seção 1.

13 Beghin (2014, p. 63) apresenta uma lista resumida das inúmeras atividades do CONSEA no que tange à cooperação brasileira para o desenvolvimento na área de segurança alimentar e nutricional: “i) a elaboração de recomendações à Presidência da República, por meio de exposições de motivos; ii) a deliberação de diretrizes referentes ao tema nas conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional; iii) a inclusão do assunto no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN); iv) a realização de atividades de incidência em espaços multilaterais regionais e globais; e v) a troca de experiências e informações com outros países, tanto com representantes governamentais quanto com membros da sociedade civil”.

Beghin (2014) nos informa que, entre 2004 e 2013, foram 12 as Exposições de Motivos enviadas pelo CONSEA à Presidência da República com relação, direta ou indireta, a questões internacionais. A título de exemplo, na Exposição de Motivos enviada pelo Conselho à Presidência da República em 2004, em que buscava alargar sua presença nos debates da agenda internacional do país, o CONSEA manifestava sua “disposição de ser parte ativa nas consultas a respeito das negociações em curso com a Organização Mundial de Comércio (OMC), a União Europeia e o Mercosul, alertando para seus possíveis impactos sobre a segurança alimentar e nutricional” (BEGHIN, 2014, p. 63).

Vale mencionar, ainda, a presença do presidente Lula em reunião plenária para debater documento intitulado *Considerações de Segurança Alimentar e Nutricional nas Negociações Internacionais integradas pelo Brasil*, no qual o Conselho fazia propostas a serem discutidas nas negociações da OMC (BEGHIN, 2014, p. 64). Esse documento, aprovado em plenária do Conselho, apresentava uma proposta de princípios e eixos de ação que deveriam orientar a agenda de atuação internacional do CONSEA e, consequentemente, o posicionamento do governo brasileiro. Os eixos de ação então propostos eram:

(i) integração regional, com ênfase no Mercosul; (ii) regimes internacionais, com destaque para a Organização Mundial de Comércio (OMC) e para as conferências das partes das nações unidas sobre a mudança do clima (COP); e (iii) cooperação Sul-Sul e atuação perante os organismos multilaterais<sup>14</sup>.

Por fim, e apenas como mais uma amostra do significativo ativismo do CONSEA em temas internacionais, Beghin (2014, p. 64) afirma que, no ano de 2011, “o conselho, mais uma vez, enviou à Presidência da República sugestões quanto à atuação do Brasil no cenário internacional, especialmente no que se refere ao fortalecimento do Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas (CSA) em detrimento do G20”. A propósito, é interessante sublinhar que, na sua argumentação, o CONSEA sugeria que esse Comitê, e não o G20, seria o fórum global mais adequado para a coordenação das ações de enfrentamento da crise, não somente por seu formato multilateral no âmbito

14 CONSEA. *A segurança alimentar e nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional: proposta de agenda de atuação para o CONSEA e o Governo brasileiro*. Documento debatido e aprovado na plenária de 10 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2008/a-seguranca-alimentar-e-nutricional-com-base-no-respeito-a-soberania-alimentar-e-na-promocao-do-direito-humano-a-alimentacao-no-ambito-internacional-12.2008>>. Acesso em: 24 de agosto de 2017.

das Nações Unidas, dessa forma representando o conjunto das nações, especialmente aquelas mais afetadas pela crise alimentar, mas também por contar com mecanismo institucionalizado de participação social, ao contrário do G20 (BEGHIN, 2014, p. 64).

### 3.2. Conselho Nacional de Saúde

A rigor, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) existe desde 1937 (Lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937), criado com o intuito de assessorar o então Ministério da Educação e Saúde Pública. Até o final da década de 1980, entretanto, além de possuir apenas natureza consultiva, o CNS se constituiu mais como um conselho de notáveis. Foi só a partir dos trabalhos da Comissão Nacional da Reforma Sanitária, integrada de forma paritária por governo e sociedade civil que, em 1986, plantou-se a semente do novo CNS (IPEA, 2012, p. 14). Na sequência e graças à expressiva participação do movimento sanitário brasileiro ao longo dos trabalhos do processo constituinte, nasceria o novo Conselho Nacional de Saúde, com a promulgação da Lei n. 8.142, de 1990. Em que pese ter, desde então, adquirido distintos desenhos<sup>15</sup>, segundo essa lei, o CNS constituir-se-ia como órgão colegiado de

[...] caráter permanente e deliberativo, [...] composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, que atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo.

Como no caso do CONSEA, algumas variáveis contribuíram para que o CNS viesse a se constituir como um espaço de acolhimento e debate de demandas da sociedade no campo da saúde relacionadas ao plano internacional e, portanto, dirigidas aos formuladores da política externa brasileira.

Em primeiro lugar, é preciso destacar o próprio advento daquilo que hoje se denomina Saúde Global. Diferentemente do termo “saúde internacional”, cunhado pela Fundação Rockefeller em 1913 e utilizado para se referir à saúde como um fenômeno transnacional e focado na cooperação internacional para o controle e prevenção de doenças infectocontagiosas, a Saúde Global considera a saúde como algo a ser tratado

15 Em 2006, por exemplo, é aprovado um novo regimento para o conselho, instituindo eleições tanto para a presidência, até então ocupada diretamente pelo ministro da Saúde, como para os conselheiros nacionais. Ademais, o número de conselheiros passou de 48 membros, com a devida paridade de 50% de usuários, 25% de trabalhadores de saúde e 25% de prestadores e gestores (CNS em Revista, ano 1, n. 1 – setembro/2011, p. 9).

no âmbito das relações internacionais, levando em conta as hierarquias e desigualdades de poder entre as nações (CUETO, 2015; ALMEIDA, 2010). Considerando que a globalização trouxe diferentes impactos e disparidades para a saúde das populações, a Saúde Global evidencia a relação entre desenvolvimento econômico mundial e saúde (FORTES, RIBEIRO, 2014; ALMEIDA, 2010). Fundamenta-se na noção de supraterritorialidade e interdependência e é marcada pela multiplicidade de interesses e atores envolvidos (países, organizações internacionais e instituições públicas, privadas e filantrópicas). Assim, a Saúde Global pode ser considerada um campo de conhecimentos e práticas, suscitado pela intensificação do processo de globalização, que transcende as fronteiras nacionais e demanda ações globais.

Dessa forma, assim como o debate sobre segurança alimentar e nutricional – e, na realidade, anteriormente a este –, a discussão sobre os objetivos e os procedimentos em direção à promoção e cuidados com a saúde foram, dia a dia, ultrapassando as fronteiras que dividiam o âmbito internacional do doméstico. Nesse contexto, surge o conceito de “diplomacia da saúde” (KICKBUSCH, SILBERSCHMIDT, BUSS, 2007), relacionado à necessidade de negociações e compromissos internacionais “para lidar com questões de saúde que transcendem as fronteiras nacionais e expõem os países a influências globais, induzindo uma coordenação mais estreita e coesa entre as autoridades dos setores de saúde e de relações internacionais” (ALMEIDA, 2010, p. 152).

Em segundo lugar e, particularmente, no caso brasileiro, uma convergência de fatores ajudou a colocar a saúde coletiva, a política externa e a participação social no mesmo caminho, levando a que o CNS atualmente possa ser acionado como um espaço de debate público sobre questões da agenda internacional do país. Referimo-nos à política brasileira de enfrentamento da epidemia de AIDS, posteriormente transformada em um dos mais importantes programas na agenda de cooperação internacional brasileira, em particular com os países da África. Herdeira dos princípios de universalidade, equidade e integralidade defendidos pelo Movimento pela Reforma Sanitária de 1980 e incorporados à Constituição de 1988, essa política pública teria tido impacto decisivo sobre a atuação brasileira em diversos fóruns regionais e multilaterais, tornando o país uma liderança na defesa do tratamento antirretroviral no mundo em desenvolvimento, assim como na defesa da flexibilização da política de patentes com vistas ao barateamento dos medicamentos genéricos dirigidos às chamadas doenças negligenciadas (MELLO E SOUZA, 2012, p. 206).

A despeito de críticas e pressões contrárias de parte de setores da comunidade científica internacional, da Organização Mundial da Saúde, do Banco Mundial, de indústrias farmacêuticas multinacionais e do governo estadunidense, em 1996

o governo brasileiro passou a garantir o acesso gratuito e universal às terapias antirretrovirais. Tendo em vista a necessidade de barateamento dos medicamentos de modo a se honrar o tratamento universal, equitativo e integral, tal decisão fomentou uma articulação política entre os Ministérios da Saúde e das Relações Exteriores e representantes da sociedade civil na luta por esta causa, contra os interesses das grandes empresas farmacêuticas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (SCOPEL, CHAVES, 2016).

Se essa relação já aparecia ao longo desse período, mesmo que sem uma conexão explícita com a agenda da política externa<sup>16</sup>, nos anos seguintes a articulação entre saúde e política externa seria intensificada, tanto pela atuação brasileira em fóruns multilaterais quanto, especialmente, por meio da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, elevada a uma das principais iniciativas da política externa brasileira do governo Lula. Pode-se dizer, inclusive, que a política de cooperação para o desenvolvimento foi responsável por um tipo de aproximação inédita entre o Ministério da Saúde e o Ministério das Relações Exteriores (VENTURA, 2013), culminando com a assinatura em 2005 do Protocolo de Intenções entre os dois ministérios, com o objetivo de aperfeiçoar a coordenação entre ambos nessa matéria. Em parte como resultado dessa articulação, cresceu a importância estratégica dada à saúde dentro dos blocos regionais e coalizões políticas dos quais o Brasil faz parte, especialmente na UNASUL e na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Logo, durante o governo Lula, a conexão entre política externa e saúde foi reforçada e, mais do que isso, a saúde passou a ser considerada parte substancial da política externa, assim como a política externa transformou-se em um caminho para atingir objetivos sanitários.

Entre 2002 e 2010, nos oito anos de administração Lula, referências a temas relacionados à saúde com forte interface internacional foram registrados pelas Atas das reuniões ordinárias do CNS. Embora esse espaço de participação já tivesse sido mobilizado em períodos anteriores com vistas a aumentar o envolvimento e a participação do Conselho em eventos e projetos de natureza internacional direta ou

16 Como veremos mais adiante (nota 20), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso a menção a temas de saúde no âmbito internacional nas reuniões ordinárias do CNS nem sempre os vinculava à agenda da política externa do governo.

indiretamente relacionados à saúde<sup>17</sup>, é no período acima citado que se nota maior interesse por parte dos conselheiros em estreitar sua relação com a agenda de política externa. Fosse por meio da busca por uma maior integração do CNS com a Assessoria Internacional do Ministério da Saúde (Atas n. 124, 125, 2003), justamente quando esse ministério ampliava sua presença na agenda externa (ALCÁZAR, 2005); fosse como espaço para prestação de contas do próprio ministério, interessado em fortalecer a política de cooperação internacional em saúde (Ata n. 178, de 2007), diversas foram as iniciativas tomadas. Data também desse período o registro de participação do então ministro da Saúde, Humberto Sérgio Costa Lima, em reuniões ordinárias do Conselho, prestando conta sobre políticas correntes e novas iniciativas no campo da cooperação internacional do Brasil no combate e tratamento da AIDS (Atas n. 127 e n.135, de 2003). Digna de nota também foi a solicitação do Plenário para que a fala do ministro interino da Saúde, Gastão Wagner de Sousa Campos, presidente do CNS em exercício, na abertura dos trabalhos da 136ª Reunião Ordinária, fosse transcrita na íntegra, da qual destacamos o seguinte trecho:

A partir da capacidade de negociação com os Organismos Internacionais, com a Política Externa firme e corajosa que está em implementação, nós conseguiremos trazer recursos para o conjunto de Políticas Sociais, a fim de garantir desenvolvimento econômico sustentável. Nesse sentido, acredito que é muito importante que nós da Saúde, enquanto Ministério da Saúde e Conselho Nacional da Saúde, manifestemos nossa solidariedade com outras Políticas. (Ata n. 136, de 2003)

Esses e outros exemplos em que conselheiros explicitam a necessidade de um maior envolvimento, assim como de maior preparo para acompanhamento dos debates e iniciativas tomadas em fóruns internacionais com participação brasileira (Atas n. 162, 165, 166 e 168 de 2006; Ata n. 174 de 2007); e em que o próprio Itamaraty busca aproximar o CNS das discussões sobre cooperação internacional por meio de convite

17 Para citarmos alguns exemplos, em atas de reuniões ordinárias do CNS, encontramos: o registro de demandas por um acompanhamento mais próximo da utilização de recursos internacionais recebidos para a implantação de projetos na área da saúde (Ata, n. 49, de 1995) e de orientação ao MS para que o CNS fosse consultado sobre a composição de representação do Brasil nos Fóruns Internacionais da Saúde, criando a oportunidade de incorporação de representantes das organizações sociais nos referidos fóruns (Ata n. 52, de 1996); temas mais diretamente relacionados a iniciativas no campo da saúde *stricto sensu*, embora com interface internacional; registro sobre indicação de conselheiros a Reunião Regional de Avaliação da Cúpula do Desenvolvimento” (Ata n. 64, de 1997); sobre participação de conselheiro como integrante da delegação brasileira em reunião do ECOSOC das Nações Unidas (Ata n. 74, de 1998); e sobre avaliações acerca do desempenho e das potencialidades do Mercosul (Ata n. 88, de 1999, e Ata n. 100, de 2000), estes exemplos voltados para uma apreciação mais geral da inserção internacional do país.

para participação em seminário a respeito (Ata n. 176, de 2007), sugerem a crescente convergência de interesses entre a saúde e a política externa em que o espaço do CNS ganha relevância.

A mais explícita manifestação nesse sentido por parte do próprio Conselho, que nos revela como finalmente o mesmo se tornou um espaço para a participação social nos debates sobre saúde e política externa, encontramos nas discussões sobre o planejamento das suas atividades para o biênio 2010/2012. Dessas discussões, destacamos a demanda pela introdução de uma diretriz específica relativa às Relações Internacionais, afirmando:

O que fazer? Fortalecer a Cooperação Internacional na área da Saúde. Como fazer? Aproximar os órgãos, organismos, entidades, entre outros, para que possamos somar atividades, articulando as ações do governo com as do CNS. Como fazer? Garantir a articulação do CNS com o Itamaraty nas questões que envolvem o MERCOSUL, Unasul, África, entre outros. Como fazer? Solicitar aos órgãos de governo, entre eles o MS, entidades e Parlamento que enviem ao CNS sua agenda internacional. Como fazer? Promover troca de experiência com o Controle Social em outros países. Como fazer? Estreitar ao máximo a relação com entidades de espaço de articulação com a América Latina (ex.: OCLAE, FECOC, AIH, Federação Sindical Mundial, CSA, CSI) sem perder o papel político do CNS. Como fazer? Buscar relações com os setores e movimentos mundiais que resistem ao monopolismo das grandes corporações da Saúde. Como fazer? Acompanhar a agenda do MERCOSUL e dos países fronteiriços. (Ata da 44a Reunião Extraordinária do CNS, Brasília, 9 de março de 2010)

É importante observar, conforme citado anteriormente, que a articulação – neste momento, já significativamente consolidada – entre a saúde e a política externa brasileira, possibilitou que a saúde passasse a ser vista, mais do que como um instrumento da política externa, um objetivo final, ideia que vai ao encontro da concepção sanitária brasileira, respaldada pela Constituição de 1988. Esse contexto de alta conexão entre saúde e política externa ajuda a explicar, portanto, a abertura do CNS, órgão de caráter primordialmente doméstico, a discussões sobre a atuação internacional brasileira em saúde, fenômeno previsto pelo campo da Saúde Global.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Feito um breve panorama das competências constitucionais em política externa desde a monarquia até a atualidade, este capítulo procurou, primeiramente, sublinhar aquilo sobre o que já se tinha conhecimento, ou seja, a centralidade dessas competên-

cias no Poder Executivo e os poucos avanços registrados a partir de 1988 no que tange à participação dos Poderes Legislativo e Judiciário. A seguir, tratamos da introdução de mecanismos de participação social no controle e na condução das políticas públicas com a Constituição de 1988, em particular os conselhos nacionais e sua relação com os temas de política externa. Essa reflexão não pretendeu superdimensionar o papel desses conselhos como esteiras de transmissão de demandas e debate público sobre temas da agenda de política externa. São conhecidas algumas de suas deficiências, muitas delas apontadas a partir da própria experiência de seus conselheiros (IPEA, 2012). Como afirma Rocha (2008, p. 148),

[...] as dificuldades enfrentadas pelo Governo brasileiro em dar consequência prática à participação social, mesmo contando com espaços legalmente instituídos para essa finalidade, desde a Constituição de 1988, geram várias indagações sobre a natureza das dificuldades que obstaculizam o aprofundamento da democracia pela via de mecanismos participativos. Além disso, apesar dos indiscutíveis avanços quantitativos observados nos últimos anos, a consolidação da participação social no Brasil ainda enfrenta inúmeros desafios, sobretudo no tocante à melhoria da qualidade e da efetividade dos espaços de participação social. Na verdade, muitos passos devem ser dados até que, de fato, as deliberações da sociedade civil sejam encaminhadas aos escaninhos apropriados da Administração Pública Federal e se concretizem em medidas e políticas públicas adequadas à população.

Da mesma forma, também não se pretendeu com essa reflexão diminuir ou mesmo negar a contribuição que a criação de um Conselho Nacional de Política Externa traria para a democratização do processo de formulação da política externa brasileira, com consequências diretas para seu conteúdo, assim como para seu maior ancoramento às demandas da sociedade e aumento da sua legitimidade.

O que pretendemos demonstrar foi que a reconfiguração contemporânea dos temas de política externa e a diluição da dicotomia interno-externo, em um contexto político doméstico em que se introduziu forte componente social à política externa, permitiu e incentivou que espaços já consolidados de participação social na formulação de políticas públicas no Brasil e amplamente reconhecidos pela literatura especializada como importantes mecanismos de inclusão da sociedade na gestão e na produção das mesmas e com altíssimo potencial de aprofundamento da democracia (AVRITZER, 2002, 2008), pudessem ser acionados para assuntos de política externa, acolhendo demandas da sociedade a respeito.

Em outras palavras, ainda que não se possa falar de uma institucionalização da

participação social na definição e condução de temas de política externa de uma forma geral, a Constituição de 1988 permitiu a criação de alguns nichos de participação social em conselhos nacionais de políticas públicas a respeito de diversos temas afins à política externa. O que ainda está por ser analisado é se – e como – esse interesse por maior participação social nos debates sobre temas da agenda da política externa pode ser constitutivo das decisões implementadas. De todo modo, como afirmam Silva, Jacoud e Beghin, embora “os órgãos participativos atualmente possuam baixa influência sobre os recursos [...] têm efetividade quando se trata de formular a política, normatizá-la e controlá-la” (2009, p. 390). Portanto, talvez o que ainda nos falte, especialmente no atual momento político brasileiro, seja torná-los mais eficazes.

## REFERÊNCIAS

- ALCÁZAR, S. L. B. F. *A inserção da Saúde na Política Exterior Brasileira*. 48º Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Curso de Altos Estudos, 2005.
- ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. *O congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio), 2006.
- ALMEIDA, Celia Maria de. A experiência da Fiocruz na formação de profissionais em saúde global e diplomacia da saúde: base conceitual, estrutura curricular e primeiros resultados. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, v. 4, n. 1, 2010.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Padrões e tendências das relações internacionais do Brasil em perspectiva histórica: uma síntese tentativa, in: PAREDES et. al. (Orgs.), *Dimensões do poder: história, política e relações internacionais*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015, p. 125-152.
- ALVES, J. A. L. *Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências*. Brasília: FUNAG/IBRI, 2013.
- ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 2, p. 617, 2012.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: *Opinião pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- \_\_\_\_\_. Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Avelina (Org.) *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-46.
- BARROS, Alexandre de S. C. A Formulação e a Implementação da Política Externa Brasileira: O Itamaraty e os Novos Atores. In: MUNOZ, H.; TULCHIN, J. S. (Orgs.). *A América Latina e a Política Mundial: Uma Perspectiva Latino-americana*. São Paulo, Convívio, 1986, p. 29-42.
- BEGHIN, Nathalie. *A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Departamento de Sistemas Descentralizados de SAN. Coordenação Geral de Apoio à Implantação do SISAN. *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN: Diagnóstico de Implantação no Âmbito Estadual*, Brasília, outubro de 2010.

- CARVALHO, M. I. V. D. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição Brasileira para Seattle. *Contexto Internacional*, v. 25, p. 363-401, 2003.
- CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, v. 28, n. 1, 1985.
- COSTA DA SILVA, Danielle. Política Externa é Política Pública: reflexões sobre a política externa brasileira. *Revista NEIBA - Cadernos Argentina-Brasil*, v. 4, p. 13-23, 2015.
- CUETO, Marcos. *Saúde global: uma breve história*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2015.
- DALLARI, Pedro. *Constituição e relações exteriores*. São Paulo: Editora Saraiva, 1994.
- DOLCE FARIA, V. *Política externa e participação social trajetória e perspectivas*. Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco. 2015.
- FARIA, C. A. P. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, p. 311, 2012.
- FORTES, Paulo Antônio de Carvalho; RIBEIRO, Helena. Saúde Global em tempos de globalização. *Saúde e Sociedade*, v. 23, n. 2, p. 366-375, 2014.
- GOMES, Talita A. da S. *A convergência benéfica de interesses: uma análise da atuação internacional do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) no governo Lula (2003-2011)*, 2016, mimeo.
- HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Letícia. *A Política Externa Brasileira em Tempos de Novos Horizontes e Desafios. Nueva Sociedad Especial em Português*, 2010.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de seus Conselheiros*. Brasília: IPEA, 2012.
- JAKOBSEN, Kjeld Aagaard. *Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- KICKBUSCH, Ilona; SILBERSCHMIDT, Gaudenz; BUSS, Paulo. Global health diplomacy: the need for new perspectives, strategic approaches and skills in global health. *Bulletin of the World Health Organization*, March, 2007, 85 (3).
- LIMA, João Antonio dos Santos. O papel estratégico do Brasil em Segurança Alimentar e Nutricional na agenda internacional: oportunidades e desafios. *CEIRI Newspaper – Análises de Conjuntura*, abril de 2016. Disponível em: <<http://www.jornal.ceiri.com.br/o-papel-estrategico-do-brasil-em-seguranca-alimentar-e-nutricional-na-agenda-internacional-oportunidades-e-desafios/>>. Acesso em: 24 de agosto de 2017.
- LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O congresso e a política de comércio exterior. *Lua Nova*, 2001, n. 52, p. 121-149.
- LIMA, Rodrigo. *A Participação da Sociedade Civil Organizada Na Formulação da Política Externa Brasileira – As Conferências Sociais da ONU na Década de 90*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, 2009.
- LOPES, Dawisson. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. *Rev. Bras. Pol. Int.*, v. 54, 2011.
- \_\_\_\_\_. Da razão de estado ao republicanismo mitigado: uma narrativa Faoriana sobre a produção da Política Externa Brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 481-516, jun., 2014.
- LOPES, Dawisson; FARIA, C. A. P. D.; SANTOS, M. Foreign Policy Analysis in Latin American democracies: the case for a research protocol. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 59, 2016.
- MARTINS, J. R. V.; SILVA, C. A. Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no MERCOSUL. *Boletim de Economia e Política Internacional – IPEA*, v. 5, p. 65, 2011.
- MELLO E SOUZA, Andre. Saúde Pública, Patentes e Atores Não Estatais: A Política Externa do Brasil ante a Epidemia de AIDS. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (Orgs.). *Política Externa Brasileira:*

- As Práticas da Política e a Política das Práticas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2012, v. 1, p. 203-240.
- MESQUITA, Lucas Ribeiro. Sociedade civil e Política Externa Brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea. *Oikos*, v. 11, n. 2, p. 281-301, 2012.
- \_\_\_\_\_. Representação, democracia e política externa [manuscrito]: a participação social como indutora de mudanças na política externa? Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2016.
- MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, 2013, p. 11-41.
- OLIVEIRA, M. D. *Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Instituto Rio Branco, 1999.
- PINHEIRO, Leticia. 2009. Autores y Actores de la Política Exterior Brasileña. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 9, n. 2, 2009, p. 14-24.
- POLVEIRO JR., Elton Edmundo. As Relações Internacionais na Constituição de 1988 e suas Consequências na Política Externa Brasileira. In: BRASIL. *Congresso Nacional. Senado Federal*, mimeo, s/d, 19 p.
- POMEROY, M. Civil Society Participation in Brazilian Foreign Policy: an Analysis of its Democratic Quality. *Contexto Internacional*, v. 38, p. 711-729, 2016.
- ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. *20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social*, Anfp, Brasília, 2008, p. 131-148.
- SANCHEZ BADIN, Michelle; SILVA, Elaine C. G. da; CARDOSO, Evorah L. C.; SPÉCIE, Priscila. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 27: 13-29, nov. 2006.
- SANTANA, H. R. P. Grupos de Interesse e a Política Externa Brasileira para a ALCA. *Contexto Internacional*, v. 23, n. 1, p. 167, 2001.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais (R: I)*, n. 44, p. 25-35, 2014.
- SCOPEL, Caroline Thays; CHAVES, Gabriela Costa. Iniciativas de enfrentamento da barreira patentária e a relação com o preço de medicamentos adquiridos pelo Sistema Único de Saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 32, n. 11, 2016.
- SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2009, p. 373-408.
- VALENTE, M. *O Escrito e o Não Escrito: uma sociologia política dos princípios conformadores e das normas programáticas da Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015.
- VENTURA, Deisy. Saúde pública e política externa brasileira. *Revista Sur*, v. 10, n. 19, 2013, p 98-117.
- VIEIRA, V. R. When Procedural Legitimacy Equals Nothing: Civil Society and Foreign Trade Policy in Brazil and Mexico. *Contexto Internacional*, 2016.



# 7.

## (Des)venturas do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986<sup>1</sup>

*Antônio Sérgio Rocha (UNIFESP)*

### INTRODUÇÃO

A fratura da ordem constitucional democrática pelo golpe de Estado de 1964 induziu a mais de duas décadas de reiteradas tentativas de conferir legitimidade a uma moldura jurídico-institucional que lograsse a estabilização do regime político no país. Nos debates e nas reflexões que se produziram em torno dessa questão, o problema do Poder Constituinte como fundamento de legitimidade da ordem jurídico-política ocupou um lugar central. Que força política está apta e no direito de exercer esse poder de fundação constitucional? Em que condições pode fazê-lo? Tais são as perguntas que atravessaram os anos de 1964 a 1986 e que encontraram distintas respostas.

Neste texto, argumentamos que o período 1964-1986 conhece fundamentalmente três versões de Poder Constituinte, cada qual invocando uma modalidade específica de legitimidade. Haverá, inicialmente, o apelo a um Poder Constituinte Revolucionário, alegadamente decorrente da ruptura radical de 64, para assentar as inovações jurídicas baixadas nos 17 Atos Institucionais e nas duas Constituições elaboradas por

<sup>1</sup> Agradeço as críticas e sugestões dos colegas Andrei Koerner, Bernardo Ferreira e Jefferson Goulart, que evitaram diversas insuficiências presentes no texto original. As indetectadas deficiências remanescentes são todas *mea culpa, mea maxima culpa*.

juristas autoritários junto aos militares. A partir de 1979, no âmbito do projeto de distensão e de abertura política encetado pelo Governo Geisel, desencadeia-se no país um amplo e acirrado debate entre partidários governistas de uma ampla reforma da Constituição autoritária e proponentes oposicionistas de uma assembleia constituinte originária, que recuperasse a legitimidade popular da ordem política nacional. Irresoluta em termos teóricos e, sobretudo, na prática política, a questão adentrará a formação e o funcionamento da dita Nova República, período em que se conceberá o inusitado conceito de Poder Constituinte Instituído – base doutrinária para a fixação de um Congresso Constituinte, que acabaria extravasando os limites de sua convocatória num documento final inopinadamente progressista, numa reversão de expectativas que atesta enigma ainda por ser elucidado.

### 1. DO GOLPE AO “PODER CONSTITUINTE REVOLUCIONÁRIO”

O movimento militar de 1964 depôs o presidente da República e entregou o poder, inicialmente, a seu sucessor constitucional<sup>2</sup>, que permaneceria no exercício do cargo até a realização das eleições pelo Congresso Nacional. À primeira vista, pareceria que a intervenção política dos militares teria o mesmo curso de outras que aconteceram ao longo da vigência da CF/46. Os eventos progressos de 1954 e de 1961 faziam crer que tudo se resumiria na mera substituição da elite dirigente, sem maiores mudanças estruturais, e posterior retorno dos militares às casernas.

Mas o assim chamado “Movimento de Março de 1964” apresentaria seus reais desígnios quando da promulgação do Ato Institucional (AI) em 9 de abril daquele ano. A principal mudança institucional acionada pelo documento especificava-se num deslocamento do Poder Constituinte Popular (“Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido”<sup>3</sup>) para a “Revolução” - denominação que o Movimento adotara para distinguir-se das intervenções golpistas anteriores: “A revolução vitoriosa”, declarava o preâmbulo do AI, “se investe no exercício do Poder Constituinte” (CIOTOLA, 1997). Como isso foi possível e por que os golpistas reivindicavam tão desabridamente o caráter de “revolução” para uma intervenção ostensivamente conservadora? Que projeto político se almejava com o dito Ato Institucional?

Antes de tudo, convém notar que essa inovação institucional discrepava frontalmente de dois precedentes da vida política nacional: 1889 e 1930. Nas duas ocasiões,

2 Tratava-se de Ranieri Mazzilli (PSD-SP), presidente da Câmara dos Deputados Federais.

3 Art. 1º da CF/46.

os vitoriosos movimentos armados, ao invés de se proclamarem “revolucionários”, tomaram o formato de governo provisório, até que assembleias constituintes organizassem a nova ordem política. A assertiva de que a “Revolução Redentora” se investia no exercício do Poder Constituinte se tornaria a pedra angular sobre a qual repousaria toda a estrutura institucional da ordem jurídica gerada a partir de abril de 1964.

Há ampla evidência de que a derrubada do governo Goulart não estava originalmente prevista para ocorrer em 31 de março e sim no final de abril, ou mesmo em maio (FERREIRA, 2007; COUTO, 1998, entre outros). Assim, a “transição” jurídica para a nova ordem não estava preparada (ou sequer fora pensada), iniciando um intenso debate sobre quem seria o líder da “Revolução” e também sobre qual seria a forma jurídica do movimento abruptamente deflagrado.

Os impasses ocorridos nos primeiros dias de abril de 1964 quase levaram o movimento a naufragar diante dos desentendimentos das principais lideranças – tanto nos comandos militares quanto entre os próceres civis do movimento. Por um lado, e assim que tomou posse, o presidente da República interino Ranieri Mazzilli (PSD-SP) convocou seis deputados da UDN (Pedro Aleixo, Martins Rodrigues, Bilac Pinto, Adauto Lúcio Cardoso, João Agripino, Paulo Sarasate e Daniel Krieger) e um do PSD (Ulysses Guimarães) para encomendar-lhes um instrumento jurídico que provesse cobertura legal à nova situação política de fato. Segundo relato de um dos participantes, “À noite, entregamos o projeto ao Presidente, que o confiou ao Ministro Gama Filho, para que o levasse à Junta Militar” (KRIEGER, 1977, p. 171-172). Por outro lado, o autointitulado “Comando Supremo da Revolução” igualmente buscava uma moldura institucional para legalizar a derrubada de Goulart. O General Sylvio Frota aponta este momento delicado e a solução alvitada:

O movimento militar vitorioso, conhecido como Revolução Redentora, pelos aspectos complexos e paradoxais que apresenta, deve ser submetido a severa análise para que possa ser corretamente definido. Esteve a ponto de ser absorvido pela balbúrdia que predominou em seus primeiros dias – consequência entre o embate entre o poder legal e o revolucionário – quando políticos e alguns chefes militares quiseram reduzi-lo a uma simples deposição do presidente, insinuando a permanência em exercício de todos os órgãos constitucionais vigentes. Nesse emaranhado de poderes e vacilações constantes, o “Comando Revolucionário” tomou a única decisão capaz de solucionar o impasse: apelou para os juristas Carlos Medeiros e Francisco Campos, solicitando-lhes a elaboração de um Ato Institucional que legitimasse o poder revolucionário, institucionalizando a Revolução. (FROTA, 2006, p. 75)

Francisco Campos, um destacado integrante do constitucionalismo autoritário no país (SEELANDER & CASTRO, 2005) e que havia sido o principal autor da Carta Constitucional de 1937, recebe convite do Comando da Revolução para lhe apresentar suas contribuições jurídicas. O convite da Junta Militar chega por um coronel. Ao ser informado de que tinha à sua disposição dois soldados para carregar o material necessário à sua exposição, Campos, ao invés de se munir de livros e documentos, limita-se a sacar imediatamente de seu paletó um simples lápis e o entrega formalmente a um dos soldados, com instruções para que a peça seja levada entre suas mãos, com o merecido cuidado, ao QG do Exército. Na reunião com Costa e Silva e diversos outros generais, Campos proferiu uma ampla exposição sobre a natureza do Poder Constituinte Revolucionário. Finda a explanação, Costa e Silva lhe solicita que redija um documento com o teor do que havia dito ao grupo. Tomando do lápis portado pelo soldado, Francisco Campos escreve em uma folha de almaço o preâmbulo do Ato Institucional, a ser complementado posteriormente por Carlos Medeiros (FROTA, 2006, p. 75).

### 1.1 Revolução e Poder Constituinte Revolucionário

Antes de tudo, Campos usa preâmbulo do documento para explanar à nação a essência do Movimento de Março:

[...] O que houve e continuará a haver neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução. (CITOLA, 1997)

Em seguida, Campos se vale da teoria do Poder Constituinte Revolucionário para resolver a questão da legitimação jurídica do golpe de Estado, conforme escreve:

A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular. (CITOLA, 1997)

Note-se o volteio teórico: Campos pretende que os chefes da Revolução representam o povo e deles teriam recebido uma espécie de delegação tácita para o exercício do Poder Constituinte, dado o “apoio inequívoco” da nação à “revolução vitoriosa”. Louvando-se em Carl Schmitt (apud FERREIRA, 2004), Campos argumenta que o Poder Constituinte reside naquele que detém o poder (o soberano, nas lições do jurista alemão), que pode ser o povo ou uma pessoa determinada (como no caso de Getúlio Vargas) ou em um grupo revolucionário – caso dos militares de 64:

O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da revolução que se tornou vitoriosa com o apoio da Nação na sua quase totalidade, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria. A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe. (CITOLA, 1997)

Há que se frisar que a “Revolução” não se sustentaria, caso não existisse a intervenção de Francisco Campos na redação do Ato Institucional. Medeiros Silva<sup>4</sup> assim rememora:

Sem o Ato Institucional, não teria havido uma Revolução, mas um golpe de Estado, ou uma revolta, destinados a substituir pessoas dos altos postos do Governo, conservando, porém, as mesmas regras jurídicas, os mesmos métodos de governo, políticos e administrativos, que provocaram a deterioração do poder e a sua perda. (SILVA, 1964, p. 450)

Isso ajuda a entender a insistência do novo regime ao usar constantemente a expressão “Revolução” e, em menor medida, o termo “Comando Revolucionário”. Se em algum momento se deixasse de empregar o termo “Revolução”, colocava-se em risco todo o fundamento jurídico criado pela pena – ou melhor, pelo lápis – de Francisco Campos.

A *Doutrina Campos* do Poder Constituinte Revolucionário ganhou vida ao ser adotada pelo Comando da Revolução, seguindo a tradição bacharelesca brasileira de dar forma jurídica a todos os atos políticos e tentando justificar sua capacidade de fundar

4 Secretário de Francisco Campos no Governo Vargas, durante o Estado Novo. Posteriormente, ocupou os cargos de consultor geral da República, ministro da Justiça do governo Castelo Branco e ministro do Supremo Tribunal Federal.

a ordem jurídica como se Poder Constituinte fosse. De qualquer modo, era inegável e manifesto o deslocamento do titular do Poder Constituinte; a promessa da transitoriedade dessa apropriação do Poder Constituinte desfez-se com a edição de outros Atos, faculdade que durou até a entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 11, em 13 de outubro de 1978. Nesse período, toda a fachada constitucional do regime se fixaria por tais instrumentos de força.

## 1.2 Institucionalizar a “Revolução”: o Congresso Constituinte e a CF/67

Munido o regime com a *Doutrina Campos* do Poder Constituinte Revolucionário, até então a viga-mestra do arcabouço autoritário da nova ordem política era dada pelo Ato Institucional n. 2, com destaque para os seguintes aspectos: eleição indireta do presidente da República e dos governadores de Estado; foro militar para civis e a modificação do foro especial de governadores; iniciativa presidencial em matéria de projetos de lei e de emendas constitucionais; tramitação especial dos projetos da iniciativa do Executivo; vedação de aumento de despesas por meio de projetos do Legislativo.

Surge, então, a proposta de elaborar uma Constituição<sup>5</sup>, para consolidar a legislação “revolucionária” baixada até aquele momento, que consistiam em 13 Emendas Constitucionais na CF/46; três Atos Institucionais; oito Atos Complementares; 35 Decretos-lei; e 18 Leis Ordinárias. Nesse propósito, eram endossados pelos segmentos liberais da antiga UDN que se alinhavam ao governo Castello: Luiz Vianna Filho, Daniel Krieger, Pedro Aleixo e Afonso Arinos. Para esses ex-udenistas, elaborando-se uma nova Constituição, punha-se fim ao arbítrio, eliminando-se o poder de os militares fazerem qualquer coisa no momento em que quisessem.

Em janeiro de 1966, começam as movimentações com vistas à nova Constituição. De acordo com o relato de Chagas (1979), Milton Campos evocava um diálogo que teve com Castello Branco, que lhe perguntara como é que se fazia uma nova Constituição. E ele respondeu: “Bom, convocando uma Assembleia Nacional Constituinte”. Castello diz: “Convocar uma Assembleia Constituinte, isso de jeito nenhum, porque a oposição pode ganhar e fará a Constituição do jeito que quiser. Bom, tem outro jeito: é o senhor outorgar uma Constituição. O senhor redige uma nova Constituição, igual à de 1937, publica no *Diário Oficial*, outorga e ponto final. Isso é coisa de ditador, isso eu também não faço”.

5 Ao que consta, a ideia de elaborar uma nova Constituição proveio dos próprios militares. Mas há uma certa oscilação entre atribuir-se ao Serviço Nacional de Informações (SNI) ou ao presidente Castello Branco a iniciativa. De fato, há evidências de que SNI havia proposto o preparo de uma Constituição que pudesse “constitucionalizar o institucional” (MOREIRA ALVES, 1985). E Castello, repetidas vezes, falou em “concluir a obra do meu governo com uma Constituição” (LIRA NETO, 2004).

A solução foi atribuir a tarefa de preparar um novo documento a uma comissão de juristas, de modo a consolidar, num só texto, as “contribuições votadas pelo Congresso no período revolucionário” e as modificações impostas ditatorialmente (CHAGAS, 1997). Pela importância que essa Constituição terá nos debates políticos brasileiros a partir do governo Geisel até a formação da Nova República, examinaremos com certo detalhamento as principais etapas formativas da Carta Política da “Revolução”.

Em 15 de abril de 1966, o ministro da Justiça Mem de Sá criava uma comissão para preparar a nova Constituição, composta pelos juristas Levy Carneiro, Orozimbo Nonato, Seabra Fagundes e Themístocles Cavalcanti. Poucas semanas após a instalação da comissão, Fagundes se afasta de seus trabalhos, por considerar que o Congresso Nacional não dispunha de Poder Constituinte e que só poderia emendar a CF/46, mas não a substituir por outra:

A meu ver, o poder constituinte do Congresso é limitado, não lhe sendo permitido exercê-lo para substituir a carta política atual por outra. Nele se compreende apenas a faculdade de emendar o texto da Constituição. Esse entendimento assenta no Art. 217, da própria Constituição, no que se estatui que ela poderá ser emendada, sendo as emendas anexadas, com os respectivos números de ordem, ao texto original. (LIRA NETO, 2004)

Em 19 de agosto de 1966, após quatro meses de trabalho, a Comissão de Juristas apresentava seu relatório ao presidente Castello Branco. O governo, no entanto, considera o texto inaceitável, e substitui Mem de Sá por Carlos Medeiros Silva no Ministério da Justiça.

Entretanto, de várias partes e instâncias do país se objetava aos desígnios presidenciais de conferir Poderes Constituintes ao Congresso Nacional. Por um lado, lembravam que a atuação dos legisladores estava duramente cerceada pelos Atos Institucionais já editados. Por outro, apontavam que se tratava de um Congresso em final de legislatura e mutilado por dezenas de cassações (quase todas elas de lideranças oposicionistas).

Em 12 de outubro de 1966, Castello Branco cassa mais seis deputados federais. Presidente da Câmara dos Deputados, o deputado arenista Adauto Lúcio Cardoso se recusa a extinguir os mandatos, e a Casa funciona em sessão permanente por uma semana. No entanto, na madrugada do dia 21 de outubro, há uma ação militar contra o Congresso Nacional: o Legislativo é cercado por uma tropa de cerca de 100 homens, armados com canhões de pequeno porte, caixas de dinamite, fuzis e jipes, espalhados no gramado com metralhadoras automáticas. Ao final, o Congresso é fechado pelo Ato Complementar n. 23 por 32 dias; as eleições de novembro para o Legislativo são realizadas com o parlamento inativo.

Em 6 de dezembro, ocorre a publicação do texto do projeto de Constituição do Governo. Em 7 de dezembro de 1966, Castello baixa o AI-4, convocando o Congresso Nacional para apreciar o projeto de Constituição. Há severa limitação do tempo de discussão do percurso legislativo: exíguos 40 dias - incluindo Natal e Ano Novo - com prazo de 12 de dezembro a 21 de janeiro; a extrapolação desse interregno temporal levaria o projeto de Constituição do governo a ser automaticamente aprovado.

No dia 22 de dezembro, o projeto de Constituição foi aprovado em bloco em sessão conjunta das duas Casas do Congresso. No total, foram recebidas 1.681 emendas por parte dos congressistas (inclusive do MDB), examinadas pelo relator-geral Konder Reis (ARENA-SC) e demais subrelatores. Em 24 de janeiro de 1967, foi promulgada a nova Constituição. Para dimensionarmos o impacto do documento sobre a ordem jurídico-institucional do país, indicaremos as principais alterações que traz a CF/67: incremento substancial da competência legislativa do presidente da República; eleição indireta do presidente da República e do vice por um colégio eleitoral; previsão de Leis Complementares à Constituição; limitação à autonomia dos Estados-membros; modificação do sistema tributário; inserção do decreto-lei no processo legislativo ordinário; um draconiano dispositivo que cercava praticamente todas as possibilidades de apresentação de emendas parlamentares ao orçamento público; normas sobre a inelegibilidade; restrições à liberdade de pensamento e de expressão; e uma dúbia manutenção de direitos e garantias individuais (dado que seu art. 150 deixava para posterior lei ordinária os termos em que seriam exercidos esses direitos).

A despeito das características inequivocamente autoritárias da Constituição de 1967, governo e políticos da situação exaltam o término do recurso à legislação de exceção, pela sua constitucionalização. Da parte da oposição, no entanto, o deputado Gustavo Capanema (MDB-MG) era um dos mais ferrenhos críticos da nova Carta: “Vocês, da UDN, que tanto combateram a polaca de 37, aparecem-nos agora defendendo essa superpolaca”.<sup>6</sup>

É digno de nota, porém, que entre a promulgação da CF/67 (em 24/01/67) e sua vigência (15/03/67), foi editada a Lei de Segurança Nacional (LSN<sup>7</sup>). Numa subversão hierárquica, a LSN passava a sobrepor-se à Constituição. Além disso, a CF/67 seria a mais efêmera das constituições brasileiras: 19 meses após a sua publicação, o fatídico AI-5 irá derogá-la em várias partes. E, numa demonstração eloquente da inanidade do “constitucionalismo revolucionário”, logo em seguida ao AI-5, com a doença e inva-

6 *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, vol. IX, p. 472.

7 Decreto-lei n. 314, de 13 de março de 1967.

lidez do presidente Costa e Silva, a Junta Militar que assume o poder no país ignora solenemente a regra constitucional e veda a posse do vice-presidente Pedro Aleixo no cargo vacante. Mais ainda: perpetrando um ostensivo *golpe dentro do golpe*, a própria Junta fará elaborar e promulgar a Emenda Constitucional n. 1/69, que efetivamente se converte em outra Carta Constitucional, passando a reger a ordem jurídica e institucional do país até a promulgação da CF/88.

## 2. PODER CONSTITUINTE POPULAR: “A LEGITIMIDADE RECUPERADA”

A primeira proposta formal de retomada do Poder Constituinte Popular proveio do MDB, em convenção partidária ocorrida em 1971, cujos resultados foram promulgados na chamada “Carta do Recife”. O documento definia a Assembleia Constituinte como uma necessidade e um objetivo concreto da luta da Oposição Legal contra o autoritarismo.

A tese da Constituinte, no entanto, operava mais para demarcar a divisão entre os emedebistas “autênticos” (que a defendiam) e os moderados (que a condenavam) do que para mobilizar o partido na atuação por uma nova ordem constitucional<sup>8</sup>. Esse objetivo seria retomado e sistematizado nas movimentações do MDB visando às eleições de 1974, com o lançamento da campanha *Constituinte com anistia*. Nenhum desses dois objetivos vingaria no pleito, mas, por outro lado, o partido colheria uma expressiva e inesperada vitória eleitoral – a primeira a demonstrar, de forma clara e nítida, o repúdio ao sistema militar.

Em termos institucionais, a luta por uma Assembleia Nacional Constituinte tem seu início efetivo em 1977, quando o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil adotou-a oficialmente como programa de luta e de aglutinação política. A mudança de posição política da OAB – que de início apoiou o golpe de 64 e em seguida manteve-se à margem do debate público – decorria da posse de Raymundo Faoro em sua presidência.

A disputa pela direção do Conselho Federal da OAB, em 1977, tinha sido uma das mais ferozes e importantes disputas que a Ordem já passara. Os setores mais conservadores haviam lançado o jurista baiano Josaphat Marinho, refinado professor de direito da Universidade Federal da Bahia. A geração mais jovem de advogados buscou um nome que de alguma maneira pudesse se contrapor à candidatura de Josaphat Marino – tido por eles como um conservador esclarecido: presidira o Conselho Nacional de Petróleo, fora senador pelo MDB, diretor da Odebrecht e de estreitos vínculos com a elite baiana. Nesse momento é que se vai buscar a figura de Raymundo Faoro.

8 Depoimento de Fernando Lyra ao autor (Recife, julho de 2012).

Faoro ganha de Josaphat Marinho por 13 votos contra 11 e logo em seguida começa a mobilizar a OAB pela volta ao Estado de Direito. Mas, se por um lado, ele tem que se haver com as negociações com o Governo Geisel para obtenção do retorno do *habeas corpus* e das garantias da magistratura, Faoro também enfrentará o que ele apoiava de “juristões tradicionais”. Em depoimento a José Eduardo Faria<sup>9</sup> para matéria no jornal *O Estado de São Paulo*, Faoro declarava:

Esses juristas tradicionais estão todos ultrapassados. Eles só sabem falar de Poder Constituinte originário e Poder Constituinte derivado. Não são capazes de perceber que há uma distinção entre legitimidade, por um lado, e legalidade, por outro lado. Porque, durante muito tempo, os velhos juristas brasileiros trabalharam com a seguinte mentalidade: “Tudo que é arbitrário é ilegítimo. A lei neutraliza o arbítrio. Logo, a lei é legítima”. Por isso, eles fundem legitimidade com legalidade. Só que, com isso, eles reduzem a legitimidade às regras do jogo, e essas regras têm de ser definidas *a priori*. É óbvio que, com essa mentalidade, os juristões brasileiros não eram capazes de trabalhar numa transição democrática, num momento em que Geisel cada vez mais enfrentava uma crise política, podendo perder espaço para o retorno de uma extrema-direita.

A demanda da OAB por uma reconstitucionalização do país atingia o regime no seu calcanhar de Aquiles: a sua falta de legitimidade. E o revide se dará em dois campos: o do governo e o do conservadorismo.

No plano do governo, Geisel operou alterações no sistema constitucional, com a eliminação de parte da sua armadura jurídica de exceção. Em 13 de outubro de 1978, promulgava-se a Emenda Constitucional n. 11, cujo art. 3º revogava todos os Atos Institucionais e Complementares que fossem contrários à Constituição de 1967<sup>10</sup>, restaurando o *habeas corpus*. A EC-11 entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 1979 como parte do projeto geiseliano de distensão política.

A partir da revogação dos Atos Institucionais, deflagra-se no Brasil uma discussão pública em torno da necessidade de uma nova Constituição para inaugurar um regime verdadeiramente democrático, porque muitos entendiam que a Constituição de 1967, emendada em 1969, não atendia, absolutamente, aos novos anseios. A ideia acabou ganhando vários círculos de opinião, e não apenas o ambiente das oposições.

9 Entrevista com o autor em novembro de 2013.

10 Mas a emenda também assinalava: “ressalvados os efeitos dos atos praticados com bases neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial”.

Também o centro e a direita abraçaram a ideia de uma nova Constituição – alguns porque não tinham como resistir às evidências do abalo no regime e outros porque se convenceram efetivamente de que, com a Constituição de 1967/69, não se podia ir muito longe e não se atendia ao que parecia ser uma aspiração nacional. Uma discussão teórica logo se seguiu. Como fazer a reconstitucionalização? Esse era o problema.

Em depoimento, Célio Borja, importante jurista e político ligado ao regime, recorda a proposta de reforma constitucional, que começava a se tornar hegemônica no país:

Naquele momento, a ideia que parecia mais viável, a menos utópica, era retirar da Constituição de então – a Carta de 1967/1969 – o que era antidemocrático e dar realce ao que nelas era democrático. Eu fiz uma palestra na Escola Superior de Guerra, quando era comandante o general Rodrigo Otávio, e eles me solicitaram uma exposição, com título *Um modelo político para o Brasil*. Eu falava assim: “A Constituição de 1967, que não é a ideal e que não é a nossa, tem virtualidades democráticas que é preciso realçar”.<sup>11</sup>

Nesse contexto, um pequeno livro, publicado em 1981, infletiria os rumos do debate: tratava-se de *Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada*. Em mais uma intervenção pública, Raymundo Faoro, já na condição de ex-presidente da OAB, argumentava que o foco da discussão estava deslocado: ao invés das filigranas jurídicas sobre uma eventual reforma da Constituição 1967/69, o essencial era o resgate da **legitimidade** da ordem política nacional, a suceder um sistema jurídico-constitucional em avançado estágio de degeneração. Para reverter o quadro, era imprescindível a convocação de uma Assembleia Constituinte soberana, exclusiva e originária.

## 2.1 O libelo de Faoro: da força ao Estado de Direito

Em seu opúsculo, Faoro (1981) inicia indagando as circunstâncias que levaram à sua produção escrita: “O dilema nacional não está, ao contrário do que se tem apreendido e dito, entre a constituinte e a reforma constitucional: o confronto está entre constituinte e poder de fato, do qual deriva um suposto e falacioso poder de emenda”. E continuava: “A usurpação do Poder Constituinte pelo poder de emenda será ainda mais chocante quando se tem em conta que ele não reforma uma constituição real, mas um simulacro outorgado”.

Ao longo do livro, Faoro (1981) enfatiza que se vivia num regime de força, desprovido de inclusive de um mínimo de constitucionalidade, a despeito da vigência da

11 Entrevista à equipe de pesquisa do Cedec em março de 2010.

CF/67/69: “A força não se qualificou juridicamente para confessar o seu *status* de poder; ficou aquém, confiando que a instabilidade inerente a essa situação se congelasse no impedimento da mobilização popular. E arrematava: “Entrou-se, em consequência, pela primeira vez na história brasileira, em um período sem constituição”.

Em seguida, o autor gaúcho dirige sua crítica à identificação dos conceitos de legalidade e legitimidade na pena dos “juristões”, que ele reputa inspirados em Kelsen e Schmitt. Em ambos, a negação do arbítrio estaria no Estado de Direito, relegada a concepção da legitimidade a um plano não jurídico:

Segundo o critério positivista, o Estado deve ser considerado um rei Midas, que converte em direito tudo quanto toca. [...] Assim, o direito legislado da autocracia é direito em sentido próprio, parecendo-lhe uma restrição inadmissível invalidá-lo apenas porque não foi produzido pelo método democrático.

Mas não seria esse o ponto nodal da questão, insistia Faoro (1981): “A legitimidade não se dilui na legalidade: este é o ponto de Arquimedes do Estado de Direito qualificado, autenticamente democrático”. Em outra passagem, o autor argumenta que a legalidade, tal como sustentada pelo publicistas simpáticos ao regime, não passaria, em última análise, de uma técnica jurídica do poder, arrematando: “A ausência de legitimidade indica um governo de fato, por mais leis que edite e publique”.

Contudo, o núcleo talvez essencial do escrito de Faoro seja o combate que move à associação entre *revolução* e *poder constituinte* – crucial, como vimos, para a elaboração teórica do Poder Constituinte Revolucionário. “Não é verdade, ao contrário da doutrina de Schmitt, que as constituintes sejam a sequência de uma revolução: a constituinte vem em lugar da revolução” (idem). E inverte os termos da questão: “Não é a ruptura do poder que reclama a Constituinte, para legitimá-la; é a legitimidade em decomposição, agravada pela ineficiência, que desperta o Poder Constituinte de um povo”. Prosseguindo, assinala que

Argumenta-se, para descartar a Constituinte e afirmar a emenda, que todos estão acordes ser necessária que a primeira só teria sentido se houvesse um vácuo do poder, provocada por uma crise revolucionária. [...] No sofisma, há resíduo de Schmitt, que não distinguiu teoricamente as fronteiras do poder da legitimidade, também por deficiência de convicções e princípios democráticos. (ibidem)

Para o ex-presidente da OAB,

A tese de que a constituinte só é possível sobre a ruína do poder esmalta-se com os precedentes brasileiros: três das quatro constituintes de nossa história a desmentem: a Constituinte dissolvida em 1823 foi convocada em 3 de junho de 1822 – antes mesmo da Independência; a constituinte convocada em 14 de maio de 1932 deu-se contra o grupo que controlava o poder, graças às pressões de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul: uma vitória das correntes estaduais, modificadas mas não destruídas, contra o tenentismo; e a constituinte eleita em 2 de dezembro de 1945 foi convocada por Getúlio Vargas em 28 de fevereiro daquele ano, ainda vigente o Estado Novo.

Por essa razão, “são insubstituíveis as Assembleias Constituintes para organizar o poder em termos de legitimidade”. Faoro encerra seu libelo pela reconstitucionalização do país combatendo a ideia de que seja o Executivo a tomar a dianteira na convocação; ao revés, sugere que seja o Congresso Nacional o legitimado a propor a convocatória de uma Assembleia Constituinte: “Esta é a sua hora e a sua vez”.

## 2.2 A formação da *doutrina da Constituinte Congressional*

O livro de Faoro teve amplo impacto no debate Reforma Constitucional *versus* Assembleia Constituinte, em especial pela base teórica que fornecia às forças progressistas na luta por uma Constituinte soberana, exclusiva e originária. Ainda assim, houve uma contundente contraofensiva por parte dos setores conservadores do constitucionalismo pátrio. Já em 26 de agosto de 1981 (coetâneo, portanto, do livro de Faoro), o jurista Afonso Arinos lê uma exposição na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal em que elabora cerrada argumentação por uma Constituinte Congressional<sup>12</sup>. Antes de tudo, e mesmo estando nos antípodas de Faoro em termos políticos, surpreende que Arinos inicie sua análise com o mesmo diagnóstico do jurista gaúcho sobre a crise político-constitucional (FRANCO, 1982): “Os seis governos revolucionários deixaram de criar qualquer ordenamento capaz de assegurar legitimidade ao poder político”. Mais: “O direito constitucional da Revolução manteve o seu conteúdo negativo, e, por isso mesmo, perdeu completamente a sua autoridade”. E arremata: “Nunca, a não ser a partir de 1964, as Forças Armadas sustentaram tão longo período de poder sem doutrina política e sem direito político”. E então Arinos começa a elaborar os elementos da sua proposta: “O povo, isto é, o eleitorado, vai enviar a Brasília, no próximo ano, os representantes legítimos da soberania nacional. Mas que vão fazer eles

12 A exposição de Arinos seria posteriormente publicada na Revista de Ciência Política, 25(1), p. 3-17, jan./abr. 1982.

na Capital Federal, a não ser construir o edifício constitucional naquele planalto, que oferece, hoje, o maior vazio político da nossa história?”. E se aparta definitivamente de Faoro nos rumos que aponta para a saída da crise:

A oposição fala, sempre, em convocação de uma Constituinte livre e soberana [...], destinada a preencher uma vacância de poder, mas não explica nunca como isso se fará. [...] Para começo de conversa, no Brasil nunca houve uma Constituinte originária, [...] como apregoam os ilustres líderes da Oposição. Todas elas foram derivadas do Poder Executivo preexistente. [...] Em 1823, 1889, 1934 e 1946, na vacância do Poder Legislativo, o Executivo convocou e fez eleger a Assembleia Constituinte. Em 1966, na vigência do Legislativo, o Executivo transformou o Congresso em Constituinte. Nunca houve, portanto, no Brasil, uma Constituinte originária. Todas foram instituídas pelo Poder Executivo. (FRANCO, 1982)

E assevera:

A situação do Brasil só se resolverá por meio de uma Assembleia Constituinte instituída. [...] É isto o que agora se impõe: uma solução jurídica, quanto a sua essência, mas política, quanto à sua forma. [...] É a única forma saída histórica pacífica para a grande crise brasileira, que é, antes e acima de tudo, uma crise de direito. O Brasil é um país sem ordem jurídica, e todas as outras se ressentem disso.

E arremata: “Proponho a outorga de poderes constituintes ao futuro Congresso Nacional, a ser eleito em 15 de novembro de 1982. [...] é, ao meu ver, a melhor solução, e mesmo a única, em termos jurídicos, para o restabelecimento da ordem constitucional”. Arinos faz ainda dois detalhamentos: “Quanto ao *modus faciendi* da nossa proposta, seria ele um projeto de resolução legislativa, aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional”. E completa:

A fórmula proposta prevê um espaço cronológico entre a promulgação da futura Constituição, pelo Congresso Constituinte, e a entrada em vigor da mesma, que ocorrerá no fim do mandato do presidente Figueiredo [...] por uma Disposição Transitória.

E eis o *grand finale* da proposta do decano dos constitucionalistas udenistas para pôr fim à crise constitucional: “[...] a Revolução se liquidaria juridicamente, e não revolucionariamente. Haverá alguém que conteste, com fundamentos, as vantagens políticas desse processo?”.

Em termos mais acadêmicos, a discussão a propósito de uma nova Constituição teve um dos seus inícios num seminário organizado na Fundação Casa de Ruy Barbosa, em 1984. Dele participaram Tércio Sampaio Ferraz Junior, Miguel Reale, Célio Borja, Paulo Brossard, Seabra Fagundes, Antonio Octávio Cintra e Hélio Jaguaribe. Nesse encontro, Borja sustentou a possibilidade de convocar uma Constituinte plena, soberana, sem limites – e no interior do próprio Congresso Nacional.

No documento que apresentou no seminário, Borja se vale do politólogo Carl J. Friedrich, em sua obra *La Démocratie Constitutionnelle*, para extrair argumentos em favor da tese de um Congresso Constituinte. Friedrich inicia sua análise a partir de um trecho do *The Second Treatise of Civil Government*, de John Locke:

For no man or society or men, having a power to deliver up their preservation, and consequently the means of it, to the absolute will and arbitrary dominion of another, whenever anyone shall go about to bring them into such slavish condition, they will always have a right to preserve what they have not a power to part with; and to rid themselves of those who invade this fundamental, sacred, and unalterable law of self-preservation for which they entered into society; and thus the community may be said in this respect to be always the supreme power, but not as considered under any form of government, because this power of the people can never take place till the government be dissolved.

Nessa passagem, Friedrich sustenta existir

[...] o germe de duas importantes generalizações científicas: (a) existe na comunidade política uma tendência a criar um poder de resistência residual e não-organizado que procura frear o Governo; (b) esse poder constituinte não pode entrar em jogo senão quando o Governo não funciona mais. (op. cit.)

Prosseguindo, assinala:

Essa segunda proposição é importante porque ela diferencia o poder constituinte do poder constitucional de revisão, que é previsto nas mais modernas Constituições. Certamente, o poder de revisão é estabelecido na esperança de prevenir uma mudança fundada no direito de revolução e, em consequência, serve de freio suplementar do Governo existente. Mas se o poder de revisão não cumpre sua função no momento crítico, o poder constituinte pode surgir. O postulado, segundo o qual o grupo revolucionário emprega sempre e necessariamente seu poder para "estabelecer" uma Constituição, fazia parte do otimismo dos autores racionalistas precedentemente citados. Não é o caso. Nossa pró-

pria época, tanto como Cromwell e Napoleão, mostra-nos que os grupos revolucionários podem instaurar um sistema de governo autocrático. Esses grupos, por isso, não formam um poder constituinte. (idem)

Para Borja, o problema do Poder Constituinte naquela quadra da vida nacional poderia, pois, ser enunciada e desdobrada da maneira seguinte: havendo um Poder Legislativo legitimamente constituído pelo povo para fazer normas jurídicas ordinárias e constitucionais, seria imperativo obter do povo autorização expressa para produzir nova ordem constitucional republicana e federativa? E mais: poderia a Assembleia Constituinte conviver com a legislatura ordinária, enquanto corpos legislativos distintos, ou seria possível ao mesmo corpo representativo exercer, simultaneamente, o Poder Constituinte delegado pelo povo e a função legislativa ordinária?

Para responder a essas indagações, Borja toma como axiomática uma asserção de Locke no trecho evocado por Friedrich (op. cit): “Esse poder do povo não se pode exercer enquanto não se dissolver o governo”. Ora bem, raciocina Borja (MACHADO & TORRES, 1985):

Um governo assumiu o Poder Executivo em 15 de março de 1985, sob a égide da Constituição vigente, com o compromisso público de convocar o povo para que faça instaurar uma nova ordem constitucional mais afinada com o regime democrático, a forma republicana do Governo e a federativa do Estado. Isto quer dizer que, enquanto não instaurada uma nova Constituição, vigerá plenamente a Carta atual, com a autoridade e a força de suprema lei territorial do país.

Revolução e Governo são termos antitéticos. Um exclui o outro. Daí porque, na vigência do Governo, a insurgência confere a quem detém o poder o dever de combatê-la. A luta termina pelo alçamento dos insurretos à condição de governantes ou pela manutenção do *status quo ante*.

Havendo Governo, “reforma-se” a ordem normativa existente. Mas, como a reforma constitucional tem o mesmo efeito jurídico do ato constituinte – uma vez que repele a invocação do direito adquirido sob a lei velha – é, muitas vezes, tida pelo Direito e seus cultores como da mesma natureza do poder de constituir os fundamentos da lei e do Governo.

Destarte, havendo Governo, a reforma por ele se dá, isto é, pelas suas instituições, entre as quais a representação nacional reunida no Parlamento.

Às vésperas da Nova República, restava solidamente fincada a tese de uma Constituinte Congressual. Como veremos, um de seus principal teórico seria investido no papel de operador institucional da convocatória do Congresso Constituinte.

### 3. NOVA REPÚBLICA E O “PODER CONSTITUINTE INSTITUÍDO”

Ao tomar posse na Presidência da República, Sarney deu seguimento a dois compromissos de Tancredo Neves, na composição da Aliança Democrática, pela reconstitucionalização do país. Primeiramente, institui, por decreto, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, para preparar um anteprojeto de Constituição a ser apresentado ao Congresso Nacional. Passaria o comitê a ser conhecida por Comissão Arinos, já que o decano dos constitucionalistas udenistas lhe presidirá os trabalhos, e também como “Comissão dos Notáveis”, apodo que lhe pespegará a imprensa e os setores progressistas do país, de modo a ressaltar sua composição conservadora e o caráter elitista de uma proposta exógena ao órgão constituinte. Em seguida, Sarney inicia as providências para a convocação de uma Assembleia Constituinte, para isso convidando o jurista e ex-deputado federal (da ARENA e da UDN) Célio Borja para a assessoria presidencial. Em depoimento, Borja relembra sua atuação no assessoramento a Sarney:

Fui encarregado de diferentes trabalhos jurídicos. Um deles era o de redigir uma emenda à Constituição, convocando uma Assembleia Nacional Constituinte. As discussões que se seguiram tenderam a ampliar muito o teor dessa emenda. O ponto em questão era de que o exercício do Poder Constituinte derivado, ou exercendo originalmente um poder constituinte que remanesce dentro da organização constituída do Estado, estaria, por assim dizer, inovando com relação à ordem estabelecida, a ordem funcional estabelecida, num certo sentido superando-a, ou concorrendo para que ela fosse superada. Mas o importante é que me foi dado esse trabalho e eu o concebi de uma maneira bastante simples: escrevi o texto da emenda e escrevi também a sua justificação. Não queria um texto muito elaborado, no sentido de que a emenda estabelecesse regras excessivas para o funcionamento da Constituinte. Eu me limitei ao seguinte. No artigo primeiro, lia-se que: *Os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão unicameralmente em Assembleia Nacional Constituinte livre e soberana no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional. Aí estava dito tudo: os constituintes seriam os deputados e senadores com mandato.*<sup>13</sup>

O doutrinador Borja encarnava-se no ministro Célio Borja, que arremata a Proposta de Emenda Constitucional para remetê-la ao Congresso Nacional.

13 Depoimento à equipe de pesquisa do Cedec (2010).

### 3.1 Constituinte Congressional ou Assembleia Constituinte: a PEC-43 e seus embates

Como já assinalado, a Constituinte era uma bandeira no MDB desde a *Carta do Recife*, em 1971, e atinge sua maior veemência no documento *Esperança e mudança* (1982), programa de governo que a Oposição Legal elaborou ante a perspectiva de ganhar o poder. Não foi surpresa, portanto, que se escolhesse um peemedebista, o deputado paulista Flavio Bierrenbach, para a relatoria da proposta de emenda constitucional (PEC-43) de convocação da Constituinte.

No Congresso Nacional, a Comissão Mista de apreciação dessa PEC despende quatro meses ouvindo e debatendo, em dez audiências públicas, com personalidades e figuras da vida nacional – desde o jurista Dalmo Dallari até o sindicalista Joaquinção –, como recorda o relator, em depoimento:

Elaborei o que a sociedade civil pedia, e tive muita colaboração. Meu substitutivo não saiu da minha cabeça: foi fruto de muito debate e de inúmeras discussões. A questão da anistia foi imensamente debatida. Recebi na minha casa assessores parlamentares das três Forças Armadas para falar sobre o assunto. Recebi um volume grande de emendas substitutivas e supressivas, que analisei uma a uma.<sup>14</sup>

Um dos pontos centrais do Relatório de Bierrenbach foi sua defesa da representação na Constituinte pela via dos partidos políticos, e não de candidaturas avulsas, como reivindicava boa parte das forças progressistas:

Eu achava, e continuo achando, que a representatividade de associações civis e sindicais é muito limitada – no tempo, no espaço e naquelas circunstâncias. Claro que havia muitas pessoas com plenas condições de participar de um processo constituinte sem terem filiação partidária e cuja contribuição não pode ser reduzida pelo fato de não ter filiação partidária. Mas eu achava muito difícil, num sistema tão estratificado como o brasileiro, uma pessoa se apresentar como candidato avulso: em nome do quê? E de quem? (idem)

A maior resistência no Congresso era com relação à proposta do Relator de uma Assembleia Nacional Constituinte exclusiva. Bierrenbach argumentava que o Congresso Nacional não era um Poder Constituinte, e sim um poder constituído. Mas optou por deixar a matéria para ser decidida em plebiscito a ser convocado. E rejeitou o referendo para a Constituição a ser elaborada pelo Congresso, proposto pelo deputado

14 Depoimento à equipe de pesquisa do Cedec (2009).

e jurista Bonifácio de Andrada (ARENA-MG): “Rebati dizendo que eu não acolhia a fórmula de referendo porque essa tinha sido, ao longo da história, uma saída clássica dos regimes absolutistas e totalitários”.

No Congresso Nacional, as reações ao Substitutivo Bierrenbach foram variadas. Alguns parlamentares sustentavam que a proposta era completamente irreal, diante da correlação de forças daquele momento; outros, que seu relatório era acanhado. Na imprensa, houve editoriais a favoráveis e contrários. Nas associações e entidades, patronais ou de empregados, houve igualmente apoio e oposição. Recorda o relator:

Recebi nada menos que 70 mil cartas e telegramas de apoio: de pessoas físicas, de entidades, de faculdades, de centros acadêmicos, de tudo quanto foi lugar. Levei esse material no dia da discussão do Substitutivo e falei assim: “Está aqui: nesta caixa de papelão, estão as mensagens contrárias; nesta mala, tenho 70 mil mensagens a meu favor”. (idem)

### 3.2 Substitutivo Giavarina: “Por um Congresso Constituinte”

No depoimento já citado, Bierrenbach recorda conversa que teve com o deputado Ulysses Guimarães, então presidente do PMDB e da Câmara dos Deputados, poucos dias antes da votação de seu Relatório: “Dr. Ulysses me disse que meu Substitutivo não ia passar, e que era consensual e majoritária a fórmula original vinda do Palácio do Planalto, elaborada por Célio Borja, como parte da ala PFL da Aliança Democrática”. A surpresa foi a decisão da Comissão Mista, presidida pelo senador (biônico) Helvídio Nunes (PSD-PI), pela destituição de Bierrenbach da relatoria da PEC-43 e a nomeação do deputado Valmor Giavarina (PMDB-PR) para apresentar um substitutivo ao relatório do parlamentar paulista, que seria votado e aprovado em 13 de outubro de 1985. Examinando-se seus principais trechos, resulta nítida a linha argumentativa coincidente das *doutrinas* Arinos/Borja – inclusive com frases tomadas *ipsis litteris* da exposição de Arinos no Senado, em 1981, como se vê:

[...] O consenso nacional admite ser necessário e urgente dar uma nova feição jurídica ao Estado brasileiro. O Poder Constituinte é a fonte da estruturação jurídica do Estado; instituído, decorre da competência dos Poderes Legislativos e Executivo de emendar a Constituição.

[...] A solução para a crise institucional decorrente da deposição do presidente João Goulart, em 1964, teria sido, se aqueles que tomaram o poder tivesse querido ouvir a voz da nação, a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Ruptura houve; oportunidade houve; faltou-se, talvez, sensibilidade. Essa lacuna jurídica, de mais de 20 anos, tem-se tentado, em vão, preencher com muitas emendas aos textos constitu-

cionais de 1946 e 1967, e aos inumeráveis Atos Institucionais e Atos Complementares. Por essa razão, pode-se afirmar que o Brasil não tem Constituição: o Brasil tem um arremedo de Constituição.

A ruptura não será o traço desta nova época.

A alternativa que escolhemos, na presença de uma Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, a ser eleita no dia 15 de novembro do próximo ano, não encontra óbices intransponíveis de natureza constitucional, ética, legal e regimental. E teremos, não uma Assembleia Nacional Constituinte originária, clássica, ao preço de semelhantes crises, mas uma Assembleia Nacional Constituinte Instituída, viável, possível, que o bom senso nos impõe a realizar.

O que se impõe agora, diante da realidade política que vivemos, é uma solução jurídica quanto à sua essência, mas política quanto à sua forma.

Jurídica, porque por ela o futuro Congresso objetivará, em texto, a idéia de Direito que a nação deseja. Política, porque não abala o estado de direito existente.

É a única saída historicamente pacífica para a grande crise brasileira, que é, antes e acima de tudo, uma crise de direito.

O Brasil é um país sem ordem jurídica, e todas as outras se ressentem disso...

[...] A concessão desses poderes constituintes aos futuros deputados e senadores é, ao meu ver, a melhor solução, e mesmo a única solução em termos jurídicos, para o restabelecimento indispensável da ordem constitucional. Será um encontro entre a vontade da sociedade e a média do pensamento congressual. E do governo.

Aprovado o Substitutivo Giavarina, que se converteria na Emenda Constitucional n. 26, a Assembleia Nacional Constituinte seria, portanto, sediada no Congresso Nacional, a ser eleito em novembro de 1986 – precisamente como desejavam as forças conservadoras.

### 3.3 Da “espada de Dâmocles” à Constituição de 1988

A literatura dedicada às transições políticas de meados da década de 1980 destaca a natureza morosa, incerta e pactuada da redemocratização no Brasil. Analogamente, pareceria se ter pretendido também uma espécie de *reconstitucionalização pelo alto* no país. Isso porque, desde o advento da dita Nova República, as forças progressistas foram derrotadas em três embates decisivos. Vista de início com desconfiança, a Comissão Arinos acabara produzindo um Anteprojeto de Constituição progressista e arejado – mas fora rejeitado pelo presidente Sarney e arquivado. O Substitutivo Giavarina, encarnando a “Doutrina Arinos/Borja”, fora aprovado e convertido na Emenda Constitucional da Constituinte Congressual. E, no pleito para o Congresso Constituinte em

1986, nada menos que 40% dos parlamentares eleitos haviam sido, em algum momento de suas carreiras políticas, filiados à Aliança Renovadora Nacional – o partido político de sustentação do regime militar (SOUZA, 1985). Não poderiam ser mais sombrias as perspectivas para o processo constituinte que se avizinhava, conclui Souza (idem), fazendo eco a muitas outras vozes e análises provindas do campo progressista. No entanto, a ANC funcionaria *de facto* como uma Constituinte soberana e originária, malgrado o Poder Constituinte Instituído que a havia investido – ainda que seu molde congressional tenha deixado marcas, como na gama de prerrogativas atribuídas ao Congresso Nacional e aos congressistas. E, ao cabo de 583 dias de turbulentos e intensos trabalhos, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 produziria um documento final inequivocamente progressista e, em muitos aspectos, deveras inovador – de que é exemplar o seu capítulo sobre o meio ambiente. Como entender essa notável reversão de expectativas?

Há algumas explicações plausíveis. Alguns apontam a irrupção dos movimentos sociais Constituinte adentro, desmantelando os acordos prévios entre as elites políticas, econômicas e militares (DREIFUSS, 1989). Outros salientam a especial habilidade de Mário Covas na atribuição das relatorias de comissões e subcomissões temáticas a parlamentares progressistas, superando, assim, a maioria conservadora da ANC (PILATTI, 2008).

Mas esse é enigma ainda por ser elucidado, a demandar ampliação e aprofundamento das pesquisas sobre o evento formador da “República de 88”, em sua efeméride de três décadas de existência.

## REFERÊNCIAS

- BORJA, C. Poder Constituinte. In: MACHADO, M. B.; TORRES JR., I. V. G. (Orgs.). *Reforma constitucional*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1997.
- CHAGAS, C. *113 dias de angústia*. Porto Alegre: LPM, 1979.
- CIOTOLA, M. *Os Atos Institucionais e o regime autoritário no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.
- COUTO, R. C. *História indiscreta da ditadura e da abertura*. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- DREIFUSS, R. *O jogo da direita*. Rio de Janeiro: Vozes, 1989.
- FAORO, R. *Assembléia Nacional Constituinte*. A legitimidade recuperada. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- FERREIRA, B. *O risco do político*. Crítica ao liberalismo e teoria política no pensamento de Carl Schmitt. Belo Horizonte: UFMG, 2004.
- FERREIRA, O. S. *Elos partidos*. São Paulo: Habra, 2007.
- FRANCO, A. A. de M., A Constituinte instituída. In: *Revista de Ciência Política*, v. 25, n. 1, p. 3-17, 1982.
- FROTA, S. *Ideais traídos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.
- KRIEGER, D. *Desde as missões*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1977.
- LIRA NETO. *Castello: a marcha para a ditadura*. São Paulo: Contexto, 2004.
- MACHADO, M. B.; TORRES JR., I. V. G. (Orgs.). *Reforma constitucional*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1997.
- MOREIRA ALVES, M. H. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Rio de Janeiro: Vozes, 1989.

- PILATTI, A. *A Constituinte de 1987-1988. Progressistas, conservadores, Ordem Econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- SEELAENDER, A. C. L.; CASTRO, A. R. de. Um Jurista Adaptável Francisco Campos (1891-1968). In: MOTA, C. G.; SALINAS, N. S. (Orgs.) *Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro (de 1930 aos dias atuais)*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- SILVA, C. M. O Ato Institucional e a elaboração legislativa. In: *Revista dos Tribunais*, v. 53, n. 347, set. 1964, p. 7-17.
- SOUZA, M. do C. C. de, A Nova República brasileira: sob a espada de Dâmoocles. In: STEPAN, A. (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

## Eleições e representação política na Nova República

*Luciana Fernandes Veiga (UniRio)*

*Maria do Socorro Braga (USFCar)*

### INTRODUÇÃO

Após quase 30 anos da Constituição de 1988, como estamos e como foi o caminho, transcorridos dois *impeachments* presidenciais e com presidente atual com menos de 5% de aceitação popular? O levantamento do Latinobarômetro de 2017 confirma a indisposição da opinião pública ao apontar que os brasileiros são os mais insatisfeitos com a democracia entre os 18 países da América Latina envolvidos no projeto de pesquisa. Apenas 13% se dizem satisfeitos ou muito satisfeitos com o regime. A pesquisa mostrou também que somente 11% das pessoas no país confiam “muito” ou “razoavelmente” no Congresso Nacional, ficando em situação melhor apenas do que o Paraguai no ranking (BBC Brasil, 27 de outubro de 2017).

Mas o caminho nem sempre foi tortuoso. Se analisarmos a linha do tempo, veremos que o Congresso Nacional nem sempre foi tão mal avaliado pelos brasileiros. Em 2006, 45% dos entrevistados avaliavam bem e muito bem os parlamentares. Em 2008, tal atitude era compartilhada por 52% dos brasileiros ouvidos. Sempre de acordo com o Latinobarômetro, fortes quedas acontecem entre os anos de 2008 e 2015, quando a avaliação positiva varia de 31% para 21%, e, entre 2015 e 2017, quando se tem o patamar de 11%. Tendência de insatisfação também fica constatada para o Poder Judiciário: 56% dos entrevistados pelo Latinobarômetro avaliavam de forma positiva o Poder

Judiciário em 2008; já em 2015, os satisfeitos haviam caído para 29%. O movimento é o mesmo quando olhamos para a confiança nos partidos políticos. Tal como mostra o gráfico 1 a seguir, a taxa de nenhuma confiança nos partidos cresce em 18% nos últimos cinco anos.

As passeatas de junho de 2013 foram um marco importante de clima de humor da opinião pública no país. Inicialmente, elas visavam à redução do preço das passagens do transporte público em São Paulo, mas que com a resistência da polícia ao movimento e o uso da força tido como excessivo por várias partes da sociedade acabaram por atrair a adesão de grande público. Assim, as demandas tornaram-se muito abrangentes e indefinidas (BORBA, VEIGA, MARTINS, 2015; SINGER, 2013). De acordo com Singer (2013), o movimento iniciou-se com uma demanda particular do Movimento Passe Livre (MPL) e com alinhamento ideológico à esquerda. Todavia, no decorrer da movimentação, outras tendências foram incorporadas, e o que se viu foi uma guinada à direita com a adesão de setores da classe média, que buscavam implantar um “sentimento anticorrupção” (BORBA, VEIGA, MARTINS, 2015; SINGER, 2013).

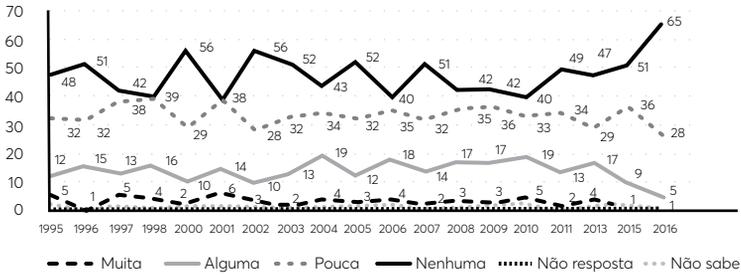
A partir de 2014 até os dias atuais, tem-se o avanço da maior investigação sobre corrupção já vista no país, a Operação Lava Jato, envolvendo políticos dos principais partidos brasileiros, com destaque para o PT, PMDB, PSDB, PP, entre outros.

No campo da macroeconomia, o período recente foi marcado por forte retração de crescimento econômico, aumento das taxas de desemprego e de inflação. A economia do país entrou em recessão no período pós-eleitoral de 2014, de forma progressiva, chegando ao ponto de a taxa de variação trimestral do produto interno bruto (PIB) atingir -5,9 nos últimos três meses do primeiro ano do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff. Além do PIB, que registrou a pior medida em 25 anos, a taxa de inflação indicada pelo IPCA variou 10,67%. E o desemprego apresentou salto na variação de sua taxa, quando pulou de 6,8% em 2014 para 8,5% em 2015. Os dados são oficiais, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Em 2017, verifica-se avanços positivos nas taxas de variação do PIB e do IPCA.

Ou seja, o contexto brasileiro em um curtíssimo período de tempo nos apresentava: 1) acentuada tendência de queda de aprovação dos governos federal, estaduais e municipais após as passeatas de junho de 2013; 2) foco na Operação Lava Jato; 3) um quadro econômico com taxas mais negativas.

Foi nesse cenário de crescente desconexão entre eleitores e seus representantes que se desenvolveram as últimas mudanças nas regras eleitorais, que buscavam a redução da fragmentação partidária no Congresso Nacional e a redefinição dos mecanismos de financiamento de campanha a fim de coibir a corrupção eleitoral e a improbidade administrativa.

GRÁFICO 1 – GRAU DE CONFIANÇA NOS PARTIDOS POLÍTICOS



Fonte: Latinobarômetro

O presente capítulo trata da trajetória do sistema representativo brasileiro desde a Constituição de 1988 até o momento atual, sem de forma alguma buscar esgotá-la. Para isso, o trabalho está estruturado em três partes. Inicialmente, o objetivo é apresentar o desenho institucional oriundo da Carta Magna – o sistema eleitoral, as regras eleitorais e a legislação partidária – e sua dinâmica no decorrer do tempo até a reforma de 2017. Veremos como as regras tatearam com recorrentes tentativas e erros, a ponto de chegarmos em 2017 com sistema partidário demasiadamente fragmentado. Na sequência, busca-se trazer alguns dados da experiência eleitoral e partidária de 1985 a 2016. Nesse momento, será possível verificar que o sistema político brasileiro experimentou momentos de consolidação com reduzida volatilidade eleitoral em meados de 2006 e 2010. Por fim, apresentaremos um retrato desse momento de maior consolidação do sistema político, um estudo sobre a representação política com os sete principais partidos brasileiros de então, identificando as suas estruturas organizativas, as suas estratégias de seleção de candidatura e eleitoral em esferas locais nas disputas municipais de 2008. Cabe chamar a atenção para o fato de que, em 2008, de acordo com o Latinobarômetro, a avaliação e a confiança nas instituições políticas iam muito bem, como foi mostrado acima. Estudaremos a organização partidária e o recrutamento de candidaturas das legendas PMDB, PT, PSDB, DEM, PDT, PSB e PP em três capitais de Estado: São Paulo, Curitiba e Salvador. Nessas disputas, houve uma forte congruência entre a porcentagem de votos recebidos por partido e a porcentagem de assentos nos Legislativos, atestando a eficiência do sistema representativo no momento. Para isso, utilizaremos dados que resultaram de *surveys* com candidatos a vereador e entrevistas em profundidade com os dirigentes partidários locais desenvolvidos, em projeto financiado pelo CNPq. Foram realizadas 21 entrevistas em profundidade com secretários ou presidentes do diretório municipal de cada um dos partidos em cada uma das capitais.

## 1. RECONSTRUÇÃO DO DESENHO INSTITUCIONAL: SISTEMA ELEITORAL, REGRAS ELEITORAIS E LEGISLAÇÃO PARTIDÁRIA

Não apenas no Brasil, mas na América Latina de forma geral, a transição para a democracia em meados dos anos 1980 se deu em situação de grande instabilidade econômica e de acentuada desigualdade estrutural. Nesse ambiente, ampliou-se a expectativa por parte da sociedade por mudanças que viessem a dar respostas ao interesse público (ANASTASIA, MELO, SANTOS, 2004). A partir de 1970, com o advento da “Terceira Onda”, a transição democrática despertou estudos com forte ênfase nos efeitos de instituições como leis eleitorais, estruturas de partidos e sistemas de governo nas dimensões *responsiveness* e *accountability*.

O desenho institucional resultante da Constituição Brasileira de 1988 mantém os principais traços da Constituição de 1934, quais sejam: presidencialismo bicameral com representação proporcional e multipartidária.

Na ocasião da elaboração e aprovação da constituição brasileira, autores como Linz (1991) e Mainwaring (1993) vinculavam as instituições à estabilidade política nos países latino-americanos e consideravam tal arranjo institucional uma “combinação explosiva”, em que presidentes poderiam ser eleitos por um pleito distinto daquele para o Legislativo, não sendo rara a situação em que o partido do presidente teria minoria no congresso. Diante da situação, haveria a necessidade de composição de uma base aliada disciplinada, evitando a paralisia do governo e a fragilidade do presidente.

Assim, o que se viu no decorrer de todos esses anos foi uma constante inquietação também por parte dos deputados federais e senadores da República com os aspectos do desenho institucional, resultando em muitas tentativas de uma reforma política.

O debate sobre a reforma do sistema eleitoral esteve em pauta no Congresso Nacional, desde 1988, sendo organizado por Nicolau (2017) em três ciclos: dominância da proposta do distrital misto (até 2003); crescimento da proposta do sistema proporcional com lista fechada (até 2011); e distritão (até os dias atuais). O sistema eleitoral proporcional de lista aberta, no entanto, foi mantido.

No que tange às regras eleitorais, verificou-se, durante a estruturação do sistema político na transição, a combinação de dispositivos institucionais que tendiam a reduzir a fragmentação partidária, como o sistema proporcional com a fórmula de maiores médias e o quociente eleitoral com a inclusão de votos em branco. Todavia, também estava presente a coligação para eleições proporcionais que tendia a aumentar o número de partidos no sistema político (KINZO, 2004).

Kinzo (2004) aponta para os seguintes fatores que tendem ao incremento do grau de inteligibilidade do processo eleitoral: a) eleições múltiplas e simultâneas,

envolvendo diversos cargos em diferentes níveis do poder; b) uso de diversos métodos eleitorais – representação proporcional para as câmaras legislativas –, sistema de maioria simples para o Senado e sistema de maioria em dois turnos para presidente e governadores; c) adoção de sistema de representação proporcional com lista aberta que incentiva a disputa entre candidatos correligionários; d) o grande número de partidos a concorrer em distritos de grande magnitude, resultando em um número excessivo de candidatos; e) presença de regras eleitorais que incentivam a formação de coligações partidárias, inclusive em eleições regidas pelo sistema de representação proporcional.

O conjunto desses fatores impede a *accountability* vertical efetiva, produzindo uma situação que tende a distanciar os eleitores de seus representantes. Torna-se, portanto, extremamente difícil para a população conferir responsabilidade pelo desempenho governamental. (KINZO, 2004, p. 29)

Especificamente sobre a formação de coligações partidárias, Braga (2008) demonstra que a formação de alianças constitui uma vantajosa estratégia tanto para os grandes partidos como para os pequenos. De um lado, os pequenos partidos garantem sua participação na coligação para as eleições proporcionais, aumentando suas chances de conquistar uma cadeira na Câmara dos Deputados ou nas assembleias legislativas. De outro, os grandes partidos aumentam suas chances de vencer a eleição majoritária, ao terem acesso a mais tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão. O preço dessa estratégia, porém, é que torna difícil para o eleitor identificar e distinguir os partidos em disputa: são muitos os partidos, muitas as alianças eleitorais, cuja composição varia de um lugar para o outro e de uma eleição para outra. Ademais, a disputa eleitoral põe em evidência muito mais os candidatos do que os partidos.

Nicolau (2017) mostra que o uso generalizado das coligações em 2014 fez com que houvesse mais distorções na representação dos partidos, exemplificando que em cinco Estados (Alagoas, Amapá, Rondônia, Roraima e Sergipe) e no Distrito Federal nenhum partido conseguiu eleger mais de um representante. Cada cadeira ficou com um único partido, algo incomum em eleições anteriores no Brasil e em outras democracias. Constata-se que a evolução do número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados subiu de 2,9 em 1986 para 13,4 em 2016. Tal subida foi, pois, gradual.

Já em 1995, os votos em branco deixam de ser considerados para o cálculo do quociente eleitoral. A respeito da regra de coligações, verificam-se muitos avanços

e recuos no período. A partir de 2002, entrou em vigor a regra da verticalização oriunda de uma decisão do Tribunal Superior Eleitoral que proibia que partidos coligados no pleito presidencial integrassem, nos Estados, coligações que apoiassem outro presidenciável. Tal regra foi suspensa por uma Emenda Constitucional em 2006. Agora, a reforma de 2017 deixa os partidos impedidos de fazer coligações para disputar as eleições proporcionais (vagas a deputados e vereadores) a partir de 2020. Essa regra surge em um momento em que o número de partidos efetivos no Congresso Nacional é 13,4.

Uma das mudanças mais sentidas recentemente refere-se ao financiamento de campanha. Em 1993, a legislação eleitoral permitiu que empresas passassem a doar recursos para campanhas eleitorais, o que foi aplicado nos pleitos de 1994 a 2012. Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou ser inconstitucional tal doação. Já em 2017, a reforma política criou um Fundo Eleitoral com recursos públicos, abastecido por 30% das emendas parlamentares e 70% de recursos equivalentes à compensação fiscal dada às emissoras de rádio e televisão pela propaganda partidária em ano não eleitoral.

Já em 2010, mediante o aumento das denúncias de corrupção e de sua visibilidade, a lei complementar denominada Lei da Ficha Limpa passou a proibir a candidatura a cargos eletivos de indivíduos condenados por corrupção eleitoral e improbidade administrativa.

Também ocorreram mudanças relativas ao tempo de mandato e possibilidade de reeleição no decorrer das últimas décadas. Em 1994, o tempo de duração do mandato presidencial foi reduzido de cinco para quatro anos. Em 1997, a legislação eleitoral foi alterada no sentido de permitir a reeleição de presidente, governadores e prefeitos de forma a somar até dois mandatos consecutivos.

Quanto ao tempo de campanha na televisão, tempo diário de exposição, distribuição do tempo, também houve modificações significativas. A legislação eleitoral foi alterada em 2015, de forma a reduzir o tempo de duração das campanhas na televisão de 45 dias (tal como previa a legislação vigente desde 1997) para 35 dias. Da lei vigente a partir de 1997 para a lei vigente a partir de 2015, passou-se de 1/3 para 10% o tempo de televisão distribuído igualmente entre os partidos da Câmara dos Deputados. Subiu de 2/3 para 90% o tempo de televisão distribuído proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados. O que aponta para maior favorecimento dos partidos maiores na distribuição dos recursos de campanha.

Por fim, resta tratar da legislação partidária. A lei de reorganização partidária foi criada em 1979, visando implodir com a oposição do MDB ao regime autoritário, trazendo de volta o pluripartidarismo. Inicialmente, três dispositivos acaba-

ram restringindo o primeiro sistema partidário: a) não foi permitida a celebração de coligações; b) o voto foi vinculado, isto é, o eleitor foi obrigado a votar no mesmo partido para todos os cargos em disputa; e c) os partidos comunistas permaneciam inelegíveis. No pleito inaugural de 1982, cinco partidos políticos, com força eleitoral e organização territorial muito desigual, competiram pelos Executivos estaduais, pelas cadeiras legislativas das assembleias estaduais e do Congresso Nacional: PDS, PMDB, PTB, PDT e PT (BRAGA, 2006).

Com a Emenda Constitucional n. 25, de 1985, o sistema partidário foi ampliado. A partir de então, os partidos comunistas puderam participar da vida político-eleitoral, bem como as legendas políticas com registro provisório, resultando em aumento considerável do número de partidos nominais. Ao mesmo tempo, a legislação partidária obrigou os partidos a se organizarem em âmbito nacional, constituindo estruturas organizacionais nas três esferas de poder em ao menos nove estados da Federação. Nas últimas duas décadas, os grandes e médios partidos expandiram essa rede organizacional, abrangendo consideravelmente o território nacional e incentivando sobremaneira as disputas no nível local. Na seção três deste capítulo, avaliamos como vem se dando essa estruturação por meio da análise do processo de seleção dos vereadores no pleito de 2008.

## 2. A PARTICIPAÇÃO ELEITORAL E REORGANIZAÇÃO DO SISTEMA PARTIDÁRIO

A partir de 1988, houve a expansão do direito ao voto no Brasil, que passou a incluir os analfabetos e que reduziu de 18 para 16 anos a idade mínima para votar. O eleitorado brasileiro saltou de 94.782.803, em 1992, para 146.470.725, em 2016. O maior crescimento do eleitorado – 68% dele – se deu entre os eleitores com mais de 45 anos, de acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Quanto à participação eleitoral efetivamente, o número de votos válidos parece ser um bom índice para se averiguar o poder de mobilização e convencimento para o voto dos partidos políticos em situação de voto facultativo como o Brasil. De acordo com as informações da Tabela 1 fica evidente a perda da capacidade de mobilização do eleitorado para as disputas para governador e para deputado federal nos últimos dois pleitos. Tal achado está em sintonia com os dados sobre a queda da confiança nos partidos políticos apontados pelo Latinobarômetro.

**TABELA 1 - PARTICIPAÇÃO ELEITORAL NO BRASIL DE 1986 A 2014 (%)**

Ano	Presidente da República	Governador do Estado	Deputado Federal
1986		71	60
1989	80	Não houve	Não houve
1990		63	47
1994	66	60	48
1998	64	63	63
2002	75	74	77
2006	75	*	*
2010	75	72	72
2014	73	68	68

Fonte: Kinzo (2004) e dados do TSE

Já no que se refere à estruturação das preferências eleitorais pelos partidos políticos, as informações da Tabela 2 revelam que o índice de volatilidade eleitoral foi diminuindo paulatinamente, chegando a média do Brasil a menos de 10.0 até 2010. Observa-se que, entre as regiões do país, apenas a Região Centro-Oeste mostrou aumento desse índice, quando comparado com o pleito de 1990. Contudo, maior estruturação do voto pode ser observada na Tabela 3, onde a média do índice de volatilidade ideológica chegou a menos de 5.0, demonstrando que os eleitores vêm votando nos partidos do mesmo campo ideológico. Sendo assim, o sistema partidário brasileiro, ao menos até 2010, desenvolveu uma de suas principais funções, que é o estabelecimento de certo nível de estabilidade eleitoral, crucial para o processo democrático.

**TABELA 2 - VOLATILIDADE ELEITORAL PARTIDÁRIA, CÂMARA DE DEPUTADOS (1990-2010)**

	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010
NORTE	21,0	34,6	19,4	19,0	12,0
NORDESTE	23,0	9,6	12,0	14,2	14,4
SUDESTE	20,3	16,2	23,0	14,6	10,4
SUL	17,2	13,7	14,1	13,9	13,5
C. OESTE	15,4	22,8	17,7	17,7	17,0
BRASIL	16,8	12,9	15,3	10,3	9,9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados eleitorais de Nicolau (1998) e TSE

**TABELA 3 - VOLATILIDADE ELEITORAL IDEOLÓGICA, CÂMARA DE DEPUTADOS (1990-2010)**

	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010
NORTE	8,75	4,35	7,2	7,9	4,7
NORDESTE	7,9	5,05	5,9	8	2,2
SUDESTE	9,35	6	12,8	2,1	5,6
SUL	6,4	2	10,8	3,6	8,3
C.-OESTE	7,9	12,6	8,3	5,2	7,7
BRASIL	6,7	1,6	10,0	2,6	4,9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados eleitorais de Nicolau (1998) e TSE

Os números apresentados até o momento – sejam referentes à opinião dos eleitores sobre as instituições políticas, sejam referentes ao sistema político-partidário – apontam para a tendência de estabilidade e de consolidação das bases da representação política no Brasil, via eleições, que terminou por ser invertida nos últimos anos.

Sobre o período de 2010 a 2015, Santos et al. (2014) apontam para o aumento da fragmentação do sistema partidário, com presença mais marcante dos partidos pequenos. Indicam duas razões institucionais: a) as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral que inibiram as trocas partidárias ao longo da legislatura, que tornaram um incentivo para a criação de novas legendas; b) a permanência das coligações eleitorais em eleições proporcionais. Após salientarem as perdas pelos partidos PT e PMDB, aos autores revelam que os maiores receptores das vagas foram “os partidos pequenos e médios identificados a um centro flexível, que ocupam um espaço de mediação entre pequenas localidades e o governo federal, e que têm um desempenho eleitoral catalisado pela habilidade de participar em coligações proporcionais” (SANTOS et al., 2014, p. 43). A partir dos dados que eles apresentam como a composição da Câmara dos Deputados, mapeamos a volatilidade eleitoral em 2014.

**TABELA 4 - DISTRIBUIÇÃO IDEOLÓGICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. BANCADA DE 2014 (ANTERIOR AO PLEITO) E A ELEITA NA DISPUTA DE 2014 (%)**

	Médios e grandes partidos		Pequenos partidos		Total		Volatilidade
	Anterior	Posterior	Anterior	Posterior	Anterior	Posterior	
Centro	37	30.8	4.7	9.8	41.7	40.6	-1.1
Direita	25.4	26.7	4.1	5.8	29.5	32.5	3
Esquerda	25.4	23.9	3.5	2.9	28.9	26.8	-2.1

Fonte: Dados retirados de Santos et al. (2014), sendo acrescida pelas autoras a volatilidade

A seção seguinte analisa a organização partidária e o recrutamento de candidaturas ainda em 2008, quando era crescente a consolidação do sistema político no país. Trata-se de um retrato de um momento que antecede a fragilização do sistema político.

### 3. ELEIÇÃO PARA VEREADOR E ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA: ESTRUTURANDO AS DISPUTAS ELEITORAIS EM TRÊS CAPITALS<sup>1</sup>

Para parte da literatura especializada em partidos políticos, o fenômeno partidário, antes de tudo, deve ser entendido como uma organização, cuja fisionomia e dinâmicas organizacionais internas são cruciais para compreender o seu funcionamento, bem como as relações com os ambientes externos e mesmo as mudanças a que venha experimentar (DUVERGER, 1957; KATZ & MAIR, 1992; PANEBIANCO, 1995). No entanto, com pouquíssimas exceções, alguns partidos brasileiros dessa segunda experiência de democracia competitiva foram analisados segundo a ótica organizacional.

Em geral, parte-se da explicação para a fragilidade dos atores partidários advinda do tipo de sistema eleitoral adotado para as casas legislativas e da legislação partidária. Sem checar os possíveis efeitos de variáveis organizacionais, esses estudos procuram mostrar que enquanto o sistema eleitoral incentivaria a fragmentação excessiva, a legislação partidária não inibiria a indisciplina parlamentar (MAINWARING, 1993). Sendo assim, tais consequências comprometeriam o funcionamento das instituições democráticas nos moldes representativos. Diante dessa problemática em torno do sistema representativo brasileiro, buscamos verificar qual é o grau de organicidade dos principais partidos brasileiros (PMDB, PT, PSDB, DEM, PDT, PSB e PP) em três capitais (São Paulo, Curitiba e Salvador). O segundo objetivo é examinar se o fato de a legenda apresentar maior estrutura partidária local contribui para que ela tenha maior controle do processo de seleção dos candidatos a vereador e do seu êxito eleitoral. Para isso, serão analisadas as eleições municipais para vereador de 2008 ocorridas nos municípios de São Paulo, Curitiba e Salvador.

O argumento central desta parte é o de que o tipo de recrutamento dos candidatos a vereador adotado pelos partidos é influenciado pelo grau de articulação das legendas no âmbito municipal. Isso quer dizer que o grau de complexidade dos diretórios municipais e a capilaridade partidária que apresentam influenciam o tipo de recrutamento na eleição municipal, embora não se coloque que seja esta a única variável a ser

1 Esta parte deste capítulo se baseou em informações do projeto de pesquisa *Quem escolhe os candidatos: Partidos Centralizados ou Descentralizados?*, financiado pelo CNPq, sob a coordenação da prof. Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar) e com a participação das professoras Luciana Fernandes Veiga (UniRio) e Gabriela Tarouco (UFPE).

considerada. Partidos com diretórios municipais, diretórios zonais e unidades de base tenderiam a ter um processo de recrutamento menos centralizado do que os demais. Buscar-se-á ainda analisar até que ponto o padrão de recrutamento encontrado nas três diferentes capitais se aproxima ou se distancia um dos outros, aferindo assim um dos aspectos do grau de institucionalização proposto por Panebianco (1995).

De acordo com a legislação brasileira (Resolução n. 22.717, art. 22, de 2008), cada partido político pode registrar um número de candidatos para a Câmara Municipal até 150% do número de cadeiras a preencher em cada município. No caso de coligações, independente do número de partidos que as integrem, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher na Câmara dos Vereadores.

A tabela 5 a seguir apresenta o número de cadeiras nas Câmaras de Vereadores das capitais analisadas, o número de candidatos que os partidos podiam registrar naquele pleito, o número de candidatos que efetivamente foram registrados e de eleitos por cada um dos sete partidos em Curitiba, Salvador e São Paulo.

**TABELA 5 - NÚMERO DE VEREADORES E CANDIDATOS NAS TRÊS CAPITAIS (2008)**

CAPITAIS	Número de vereadores	Número de vagas - partido	Número de vagas - coligações	Número de candidatos	Número de eleitos
Curitiba	38	57	76	PSDB (68), PDT (63), PSB (54), PT (52), DEM (51), PMDB (50), PP (37)	PSDB (13), DEM, PT, PSB e PDT (3), PMDB e PP (2)
Salvador	41	62	82	PDT (50), PT (45), PMDB (44), PSB (41), PSDB (31), DEM (22), PP(6)	PMDB e PT (6), DEM (3), PSDB, PSB e PDT (2), PP(0)
São Paulo	55	83	110	PSDB (89), PDT (63), PP(53), PT (52), DEM (31), PMDB (27) e PSB (23)	PSDB (13), PT (11), DEM (7), PMDB (2), PSB (2)

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral dos Estados

Constata-se que em Salvador os partidos analisados registraram apenas 28,2% das candidaturas e elegeram 51% das cadeiras no Legislativo da capital. Em Curitiba, os partidos em estudo apresentaram 47% das candidaturas e elegeram 67,3% dos vereadores. Em São Paulo, os sete partidos registraram 31% do total de candidaturas e obti-

veram 84% do total de eleitos. Os números indicam que os partidos paulistas lançaram uma porcentagem menor de candidatos e obtiveram melhor resultado eleitoral em percentual do que as legendas de Curitiba.

### 3.1. Articulação nos estatutos dos Principais Partidos Brasileiros

De acordo com a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos:

Art. 14. Observadas as disposições constitucionais e as desta Lei, o partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento. (Capítulo III – Do programa e do estatuto, do Título II – Da organização e funcionamento dos partidos políticos)

Diante da ausência de regras na lei sobre a organização interna das legendas, fica a cargo dos partidos estabelecer em seus estatutos os procedimentos de organização da seleção de candidatos. A partir da literatura pertinente e da análise dos documentos de cada legenda, elaboramos uma classificação das organizações partidárias (ver figura 1).

Conforme os documentos dos partidos analisados, verificamos que há presença de menções aos diretórios nacional, estadual e municipal nos estatutos dos sete partidos. Os diretórios nacional, estadual e municipal correspondem aos comitês da teoria da articulação adotada neste trabalho, sendo composto em sua maioria por lideranças de prestígio na esfera correspondente. Dessa maneira, a existência dos diretórios não demarca diferenças entre as legendas analisadas. Cabe lembrar que a lei partidária de 1971 indicava que as legendas deveriam ter diretórios nacional, estadual, municipal e distrital, especificação que não se encontra mais presente na lei partidária de 1995.

Há presença de menção ao diretório zonal ou subdistrital nos estatutos dos sete partidos, mas com requisitos distintos para a sua formação. As seções, por definição, são mais voltadas para o levantamento de novos membros partidários e para a formação política. Por afinidade de funções e tamanhos, elas podem ser relacionadas com os diretórios zonais ou subdistritais. Registra-se ainda a ausência de menções sobre as unidades de base nos estatutos do DEM e PP e presença nos demais partidos, mas com requisitos distintos para a sua formação.

A respeito das seções, o estatuto do PT – por exemplo – aponta que os núcleos de base são agrupamentos de filiados organizados por local de moradia, trabalho, movimento social, categoria profissional, local de estudo, temas, áreas de interesse, atividades afins, tais como grupos temáticos, clubes de discussão, círculos de estudo e outros. E ainda de acordo com o estatuto do PSB, a sua finalidade é estimular a participação

de todos os filiados na atividade política, garantindo a democracia interna e o pluralismo de ideias para a manutenção da unidade de ação, orgânica e política do partido, e também promover cursos de educação política para os militantes e filiados. Dessa forma, as unidades de base e as células – por definição de suas funções e tamanho – podem ser associadas.

Na sequência, considerando as unidades da organização partidária listadas acima e sua presença nos estatutos, os partidos podem ser classificados a partir dos requisitos que determinam a formação de suas seções (ver Quadro 1) em uma escala da legenda menos articulada a mais articulada.

FIGURA 1 – CLASSIFICAÇÃO DOS PARTIDOS POR GRAU DE ARTICULAÇÃO



DEM e PP são considerados os dois partidos menos articulados por não possuírem em seus estatutos menções sobre os núcleos de base. O PP apresenta maior possibilidade de articulação do que o DEM porque admite a criação de diretórios distritais, que tomam como unidade territorial o bairro e não a zona eleitoral. PMDB e PDT tratam sobre os núcleos de base em seus estatutos, no entanto, colocam que os diretórios zonais são demandados apenas em cidades com mais de 1 milhão de habitantes. Em seu estatuto, o PT determina como requisito para a formação de zonais a base geográfica correspondente a capitais com mais de 500 mil eleitores e em municípios com mais de um milhão de eleitores. O PSDB estabelece o patamar de cidades com mais de 500 mil habitantes como requisito para a criação de diretórios zonais, e o PSB não menciona o patamar mínimo no documento oficial do partido. Esse partido ainda apresenta o menor número necessário para se criar uma unidade de base, apenas três filiados.

QUADRO 1 – CLASSIFICAÇÃO DOS PARTIDOS POR GRAU DE ARTICULAÇÃO  
(REQUISITOS PARA CRIAÇÃO DE DIRETÓRIOS ZONAIS E NÚCLEOS DE BASE)

	DEM	PP	PMDB	PT	PDT	PSDB	PSB
ZONAIS	Municípios com mais de 10 zonas, um diretório por zona	Podem ser criados em grandes cidades	Municípios com mais de 1 milhão de habitantes. Cidades com menos de 1 milhão de habitantes precisam da autorização do diretório estadual	Capitais com mais de 500 mil eleitores. Municípios com mais de 1 milhão de eleitores	Municípios com mais de 1 milhão de habitantes	Municípios com mais de 500 mil habitantes	Possui zonais e não define patamar mínimo para o estabelecimento dos mesmos
NÚCLEO DE BASE	Sem menção	Sem menção	Em escolas, bairros, movimentos	9 filiados	De 5 a 24 filiados	A partir da associação 6 filiados	A partir da associação de 3 filiados

Fonte: Estatutos partidários

### 3.2. Quem são os selecionadores nas capitais? Quais foram os critérios usados?

A seguir, o objetivo é analisar quem elaborou a composição das listas partidárias e identificar quais critérios foram utilizados no cumprimento de tal tarefa. A análise será apresentada por capital. Como será visto, o recrutamento não obedeceu a um padrão comum às três cidades estudadas. Destaca-se, por exemplo, estratégias diferenciadas entre São Paulo e Curitiba. Enquanto na capital paulista os dirigentes decidiram por não preencherem a chapa em sua totalidade, os selecionadores de Curitiba demonstraram grande empenho em fazê-lo.

#### 3.2.1. São Paulo

##### I) Quem são os selecionadores?

O exame da dimensão de quem seleciona os candidatos a vereador nos partidos investigados revelou que existem três padrões básicos. O primeiro, mais descentralizado, sendo o PT e o PSB os partidos que realizam eleições internas fechadas, ou seja, somente os filiados dos diretórios zonais podem participar. De acordo com seus dirigentes, numa primeira fase desse processo, os filiados zonais são responsáveis por indicar em cada zonal os postulantes a uma vaga na lista partidária. O número de candidatos de cada zonal é proporcional ao número de filiados registrados em cada uma

delas antes de começar as eleições internas. Os filiados mais votados são consultados se realmente querem participar do pleito como candidatos e somente com a aprovação destes será composta a lista partidária a ser apresentada a todo o conjunto dos eleitores paulistanos. Sendo assim, esse padrão se caracteriza por ser o mais inclusivo no que diz respeito ao processo de tomadas de decisão quanto à conformação da lista partidária e também mais democrático, uma vez que diversos membros participam do processo de seleção no PT e no PSB.

O segundo, um padrão menos descentralizado, foi relatado pelos membros do PSDB e do PMDB que participaram diretamente da organização da seleção. No caso desses dois partidos, algumas lideranças partidárias, normalmente o presidente do diretório zonal e o secretário de organização, e outros auxiliares decidem quais são os filiados que vão compor a lista partidária previamente, e na convenção partidária todos os filiados são convocados a homologar ou não, por meio do seu voto, a chapa completa. No caso dos dois partidos, outras questões também poderão constar nas cédulas de votação para os filiados se manifestarem nas urnas. Normalmente são questões para resolver se esses partidos fazem ou não coligações, qual candidato (e partido) poderá ser o vice na chapa para prefeito ou mesmo permitir/delegar as lideranças que estão no comando do partido e que decidirão posteriormente alguma pendência em relação à disputa eleitoral que virá. Nesse padrão predomina um grau menor de descentralização das decisões intrapartidárias e de democratização da participação dos membros, com maior controle, portanto, dos selecionadores sobre a formação da lista partidária.

O terceiro padrão observado é o mais centralizado, ou seja, com as lideranças dos partidos controlando todo o processo de seleção. Aqui estão incluídos PP, DEM e PDT. No caso deste último partido, uma das explicações de suas lideranças para tal processo está relacionada com o fato de o partido apresentar baixa organização partidária na capital paulistana, o que dificultaria a arregimentação de filiados mais envolvidos com as atividades internas da organização. Nesses partidos, as principais lideranças de cada grupo político – em geral, poucos líderes no caso do PP e integrantes da comissão executiva nos casos do PDT e do DEM – montam a lista partidária e decidem todas as questões pertinentes ao processo de competição eleitoral. Os poucos filiados que participam da convenção desses partidos normalmente são os candidatos, assessores parlamentares e outros profissionais envolvidos nas campanhas individuais de cada candidato, sendo que eles apenas tomam conhecimento e homologam os resultados das decisões resolvidas anteriormente. Trata-se, portanto, de partidos com a menor participação dos filiados no processo de seleção e montagem da lista partidária, constituindo-se nos mais centralizados e menos democráticos.

QUADRO 2 – GRAU DE CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DE SELEÇÃO: SÃO PAULO

MENOS PARA MAIS INCLUSIVOS
PP (poucos dirigentes partidários) PDT (poucos dirigentes partidários) DEM (poucos dirigentes partidários)
PSDB (dirigentes dos diretórios zonais e o secretário-geral do diretório municipal) PMDB (dirigentes dos diretórios zonais e o secretário-geral do diretório municipal)
PSB (eleições internas fechadas nas zonais) PT (eleições internas fechadas nas zonais)

Fonte: Sistematização pelas autoras a partir das 21 entrevistas em profundidade com selecionadores (presidente ou secretário do diretório municipal) dos sete partidos nas três capitais

## II) Quais valores são considerados pelos selecionadores na elaboração das listas

No que diz respeito aos critérios adotados pelos partidos para realizar a seleção dos candidatos, há quase que um consenso entre o DEM, PP, PMDB, PSDB e PDT de que o primeiro valor a ser observado num postulante seja o seu potencial eleitoral. Já no caso do PT e do PSB, seus dirigentes apontaram para o fato de o filiado-postulante ser membro orgânico da organização partidária, isto é, quanto maior o envolvimento e tempo desse filiado no partido maior a chance de ele ser escolhido pelos demais filiados para representá-los nas arenas políticas do Legislativo.

Outra condição apontada pelos entrevistados do PDT, PMDB, PSDB, DEM e PP foi que o aspirante contasse com estrutura financeira para custear sua campanha eleitoral. Nesse grupo de partidos também encontramos exigências específicas. Um desses critérios foi mencionado pelo dirigente do DEM, o ex-governador de São Paulo Claudio Lembro. De acordo com ele, para ser candidato pelo DEM seria necessário que houvesse convergência entre a linha de pensamento do postulante e a do DEM, que os aspirantes tivessem boa dicção e apresentação pessoal, além de desenvoltura para falar em público e escolaridade. Já no PSDB, foram salientados como requisitos cruciais o fato de o postulante já ter sido candidato em pleitos anteriores e ter pertencido a algum grupo temático de relevância e expressão na sociedade. E, no PP e no PDT, além de qualidades relacionadas à capacidade de liderança política, também foi citado como requisito importante o grau de formação educacional do futuro candidato. Para o PP, quanto mais alto o grau de instrução formal do aspirante maiores serão suas chances de obter uma candidatura.

Já o PT e o PSB, segundo seus dirigentes, eles se preocupam mais com requisitos organizacionais intrapartidários dos postulantes, suas orientações ideológicas e inserção nos movimentos sociais. Observa-se ainda que o PT tende a dar maior peso aos

postulantes que apresentam maior envolvimento na máquina partidária como dirigente, ao passo que o PSB leva mais em conta o tempo de filiação do quadro ao partido para escolhê-lo como candidato ao legislativo municipal.

Os diversos critérios apresentados pelos partidos analisados nos levam a verificar que existem diferenças importantes entre as exigências e valores buscados pelos selecionadores de cada agremiação. Ao mesmo tempo, vimos que existem requisitos comuns aos grupos de partidos que os aproximam. Tais aproximações colocam o PMDB, PSDB, PDT, PP e DEM num contínuo de características socioeconômicas e próprias da carreira política que estão de acordo com a origem organizacional desses partidos.

Em outro contínuo estariam o PT e o PSB, cujas exigências dos selecionadores voltam-se, principalmente, para o grau de organicidade e ativismo dos postulantes. Esse fato é importante porque nos mostra que a filiação partidária ainda faz diferença nos partidos de origem externa, mesmo que esses também dependam cada vez mais dos recursos do Estado para sobreviver e menos da gama de seus filiados.

### 3.2.2. Curitiba

#### I) Quem são os selecionadores

O primeiro ponto importante encontrado no estudo sobre a seleção de candidaturas na capital paranaense foi que a oferta de candidatos é menor do que a demanda dos partidos. Isto é, as legendas tendem a não conseguir completar a lista partidária. Na perspectiva dos selecionadores, os motivos para tal dificuldade estariam: a) na concorrência entre legendas em decorrência de um sistema partidário muito fragmentado; b) na desilusão com a política em muitos segmentos da sociedade; c) nas dificuldades impostas pela escassez de tempo e recursos em campanhas eleitorais.

Dessa forma, ao invés de termos selecionadores debruçados diante de uma lista de pré-candidatos concorrendo entre si por uma candidatura, temos recrutadores partidários em busca de lideranças capazes de angariar votos para suas legendas. A solução para reduzir a demanda por candidatos seria a formação de chapa, coligações para a disputa proporcional. Estratégia que nem sempre agrada aos selecionadores que acreditam que teriam suas possibilidades restritas no que se refere às funções de formação e promoção de novos nomes dentro do partido.

Eu não acredito que algum partido consiga montar uma lista para a proporcional com facilidade. A não ser que seja um "chapão". Mas, por outro lado, se a opção for por um "chapão" com um grande partido, o partido começa a ter dificuldade para a inclusão de candidatos da base da pirâmide e da linha intermediária. (entrevista com o Presidente/Curitiba/PSB)

Assim, na prática, encontramos dirigentes partidários disputando lideranças sociais e de bairro. Em Curitiba, a concorrência parece ser muito acirrada. Por outro lado, é importante ressaltar mais uma vez que tal comportamento não foi verificado em São Paulo, onde o não preenchimento de todas as vagas da lista foi tido como uma estratégia eleitoral.

Hoje, dia 30 de julho de 2009, ocorre neste sentido: o partido é quem procura o candidato. [...] Uma pessoa vem ao partido ou ao vereador e indica: "O E. está aqui e é uma pessoa que tem uma liderança.

– E o potencial candidato vem para o partido para conversar?

Não, a gente vai conversar com ele. O DEM foi atrás dele, vários partidos foram atrás desse rapaz. Pelo grau de conversa que tivemos, pelo grau que ele vem trabalhando e por ele estar ajudando a própria prefeitura, por ele estar mudando a característica urbana e social da própria região dele, ele ficou com o prefeito, que era o candidato à reeleição. (entrevista com o Presidente/Curitiba/PSDB)

Perdemos dois candidatos que poderiam ter sido eleitos pelo PDT, eram filiados, nos últimos dias de setembro. Um foi o J. que foi levado para o PSDB e o outro foi o E., que também saiu do partido no último dia. (entrevista com o Presidente ou secretário/Curitiba/PDT)

Tal recrutamento de lideranças acontece de maneira ininterrupta, mas é incrementada nos meses que antecedem a data-limite para a filiação partidária para o lançamento das candidaturas no próximo pleito. Dessa forma, ao estudarmos os selecionadores em Curitiba, estaremos propondo analisar quem elabora a lista partidária, ainda que para isso não seja feito tanto esforço no sentido de cortar nomes – ao contrário do que a princípio se imagina, o empenho está em buscar candidatos.

Entre os partidos analisados em Curitiba, foi possível verificar diferentes graus de inclusão quanto ao procedimento de seleção de candidaturas. Em decorrência do número reduzido de pré-candidatos, os partidos tendem a aceitar indicação para filiação e de aspirantes a candidatos de todos os integrantes da legenda. O controle de quem pode ser filiado e de quem pode ser pré-candidato varia de partido para partido.

Em Curitiba, PT e PSDB apresentaram um padrão de recrutamento e seleção de candidaturas mais descentralizado e inclusivo. No PT, as tendências internas ao partido podem organizar suas chapas para disputarem a indicação das candidaturas através da submissão ao voto dos filiados. Em 2008, no entanto, tal procedimento não aconteceu em Curitiba. Em decorrência do número pequeno de pré-candidatos, a decisão foi por um consenso entre as tendências de forma a elaborar apenas uma

lista. Uma abrangente negociação entre as diversas correntes foi realizada até que se chegasse ao consenso da lista, que foi aprovada pela votação entre os filiados.

O PT tem algumas particularidades de partidos de esquerda. Tem democracia interna, tem correntes. Nós estamos em um partido que tem critérios para a escolha e participação de direção e filiados. [...] A tendência é que a seleção de candidaturas seja organizada pelas correntes internas ao partido. Em alguns casos há o consenso como foi o que aconteceu em 2008. O que é bom para dar uma oportunidade para a minoria. (entrevista com o Presidente/Curitiba/PT)

No PSDB, a escolha dos candidatos aparece de maneira bastante descentralizada, tal como no PT. Se neste último os grupos de referência para a elaboração das chapas ou indicação dos candidatos são as tendências internas, no partido tucano eles são as unidades zonais do partido. Em Curitiba, o PSDB conta com dez zonais distribuídas em diferentes pontos da cidade. A primeira preocupação do partido é garantir que a distribuição de candidatos nos diversos bairros da cidade guarde proporcionalidade com a distribuição dos eleitores. Ou seja, espera-se que na zona sul da capital haja mais candidatos do que na zona norte, pois a primeira regional é mais populosa do que a segunda. Tal preocupação está presente em todos os partidos. No PSDB, no entanto, ela inicia o processo de recrutamento.

Uma vez definidos quantos candidatos serão lançados por região, tais vagas são distribuídas entre zonais. Na própria zonal, ocorre a competição pelas vagas recebidas. Organiza-se o processo de escolha dos aspirantes, que tendem a ser pessoas da região que em momento anterior já entraram no partido e já ocupam um cargo dentro daquele diretório. Promove-se a eleição na zonal, que, com o voto dos delegados, define os candidatos que comporão a lista partidária. Vereadores em busca de reeleição também se submetem ao crivo das zonais, assim como os nomes indicados por lideranças dentro do partido.

A primeira prévia é nas zonais. Como temos 57 vagas para candidatos, buscamos em média 5,7 candidatos por zona eleitoral. Como na região norte temos menor número de habitantes, nas zonais desta região a média baixa para três vagas por zonal. Feito o cálculo, chegamos para o presidente desta zonal e dizemos: "Olha, você tem que me indicar três candidatos". Não existe candidatura nata. O fato de eu ser vereador não quer dizer que eu possa ser vereador de novo, eu tenho que pôr o meu nome em votação. Então a briga acontece nas zonais. Tem cinco pré-candidatos?! É preciso decidir por três e passar tais nomes escolhidos para o diretório municipal. Em geral o diretório fica com mais duas ou três vagas ainda na manga. (entrevista com o Presidente/Curitiba/PT)

Vale ressaltar uma constante que esteve presente em todos os partidos. De acordo com todos os dirigentes, o diretório nacional não exerce qualquer interferência na eleição proporcional municipal. Exerce, sim, na eleição majoritária, mas não na escolha dos candidatos a vereança. Há também grande autonomia em relação aos diretórios estaduais. No entanto, argumentam que as lideranças estaduais – de forma avulsa – tendem a indicar pré-candidatos. O encaminhamento dado por todos partidos é tratar tais nomes assim como os demais. Isto é, no caso do PT, tal indicação deve disputar espaço dentro das correntes internas do partido a fim de pleitear em última instância o espaço na lista da legenda e, posteriormente, ser eleito pelos filiados. No caso do PSDB, tem-se o mesmo processo. O indicado pelo líder terá que se submeter à escolha nas zonais, em geral. Nos demais partidos, onde se tem um processo de seleção de candidatura mais centralizado, o nome indicado pela liderança precisará ser aceito pelos dirigentes partidários.

Não há interferência do Diretório Nacional. Do Diretório Estadual, sendo a disputa na capital, sempre é relevante. Não há uma interferência formal, mas as lideranças do Estado sempre interferem na chapa. Inclusive porque o deputado está interessado em ter candidatos fortes, em ter a sua rede. Só que vai contar garrafinhas na hora da convenção. No PT, existe este termo contar garrafinhas. Ele vai influenciar? Vai influenciar, mas de forma legítima. Se ele tem força política, ele vai ganhar no voto. O que não acontece é alguém que está totalmente vetado ser aceito em decorrência de uma liderança que quer colocá-lo lá. (entrevista com o Presidente/Curitiba/PT)

Há pedidos dos líderes porque um deputado quer ter um candidato a vereador, isto fortalece o deputado também. Desde que o pedido não fira qualquer pré-requisito e na medida em que não há grande concorrência, a tendência é que ele seja atendido de pronto sem problemas. Como o deputado DA me apresentou uma moça P, da autoescola, como candidata. É uma candidata apadrinhada por um deputado, mas como a gente está num processo de que se busca candidato [...] (entrevista com o Presidente /Curitiba/DEM)

Nos demais partidos, a tendência é a maior centralização do processo de seleção de candidaturas. Em um estágio intermediário de centralização, encontra-se o PDT. O partido mobiliza os dirigentes dos diretórios zonais além de lideranças dos diretórios municipal e estadual. No PDT, os presidentes dos diretórios zonais compõem o grupo de selecionadores juntamente com os presidentes dos diretórios municipal e estadual, os vereadores e os deputados estaduais e federais.

PSB, DEM, PP e PMDB apresentaram o mesmo padrão de recrutamento. Isto é, fortemente centrado e dependente dos dirigentes do diretório municipal. PSB e

DEM não contam com a participação de diretórios zonais estaduais ou nacionais. Sem diretórios zonais, mas com algum vínculo com o movimento social, o presidente do partido tenta fazer um elo entre partido e sociedade através de grande esforço pessoal. Sem diretórios zonais e sem base em movimentos sociais, o dirigente do DEM lança-se em uma busca de candidatos de forma quase isolada. Ao seu lado, um vereador e o secretário-geral do partido. A busca inicia-se com o levantamento das listas com resultados de eleições proporcionais recentes. Identificam-se candidatos que obtiveram uma quantidade relativa de votos, mas que não conseguiram se eleger. A partir do levantamento cadastral, o passo seguinte é entrar em contato com os mesmos a fim de apresentá-los ao partido e convidá-los para a filiação. Assim como nos demais partidos, existe a preocupação em aumentar a abrangência da representação dos candidatos tanto para segmentos sociais como para segmentos regionais.

Há que ser ressaltado que o recrutamento de candidatos deve ser visto como uma atividade elaborada pela organização partidária. Isto é, o seu alcance está delimitado pelo tamanho e desempenho da mesma. De acordo com o dirigente dos Democratas, ao assumir a presidência do diretório municipal há poucos anos, tudo o que existia no partido “cabia em uma caixa de sapato, nem mesmo a lista dos filiados existia”. Situação similar foi relatada pelo dirigente do PP. O dirigente do Partido Progressista também contou com um grupo muito reduzido de pessoas para montar a sua chapa, adotando critérios semelhantes ao do democrata para angariar candidatos.

Nas últimas duas campanhas, a seleção de candidaturas foi centralizada na minha pessoa, porque o presidente do diretório municipal primeiro foi o Alberto, depois o Ney; e agora o vereador Ângelo, mas mesmo esta tarefa ficou para mim. Na primeira eleição, que foi em 2004, quando a direção estava se formando e me convidou, nós pegamos um partido desestruturado. (entrevista com o Presidente/Curitiba/PP)

O PMDB também apresentou um padrão bastante centralizado de composição da lista. O secretário-geral do partido por várias eleições é o responsável pela indicação de quase toda a chapa. A tramitação segue o exemplo dos demais partidos no que se refere ao esforço de montar uma lista com representantes de diversos segmentos da sociedade. O secretário demonstrou ter grande proximidade com o grupo político do governador e apontou que lideranças partidárias também influenciam na escolha dos candidatos.

Eu vou falar como nós montamos a nossa chapa. Nas últimas três, quatro eleições, eu ajudei a montar, eu montei, vamos supor, 60%, 70% da chapa. O resto ficou com

a parte mais comum do partido. Tem esse que quer privilegiar aquele, vem esse que quer aquele ali. Mas 70% efetivamente da chapa é feita com militantes frequentes do partido. A maioria dos partidos não consegue nem montar uma chapa, mas no PMDB nós conseguimos. Atingimos o nosso grupo social. Disseminamos as atividades políticas e administrativas, para que montemos uma chapa com maior abrangência no aspecto social, diversificada.

A gente pega o futebolista, o radialista, este, aquele, e pega também militante de base que vai lá fazer voto pra gente, vai lá pedir voto, tem tudo isso também. Agora, como a gente chega nesta caminhada? O militante, que são quase 70%, são aqueles que caminham com a gente sempre, e chega para o partido e dizem: “Quero ser candidato”. (entrevista com o Presidente/Curitiba/PMDB)

### QUADRO 3 – GRAU DE CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DE SELEÇÃO: CURITIBA.

<b>MENOS PARA MAIS INCLUSIVOS</b>
PP (dirigentes do diretório municipal)
DEM (dirigentes do diretório municipal)
PSB (dirigentes do diretório municipal)
PMDB (secretário-geral do diretório municipal e lideranças)
PDT (dirigentes de diretórios zonais, municipal e estadual)
PSDB (eleições internas nas zonais)
PT (eleições internas no diretório municipal)

Fonte: Sistematização pelas autoras a partir das 21 entrevistas em profundidade com selecionadores (presidente ou secretário do diretório municipal) dos sete partidos nas três capitais

## II) Quais valores são considerados pelos selecionadores na elaboração das listas

Nota-se uma unanimidade quanto ao principal valor que um aspirante deve ter para ser candidato e eleito: é preciso ter voto. Isto é, aquele candidato que demonstra potencial para angariar muitos votos, seja porque representa um bairro ou um segmento da sociedade, ele é muito bem-vindo ao partido. Os dirigentes também foram unânimes na necessidade do cumprimento da regra definida em lei de ter o “nada consta” da justiça. Há uma grande tendência de prestigiar os membros que já são do partido na hora da seleção da candidatura. Ter disposição para fazer uma campanha também foi um ponto citado por vários dirigentes como sendo muito desejável em um candidato.

Já de maneira mais dispersa surgiram ainda outros valores. Ser comunicativo, valor declarado pelos dirigentes do DEM e do PMDB. Ter afinidade ideológica, compro-

misso com uma causa ou segmento, foram aspectos ressaltados pelos presidentes do PT, PSDB, PMDB e PSB. Ter o apoio da família e estar disposto a sacrificar a vida privada durante o mandato foram mencionados pelos dirigentes do PT e do PP.

No entanto, valores recorrentemente apontados pela literatura como sendo importantes, tais como grau de escolaridade, classe social e idade, tiveram o seu peso reduzido pelos entrevistados.

Em uma entrevista você faz perguntas pra ele. Que trabalho você já fez? Tem algum trabalho social? Eu tive um candidato que era presidente da Associação dos Funcionários da PUC. Então você olha para um cara desses e você diz: "Ele não faz menos de secentos votos". Entende? Você vê ainda se ele é comunicativo. Porque às vezes a pessoa é um monte de coisas, mas é introvertida, entende? Mas, com a atual não seleção, hoje em dia, vai o introvertido, o não sei o quê, e a gente busca fazer um trabalho muito bom de preparação. (entrevista com o Presidente/Curitiba/DEM)

Primeiro é a questão das certidões negativas. Não adianta ter voto, ter liderança, ter tudo e estar com esta pendência. (entrevista Presidente/Curitiba/PSDB)

O que a gente faz é analisar o currículo da pessoa, não é analisar se o candidato é doutor, é isso ou aquilo. É o currículo social dele, se ele participou de um sindicato, de uma igreja, se ele tem uma inserção social, uma liderança do bairro. (entrevista Presidente/Curitiba/PDT)

### 3.3.3. Salvador

#### I) Quem são os selecionadores

Assim como aconteceu em Curitiba, foram poucos os partidos que precisaram selecionar candidatos para a composição da lista. O número de pré-candidatos foi inferior ao número de vagas para candidaturas a vereador em cinco dos partidos avaliados. Só ocorreram cortes de pré-candidatos no PT e no PDT. Posto isso, o processo de seleção de candidaturas foi descrito como simples, sem competição interna.

Ainda de acordo com os selecionadores entrevistados, em Salvador foi possível verificar que, com exceção do PT, o processo de composição e aprovação das listas tendeu a ser muito restrito. Os dois partidos que demonstraram maior grau de centralização na elaboração das listas foram o PP e o PSDB. O Partido Progressista apresentou um processo de seleção que constava em uma entrevista dos pré-candidatos com o secretário ou o presidente do partido no nível municipal. O PSDB elaborou sua lista prioritariamente a partir: a) a indicação de nomes pelo candidato ao cargo majoritário, o ex-prefeito Antônio Imbassahy; b) escolha entre já vereadores ou ex-vereadores; c) indicação de outras lideranças partidárias.

Como foi uma eleição municipal e o PSDB teve candidato à prefeitura – Antônio Imbassahy (ex-prefeito de Salvador) –, a maioria dos candidatos tinha ligações com o ex-prefeito, exemplo disso foi a reeleição do vereador Paulo Câmara. Tivemos também o vereador José Carlos Fernandes (não reeleito), Ruy Bisneto (não se elegeu), Luiz Sapucaia (não se elegeu), Thelmo Gavazza (não se elegeu), ligados ao ex-prefeito. Tivemos também a reeleição do vereador Jorge Jambeiro e a não reeleição do vereador Décio Sant’anna. O candidato a vereador Arnando Lessa, apoiado pelo deputado federal Jutahy Júnior, não conseguiu se eleger. [...] O critério era a referência, indicado por qual liderança do partido e os novos filiados que não tinham referências dentro do partido foram escolhidos pela disponibilidade de vagas. (entrevista Presidente PSDB/Salvador)

Com uma atitude um pouco mais inclusiva para o processo de seleção de candidaturas, o PMDB e o PDT criaram uma comissão com membros do diretório municipal e da executiva municipal, respectivamente, para a elaboração das listas. A decisão no PMDB aconteceu praticamente na véspera da eleição e atendeu a critérios definidos como subjetivos, em entrevista. Já no PSB, os selecionadores foram os membros da executiva municipal.

Uma semana antes da convenção, uma comissão do diretório municipal seleciona os candidatos. Vem muita gente. São feitos encontros regionais para orientar os candidatos sobre legislação, preparação para a campanha, teses do partido. (entrevista Presidente/PMDB/Salvador)

Tivemos oito reuniões da executiva municipal com os pré-candidatos. As entrevistas aconteceram com todos e abordavam a área de atuação do pré-candidato, o seu bairro, a sua inserção em movimentos e tempo. (entrevista Presidente/PSB/Salvador)

No caso do PT, a lista foi aprovada por aclamação pelos militantes em encontro do partido. Em decorrência da necessidade de aprovação pelos militantes, o processo desse partido foi considerado o mais inclusivo do grupo.

QUADRO 4 – GRAU DE CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DE SELEÇÃO: SALVADOR

MENOS PARA MAIS INCLUSIVOS
PP (secretário e presidente do partido) PSDB (indicação do candidato a disputa majoritária/a prefeito e de suas lideranças)
PMDB (comissão do diretório municipal) PDT (comissão composta por três membros da executiva municipal) PSB (executiva municipal)
PT (voto dos filiados)

Fonte: Sistematização pelas autoras a partir das 21 entrevistas em profundidade com selecionadores (presidente ou secretário do diretório municipal) dos sete partidos nas três capitais

## II) Quais valores são considerados pelos selecionadores na elaboração das listas

Assim como aconteceu em Curitiba, o potencial eleitoral do pré-candidato é o aspecto mais mencionado pelos selecionadores quando perguntados sobre os critérios para a definição da lista dos candidatos a vereador. Mas foram mencionados ainda outros aspectos como: o candidato assumir compromisso e fidelidade partidária (PP); ele ter já algum tempo de militância (PT); e a proximidade do candidato em relação às lideranças/indicações (PSDB).

### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da discussão que por ora trazemos, verificamos que desde 1988 o sistema político brasileiro vem sendo repensado e tem sofrido pequenas alterações de modo a enfrentar os desafios da representação política.

Também constatamos que sejam referentes à opinião dos eleitores sobre as instituições políticas, sejam referentes ao sistema político-partidário, os dados aqui apresentados apontam que houve uma tendência de estabilidade e de consolidação das bases da representação política no Brasil, via eleições, que terminou por ser invertida nos últimos anos.

Kinzo (2004) fazia crítica a instituições oriundas da Constituição de 1988 que tendiam a aumentar o grau de inteligibilidade do processo eleitoral, dificultando a *accountability*. Muitas delas não foram alteradas. Muito se discutiu sobre possíveis alterações no sistema eleitoral, a ponto de Nicolau (2017) fazer uma classificação desse debate no tempo. A literatura há muito aponta para as debilidades do sistema proporcional de lista aberta, com destaque para o encorajamento da disputa entre candidatos correligionários, que tanto encarece as campanhas. No estudo sobre recrutamento partidário nas capitais, foi possível ter uma ideia de como o peso das lideranças parti-

dárias afetam a distribuição de recursos desde o processo de seleção das candidaturas. No PSDB de Salvador, a indicação dos nomes por ex-prefeitos e deputados federais recebiam prioridade na composição da lista. Na mesma pesquisa, foram realizadas entrevistas com questionários fechados com os candidatos a vereador que atestam a disputa por recursos dentro do mesmo partido.

Outras debilidades do sistema de representação são o grande número de partidos e a presença de regras eleitorais que incentivam a formação de coligações partidárias. No que tange a esses aspectos, como vimos, houve muitas idas e vindas, e, por fim, as coligações para as disputas proporcionais ficam impedidas a partir de 2020.

A presença de coligações para eleições proporcionais tendeu a aumentar o número de partidos no sistema político. Por um lado, aumentou o custo da governabilidade; por outro, fez crescer o grau de inteligibilidade do processo eleitoral e dificultou a *accountability*. Como já foi demonstrado, a evolução gradual do número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados subiu de 2,9 em 1986 para 13,4 em 2016.

Embora a literatura chame bastante atenção para resultados esdrúxulos que podem ocorrer quando se compara votação e representação de partidos mediante a prática de coligações (NICOLAU, 2017), cabe salientar que nas disputas municipais apresentadas neste artigo tal tendência não se verificou. Como pode ser verificado, houve discrepância acentuada apenas na relação entre porcentagem de votos válidos e de cadeiras na Câmara dos Vereadores para dois partidos, o do PSDB de Curitiba e o PT de Salvador. Ambos ficaram sobre representados. O PSDB de Curitiba obteve 26,4% dos votos válidos e ficou com 34,2% das cadeiras do Legislativo municipal. O PT de Salvador angariou 9,7% dos votos válidos e alcançou 14,6% das cadeiras (ver anexo Tabela 2).

Tudo o que vimos sobre o sistema político, abordando a regulamentação legal e o sistema eleitoral, assim como as características do sistema partidário, afeta a estrutura das oportunidades no mercado político. Optamos por fechar o foco de nosso estudo no processo de seleção de candidaturas.

Assumimos o que Gallagher & Marsh (1988) colocam, a saber, que o procedimento de seleção de candidatura traz muitas implicações para o sistema político na medida em que a qualidade dos candidatos selecionados determina a categoria dos políticos eleitos e ainda das políticas públicas que poderão produzir. Ademais, continuam Gallagher & Marsh (1988), a maneira como os partidos políticos selecionam os seus candidatos pode apontar para como as legendas conduzem suas negociações e decisões internas.

Falar de recrutamento partidário é falar antes de tudo de organização partidária. Assim, começamos analisando o grau de centralização e de articulação dos principais partidos brasileiros a partir de seus estatutos. Ficou demonstrado que na escala de me-

nos articulado para mais articulado encontram-se no primeiro estágio DEM e PP; no segundo estágio, PMDB e PDT; e no terceiro estágio, PT, PSDB e PSB.

O passo seguinte foi analisar as regras e os procedimentos de recrutamento adotados pelas legendas a partir de entrevista em profundidade com os seus selecionadores, atentando ainda para a oferta de candidatos e para a demanda dos *gatekeepers*, que selecionam os candidatos entre os aspirantes.

A identificação do quadro de membros que define as candidaturas é importante na medida em que possibilita a revelação de vários processos de tomada de decisões intrapartidários e indica os tipos de relações existentes entre os dirigentes e os filiados do partido. Isso porque uma seleção realizada por meio de eleições internas pode sinalizar, por exemplo, um nível maior de inclusão dos filiados nesse processo decisório, enquanto a escolha realizada por um único dirigente pode apontar para uma estrutura decisória mais fechada e rígida.

Ademais, com esta análise é possível verificar ainda os vínculos existentes entre os dirigentes partidários e os futuros representantes. Vários estudos têm avaliado esse aspecto por meio de um contínuo que representa os vários graus de inclusão da seleção. Dessa maneira, temos, nos extremos, o caso dos candidatos escolhidos por um único líder do partido, que detém o monopólio da seleção, e, de outro lado, a possibilidade de que a seleção seja definida por meio das primárias, determinando, portanto, um nível máximo de participação.

Nesta discussão, pode ser inserido ainda o debate a respeito do envolvimento das diversas esferas partidárias (municipal, regional, estadual ou nacional) na seleção. Nesse aspecto, supõe-se que, no caso de candidaturas definidas de acordo com mecanismos mais centralizadores nas lideranças das legendas, haverá maior disciplina interna, já que os aspirantes têm conhecimento de que estarão sob vigia dos dirigentes ao exercerem seus mandatos e que dependem do contentamento dos mesmos para conseguirem uma próxima candidatura.

Interessou-nos ainda identificar que aspectos eles valorizam entre os aspirantes. Ao chegar nesse item, tem-se a discussão sobre a demanda dos *zz*. Gallagher & Marsh (1988) destacam que os valores dos selecionadores podem ter mais impacto em uma eleição do que os valores dos eleitores. A literatura aponta uma série de requisitos desejáveis entre os recrutadores em relação aos aspirantes, tais como: serviço partidário, qualificação formal, experiência legislativa, habilidade para se comunicar, recursos financeiros, conexão política, ter um nome reconhecido, uma rede com o seu grupo social ou profissional, ambição ou já ser político (NORRIS, 1997).

Nas três capitais, no pleito de 2008, o primeiro ponto a ser ressaltado foi que se verificou que muitas legendas não preencheram a sua lista partidária por uma estratégia

eleitoral, como o ocorrido em São Paulo, ou por falta de candidatos como em Curitiba. O que reitera a percepção que a regra das coalizões aumenta tanta a possibilidade do número de candidaturas que os partidos sequer conseguem dar conta de fechar a lista.

Foi possível constatar a presença de três perfis bem distintos de grupos de selecionadores. Um primeiro grupo de partidos apresenta um padrão de recrutamento de candidatos a vereador mais descentralizado, com forte participação dos filiados nas instâncias dos diretórios zonais ou municipal. Um segundo grupo de partidos insere os dirigentes dos diretórios zonais, mas exclui a base de filiados na hora da composição/aprovação da lista de candidatos. O terceiro grupo de legendas restringe o seu grupo de selecionadores aos componentes dos diretórios municipal e estadual.

É importante ressaltar que, ao analisarmos o processo de seleção de candidaturas, é preciso considerar a estrutura organizacional da legenda. Partidos com uma estrutura restrita, sem diretórios zonais, tendem a apresentar um processo de recrutamento mais centralizado em decorrência da falta de capilaridade, possibilitada pela existência dos zonais.

Sobre o comportamento dos partidos nas três capitais, podemos registrar alguns comportamentos constantes e outros opostos. O PT foi classificado no grupo de legendas com processo de recrutamento mais descentralizado nas três cidades. Da mesma maneira, o PP e o DEM foram classificados no grupo de legendas com processo de recrutamento mais centralizado nas capitais estudadas. Tais dados mostram a mais perfeita associação entre características da organização partidária (grau de articulação e grau de centralização) e características do processo de seleção (grau de centralização).

Já o PSDB demonstrou comportamento distinto nas três capitais. Em Curitiba, a legenda foi inserida no grupo com processo de recrutamento mais descentralizado; em São Paulo, ela pode ser classificada no grupo intermediário; já em Salvador, demonstrou um comportamento mais centralizador na composição da lista. A mesma variação pode ser verificada com a classificação do PSB nas três capitais: São Paulo (mais descentralizado), Salvador (grau intermediário de descentralização) e Curitiba (mais centralizado).

Quanto aos valores considerados na hora da definição da lista de candidatos à vereança pelos selecionadores, destacam-se: o potencial de voto dos aspirantes; o compromisso que ele apresenta com o partido, a ideologia ou o grupo que representa; ser um filiado ativo no partido; ser comunicativo; ter apoio da família e muita disposição para a campanha.

Quando se verifica o processo de organização partidária, seleção de candidaturas e resultados eleitorais (relação entre número de votos válidos por partido e seu número de cadeiras na Câmara dos Vereadores) nas disputas em foco, percebe-se uma consistência no processo de representação.

Ao final de toda a discussão aqui colocada, verifica-se que, diferente do que faz crer o humor do eleitorado no momento, o sistema de representação que saiu da Constitui-

ção de 1988 nem sempre se demonstrou caótico quanto às dimensões *responsiveness* e *accountability*. Este capítulo resgatou evidências empíricas sobre a crescente institucionalização do sistema representativo até os últimos 20 anos.

Contudo, as crises política e econômica que se manifestam em 2013 e se exacerbam após o pleito nacional de 2014, com as fortes e intermináveis denúncias de partidos envolvidos em corrupção delatadas pela Operação Lava Jato, resultando no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e nos fracos resultados do PT nas eleições de 2016, afetaram negativamente as percepções e avaliações do eleitorado nacional sobre os partidos e outras instituições políticas. Suas consequências sobre a sobrevivência das principais forças políticas ainda precisam de mais alguns pleitos para serem avaliadas.

## REFERÊNCIAS

- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer e Fundação Editora da UNESP, 2004.
- BORBA, F. M.; VEIGA, L. F.; MARTINS, F. B. Propaganda negativa na campanha presidencial em 2014. Ou como tudo que é frágil se desmancha no ar. *Revista Estudos Políticos*, v. 6, p. 182-200, 2015.
- BRAGA, M. S. S. *O Processo Partidário-Eleitoral Brasileiro: Padrões de Competição Política (1982-2002)*. São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2006.
- \_\_\_\_\_. Dinâmica de Coordenação Eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e consequências das coligações partidárias no Brasil. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio. *Reforma Política – Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- BRAGA, M. S. S.; VEIGA, L. F. *Eleições 2008: por quem e como são selecionadas as listas partidárias às Câmaras de Vereadores de três capitais brasileiras*. Paper apresentado no 33º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2009.
- CARMO, Marcia. Brasileiros são os que menos confiam em democracia na América Latina, diz pesquisa. *BBC Brasil*, 27 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41780226>>. Acesso em: 20 de novembro de 2017.
- DUVERGER, M. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura, 1957.
- GALLAGHER, Michael; MARSH, Michael (Eds.). *Candidate selection in comparative perspective: the secret garden of politics*. Londres: Sage, 1988.
- KATZ, Richard S.; MAIR, Peter (Eds.). *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-90*. London: Sage, 1992.
- KINZO, Maria D'Alva G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *RBCS*, v. 19, n. 54, fev. 2004.
- LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz diferença? In: LAMOUNIER, B. (Org.) *A opção parlamentarista*. São Paulo: Ed. Sumaré, 1991.
- MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, n. 23, 1993.
- NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2017.
- NORRIS. *Passages to Power: legislative recruitment in advanced democracies*. Londres: Sage, 1997.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- SANTOS, Fabiano; CUNHA, Brenda; CANELLO, Júlio; BARBOSA, Leonardo. A (con)figuração dos números eleitorais. In: *Revista Insight inteligência*, out./nov./dez. 2014, p. 36-46.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. *Novos estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 97, p. 23-40, nov. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002013000300003>>. Acesso em: 20 de novembro de 2017.

VEIGA, L. F.; BRAGA, M. S. S. Organização Partidária e Recrutamento Político na esfera local. XXXIV *Encontro Anual da ANPOCS*, 2010.

# Neoinstitucionalismo na pós-Constituição de 1988 e as duas visões sobre os partidos políticos no Brasil

*Andréa Freitas (UNICAMP)*

*Fernando Guarnieri (IESP-UERJ)*

## INTRODUÇÃO

A terceira onda de redemocratização é um marco na área de instituições políticas. Ela impulsiona pesquisas que têm como referencial teórico o neoinstitucionalismo, ou seja, pesquisas que partem do princípio que instituições políticas conformam o comportamento dos atores. No Brasil, não é diferente: a Constituição de 1988 define os parâmetros institucionais que incitam um extensa literatura.

Em homenagem aos 30 anos da Constituição Cidadã e com objetivo de refletir sobre as últimas décadas de experiência política nacional, este artigo se propõe a revisar a literatura de instituições políticas, tendo como parâmetro uma de suas temáticas centrais, qual seja: os partidos políticos no Brasil.

Partidos políticos são um elemento definidor de qualquer literatura que procure entender o funcionamento de sistemas representativos. Não poderia ser diferente, dado que eles são o mecanismo primeiro pelo qual se estabelece a relação de representação. No Brasil, no entanto, o debate em torno dos partidos tem um elemento a mais, uma vez que são as diferentes interpretações sobre sua força ou fraqueza que definem o olhar que se tem para o sistema político como um todo.

O intuito deste artigo é descrever a trajetória das pesquisas sobre partidos nos últimos 30 anos, tendo como foco a influência das instituições na organização parti-

dária, na arena eleitoral e na arena legislativa. Os parâmetros institucionais que têm alimentado essa literatura estão dados: o sistema político brasileiro é presidencialista, multipartidário, combinando eleições majoritárias com eleições proporcionais de lista aberta. Ao mesmo tempo, possui uma estrutura centralizada de organização legislativa, fato também inquestionável. Essa literatura ainda tem em comum a abordagem neoinstitucionalista, partindo da escolha racional.

Embora os parâmetros institucionais e a abordagem sejam comuns, a interpretação do papel dos partidos flutua da fraqueza à força, sempre com adendos. De maneira resumida, pode-se dizer que os primeiros diagnósticos apontavam para partidos fracos. Aqui, as abordagens ainda tinham muito da sociologia política, e o neoinstitucionalismo aparecia para informar que o arranjo institucional pós-CF/88 reforçava aspectos históricos de marcada descontinuidade do sistema partidário. Mas as razões primeiras para a fraqueza dos partidos seriam aspectos estruturais: a maneira como foram formados e dissolvidos os diferentes sistemas partidários brasileiros, a interferência do Estado, a baixa relação dos partidos com a sociedade (LAMOUNIER, 1987, 1994; LAMOUNIER & MENEGUELLO, 1986; LIMA JR., 1993; MAINWARING, 1991, 1999).

Em um segundo momento, causa surpresa a evidência de que os partidos políticos são disciplinados no Legislativo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). A surpresa em grande medida é justa. A teoria à época informava que os partidos não deveriam ser disciplinados; tampouco deviam ser coesos. Primeiramente pelos aspectos históricos citados acima: a descontinuidade dos sistemas partidários, o fato de que os partidos foram criados e dissolvidos por ações do Estado, ou seja, foram criados sem relação com a sociedade, e sua curta duração impediu que esses laços se desenvolvessem. Mas esses não são os únicos fatores que causam surpresa. O arranjo institucional também é em muitas medidas – do ponto de vista do arcabouço teórico acumulado até aquele momento – danoso aos partidos políticos. Isso porque, em sistemas presidencialistas, a disciplina partidária é menor que em sistemas parlamentaristas – dado que a sobrevivência do governo não depende do comportamento dos partidos (ALDRICH, 2006; BOWLER, FARRELL, KATZ, 1999; KAM, 2009; LAVER & SCHOFIELD, 1998; LINZ, 1990).

Ainda se deve considerar que a eleição proporcional de lista aberta dá poucos recursos de controle às lideranças partidárias, uma vez que valeria mais nesse tipo de eleição a reputação pessoal do candidato do que a reputação do partido. Por fim, outros aspectos da legislação incentivariam esse descontrole dos líderes: pouco controle sobre a seleção dos candidatos, a excessiva permissividade da legislação partidária no tocante à criação de novos partidos e a falta de regras que impeçam a migração partidária.

Nesse contexto institucional, a teoria informava que os partidos deveriam ser disciplinados no Legislativo. Deveriam ter poucos recursos para controlar seus membros,

uma vez que a sobrevivência dos mesmos parece mais atrelada aos seus ganhos individuais do que a benefícios adquiridos coletivamente. Mas o fato é que são disciplinados. Mais do que isso, os partidos pareciam se comportar como se espera que partidos se comportem, apesar de todas as suas falhas constitutivas.

Estamos agora em um terceiro momento das análises, em que as visões de que os partidos são fracos ou fortes convivem e competem para explicar o mundo político. Na arena legislativa, pode-se dizer que essas visões se dividem entre aqueles que entendem que os partidos coordenam a ação política e aqueles que entendem que o Executivo coordena a ação.

Na arena eleitoral, as evidências de fraqueza dos partidos perduraram por mais tempo. Até meados do ano 2000, o paradoxo de partidos fracos na arena eleitoral e fortes no Legislativo deu o tom do debate. Esse quadro, porém, se modificou recentemente quando seguidos trabalhos passaram a evidenciar que os líderes partidários tinham mecanismos para controlar a seleção de candidatos e também para aumentar a chance de eleição de candidatos específicos.

De modo geral, os trabalhos que evidenciam a força dos partidos procuram demonstrar que os líderes partidários têm recursos que lhes permitem coordenar a ação coletiva. Os que partem da ideia que os partidos são fracos entendem que esses recursos estão nas mãos do Executivo e enfatizam os efeitos da legislação eleitoral, ou seja, a falta de controle de recursos determinada pelo fato de que os eleitores são, em última análise, os responsáveis pela sobrevivência dos atores políticos. Assim, enfatizaremos ao longo do texto variáveis que digam respeito ao controle das lideranças.

Essa revisão está dividida conforme a lógica enunciada acima. Começamos apresentando as primeiras conclusões pós-Constituinte. Nesse primeiro momento, a visão negativa sobre a capacidade dos partidos prevalece. Outra característica a ser ressaltada dessa literatura é que ela pensa os partidos políticos a partir da sociedade e de sua organização, e chega aos resultados no Legislativo, olhando de fora para dentro do parlamento. A marca está na ideia de institucionalização do sistema partidário. E não há aqui uma divisão clara entre partidos na arena parlamentar e na arena eleitoral.

Na sequência, apresentamos como o debate é modificado pela verificação das taxas de disciplina no Legislativo. Essa literatura que olha para o comportamento no Legislativo já não passa pela sociedade ou pela organização dos partidos fora do parlamento. Volta-se sim para as regras internas e pensa essa arena a partir das suas regras.

Na terceira seção, apresentamos o debate na arena eleitoral. Esse debate parte da constatação de que partidos são fortes no Legislativo. E primeiro deve lidar com a ideia paradoxal de que há força no Legislativo apesar de o sistema eleitoral – proporcional de lista aberta – valorizar o candidato. No entanto, à medida que essa literatura avança,

começa-se a identificar pontos de coordenação também na arena eleitoral. Por fim, apresentamos breves conclusões.

#### REGRAS ELEITORAIS, RAÍZES SOCIAIS E COMPORTAMENTO POLÍTICO NO BRASIL

A Constituição de 1988, embora bastante progressista no que diz respeito às políticas sociais, foi bastante conservadora em relação ao arranjo institucional. Manteve o presidencialismo, o federalismo e o sistema eleitoral (proporcional de lista aberta), frustrando as expectativas daqueles que entendiam que para a manutenção da democracia era necessário reduzir os efeitos fragmentadores do sistema político democrático do período de 1946-1964.

Nesse pano de fundo, a Ciência Política, brasilianistas e brasileiros procuram entender os efeitos nocivos dessa combinação para o sistema político. No cerne dos problemas está a fragmentação excessiva do poder político. Uma vez que cada uma dessas instituições separadamente aumentaria o número de atores com poder de veto, elas, em conjunto, produziram um sistema em que a dificuldade de chegar às decisões é enorme. A esse quadro sempre se faz um adendo, a saber, que essa dificuldade poderia ser diminuída se houvesse partidos fortes.

Mas o consenso estabelecido entre os analistas é que não havia. Fatores históricos e o arranjo institucional incentivariam os políticos a ter um comportamento personalista. Partidos pouco importariam para a seleção de candidatos, já que, para organização do processo decisório, ainda teriam poucos vínculos com o eleitorado (KINZO, 1993, 1997; LAMOUNIER, 1987, 1994; LIMA JR., 1993).

Os trabalhos de Mainwaring (1991, 1999) vêm corroborar e sintetizar essa visão de que os partidos no Brasil seriam instituições frágeis, incorporando ao conceito de institucionalização da teoria da modernização – proposto por Huntington (1965, 1968) – a escolha racional e o neoinstitucionalismo. Para o autor, as razões para a baixa institucionalização do sistema partidário brasileiro são de duas ordens: históricas e institucionais. Do ponto de vista histórico, o sistema partidário brasileiro sofreu com a interferência do Estado, que “determinou de cima pra baixo a formação dos partidos e dissolveu os sistemas existentes em 1889, 1930, 1937, 1965 e 1979” (MAINWARING, 1999, p. 34). No tocante às questões institucionais, as elites políticas teriam escolhido “normas institucionais que favorecem os *catch-all parties*, descentralizados, indisciplinados e individualistas” (MAINWARING, 1999, p. 34).

Do ponto de vista das regras, Mainwaring afirma que o sistema eleitoral brasileiro é único em muitos aspectos, e “nenhuma outra democracia dá aos políticos tanta autonomia *vis-à-vis* seus partidos” (MAINWARING, 1991, p. 35). O principal fator do sistema eleitoral a favorecer essa autonomia é o emprego da lista aberta (ver também

AMES, 1995, 2003). Seguindo Carey e Shugart (1995) – para quem os sistemas de lista aberta incentivam o cultivo do voto pessoal, uma vez que nesse sistema os votos preferenciais dos eleitores determinam completamente a ordem dos candidatos na lista –, Mainwaring (1999) afirma que a organização partidária teria menos influência sobre as chances de um político se eleger do que a vontade popular, o que criaria incentivos para o político desenvolver o “voto pessoal”: são seus votos individuais que determinarão sua eleição.

A esse fator se somam outras características. O sistema político brasileiro dá poucos recursos para que as lideranças partidárias controlem a seleção de candidatos. Quando comparado a outros sistemas políticos, o Brasil teria um padrão descentralizado de escolha dos candidatos, onde os líderes nacionais teriam pouco controle, uma vez que os candidatos são escolhidos na esfera estadual e municipal (à exceção dos candidatos à Presidência da República).

Por fim, Mainwaring (1991) ainda acrescenta uma legislação partidária excessivamente frouxa, que não tem regras rígidas sobre a criação de novos partidos e que tampouco limitaria a migração partidária. Esse conjunto de características teria impedido a construção de um sistema partidário institucionalizado, uma vez que estimula a ausência de compromisso, solidariedade, disciplina e coesão partidária. A autonomia política seria a regra, o que se reflete no modo altamente individualista de se conduzir as campanhas e pela “acirrada competição intrapartidária” (MAINWARING, 1991, p. 43).

Mainwaring (1991) dá três razões para que os políticos tenham deliberadamente escolhido uma legislação que os fortaleça *vis-à-vis* os partidos. A primeira é fruto da importância das clivagens regionais na política brasileira. Obrigados a pertencer a partidos nacionais, os políticos, na prática, “regionalizam” os partidos ao enfraquecerem o poder das lideranças nacionais. A segunda razão estaria no desejo de se manter padrões de representação típicos de um “sistema político inexoravelmente elitista”. A terceira razão deriva da dependência dos políticos com relação ao Estado. Os políticos procurariam maior autonomia para diminuir as restrições no relacionamento com o Estado na busca de recursos para atender sua clientela.

Esses fatores têm consequências ainda mais devastadoras, pois teriam favorecido a prevalência dos desejos individuais dos políticos sobre a formação de identidades partidárias. Se, por um lado, a legislação eleitoral dá pouco controle às lideranças, a formação de uma identidade partidária, de outro, poderia minimizar os efeitos desagregadores da legislação eleitoral.

Mas esse não é o caso, pois o grau de descontinuidade do sistema partidário desde sua constituição na República Velha e a forte interferência do Estado na organização da representação de interesses impossibilitaram, de um lado, que da sociedade emer-

gisses partidos políticos com uma história atrelada a movimentos sociais e, de outro, que se estabelecessem vínculos que exigem tempo e maturação<sup>1</sup>.

Aqui o enraizamento social teria duas consequências: de um lado, afeta a capacidade de os partidos realizarem plenamente sua função de representação, uma vez que têm pouca permeabilidade; por outro, também reforça o descontrole dos líderes partidários, dado que a falta de enraizamento faz com que os eleitores não associem a marca do partido a um conjunto de ideias e valores, o que, por sua vez, dá mais liberdade para os membros dos partidos agirem individualmente. A marca do partido também é um recurso nas mãos dos líderes para controlar seus membros.

No cerne da questão sobre os partidos, estão o baixo controle das lideranças sobre os recursos e a baixa ligação dos partidos com a sociedade. Nesse contexto, partidos teriam pouca capacidade de coordenar a arena eleitoral e, conseqüentemente, a arena legislativa. Os políticos pensados a partir da ótica da escolha racional seriam regidos por incentivos bastante estritos. Nessa visão, se as lideranças partidárias possuem controle sobre seleção e eleição de membros de seus partidos, os parlamentares responderiam na arena parlamentar com o comportamento disciplinado. Caso contrário, o resultado é um comportamento individualista, que visa levar *pork* e garantir sua sobrevivência apenas através da sua reputação pessoal. Neste último caso, somado a outras instituições, destacadamente o sistema presidencialista, o resultado esperado para um arranjo institucional que fragmenta o poder político é a paralisia decisória.

#### CONTROLE DE RECURSOS NA ARENA LEGISLATIVA

As primeiras evidências de que esse quadro não era tão catastrófico vieram da arena legislativa e da relação entre Executivo e Legislativo. Figueiredo & Limongi (1999), através de análise do processo legislativo, demonstram que o sistema político brasileiro está longe da paralisia decisória. As evidências mobilizadas para tal afirmação são: altas taxas de sucesso e dominância do Executivo no processo legislativo; e altas taxas de disciplina partidária. A explicação para esse fato, segundo os autores, estaria na estrutura de incentivos no interior do processo decisório. Destacadamente, é preciso considerar quem detém poder de agenda e como os recursos são distribuídos. O que os autores mostram é que o processo decisório é extremamente centralizado no Executivo e nos líderes partidários, e que isso deriva dos poderes de agenda e do controle de recursos nas mãos desses atores.

De um lado, o Executivo possui poder de agenda, através das medidas provisórias e do pedido de urgência. De outro, os líderes partidários, junto com a mesa diretora,

1 Para uma revisão detalhada da literatura que trata sobre enraizamento social dos partidos políticos, ver Mene-guello (1998).

determinam a ordem do dia, ou seja, quais projetos e quando serão votados. O Executivo ainda conta com uma gama de recursos, tais como o controle sobre os cargos nos ministérios e na administração pública em geral, bem como amplo controle sobre o orçamento da União. Vale mencionar que os líderes partidários também controlam recursos essenciais para a carreira dos parlamentares no interior do Legislativo. Cabe aos líderes a distribuição dos cargos no Legislativo, o que os torna capazes de incentivar o comportamento disciplinado dos membros de seus partidos. Somados, esses fatores tornam possível ao presidente, mesmo quando eleito por um partido minoritário, formar uma coalizão que apoie suas medidas no Legislativo. Para os autores, a despeito dos incentivos que as regras eleitorais e partidárias podem exercer nos partidos e em seus membros, instituições endógenas à relação entre Legislativo e Executivo promoveram uma centralização do processo decisório no Executivo e nos líderes partidários.

O trabalho de Figueiredo & Limongi (1999) tem grande influência no debate sobre o sistema político brasileiro. E deram sequência a inúmeros trabalhos que buscam compreender a relação entre Executivo e Legislativo, seja buscando complementar ou mesmo refutar as suas conclusões, mas sempre sobre o mote de entender o presidencialismo de coalizão. Mas, apesar do reconhecimento de que esse arranjo é bem-sucedido do ponto de vista da governabilidade, prevalecem divergências quanto ao papel dos partidos na organização do processo legislativo. De forma genérica, os trabalhos acabaram por se dividir em dois conjuntos, aqueles que entendem que o sistema é organizado pelos partidos políticos – influenciados pela corrente partidária – e aqueles que entendem que o sistema é organizado pela presidência – que seguem a corrente distributivista<sup>2</sup> (FIGUEIREDO & SANTOS, 2016).

Os dois grupos descrevem o sistema político brasileiro de forma parecida. Os dois entendem que a formação de coalizões é um elemento central para o sistema, bem como entendem que o processo é centralizado. A dúvida que resta é saber em quem é centralizado o processo. Para partidários, a centralização nos partidos políticos é a essência. Os poderes legislativos do presidente facilitam a coordenação, mas ela se dá por meio dos partidos e não do Executivo (ARAÚJO, FREITAS, VIEIRA, no prelo; CHEIBUB & LIMONGI, 2010; DINIZ, 2005; FIGUEIREDO, 2007; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, 2008, 2009; FREITAS, 2016; IZUMI, 2016; MENEGUELLO, 1998; NEIVA, 2011; SANTOS, 1997, 2003). Para esse grupo, a formação da coalizão

2 A referência aqui diz respeito às três correntes de análise do Legislativo norte-americano, mas vale ressaltar que a referência é justa até certo ponto. Ainda que do ponto de vista dos preceitos gerais essas literaturas sejam comparáveis, do ponto de vista das análises e das variáveis incorporadas a elas a literatura nacional é extremamente original. Não se trata então da mera importação de modelos de explicação de outros contextos. Para as especificidades, ver Figueiredo e Santos (2016).

diminui a distância entre Executivo e Legislativo, uma vez que os partidos presentes no Executivo são os mesmos que estão no Legislativo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2009). Aqui, a agenda do presidente é conformada pelo conjunto de partidos que fazem parte da coalizão (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2009; FREITAS, 2016). Um elemento central para o entendimento dos partidos aqui é que a centralização do controle dos recursos nas mãos dos líderes partidários vincula a sobrevivência política a um comportamento partidário.

Já para os distributivistas, o Executivo é o elemento central. Dada a fraqueza dos partidos no Brasil, em especial porque o sistema eleitoral é centrado no candidato (CAREY & SHUGART, 1995), os partidos não controlariam os recursos necessários para coordenar o processo decisório. Seria a distribuição de *pork* e *coalition goods* que permitiria o apoio à agenda legislativa do presidente. Nesse caso, a negociação entre Executivo e Legislativo não passa pelos partidos. Ela é feita com indivíduos e é independente do pertencimento à coalizão. Também membros da oposição serão aliciados nesse processo (AMES, 2003; MELO & PEREIRA, 2013; PEREIRA & MUELLER, 2002; RAILE, PEREIRA, POWER, 2011; ZUCCO, 2009; ZUCCO & LAUDERDALE, 2011). Assim, o elemento central é que a sobrevivência dos políticos está atrelada a levar recursos a suas bases, e esses recursos viriam do Executivo sem a intermediação dos partidos.

Em grande medida, as divergências sobre a força dos partidos na arena legislativa permanece, porque restam dúvidas sobre a capacidade de controle das lideranças na arena eleitoral, em grande medida em função dos efeitos da lista aberta.

#### CONTROLE DE RECURSOS NA ARENA ELEITORAL

Na arena legislativa, ainda que restem dúvidas sobre o papel de coordenação dos partidos políticos, as evidências de controle ou de força são mais facilmente apreensíveis. Na arena eleitoral, no entanto, as medidas de controle partidário não são tão visíveis. Assim, as pesquisas se desenvolveram traduzindo efeitos esperados da lista aberta ou focando em instrumentos específicos que garantiriam maior controle às lideranças partidárias. Entre esses mecanismos, destacam-se a seleção de candidatos, o controle sobre o horário gratuito de propaganda eleitoral, o controle sobre financiamento de campanha, entre outros.

Assim, na arena eleitoral, os primeiros diagnósticos que davam conta da fraqueza dos partidos vêm desse esforço de entender os efeitos da lista aberta sobre o sistema político e foram seguidos por outros que reforçavam essa visão (AMES, 2003; NICOLAU, 2006; SAMUELS, 1999). Nicolau, com base na pesquisa de Carvalho (2000) com deputados federais, sugere que, de fato, no Brasil o esforço pessoal do político

contaria mais do que o esforço do partido para sua eleição, o que estaria de acordo com a tese de Carey e Shugart (1995), ainda que, ecoando Samuels (1999), alertaria para a excepcionalidade do Partido dos Trabalhadores (PT), que teria construído uma identidade com os eleitores que vai além dos esforços pessoais de seus membros.

Nicolau também aponta para o efeito da lista aberta na competição intrapartidária. Na lista aberta, são eleitos os candidatos mais votados de um dado partido ou coligação. Isso faz com que o candidato procure obter mais votos do que um colega do mesmo partido. Isso seria agravado pelo grande número de candidatos na lista. Para dar suporte a seu argumento, Nicolau mostra que, enquanto 22% dos candidatos a reeleição foram substituídos por algum nome novo, isto é, foram derrotados por falha do candidato, apenas 10%, menos que a metade, foram derrotados por falha de partido.

Do ponto de vista do eleitor, o candidato também seria mais importante do que o partido. Não só o voto em legenda é baixo como também, em pesquisa realizada pelo autor, mais de 90% dos eleitores disseram que o deputado era mais importante do que o partido ao qual pertencia para a escolha de um deputado federal.

A adoção de uma estratégia eleitoral com base em reputação pessoal implica, no caso brasileiro, uma predominância de “um tipo de prestação de contas eminentemente geográfico” (NICOLAU, 2006, p. 708). Mais uma vez tomando como base o trabalho de Carvalho (2000), Nicolau (2006) mostra que a atividade considerada como a mais importante para um deputado é a visita aos municípios onde ele foi bem votado.

Nessas abordagens, a lista aberta é entendida apenas por seu efeito mais imediato, qual seja, a liberdade que é dada, de um lado, ao eleitor de ordenar os eleitos e, de outro, a falta de controle das lideranças em determinar os eleitos.

Nessa mesma chave, outros trabalhos questionam alguns dos efeitos atribuídos por Nicolau à lista aberta. Figueiredo e Limongi (2002), por exemplo, defendem que para que um deputado possa direcionar políticas públicas para suas bases eleitorais, o que, como vimos, seria essencial para sua reeleição, ele dependeria da anuência das lideranças partidárias dentro do Congresso. Isso ficaria claro no processo orçamentário. Deputados não teriam acesso direto aos recursos necessários para cultivar o apoio de sua base. Esses recursos seriam controlados de forma centralizada pelas lideranças partidárias. Ou seja, mesmo que a lista aberta, de forma direta, dê pouco controle aos partidos, os recursos necessários para sobrevivência política ainda estariam na mão dos líderes.

Um esforço mais recente de análise do padrão de distribuição espacial da votação dos candidatos a deputado federal foi empreendido por Avelino, Biderman e Silva (2011), que, superando as dificuldades apontadas por Nicolau (2006) para esse tipo de estudo, concluem que a votação dos deputados eleitos é mais dispersa do que a dos candidatos não eleitos, o que contraria a tese de que haveria bases geograficamente de-

finidas ou de distritalização informal<sup>3</sup>. Essa afirmação gera dúvidas sobre a capacidade de os candidatos organizarem o processo eleitoral individualmente.

Outras objeções foram levantadas no tocante à competição intrapartidária. Braga e Amaral (2013), analisando o processo de seleção de candidatos nas eleições para deputado federal em São Paulo de 2006 e 2010, constatam que os partidos não preenchem o número de vagas disponíveis para os candidatos. Isso seria um primeiro indício de que haveria uma estratégia partidária por detrás da formação da lista. Os autores trazem dados que demonstram fazer parte dessa estratégia evitar a sobreposição na votação dos deputados, o que enfraquece a tese da competição intrapartidária.

Nesse mesmo sentido, Cheibub e Sin (2014) mostram que os partidos, ao comporem a lista, não só não preenchem o número permitido pela legislação eleitoral, como também organizam a lista de forma a ter certo número de candidatos competitivos. Segundo os autores, os partidos limitam o número de candidatos fortes nas listas de forma bastante eficiente. Para chegar a essa conclusão, os autores calculam o número efetivo de candidatos por lista partidária, e com isso verificaram que os partidos tendem a concentrar seus esforços em um número de candidatos fortes muito próximo ao número de candidatos eleitos, o que evidencia enorme capacidade de coordenação.

Figueiredo e Limongi (2002) também se contrapõem à ideia de que a competição intrapartidária suplanta a competição interpartidária. Conforme os autores

[...] como a representação proporcional garante a transferência de votos no interior da lista, as competições intrapartidária e interpartidária não têm o mesmo peso para a sorte eleitoral do candidato [...] Como os votos na lista são transferidos, qualquer voto dado a um candidato do partido aumenta as chances de os demais se elegerem. Votos em outra lista têm efeito contrário. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2002, p. 309)

Esse é um ponto importante. Deve-se diferenciar o modo como um deputado consegue seus votos do modo como ele é eleito. São raros os deputados que conseguem suplantar o quociente eleitoral. Nas eleições de 2014, apenas 34 dos 513 deputados federais, ou 7% do total, receberam votação acima do quociente eleitoral. Isso mostra

3 Esta discussão é importante, pois muito das análises sobre o comportamento dos parlamentares no Legislativo deriva da ideia de distritalização informal. No sistema proporcional brasileiro, os distritos são os Estados da Federação. Em distritos tão grandes geograficamente e com magnitude tão alta, é difícil sustentar a ideia de que parlamentares mandam recursos para suas bases eleitorais. Ames (2003) argumenta então que haveria uma distritalização informal. Ou seja, parlamentares teriam sua votação concentrada em determinadas regiões e levariam a essas regiões os recursos (emendas orçamentárias), de forma a cultivar seus votos e assim garantir sua reeleição. Essa linha é seguida pelos autores (mencionados acima), que partem de uma visão distributivista do comportamento legislativo.

que os votos individuais não bastam para vencer uma eleição. Para ser eleita, a grande maioria dos candidatos depende dos votos dos partidos. São os votos do partido que permitem a essa maioria romper a barreira do quociente eleitoral.

Mais que isso: se são raros os candidatos que conseguem romper o quociente eleitoral, o número de partidos que, sozinhos, consegue ultrapassar o quociente eleitoral também é pequeno. Em 2014, em média 28 partidos participaram das eleições para a Câmara dos Deputados em cada Estado. Desses, apenas cinco conseguiram ultrapassar o quociente eleitoral. Isto é, em cada Estado, menos de um em cinco partidos consegue votos suficientes para obter cadeiras no Legislativo federal.

Portanto, um deputado, para ser eleito, precisará, além de seus votos, estar em um partido que consiga atingir o quociente eleitoral ou então em um partido que participe de uma coligação eleitoral que atinja esse quociente. Eles, na sua maioria, não contarão com bases de apoio que permitam que possam se contrapor aos esforços das lideranças partidárias para controlar suas ações (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2002, p. 312).

Assim, mesmo quando se olha de maneira abrangente para o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, já surgem dúvidas quanto à inexistência de coordenação nesse processo. No entanto, quando olhamos para temas específicos, a coordenação fica mais evidente.

Uma das questões destacadas no trabalho de Mainwaring (1999) diz respeito à seleção dos candidatos. Para o autor, como mencionado acima, as lideranças partidárias teriam pouco controle sobre a seleção dos candidatos, a qual seria pouco centralizada (em especial, pouco centralizada nas lideranças nacionais). Mainwaring chega a essa conclusão a partir do fato de que a seleção dos candidatos no Brasil é feita em convenções com a participação dos filiados em nível local, municipal ou estadual, a depender do nível do cargo em disputa. Isso retiraria das lideranças um recurso importante para impor sanções a membros pouco partidários (CAREY & SHUGART, 1995; LIMA JR., 1993; PEREIRA & MUELLER, 2003).

Essa objeção ao papel dos partidos como coordenadores da arena eleitoral foi contraposta apenas recentemente. Autores como Guarnieri (2004, 2011), Braga (2009, 2010), Bolognesi (2013a, 2013b) e Braga e Amaral (2013) expandiram o escopo de análise e chegaram a conclusões bem diferentes. Não só os líderes partidários teriam controle sobre a formação da lista de candidatos, como também utilizariam esse controle de maneira estratégica.

Utilizando a abordagem sugerida por Rahat e Hazan (2001), Guarnieri (2004) e Braga (2009) analisam o processo de seleção de forma sistemática, buscando responder a quatro questões que correspondem a quatro dimensões do processo:

1. Quem pode ser selecionado? Existem restrições para a inscrição de candidatos nos partidos? Se existem, quão restritivas são essas limitações? Quanto elas afetam a quantidade e a natureza dos possíveis candidatos?

2. Quem seleciona os candidatos? Existem restrições para a participação no processo de seleção nos partidos? Se existem, qual o impacto dessas restrições na quantidade e na natureza dos selecionadores?

3. Em qual nível os candidatos são selecionados: nacional, regional ou local? Existem posições destinadas a representantes de grupos ou setores sociais?

4. Como é feita a escolha dos candidatos? Ela é feita por meio de votação ou apenas por indicação?

Os autores concluem que o processo e a seleção de candidatos pelos maiores partidos brasileiros seriam mais exclusivos do que inclusivos, mais centralizados do que descentralizados e mais próximos de um sistema de nomeação do que de um sistema de votação. Isso indica que esse processo é menos democrático e mais controlado pelas lideranças partidárias.

Conforme os argumentos de Rahat e Hazan (2001), Katz (2001) e Mainwaring (1999), um processo de seleção de candidatos mais inclusivo com relação aos selecionadores tende a favorecer um comportamento individualista dos políticos, já que estes teriam incentivos para formar vínculos pessoais com os selecionadores para sobrepujar as lideranças partidárias. Novamente, a questão é se os líderes têm ou não têm controle sobre os recursos necessários para garantir a sobrevivência política dos membros do partido.

O que esses trabalhos têm mostrado é que o exame mais detalhado das regras partidárias e do processo de seleção indica que as convenções municipais são relativamente fechadas e o processo de filiação, controlado. Isto é, não haveria uma grande participação nas convenções, nem seria tão fácil se filiar aos partidos.

Os mecanismos que garantem o controle das lideranças são a impugnação de filiações, a forma de convocação das convenções, a possibilidade de intervenção dos diretórios regionais nos diretórios municipais, a criação de comissões provisórias e o método de formação da lista (por indicação e não por votação). Dentre esses mecanismos, Guarnieri (2011) mostra a importância das comissões provisórias. A existência das comissões provisórias permite não só que as lideranças nomeiem diretamente candidatos como também há uma alta correlação entre a presença de comissões provisórias e a capacidade de um partido se coligar a outro. Quanto mais comissões provisórias,

maior a probabilidade de um partido se coligar. Isso demonstra o uso estratégico dos mecanismos institucionais à disposição dos líderes.

Como vimos, Braga e Amaral (2013) também mostram como as lideranças formam estrategicamente a lista de candidatos e que “os partidos são capazes de agir de maneira coordenada nas eleições para a Câmara, estabelecendo estratégias de acordo com elementos mais conjunturais (a perspectiva de contar com “puxadores” de votos, por exemplo) ou estruturais (a necessidade de organizar a lista geográfica e socialmente para coordenar recursos)” (BRAGA & AMARAL, 2013, p. 41).

Essas perspectivas mostram que, ao aprofundar o olhar lançado para o interior dos partidos brasileiros, reforça-se a tese de que as lideranças partidárias detêm mecanismos de controle sobre os membros do partido na arena eleitoral.

## CONCLUSÃO

O objetivo desta revisão de literatura era apresentar as evidências de controle dos partidos sobre seus membros na arena legislativa e eleitoral. Após a redemocratização, muitas dúvidas foram lançadas sobre a capacidade dos partidos políticos no Brasil. As evidências que sustentam essas dúvidas são de três ordens. Primeiro, do ponto de vista histórico, o passado do sistemas partidários, organizado pelo Estado e dissolvido inúmeras vezes também pelo Estado; as passagens por regimes autoritários, bem como um histórico de elites personalistas. Segundo, as dificuldades que essa história teria proporcionado para uma relação mais íntima entre partidos e sociedade, ou a falta de enraizamento social dos partidos, formavam um contexto pouco favorável para institucionalização dos partidos políticos.

Por fim, o arranjo institucional parecia não fornecer os incentivos necessários para um comportamento partidário. Sistemas presidencialistas seriam naturalmente menos partidários que sistemas parlamentaristas. Ainda o sistema eleitoral proporcional de lista aberta incentivaria e reforçaria o personalismo das elites brasileiras. Assim, o contexto histórico seria reforçado pelo arranjo institucional.

Essa visão é contestada pela observação empírica de força partidária, revelada pelas altas taxas de disciplina no plenário, o que leva à interpretação de que na arena legislativa os partidos teriam força para controlar seus membros, mas não na arena eleitoral, ou seja, leva à ideia de partidos fortes no Legislativo e fracos na arena eleitoral. Esse paradoxo, por sua vez, leva ao aprofundamento dos trabalhos voltados para organização dos partidos nesta última arena e à observação de um comportamento coordenado também na arena eleitoral.

Hoje, com 35 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, 25 dos quais com representação na Câmara dos Deputados, a debilidade do sistema partidário parece

evidente. Ela é reforçada quando levamos em conta que os partidos políticos sempre foram a instituição brasileira com o menor Índice de Confiança Social. Em 2017, apenas 17% dos entrevistados disseram confiar nos partidos políticos. Essa porcentagem é praticamente a metade da de 2010.

O desgaste dos partidos políticos perante a opinião pública fez com que, das cinco últimas agremiações registradas no TSE, três não incluíssem a palavra “Partido” em seu nome. Nomes como “Novo”, “Rede”, “Avante” procuram justamente passar a ideia de uma ruptura com o tipo de organização partidária que existe hoje no país.

Ainda assim, o número de filiações partidárias passou, na última década, de 9,7% para 11,3%, conforme dados do TSE. Essa evolução vem na contramão do que seria esperado e do que se observa em outras democracias. Os partidos europeus, por exemplo, vêm apresentando acentuado declínio nas taxas de filiação (VAN BIEZEN, MAIR, POGUNTKE, 2012). Em um estudo comparando a filiação partidária em 36 países, o Brasil apresentava uma taxa de filiação maior que países como o Reino Unido, Alemanha, França, Chile, entre outros (WHITELEY, 2011).

Esse grande número de filiados reflete a grande capilaridade do sistema partidário. Sete partidos brasileiros lançaram candidatos em, pelo menos, dois terços dos 5.568 municípios brasileiros nas eleições de 2016, e 19 lançaram candidatos em pelo menos um terço deles. Para se ter uma ideia, enquanto na Índia as eleições gerais contam com 5.400 candidatos, no Brasil chegamos a 22.383 candidaturas. Organizar essas candidaturas em tão vasto território, levando em conta as estratégias políticas de cada agremiação, não é tarefa fácil e exige um grande esforço de coordenação.

Esse mesmo esforço de coordenação é necessário no Congresso. Hoje, 25 partidos têm representação na Câmara dos Deputados, e 18 têm representação no Senado. A formação de maioria acontece não só por iniciativa do Executivo. Líderes partidários com interesse em comum, mesmo contra o Executivo, têm capacidade de formar maiorias, como os casos de impedimento presidencial demonstraram.

Esse paradoxo entre uma instituição desgastada e pouco confiável aos olhos do cidadão e altamente eficaz do ponto de vista político tem sido o pano de fundo de propostas de reforma política. A última dessas propostas envolveu, entre outras coisas, a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, uma forma de financiamento público de campanhas pela qual o dinheiro é distribuído a partir da liderança partidária nacional, fortalecendo ainda mais seu poder. Ao mesmo tempo, manteve-se a lista aberta, que cria incentivos para estratégias personalistas.

Outras medidas aprovadas, como a criação de uma cláusula de desempenho e o fim das coligações a partir das eleições de 2020, prejudicam os pequenos partidos, podendo levar a uma redução do número de partidos. Além do mais, o tempo de registro neces-

sário para que um partido possa concorrer à eleição foi reduzido de um ano para seis meses, e foi mantida a chamada “janela partidária”, que permite que candidatos mudem de legenda seis meses antes da eleição, o que incentiva a criação de novas legendas.

Essa dupla face dos partidos brasileiros confunde eleitores e analistas. Diante do quadro caótico que se instaurou no sistema político pós-2015, não há como não desconfiar dos partidos, alicerce do sistema político. Por outro lado, pode parecer curioso, mas, apesar da crise política e do quadro caótico, a disciplina partidária em plenário baixou muito pouco. Isso, colocado em perspectiva, informa sobre o caráter coletivo das decisões tomadas no Legislativo.

O fato é que democracias representativas constroem-se em torno dos partidos e mais do que nunca é preciso entender seu caráter. Na pós-redemocratização, os partidos foram analisados tendo como régua aspectos normativos. O conceito de institucionalização do sistema partidário, muito utilizado para entender se a democracia brasileira dava mostras de consolidação, exige dos partidos atributos que naquela época eram visualizados nos partidos políticos europeus, mas que são fruto da história pelo qual passaram, história que não é uma opção para os sistemas políticos da terceira onda de redemocratização.

Kinzo (2004) já alertava que “em vista desse quadro podemos questionar até que ponto o fortalecimento do sistema partidário é realmente um fator fundamental na consolidação da democracia brasileira” (2004, p. 35). Lembrando Schmitter (2001), a autora questiona se, dadas as novas configurações e funções que os partidos passam a assumir, a existência de sistemas partidários consolidados seria condição para uma democracia consolidada.

Já há algum tempo, os partidos políticos pelo mundo têm dado mostras de que estão se modificando. O enraizamento social está se perdendo, e cada vez mais se afastam do modelo de partidos de massa (MANIN, 1997). O modelo de partido proposto pelo Aldrich (1995), uma instituição endógena criada por políticos para atender a seus próprios interesses, parece mais próximo dos partidos do mundo atual.

Nesse sentido, quando pensar força ou fraqueza, deve passar por avaliar a capacidade de coordenação dessas instituições. Partidos organizam as arenas porque os políticos entendem que são mais fortes se atuarem juntos. Um olhar sem místicas para essa instituição certamente contribui para o nosso entendimento de seu papel.

## REFERÊNCIA

- ALDRICH, J. H. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press, 1995.
- \_\_\_\_\_. Political Parties in and out of Legislatures. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Orgs.). *The Oxford handbook of political institutions*. 2006, p. 555-576.

- AMES, B. Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, p. 406-433, 1995.
- AMES, B. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Editora FGV, 2003.
- ARAÚJO, V.; FREITAS, A.; VIEIRA, M. *Parties and control over policy: The presidential logic of government formation*. 2018(?), no prelo.
- AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; DA SILVA, G. P. A Concentração eleitoral nas eleições paulistas: medidas e aplicações. *Revista Dados*, 54(1), 2011.
- BOLOGNESI, B. A seleção de candidaturas no DEM, PMDB, PSDB e PT nas eleições legislativas federais brasileiras de 2010: percepções dos candidatos sobre a formação das listas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(46), n/a. Curitiba, 2013a. Disponível em: <<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000200004>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2018.
- \_\_\_\_\_. *Caminhos para o poder: a seleção de candidatos a Deputado Federal nas eleições de 2010*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2013b. Disponível em : <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/961/5537.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2018.
- BOWLER, S.; FARRELL, D. M.; KATZ, R. S. *Party discipline and parliamentary government*. The Ohio State University Press, 1999.
- BRAGA, M. do S. Reclutamiento partidista y representación: proceso de selección de candidatos en la Cámara de Diputados Brasileña. *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. Ciudad del México: Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2009.
- \_\_\_\_\_. Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4. Brasília, 2010.
- BRAGA, M. do S.; AMARAL, O. E. do. Implicações do processo de seleção de candidatos na competição partidária: o caso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, 21(46). Curitiba, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000200003>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2018.
- CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, 14(4), p. 417-439, 1995. Disponível em: <[https://doi.org/10.1016/0261-3794\(94\)00035-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(94)00035-2)>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2018.
- CARVALHO, N. R. de. Peço a palavra: primeiro nós. *Insight-Inteligência*, 9, p. 89-96, 2000.
- CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 1, 2010.
- CHEIBUB, J. A.; SIN, G. Order in Chaos Intra-Party Coordination in Open-List Proportional Representation Systems. Apresentado em 72nd Annual Midwest Political Science Association Conference. Chicago, 2014. Disponível em: <<http://publish.illinois.edu/giselasin/files/2014/08/Order-in-Chaos-Intra-Party-Coordination-in-Open-List-Proportional-Representation-Systems.pdf>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2018.
- DINIZ, S. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, 48(2), p. 333-369, 2005.
- FIGUEIREDO, A. Government Coalitions in Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*, 1(2), p. 182-206, 2007.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- \_\_\_\_\_. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, 45(2), p. 303-344, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2008.
- \_\_\_\_\_. Poder de agenda e políticas substantivas. In: RENNÓ, L. R.; MAGDA, I. (Orgs.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 77-104.

- FIGUEIREDO, A.; SANTOS, F. Estudos Legislativos no Brasil. In: AVRITZER L.; MILANI, C.; BRAGA, M. do S. (Orgs.). *A ciência política no Brasil: 1960-2015*. São Paulo: FGV Editora, 2016, p. 61-91.
- FREITAS, A. *Presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Editora Konrad Adenauer Stiftung, 2016. Disponível em: <<http://www.kas.de/brasilien/pt/publications/46897/>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2018.
- GUARNIERI, F. *Partidos, seleção de candidatos e comportamento político*. 2004, janeiro 1.
- \_\_\_\_\_. A força dos partidos fracos. *Dados*, 54(1), p. 235-258, 2011.
- HUNTINGTON, S. P. Political Development and Political Decay. *World Politics*, 17(3), p. 386-430, 1965. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/2009286>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2018.
- \_\_\_\_\_. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- IZUMI, M. Government and Opposition in the Brazilian Senate (1989-2010). *Dados*, 59(1), p. 91-138, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/00115258201672>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2018.
- KAM, C. J. *Party Discipline and Parliamentary Politics*. Cambridge University Press, 2009.
- KATZ, R. S. The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy. *Party Politics*, 7(3), p. 277-96, 2001.
- KINZO, M. D. G. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. Fundação Konrad-adenauer-stiftung – Centro de Estudos, 1993.
- \_\_\_\_\_. Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil. *Parcerias estratégicas*, 1(3), p. 19-53, 1997.
- \_\_\_\_\_. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19(54), p. 23-40, 2004.
- LAMOUNIER, B. Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2(4), 44, 1987.
- \_\_\_\_\_. *A Democracia Brasileira de 1985 à Década de 90: A Síndrome da Paralisia Hiperativa*. Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1994.
- LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. IDESP – Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos, 1986.
- LAVER, M.; SCHOFIELD, N. *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. University of Michigan Pr., 1998.
- LIMA JR., O. B. *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.
- LINZ, J. The perils of presidentialism. *Journal of democracy*, 1(1), p. 51-69, 1990.
- MAINWARING, S. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais. *Novos Estudos Cebrap*, 29, p. 34-58, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford University Press, 1999.
- MANIN, B. *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press, 1997.
- MELO, M.; PEREIRA, C. *Making Brazil work: checking the president in a multiparty system*, 2013.
- MENEGUELLO, R. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. Paz e Terra, 1998.
- NEIVA, P. R. P. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. *Revista Dados*, 54(1), 2011.
- NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, 49(4), p. 689-720, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582006000400002>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2018.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 45(2), p. 265-301, 2002.
- \_\_\_\_\_. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 46(4), p. 735-771, 2003.
- RAHAT, Gideon; HAZAN, Reuven Y. Candidate selection methods: an analytical framework. *Party politics*, v. 7, n. 3, p. 297-322, 2001.

- RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, 64(2), p. 323-334, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/1065912909355711>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2018.
- SAMUELS, D. Incentives to Cultivate a Party Vote in Candidate-centric Electoral Systems: Evidence from Brazil. *Comparative Political Studies*, 32(4), p. 487-518, 1999. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0010414099032004004>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2018.
- SANTOS, F. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 40, p. 465-491, 1997.
- \_\_\_\_\_. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Editora UFMG, 2003, v. 16.
- SCHMITTER, P. Parties are not what they once were. *Political parties and democracy*, p. 67-89, 2001.
- VAN BIEZEN, I.; MAIR, P.; POGUNTKE, T. Going, going... gone? The decline of party membership in contemporary Europe: going, going... gone? *European Journal of Political Research*, 51(1), p. 24-56, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2011.01995.x>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2018.
- WHITELEY, P. F. Is the party over? The decline of party activism and membership across the democratic world. *Party Politics*, 17(1), p. 21-44, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/1354068810365505>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2018.
- ZUCCO, C. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. *The Journal of Politics*, 71(03), p. 1076-1092, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0022381609090896>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2018.
- ZUCCO, C.; LAUDERDALE, B. E. Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior. *Legislative Studies Quarterly*, 36(3), p. 363-396, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1939-9162.2011.00019.x>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2018.

## O pensamento político-constitucional da República de 1988: um balanço preliminar (1988-2017)

*Jorge Chaloub (UFJF)*

*Christian Edward Cyril Lynch (IESP-UERJ)*

### INTRODUÇÃO

Embora próxima de alcançar 30 anos e experimentando um dos momentos de maior contestação da sua história, a Constituição de 1988 ainda suscita inúmeras questões. Entre as lacunas existentes, pode-se mencionar um inventário do pensamento político-constitucional elaborado desde sua promulgação que descreva a riqueza das clivagens e disputas que atravessaram o período. Compreender a Constituição a partir das muitas tradições e interpretações em disputa não apenas pode oferecer uma visão mais complexa do seu significado político como também pode iluminar alguns dos confrontos centrais do recente cenário político e intelectual brasileiro.

Os estreitos limites do artigo não permitem mais, todavia, do que um possível ponto de partida para estudos posteriores, dedicados àquele fim. Na forma de um balanço preliminar, este artigo buscará descrever três momentos sucessivos do imaginário político-constitucional desenvolvido ao longo dos últimos 40 anos. O primeiro concerne à questão da natureza e dos limites do poder constituinte e, por conseguinte, do modelo de Constituinte que ficaria encarregada de providenciar o estabelecimento da nova ordem democrática, encerrando o ciclo autoritário (1977-1994). O segundo se refere aos debates acadêmicos travados no âmbito do direito e da ciência política depois que o regime político encontrou sua rotina e que diziam respeito ao seu modelo opera-

tivo, ou seja, ao modo por que os poderes políticos se relacionavam ou deveriam se relacionar (1994-2013). Por fim, o artigo arriscará uma explicação para a atual crise constitucional, partindo da tese de entrechoque dos dois modelos por que a Constituição vinha sendo interpretada nas últimas décadas: aquele do presidencialismo de coalizão, interpretado por certa versão hegemônica do institucionalismo, e aquele outro, da judicialização da política, interpretado por determinada versão, por sua vez, do neoconstitucionalismo. Como se pode imaginar, os autores não farão aqui distinção entre pensamento político e constitucional. A dificuldade prática de distinguir entre as duas searas é evidente, na medida em que o direito constitucional representa um “operador privilegiado de decantações provenientes do campo da Filosofia Política” (LESSA, 2008, p. 373).

#### 1. AS ORIGENS INTELECTUAIS DA CONSTITUIÇÃO E AS DISPUTAS ENTRE PROGRESSISTAS E CONSERVADORES DURANTE SUA ELABORAÇÃO (1977-1994)

Desde o seu início, o regime militar foi atravessado por uma forte ambivalência. Ela decorria do fato de que, desde o golpe que lhe dera origem, seus próceres justificavam-no a partir da necessidade de continuar a perseguir o ideário das reformas e do desenvolvimento, limitando-se a democracia, porém, para circunscrevê-la aos limites ditados pela segurança nacional. Em outras palavras, o regime não podia ou não desejava assumir-se abertamente autoritário e por isso manteve em funcionamento um Legislativo, ainda que emasculado; autorizou a existência de um partido de oposição, ainda que limitado; elaborou uma Constituição nova e buscou sempre justificativas jurídicas para os seus atos discricionários (ARAÚJO, 2013). As contradições resultantes da natureza híbrida do regime souberam ser aproveitadas pela oposição democrática, principalmente a partir das eleições de 1974. Foi por esse tempo que, devido ao próprio sucesso do modelo autocrático de desenvolvimento, tornou-se visível o crescente descompasso entre as limitadas instituições criadas pelo regime militar e os anseios de uma sociedade civil tornada cada vez mais complexa.

Percebendo a gradual perda de legitimidade e a impossibilidade de sustentar na longa duração as restrições impostas à liberdade, o regime reconheceu a necessidade de promover uma gradual abertura política (SANTOS, 1985; VIANNA, 1986; FERNANDES, 1989; SALLUM, 1996). Não cabe aqui inventariar as várias tentativas do situacionismo de modelar o processo de abertura, que passaram pelo reforço de polos alternativos de poder, como o dos governadores, e por intervenções diretas no sistema partidário (SALLUM, 1996; ABRUCIO, 1998). Já a oposição buscou o apoio da sociedade para uma plataforma que pregava o retorno ao Estado de direito, a anistia política, eleições diretas para presidente da República e uma nova Constituição (KINZO,

1988). O ápice do processo se deu pelo movimento em torno de uma emenda constitucional que restituísse imediatamente as eleições diretas para a escolha do presidente da República eleito em 1985 (“Diretas Já”).

Em meio a esse complexo processo, a disputa em relação ao modelo de Constituinte expunha diferentes visões acerca do sentido da própria redemocratização. Ela opunha os que desejavam uma ruptura completa com a ordem constitucional pregressa e aqueles que admitiam tão somente a sua reforma. Os próprios juristas ligados ao regime militar já reconheciam no começo da década de 1970, diante das crescentes denúncias de arbitrariedade policial e violação dos direitos humanos, a necessidade de enquadrá-lo em alguma moldura institucional estável, na forma de uma “democracia à brasileira” ou “democracia possível”. Para tanto, era preciso uma nova Constituição, conforme explicava o jurista conservador Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “A consolidação da obra revolucionária impõe a renovação política, porque só esta a pode tornar duradoura” (FERREIRA FILHO, 1972, p. 126). Mas a iniciativa, além de caber ao próprio governo, deveria se consubstanciar por uma ampla reforma da Constituição, jamais por uma Constituinte. Cinco anos depois, já no cenário da distensão lenta e gradual patrocinada pelo governo Geisel, concordando em termos gerais com o pleito de Ferreira Filho, Miguel Reale também atacaria a pretensão de convocar-se uma Assembleia Constituinte. Tratava-se de mais uma típica expressão de alienação ou idealismo utópico dos liberais e socialistas, incompatível, ao seu juízo, com as limitadas realidades culturais da sociedade brasileira e de suas necessidades flagrantes de promoção do desenvolvimento dentro da ordem.

Seria de todo em todo inconveniente uma Assembleia Constituinte: a Constituição de 1969 já contém mecanismos mais do que bastantes para a sua progressiva e adequada revisão, não para uma impossível volta ao passado, mas para que se realize mais concreta correspondência entre os preceitos constitucionais e as exigências políticas e culturais de uma Nação cada vez mais consciente de seus direitos e deveres, no âmbito do Estado de direito [...]. A revisão constitucional se me afigura ser a via mais adequada para a passagem, sem solução de continuidade, do “processo revolucionário” para a “institucionalização” das ideias que historicamente o legitimam. (REALE, 1977, p. 152)

A tentativa de o regime neutralizar a vitória eleitoral do MDB por meio do “Pacote de Abril” (1977) elevou a fixação de uma Constituinte à condição de prioridade máxima da oposição. Marcos decisivos nesse sentido foram o manifesto denominado “Carta aos Brasileiros”, lançado por Goffredo Telles na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, e a eleição, naquele mesmo ano, do jurista e historiador Raymundo

Faoro para a presidência da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Este último publicaria famoso texto – *Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada* –, no qual rebatia a tese conservadora de se reformar a ordem por emenda à Constituição vigente. Sustentava ali o jurista gaúcho que apenas a convocação de uma Constituinte exclusiva e soberana seria capaz de resolver o crônico problema da legitimidade democrática no Brasil. Emulando a argumentação elaborada pelo abade Sieyès em sua brochura clássica sobre o poder constituinte, Faoro entendia que só uma Constituinte naqueles termos permitiria romper com um passado nacional marcado desde a colonização ibérica pela negatividade, eis que nos fizera obedientes à tradição autoritária e patrimonialista por ele descrita em *Os donos do poder*. Apenas o protagonismo da soberania popular evitaria que aquela nefasta herança se perpetuasse através de transformismos conciliatórios:

As constituintes não são convocadas, ao contrário da tese insistentemente divulgada, cujas imagens doutrinárias já foram mencionadas, unicamente pelo fato de que a constituição seja destruída pela via revolucionária. As constituintes nascem no momento em que o Poder Constituinte renasce, muitas vezes à revelia do governo de fato que o sufoca. [...] Cuida-se, além da mera legalidade dos rótulos e do poder instrumentado pela força, de restaurar a autoridade que não seja apenas porque, na esquina, há um policial vigilante e armado. (FAORO, 2008 [1981], p. 254-256)

A transição brasileira foi assim marcada por uma disputa entre uma ordem deserosa por manter seus pilares fundamentais e forças organizadas em prol de sua transformação. Os setores progressistas se encontravam em uma frente que reunia desde radicais, nos núcleos formados em torno do Partido dos Trabalhadores (PT), do PDT de Leonel Brizola e de parte do setor progressista do PMDB, até moderados que pregavam uma transição pactuada, tais como a maior parte do antigo MDB, chefiado por Ulysses Guimarães, que se aglutinou em torno da candidatura presidencial de Tancredo Neves. Também as forças conservadoras não apresentavam homogeneidade. O projeto inicial de distensão sofreria diversas inflexões e ao cabo se fragmentou, com a apresentação de diversos candidatos – oriundos do PDS, sucessor da ARENA – à sucessão do general Figueiredo: Paulo Maluf, Aureliano Chaves e Mario Andreazza. Em novo manifesto à nação, a chamada Aliança Democrática, formada pelo PMDB e pelo PFL, se comprometeu em 1984 com a reorganização do país por meio de uma nova Constituição (ROCHA, 2013, p. 52). A parte majoritária da aliança, todavia, se por um lado rejeitava a tese conservadora e continuísta de encerrar o regime por mera emenda da Constituição, por outro também manifestava reservas acerca da proposta radical de uma Constituinte soberana, dotada de poderes ilimitados.

Prevalencia assim a moderação daqueles que desde o início apostaram em uma transição sem maiores rupturas, como os mineiros Tancredo de Almeida Neves e Afonso Arinos de Melo Franco. Antigo líder do PSD e ministro de Getúlio Vargas e João Goulart, Tancredo já havia buscado, pela fundação do malogrado Partido Popular (PP), a construção de uma via intermediária entre o MDB e a Arena, no intuito de promover uma transição responsável: “Não vemos, no Brasil, como transformar a ordem existente brutalmente, de um só golpe, para, em seu lugar, impor, revolucionariamente, a ordem nova. O reformismo lúcido, enérgico, clarividente se nos afigura o método ideal para alcançarmos as metas de uma sociedade pluralista” (NEVES, 2010 [1980], p. 548). Idêntica era a posição de Arinos, antigo líder da UDN, com sua notória preferência por soluções que permitissem mudanças sem grandes rupturas (LATTMAN-WELTMAN, 2005; CHALOUB, 2015; LYNCH, 2017). Dentro do marco do liberalismo, o constitucionalismo moderado ou *whig* de Arinos se opunha frontalmente às aspirações do constitucionalismo radical de Faoro. A prudente concessão de direitos e garantias por parte de elites parlamentares conscientes de seu papel histórico lhe parecia o melhor caminho para evitar uma eventual radicalização do processo político. O regime militar ainda não estava morto, e as ameaças de retrocesso lhe pareciam possíveis, principalmente diante da radicalidade de setores contra os quais o regime militar se instaurara (como o trabalhismo de Leonel Brizola). Era nesse sentido que Arinos falava contra a solução alvitada por Faoro:

Alguns advogados eminentes têm essa opinião [de convocação de uma Constituinte exclusiva] e influem na decisão da Ordem [dos Advogados]. Mas não acho que isso tenha repercussão sobre as decisões políticas, porque há uma impossibilidade histórica de se fazer uma Assembleia independente. A Assembleia independente corresponde a derrubada do Poder Executivo. Só se pode formar uma Assembleia Constituinte com seus poderes clássicos quando não existe outro poder anterior. Em suma, é uma forma de Estado que se inicia com a Constituinte. Todas as constituintes nos moldes da que a ordem está defendendo são inaugurais de uma nova fase do Estado de direito. E para isso se tem que derrubar o governo, o que é uma coisa evidentemente impossível. (FRANCO, 1983, p. 65-66)

O constitucionalismo moderado acabou atacado pelos dois flancos. À esquerda, Faoro o recriminava na medida em que via na transição pactuada mais uma tentativa de verter vinho velho em odres novos. Por outro lado, à maneira do que fizera o PSD depois da queda do Estado Novo, o PMDB buscava preservar o que lhe interessava da velha ordem por meio de articulações em torno da solução de um Congresso Consti-

tuinte, não de uma Assembleia, entregando-se poderes constituintes ao futuro Congresso ordinário que seria eleito em 1986 (FAORO, 2008). Quando começou seus trabalhos, a comissão encarregada de elaborar o anteprojeto de Constituição, presidida por Arinos, recebeu uma saraivada de críticas oriundas da esquerda pelo suposto conservadorismo da maior parte de seus membros. Conforme se delineava o anteprojeto, todavia, na medida em que percebiam tratar-se de “estudo sério e progressista”, os radicais foram deixando as críticas de lado (SILVA, 2009, p. 89). Foi então a vez da direita acusar a comissão por seu pretensão “progressismo”, como fez o então secretário da comissão, Ney Prado: “O texto do nosso anteprojeto, na sua abrangência, revela sua face casuística, preconceituosa, utópica, socializante, xenófoba e, em muitos casos, perigosamente demagógica” (FERREIRA FILHO, 1987, p. 3). Em *O Anteprojeto dos Notáveis*, Ferreira Filho terminaria pouco depois de fulminar o anteprojeto na linha antecipada por Prado. Os ataques ao anteprojeto eram dirigidos ao seu caráter programático, seu detalhismo, seu verbalismo, sua demagogia, seu “bom-mocismo”, suas promessas impossíveis, sua falta de originalidade, sua xenofobia, sua péssima redação, etc. (FERREIRA FILHO, 1987, p. 100-105).

As disputas entre radicais, moderados e conservadores adentrou a Constituinte. O questionamento dos partidos de esquerda sobre a participação dos senadores eleitos em 1982, levado à frente por Plínio de Arruda Sampaio (PT) e Roberto Freire (PCB), suscitava a discussão sobre a natureza e os limites de ação da Assembleia, cujo poder originário era reivindicado por deputados como Fábio Lucena (PTB) e Gastone Righi (PMDB). O plenário voltou a dividir-se acerca do assunto quando da votação do regime interno. Oradores à esquerda, como João Hermann (PMDB) e Brandão Monteiro (PDT), sustentavam a possibilidade de a Constituinte cancelar, parcial ou totalmente, a Constituição de 1967, concentrando assim plenos poderes e eliminando desde já sua dimensão ordinária de Congresso Nacional submetida àquele ordenamento jurídico. Já a direita enfatizava o caráter interno dos trabalhos constituintes, que deveriam continuar a ser elaborados concomitantemente às tarefas ordinárias de um Congresso Nacional comum, submetido à ordem normativa criada pelo regime militar. Adolpho Oliveira (PL) foi categórico a esse respeito:

A atual assembleia foi convocada e eleita com o fim de redigir a nova Constituição e para cumprir este desiderato é livre e soberana. O povo não lhe concedeu poderes revolucionários, elegeu deputados e senadores para que cumprissem missões específicas, determinadas na Constituição vigente. (LOPES, 2013, p. 27)

O impasse foi resolvido por um preâmbulo regimental que, porquanto reconhecesse a soberania da Assembleia, não revogava parcela nenhuma da ordem constitucional

fundada pela Carta vigente. A caracterização do poder da Assembleia como derivado da Constituição de 1967 impediria, aos olhos de moderados e conservadores, comprometidos com o governo Sarney, as aspirações da esquerda a mudanças demasiado radicais. O embate era assim retratado pelo deputado Florestan Fernandes, representante do Partido dos Trabalhadores:

É aqui que se acha o cerne dos dilemas constitucionais do Brasil de hoje. Cortada no ápice do seu fluxo, a oscilação histórica apontada comporta duas visões opostas do que deve ser a constituição em processo de elaboração. Os que defendem o "compromisso sagrado de Tancredo Neves", malgrado sua vocação democrática, afundam no pântano conservador. Para eles, não existe uma ordem ilegal, mas um "entulho autoritário". Ele poderia ser removido como uma leve dor de cabeça, com uma vassourada. De fato, trata-se de uma colossal mistificação, pela qual a ordem ilegal não é expelida da cena histórica e condiciona, ao contrário, o processo de construção da sociedade civil e do Estado. [...] Os juristas que defendem essa posição abominam a ideia de uma Assembleia Nacional Constituinte exclusiva e soberana e se fixam na consolidação da Nova República como e enquanto rebento da Ditadura Militar, descrita eufemisticamente como "velha" República! O congresso constituinte reduz-se a um "poder derivado" e, se extravasar esse limite, seria condenado à instância judiciária, que poderia anular suas decisões, e, o que não se diz, ao quarto poder da República, o poder militar, a instância suprema, que poderia eliminá-lo do mapa... O que se reitera é uma afã ultraconservador e ultrarreacionário (que conta com o apoio da maioria parlamentar e com a tolerância das direções dos dois principais partidos da ordem – o PMDB e o PFL à frente), de conceber a elaboração da constituição como uma revisão constitucional. Nesta revisão constitucional, a ordem ilegal vigente seria reinstaurada "legitimamente", como um sonho "liberal" dos antigos e novos donos do poder. Para isso foi concebido o congresso constituinte! A outra visão do que deve ser a Constituição é sustentada pelos que, já no passado, queriam remover a Constituição de 1946 da condição de letra morta, e pelos que tentaram levar o movimento das Diretas-já até o fim e até o fundo. São vários grupos e tendências de opinião, que compartilham da ideia de que o desenvolvimento capitalista e do regime de classes sociais desembocou num beco sem saída que só pode ser ultrapassado se os trabalhadores e oprimidos adquirirem peso e voz na sociedade civil e a facultade de exercerem controle ativo sobre o funcionamento do Estado. (FERNANDES, 1989, p. 6-7)

O receio de uma Constituição conservadora não se confirmou, todavia. A opção por um Congresso Constituinte, embora contrariasse a teoria clássica do poder constituinte, era previsível na medida em que a transição se operava em um contexto seme-

lhante àquela da Espanha saída do franquismo, no qual “coexistiam instituições despidas de legitimidade democrática (especialmente as do Poder Executivo) e às quais se admitia o desempenho de funções cuja limitação pelo autoritarismo ainda vigente não impedia sua legitimação progressiva pelo voto popular (especialmente as do Poder Legislativo e às quais se conferia prestígio crescente e papel crucial na ultrapassagem da ordem autoritária)” (LOPES, 2013, p. 23). Foi o que aconteceu. Para tanto, concorreram diversos fatores, tais como a mobilização cívica pelas Diretas Já; a influência do constitucionalismo democrático europeu do pós-guerra; a mobilização da sociedade em busca de direitos e garantias; e a baixíssima popularidade do governo Sarney. O “clima da época” – resultante da aliança entre setores liberais progressistas com a esquerda, através de atores/ autores como Raymundo Faoro, Fernando Henrique Cardoso, Carlos Nelson Coutinho e Francisco Weffort – retratava o passado nacional em chave negativa e pretendia, com a Constituição, simplesmente refundar do zero a República. Por tudo isso, seu texto final acabou semelhante ao do anteprojeto da comissão presidida por Arinos, de que fora José Afonso da Silva o principal colaborador. Em outras palavras, progressista ideologicamente, graças ao amplo catálogo de direitos nela consagrado e à ampliação das vias de participação (CITTADINO, 1998; VIANNA, 2002). A adoção do figurino programático da “constituição dirigente” (CANOTILHO, 1997), marcado por um perfil analítico, assegurava o rompimento com os padrões da ordem anterior. Constitucionalizavam-se não apenas as principais questões do jogo político, como as próprias políticas públicas que deveriam ser adotadas pelos governos a ele submetidos (COUTO & ARANTES, 2008). As continuidades mais óbvias com a ordem constitucional anterior – a começar pelo Executivo fortalecido, capaz de impor sua agenda ao Congresso (LIMONGI, 2008, p. 26) – passaram despercebidas. Como não poderia deixar de ser, em seu discurso de encerramento da Assembleia, Ulysses Guimarães, então presidente da casa e do PMDB, enfatizou apenas a dimensão da ruptura embutida na nova Carta:

A Assembleia Nacional Constituinte rompeu contra o *establishment*, investiu contra a inércia, desafiou tabus. Não ouviu o refrão saudosista do velho do Restelo, no genial canto de Camões. Suportou a ira e perigosa campanha mercenária dos que se atreveram na tentativa de aviltar legisladores em guardas de suas burras abarrotadas com o ouro de seus privilégios e especulações. (Muito bem! Palmas.) Foi de audácia inovadora a arquitetura da Constituinte, recusando anteprojeto forâneo ou de elaboração interna. (GUIMARÃES, 1989)

Resultado da aliança bem-sucedida de liberais radicais, social-democratas e socialistas, a dimensão “progressista” da Constituição foi reconhecida pelos próprios conser-

vadores, que se viram claramente derrotados. Prova disso foi a obra coletiva, publicada logo em seguida, organizada por Paulo Mercadante, na qual 14 intelectuais insatisfeitos extravasavam suas críticas à nova ordem. O título dava a dimensão da crítica: *O avanço do retrocesso* (1990). A coletânea aproveitava o desmoronamento do bloco soviético e a vaga libertária, que punha em xeque os Estados de bem-estar social europeus, para questionar o suposto anacronismo da nova Constituição, que reiteraria os padrões autoritários da tradição nacional-estatista ao consagrar um programa socializante, sabidamente superado pelos acontecimentos históricos. José Guilherme Merquior fazia votos para que os elementos liberais nela constantes se desenvolvessem no futuro, superando o “liberalismo de Estado” tipicamente brasileiro. Miguel Reale criticava o “mito de estatização que surgiu no Brasil e nos ameaça” (REALE, 1990, p. 26). Antonio Paim acusava a má organização da representação política, gerada pelo voto proporcional, pela desproporcionalidade das bancadas dos Estados e pela exacerbação de poderes legislativos. Vicente Barreto afirmava que, por sua extensão, a declaração de direitos individuais e coletivos acabaria inaplicável. Ubiratan Borges de Macedo destacava igualmente a necessidade de se abandonar “o esdrúxulo neopatrimonialismo arcaico e interventor, adotado no país desde Pombal e reforçado pelo castilhismo estado-novista, com influência em 64”. Esperava-se que a revisão constitucional de 1993 atenuasse esses males (MACEDO, 1990, p. 66). A tônica libertária aparecia com toda a força no artigo de Roberto Campos:

A Constituição de 88 praticamente nos exclui das correntes dinâmicas da economia mundial. Gera atmosfera mais adequada a sociedades cartorial-mercantilistas do passado que às sociedades do presente, caracterizadas pela integração dos mercados e interdependência tecnológica. Numa sociedade dinâmica, a Constituição deve confinar-se às normas de organização e funcionamento do Estado e aos direitos fundamentais do cidadão. Conquistas sociais não se alcançam por simples inserção no texto constitucional. Dependem da produtividade da sociedade, das prioridades orçamentárias, da criatividade dos indivíduos, da conjuntura das empresas. (CAMPOS, 1990, p. 138)

Pouco depois, o jurista conservador Manoel Gonçalves Ferreira Filho viria a criticar a nova Constituição por contribuir para a aparentemente infindável crise econômica, social e política em que o país estava afundado. Com seu anacronismo estatista, ela solapava a governabilidade ao favorecer a sobrecarga de funções, o mau agenciamento entre os poderes e consagrar um modelo representativo ineficiente. A solução mais prática não passava por reformar a Constituição, mas substituí-la por outra, por meio de uma emenda que alterasse o seu processo de mudança formal (FERREIRA FI-

LHO, 1995). De fato, a queda do Muro de Berlim e o desaparecimento da União Soviética, a crise efetiva enfrentada pelos Estados de bem-estar europeus e o prestígio do neoliberalismo na Inglaterra e nos Estados Unidos, bem como a recusa do Judiciário em assumir seus novos papéis na configuração institucional republicada, somada ao fracasso dos governos Sarney e Collor no combate à crise social e econômica herdada do regime militar, coroado com o *impeachment* do primeiro presidente eleito por via direta, sem falar no inconformismo de parte da esquerda, que julgava a Constituição demasiado tímida, foram responsáveis pela descrença generalizada no potencial de efetividade por ela inspirada em seus primeiros anos de vigência. Tempos depois, os conservadores continuavam a sustentar que a democracia não gozaria de autonomia ou sequer sobreviveria diante do autoritarismo econômico e que a liberdade do país dependia menos das instituições representativas do que pela superação do estatismo (COSTA, 2013). Muito se apostou na revisão constitucional de 1993, a ponto de constitucionalistas progressistas como Paulo Bonavides e Marcelo Cerqueira virem a público alertar sobre os riscos do retrocesso embutidos naquele processo (BONAVIDES, 1991; CERQUEIRA, 1993). A mobilização pareceu ter sido bem-sucedida: a revisão resultou pífia, limitando-se a simplesmente retocar a Carta em pontos secundários.

Mais atenção mereceu a campanha em torno do plebiscito sobre o regime e a sistema de governo, que opôs principalmente o PSDB, na defesa do parlamentarismo, a PT e PDT, na preservação do presidencialismo. No campo acadêmico, a querela teve como protagonistas Bolívar Lamounier e Wanderley Guilherme dos Santos. Bolívar argumentava que o modelo da democracia brasileira se assentava sobre um tripé exaurido: o corporativismo, o consociativismo e a presidência plebiscitária. A seu ver, o parlamentarismo conviveria melhor “com a pluralidade, com a fragmentação, com o pluripartidarismo que aí está [...]. Ele terá mais flexibilidade, mais maleabilidade para ajustar-se à realidade pluriforme e fragmentada da política brasileira” (LAMOUNIER, 1993, p. 51). Wanderley, por sua vez, sustentava não haver nenhuma garantia de que a “pajelança institucional” parlamentarista viesse funcionar, à luz da história e da cultura política nacionais (SANTOS, 1994, p. 22). O argumento de Wanderley era de natureza histórica, nacionalista e anticosmopolita, na medida em que acusava os parlamentaristas de pretenderem transplantes institucionais no vácuo, incorrendo em reificação institucional. No que tange ao regime de governo, o clima da época continuava tão propício aos progressistas que os próprios defensores da monarquia, como Mario Henrique Simonsen, não acenaram com a tradição, mas com sua “modernidade” em matéria de democracia liberal. Apontaram como exemplo a bem-sucedida restauração monárquica promovida na Espanha, então governada por um primeiro-ministro socialista (SIMONSEN, 1993). O plebiscito de 1993 foi vencido pelos presidencialistas. As

eleições presidenciais do ano seguinte acabaram, entretanto, com a vitória, na esteira do Plano Real, de um antigo parlamentarista, Fernando Henrique Cardoso, que não apenas aderiu ao presidencialismo como fez aprovar a emenda da reeleição, prosseguindo o programa de abertura da economia ao liberalismo sustentado pelo chamado *presidencialismo de coalizão* (ABRANCHES, 1988).

## 2. A ROTINA POLÍTICO-PARTIDÁRIA DO REGIME CONSTITUCIONAL E OS DEBATES EM TORNO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O NEOCONSTITUCIONALISMO (1994-2013)

A oposição entre PSDB e PT ao longo do plebiscito foi o prelúdio da animosidade recíproca que polarizou a política pelas duas décadas seguintes. Ao longo da decadência do regime militar, as duas agremiações haviam apontado, de formas distintas, para a ruptura com a tradição supostamente estatista e autoritária do Brasil, conforme o diagnóstico de Raymundo Faoro (aí incluso o “populismo” trabalhista). Como tal, tucanos e petistas apostaram em uma agenda crítica do papel histórico do Estado na sociedade brasileira.

Fundado alguns meses após a promulgação da Constituição, mas já ativo antes como ala esquerda do PMDB, o PSDB justificava a secessão pelo fato de terem seus antigos companheiros preferido “aderir às estruturas autoritárias do Estado em vez de reformá-las”. O governo Sarney, por eles apoiado, teria permitido que “as políticas sociais alardeadas se esvaíssem na ineficiência burocrática, no empreguismo, no clientelismo e na corrupção” (PSDB, 1988). A social-democracia a que os tucanos se referiam no nome do partido, porém, pouco tinha a ver com a europeia, de orientação estatista, aproximando-se antes de um liberalismo com sensibilidade social. Identificando o estatismo como sinônimo de autoritarismo, os próceres do novo partido entendiam que, em matéria econômica, o advento da modernidade brasileira passava pela instauração de uma verdadeira sociedade de mercado. Era o que sustentava Mário Covas em famoso discurso no Senado, em junho de 1989:

Temos que reformar o Estado no Brasil [...] Basta de tanto subsídio, de tantos incentivos, de tantos privilégios sem justificativas ou utilidade comprovadas. Basta de empreguismo. Basta de cartórios. Basta de tanta proteção à atividade econômica já amadurecida. Mas o Brasil não precisa apenas de um choque fiscal. Precisa também de um choque de capitalismo. (COVAS, 1989)

A longa crise inflacionária atravessada pelo país, afinal resolvida no governo Itamar Franco com o protagonismo de um ministro da Fazenda tucano – Fernando Henri-

que Cardoso – , deu ao partido um candidato competitivo e, com ele, a possibilidade concreta de ascender ao poder. Já nos primeiros momentos após a eleição que o levou à Presidência, em seu discurso de despedida do Senado Federal, Fernando Henrique expôs claramente qual seria seu objetivo maior: acabar com o “legado da Era Vargas”. Ele referia-se assim ao símbolo do nacional-estatismo que, ao seu juízo, constituía um entrave ao desenvolvimento econômico e social do país:

A divisão histórica entre apoiadores e opositores do regime de 64, que de algum modo sobreviveu ao pacto da Aliança Democrática, também não vigora mais. Não polariza as forças políticas nem o eleitorado. As tentativas de restabelecer esse divisor de águas no processo eleitoral frustraram-se. [...] Eu acredito firmemente que o autoritarismo é uma página virada na história do Brasil. Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas – ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado Intervencionista. (CARDOSO, 1995)

O pensamento político de Fernando Henrique ecoava aqui tanto as formulações liberais radicais de Faoro, que tipicamente identificava os males que assolam a trajetória nacional na atuação de um Estado patrimonialista herdado da colonização, quanto suas próprias reflexões, desenvolvidas ao tempo em que atuava como sociólogo político em São Paulo, na USP e no CEBRAP. A despeito de sua linguagem marxista, seus trabalhos acadêmicos dos anos 1960 e 1970 denunciavam que a crença, presente no trabalhismo e no PCB, de que o nacional-estatismo poderia ser um meio de superação do autoritarismo e caminho para a democracia moderna e soberana, não passava de uma ilusão. O estatismo, ao contrário, era por ele condenado como responsável pela ausência de uma dinâmica social organizada a partir do interesse e, por conseguinte, da fraqueza da burguesia nacional e da precariedade do proletariado como organização (SCHWARZ, 1999).

Chegava assim ao supremo posto da República um intelectual que havia sido forte crítico da República de 1946 e, nessa condição, um dos maiores responsáveis pela divulgação de conceitos de enorme influência no debate público, como o de “populismo” (LIMA, 2015). Sua vitória eleitoral não caminhava em plena consonância, como, aliás, era de se esperar, com a obra teórica que o celebrou, fato compreensível tendo em vista as diferenças de conjuntura e posição ocupada pelo personagem. Permanecia, porém, o fundo do raciocínio segundo o qual o nacional-estatismo de que Vargas se fizera o símbolo supremo precisava ser superado por representar um verdadeiro anacronismo em tempos de globalização econômica (SALLUM JR., 1996).

p. 14). Seu projeto reformista buscava superar através dos mecanismos do mercado o tradicional protagonismo estatal da trajetória nacional brasileira, que via no Estado o meio de solucionar politicamente a ausência sociológica da nossa formação e logicamente recusava, com isso, aposta direta no mundo do *laissez-faire*. Do ponto de vista constitucional, o legado getulista encontrava expressão justamente em determinadas expressões da Carta de 1988. De fato, a opção pelo controle estatal de certos setores da economia e serviços essenciais, assim como o amplo protagonismo do Estado na condução da política econômica, exprimiam uma visão de país que, consagrada pela primeira vez na Constituição de 1934, passara relativamente incólume por todas as sucessoras (PILLATI, 2008).

A Presidência Fernando Henrique Cardoso investiu-se assim da tarefa de promover uma verdadeira cirurgia na Constituição, destinada a despi-la, o tanto quanto possível, de sua roupagem varguista. Para tanto, o PSDB uniu-se ao PFL, partido conservador que representava o transformismo da antiga ARENA, com cujo apoio conseguiu operar 35 Emendas Constitucionais destinadas a colocar o país “no trilho da modernidade”. De fato, o processo era todo o tempo justificado como necessário à adequação do país à realidade resultante da queda do socialismo real. Entretanto, Fernando Henrique Cardoso buscava manter distância dos argümentos produzidos pelo neoliberalismo de Hayek ou Mises, que ainda encontravam poucos adeptos no país. Ao contrário, construía sua imagem pública, ponto especialmente presente nos seus recém-publicados “Diários da Presidência”, próxima aos movimentos de “terceira via” que então empolgavam parte considerável da social-democracia internacional depois da queda do Muro de Berlim. Adotada por Bill Clinton, Tony Blair e Gerard Schroeder, e legitimada pela sociologia de Anthony Giddens, a “terceira via” encontrava na redução do intervencionismo estatal um meio de combater a estagnação econômica atravessada pelos Estados de Bem-Estar social desde a década de 1980. A companhia do PFL, porém, e a crescente adesão da ala direita do PSDB a postulados de economistas monetaristas acabavam por embaralhar o liberalismo social da “terceira via” com o neoliberalismo.

A tendência do PSDB de converter-se cada vez mais em um partido liberal mais arquetípico teve como fatores suplementares a crescente polarização que dali em diante a agremiação manteria com o Partido dos Trabalhadores, assim como a própria aproximação do petismo ao nacional-estatismo ao longo da década de 1990. De fato, conforme referido, o PT havia surgido nos anos 1970 sob o signo da ruptura com o passado e construindo sua identidade com idênticas críticas ao nacional-estatismo e à sua tradição sindical, rejeitada como “pelega” (VIANNA, 2006). Símbolo maior dessa postura havia sido a famosa declaração de Lula segundo a qual a Consolidação das

Leis do Trabalho seria o “AI-5 dos trabalhadores”. A condenação das grandes tradições da esquerda nacional, como o trabalhismo e o comunismo, se fazia sempre presente. Seus intelectuais acreditavam que a hegemonia deveria partir da sociedade e não do Estado, considerado uma esfera política autônoma e hipertrofiada, que há muito dominava a realidade nacional. Grande defensor da Constituinte exclusiva – a favor da qual atuou por meio da militância e de intelectuais como Florestan Fernandes, Raymundo Faoro, Francisco Weffort e Dalmo de Abreu Dallari –, o partido apresentou um projeto próprio de Constituição, da autoria de Fábio Konder Comparato. Durante a Constituinte, o PT votara muitas vezes próximo ao bloco progressista liderado por Mário Covas. Entretanto, nem mesmo o setor moderado do PT se mostrou satisfeito com o resultado final, acabando por concordar com sua ala radical de que se tratava de uma Constituinte burguesa (MEDEIROS, 2016). Como resultado, o partido absteve-se de subscrever o novo texto constitucional. Os confrontos políticos da década de 1990 trariam, entretanto, novas feições ao partido e à sua perspectiva acerca da Constituição. Para tanto, contribuiu a reformulação interna do PT, que assumiu uma face mais voltada ao jogo eleitoral, com a crescente hegemonia da Articulação na política partidária e a saída das correntes mais radicais, como a Convergência Socialista, que veio a dar origem ao PSTU. Da mesma forma, diante do reformismo liberal patrocinado pelo PSDB, o PT passou, uma vez na oposição, à condição de defensor do texto original da Constituição, reputado “progressista”, contra o ímpeto reformador do PSDB, atacado como “neoliberal”. Outrora crítico de certo entusiasmo estatista de certa esquerda, o PT agora surgia, pela imposição das disputas de conjuntura, como bastião contrário a uma ofensiva de franco caráter privatista.

Foi durante a Presidência de Fernando Henrique, portanto, marcado pela polarização política com o PT e sustentado pelo presidencialismo de coalizão – isto é, a repartição de ministérios e cargos na administração federal como meio de obtenção de maiorias sólidas –, que o regime constitucional de 1988 finalmente encontrou sua rotina. Ao longo desse período, marcado pela estabilização econômica e pelo avanço da agenda social, o debate político constitucional foi dominado pela discussão em torno do modo pelo qual os poderes públicos deveriam se relacionar. Em que pese às diferenças entre os respectivos campos, tanto a Ciência Política neoinstitucionalista quanto a Ciência Jurídica neoconstitucionalista encararam o texto constitucional com o mesmo ânimo de conferir-lhe efetividade e romper com os padrões predominantes de ordens constitucionais anteriores. A Ciência Política debateu a natureza positiva ou negativa do arranjo instituído entre os Poderes Executivo e Legislativo pelo presidencialismo de coalizão, ao passo que a Ciência Jurídica tratava de absorver a teoria do neoconstitucionalismo, entendida como uma filosofia e hermenêutica da

Constituição, responsável por nortear o processo de judicialização da política decorrente do desenho institucional da Carta de 1988, que conferira grande centralidade ao Judiciário e ao Ministério Público.

No campo da Ciência Política, a emergência do neoinstitucionalismo como paradigma analítico emergiu na década de 1990, depois que, com a instauração da democracia, os estudos relativos ao trânsito dos regimes autoritários para os liberais perderam centralidade (LIMONGI, ALMEIDA, FREITAS, 2015). Pelo menos duas grandes perspectivas despontaram no campo institucionalista na esteira do debate sobre o sistema de governo que marcara o plebiscito de 1993. Algumas marcantes análises sobre o sistema político consagrado pela Constituição retratavam-no como marcado pelos mesmos vícios que haviam levado à derrocada da República de 1946. Brazilianistas como Scott Mainwaring (1991, 1993) e Barry Ames (2003) viam na combinação entre presidencialismo, voto proporcional, lista aberta e federalismo uma fórmula explosiva, propensa a produzir uma ordem política instável e personalista (FIGUEIREDO & SANTOS, 2015). A falta de incentivos à construção de partidos ideologicamente estruturados, em virtude do caráter personalista da lista aberta, e à concentração de partidos, em decorrência de um sistema proporcional desprovido de cláusula de barreira, criaria grandes obstáculos à governabilidade presidencial e à estabilidade sistêmica. O sistema partidário também tenderia a girar em torno de interesses paroquiais, sem maior capacidade de debate e produção de consensos em torno de questões nacionais. Essa interpretação, fortemente crítica das escolhas relativas às instituições políticas efetuadas pelo legislador constituinte, foi desafiada por cientistas políticos nacionais. Nesse sentido, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1998) destacaram como as regras de funcionamento do Congresso Nacional, o poder de agenda da Presidência da República e as prerrogativas dos líderes partidários seriam elementos capazes de garantir a governabilidade. A produção das maiorias parlamentares indispensáveis à estabilidade decorreria do “grau de colaboração do Congresso e sua disposição em cooperar para a aprovação da agenda do governo”, bem como o manejo adequado dos “poderes legislativos presidenciais” (FIGUEIREDO & SANTOS, 2015, p. 204). A cena era assim completamente diferente daquela de 1946, quando o constituinte optara por um Executivo fraco como reação à ditadura do Estado Novo que a antecederia (FRANCO & PILLA, 1958; LIMONGI, 2008). Ao contrário, o Poder Executivo criado em 1988 passara a deter “poder de agenda” sobre o Congresso, graças ao considerável aumento de seus poderes legislativos herdados do regime militar. Em momento de fortes ataques à Constituição, a perspectiva contribuía para um olhar favorável à aposta na carta constitucional enquanto documento capaz de superar, sem radicais transformações, os entraves da sociedade brasileira.

O presidencialismo foi mantido e o plebiscito de 1993 jogou a pá de cal sobre a "opção parlamentarista". Da mesma forma, a legislação eleitoral não sofreu qualquer alteração significativa. O princípio proporcional e a lista aberta continuam a comandar o processo de transformação de votos em cadeiras legislativas. Por estas razões, os analistas insistem em afirmar que a base institucional que determina a lógica de funcionamento do sistema político não foi alterada e que, portanto, continua a ser a mesma do sistema criado em 1946. Sendo assim, dever-se-ia esperar um sistema com fortes tendências à inoperância, quando não à paralisia; um sistema político em que um presidente impotente e fraco se contraporía a um Legislativo povoado por uma miríade de partidos carentes de disciplina. No entanto, o quadro institucional da Constituição de 1988 está longe de reproduzir aquele experimento pelo país no passado. A carta de 1988 modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento. (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998, p. 82)

No campo do Direito, buscando legitimar o crescente papel do Poder Judiciário na cena política, ganhava destaque a difusão de novas doutrinas constitucionais, de caráter pós-positivista. A ciência jurídica progressista buscava se opor ao regime militar fazendo uma crítica do positivismo jurídico estatista brandido pelos conservadores pela via do marxismo e da apologia de um "direito achado na rua", isto é, de formas supostamente espontâneas de regulação autônoma do social. Nada disso, porém, conseguiu se impor como uma nova ordem jurídica de caráter progressista. O vazio foi sendo preenchido paulatinamente, ao longo da década de 1980, por juristas progressistas como Paulo Bonavides e José Afonso da Silva, que buscaram revitalizar a disciplina do direito constitucional recorrendo ao repertório do novo constitucionalismo que se desenvolvera na Europa depois da Segunda Guerra Mundial (BONAVIDES, 1991; SILVA, 2009). Extraído da experiência italiana, portuguesa e espanhola, esse novo constitucionalismo recomendava a elaboração de constituições programáticas ou "dirigentes", capazes de constringer os governantes e legisladores a seguirem firmes diretrizes de caráter progressista. Ele era também marcado por uma hermenêutica jurídica que reconhecia o caráter relativamente indeterminado da norma jurídica e atribuía ao juiz papel de relevo na efetividade das normas e princípios constitucionais. Ao longo da década de 1990, aquela orientação sofreu a inflexão decorrente do desaparecimento do socialismo real; da recepção do neoconstitucionalismo alemão, que inspirara originalmente os anteriores, por meio de autores como Konrad Hesse, Peter Häberle e Friedrich Müller; e, por fim, do grande impacto exercido pelas teorias da justiça norte-americana de liberais igualitários como Ronald Dworkin e John Rawls. Corrente teórica múltipla, relacionada aos impactos das Constituições do pós-1945

(CARBONELL, 2007) e caracterizada pela renovada valorização da dimensão valorativa na interpretação do direito.

A nova configuração “neoconstitucionalista” encontrou sua expressão arquetípica a partir da década de 1990 na obra publicada pelo jurista fluminense Luís Roberto Barroso, que veio a se tornar o mais prestigioso constitucionalista brasileiro desde Rui Barbosa. Contra o que julgava ser uma história de permanente inefetividade constitucional, marcada por falsas promessas de liberalismo e democracia feitas por elites insinceras, Barroso cedo apostou em um bem-sucedido projeto de revitalização da disciplina de direito constitucional, emancipando-a das ciências sociais e convertendo-o em instrumento prático voltado para, por intermédio da jurisdição constitucional, promover a concretização dos direitos humanos e da democracia liberal (LYNCH & MENDONÇA, 2017). Essa revitalização passava pelo que foi chamado inicialmente de *doutrina da efetividade da Constituição*, depois incorporado ou alargado pela recepção do neoconstitucionalismo. A nova hermenêutica passou a tratar princípios constitucionais como regras e, devido aos seus enunciados relativamente vagos, autorizaria o juiz a interpretá-los com discricionariedade ampla em certos e determinados casos, a fim de concretizá-los, orientado por valores políticos éticos e comunitários. O advento da ordem de 1988 é visto por Barroso como um marco decisivo: desde então, o direito constitucional passou a ser levado a sério, com os operadores jurídicos passando a se preocupar com a efetividade de seus preceitos:

O debate acerca da força normativa da Constituição só chegou ao Brasil, de maneira consistente, ao longo da década de 80, tendo enfrentado as resistências previsíveis. Além das complexidades inerentes à concretização de qualquer ordem jurídica, padecia o país de patologias crônicas, ligadas ao autoritarismo e à insinceridade constitucional. Não é surpresa, portanto, que as Constituições tivessem sido, até então, repositórios de promessas vagas e de exortações ao legislador infraconstitucional, sem aplicabilidade direta e imediata. Coube à Constituição de 1988, bem como à doutrina e à jurisprudência que se produziram a partir de sua promulgação, o mérito elevado de romper com a posição mais retrógrada. (BARROSO, 2005, p. 6)

Distintamente do cenário europeu, onde a teoria neoconstitucional surge em compasso com um fortalecimento dos estudos de história do direito, no Brasil a corrente constrói uma perspectiva crítica ante nosso passado político-jurídico, lido pela chave da ausência. O olhar para a efetividade seria, desse modo, ainda mais urgente e impactante no cenário brasileiro, tendo-se em vista o caráter limitado das nossas experiências constitucionais. A doutrina não se constrói, todavia, como um elogio irrestrito à

Constituição recém-redigida, mas sim como uma maneira de lhe conferir concretude, impedindo sua reincidência nas mazelas da nossa formação nacional. Partindo das interpretações anti-iberistas do Brasil, elaboradas por autores como Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda e Roberto da Matta, Barroso identifica no patrimonialismo, no estatismo, na falta de ética, na impunidade dos ricos e na desigualdade perante a lei as causas do retardo civilizacional brasileiro (BARROSO, 2014; LIMA, CHALOUB, 2018). Assim, a despeito de seu caráter inequivocamente democrático e garantidor dos direitos humanos, especialmente o das minorias, a Constituição não deixaria de albergar dispositivos que prejudicavam a construção de uma ordem mais livre, justa e igualitária, em contrariedade manifesta com seus próprios princípios:

A Carta de 1988, como já consignado, tem a virtude suprema de simbolizar a travessia democrática brasileira e de ter contribuído decisivamente para a consolidação do mais longo período de estabilidade política da história do país. Não é pouco. Mas não se trata, por suposto, da Constituição da nossa maturidade institucional. É a Constituição das nossas circunstâncias. Por vício e por virtude, seu texto final expressa uma heterogênea mistura de interesses legítimos de trabalhadores, classes econômicas e categorias funcionais, cumulados com paternalismos, reservas de mercado e privilégios corporativos. A euforia constituinte – saudável e inevitável após tantos anos de exclusão da sociedade civil – levou a uma Carta que, mais do que que analítica, é prolixa e corporativa. (BARROSO, 2006, p. 20)

Na visão de Barroso, caberia à comunidade jurídica superar parte dos problemas da Constituição pelos modernos avanços da teoria do direito, no caso o pós-positivismo representado pelo neoconstitucionalismo. Barroso aposta assim na possibilidade de se promover avanços significativos por intermédio da judicialização da política, isto é, pela assunção progressiva, por parte do Judiciário, de funções tradicionalmente relacionadas ao Executivo e ao Legislativo (TATE & VALLINDER, 1995, p. 5). A necessidade de lutar pela efetividade dos princípios constitucionais imporia o protagonismo às elites jurídicas, capazes de fazê-los prevalecer contra leis ordinárias que preservariam privilégios, inclusive políticos, através de um ativismo judiciário bem temperado: “O ativismo judiciário legitimamente exercido deve procurar extrair o máximo das potencialidades do texto constitucional, inclusive e especialmente construindo regras específicas de conduta a partir de enunciados vagos”. Fazia-se assim o elogio do *judicialismo*, exercido com prudência e moderação (BARROSO, 2006, p. 11).

A aposta em uma judicialização da política norteadas por juízes esclarecidos e acionadas por promotores e advogados civicamente mobilizados, como fórmula de fortale-

cimento da democracia, foi endossada por parte significativa dos sociólogos do direito na virada do século, entre os quais Luiz Werneck Vianna. Baseada em uma soberania que deveria ser apreendida em termos complexos, à maneira de Rosanvallon, Werneck alegava que a democracia contemporânea não estava mais encerrada nos estreitos limites eleitorais e que a Constituição de 1988 apostara em um desenho institucional verdadeiramente revolucionário na parte concernente aos órgãos essenciais da Justiça. Ao conferir uma representação funcional ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, a Constituição teria alargado as bases da democracia, tornando-a mais participativa: “A sociedade não está mais vinculada ao Estado e à sua interpretação dos ideais civilizatórios, mas aos princípios e direitos fundamentais declarados pelo constituinte como a expressão da vontade geral, passíveis de concretização por parte da cidadania pela via do direito, suas instituições e procedimentos” (VIANNA, 2008, p. 101). Da mesma forma, a centralidade adquirida pelo Judiciário em geral, e pelo Supremo Tribunal Federal em especial, era saudada como positiva e saudável. Ela representava o primado da vontade do poder constituinte sobre as limitações intrínsecas de um poder constituído, ou seja, o Legislativo, de resto em processo de esvaziamento no mundo inteiro. Nessa chave, haveria uma relação de complementariedade democrática entre os dois tipos de representação, o eleitoral e o funcional. Mas Werneck advertia: “Que aqueles que ocupam posições de comando nas instituições da democracia representativa saibam compreender os caminhos da convergência e da ação complementar com os atores e instituições da representação funcional, e vice-versa” (VIANNA, 2002, p. 484).

Próximas pela busca da efetividade no recém-aprovado texto constitucional, as vertentes do neoconstitucionalismo e do neoinstitucionalismo, acima expostas, estavam atravessadas por enormes diferenças de pressupostos e objetivos. Enquanto o neoconstitucionalismo tinha por centro a questão dos valores na análise do mundo social e apontava para um conhecimento que se faz intervenção, o neoinstitucionalismo cultivava postura mais próxima à neutralidade axiológica weberiana, declaradamente preocupado com a descrição de fenômenos sociais. As dissonâncias não impediram, entretanto, que nos campos acadêmicos da Ciência Política e do Direito as correntes teóricas tivessem papel estrutural semelhante, extremamente relevantes para construir um discurso de efetividade em relação à Constituição em seu momento de consolidação. Com tons diversos, as narrativas mais centradas na ruptura do que na continuidade permitiram vislumbrar possibilidades da carta constitucional não vistas pelos segmentos mais radicalmente refratários ao seu conteúdo. Se o neoconstitucionalismo assumiu um olhar mais crítico em relação ao texto constitucional, não resta dúvida de que compartilhou com o neoinstitucionalismo a visão de que, mesmo com limites, a nova ordem constitucional possuía os necessários fundamentos para sua conservação.

Típicos produtos de uma academia mais institucionalizada e, portanto, menos porosa e participante nas dinâmicas institucionalmente políticas, as correntes pautaram o modo de perceber os caminhos do novo experimento constitucional no mundo universitário, mas também influíram, sem dúvida, no modo de consolidação do texto constitucional e de ação dos atores frente aos seus caminhos.

### 3. O COLAPSO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO, A REVOLUÇÃO JUDICIARISTA E O RETORNO DO CONSERVADORISMO: ASPECTOS DA ATUAL CRISE CONSTITUCIONAL (2013-2017)

A convivência entre uma ciência política neoinstitucionalista, que enaltecia os benefícios do presidencialismo de coalizão, tal como praticado durante os 20 anos de estabilidade do regime democrático, e uma ciência jurídica neoconstitucionalista, entusiasta da judicialização da política e de um certo ativismo judiciário na busca pela efetividade dos direitos humanos, permitiu durante cerca de 15 anos uma relativa harmonia entre os três Poderes. Foi um círculo virtuoso que, especialmente a partir de 2002, favoreceu grandemente o avanço da agenda social brasileira, sobretudo em matéria de defesa dos direitos sociais e das minorias. A partir de certa altura, porém, os pratos da balança começaram a se desequilibrar.

De um lado, o presidencialismo de coalizão começou a ser questionado e, com ele, o grosso da classe política, identificada com o Congresso Nacional. Em decorrência, a legitimidade do modelo que sustentava as relações entre Executivo e Judiciário começou a erodir. Entre as causas, podem ser mencionadas a percepção cada vez mais difusa, reforçada por ação agressiva da mídia, de que o fisiologismo puro e simples se tornara a moeda de troca básica para angariar maiorias legislativas, havendo mesmo partidos especializados em vender apoio, sobretudo o PMDB (NOBRE, 2013) e a crescente fragmentação partidária sem correlata diversidade ideológica que o justificasse, levantando suspeitas sobre a criação das chamadas “siglas de aluguel”. Por fim, generalizou-se a crença de que as maiorias legislativas passaram a ser montadas a partir do emprego puro e simples da corrupção, com recursos governamentais financiando ilegalmente a eleição de aliados, através da triangulação de empreiteiras contratadas por meio de licitações fraudulentas. Embora reconhecida por todos, a necessidade de uma reforma política capaz de coibir a degradação do sistema não encontrava verdadeiros interessados, fosse porque o estado de dispersão de poder e de fragilização eleitoral favorecia a construção de maiorias parlamentares pelo governo federal de orientação progressista (SANTOS & SZWAKO, 2017, p. 54), fosse porque os congressistas já se haviam habituado a um estado de coisas julgado cômodo. Assim, durante as celebrações dos 20 anos da Constituição (2008), enquanto a ascensão política dos

juízes e dos promotores era reconhecida e mesmo saudada por toda a literatura e pelo grande público, Bruno Wanderley Reis chamava a atenção para o fato de que o Poder Legislativo corria “o sério risco de vir a ser considerado o ‘patinho feio’” da efeméride:

Receio que, nos últimos tempos, a banalização da ideia de que os políticos são um amontoado de bandidos tenha chegado a um ponto que arrisca comprometer gravemente a autoridade do sistema. [...] Se nos habituarmos à rotinização de práticas pouco justificáveis perante a opinião pública, então tenderá a disseminar-se no público a opinião de que o *modus operandi* do sistema político é vil – e com tanto mais força quanto mais a estabilidade do sistema vier a depender em alguma medida dessas práticas. (REIS, 2008, p. 58 e 75)

Por outro lado, a ascensão do neoconstitucionalismo, a judicialização da política e o ativismo judiciário começaram a ser vistos como soluções ou compensações para a crescente perda de centralidade do Legislativo, em decorrência de uma decadência geral da representação tradicional pela via dos partidos no mundo e, no Brasil, pela degeneração do presidencialismo de coalizão em pura e simples cooptação. Era o que sugeria Renato Lessa quando, em texto no qual apontava os limites da abordagem neoconstitucionalista, sustentava ser preciso reconhecer a positividade da “preeminência do Judiciário e do Direito Constitucional como dimensões nas quais estão fixados os objetivos e os valores substantivos da sociedade brasileira”. E concluía: “Com executivos fortemente personalizados e tribunais políticos, *pero* apartidários, a vida dos partidos e da representação parece seguir o caminho da coadjuvância, senão o da irrelevância progressiva” (LESSA, 2008, p. 384 e 390). Era semelhante diagnóstico, aliás, que, no campo do direito, instava Luís Roberto Barroso a sublinhar a importância do ativismo judiciário, com o intuito de suplementar a deficiência legislativa. Já em 2012 ele defendia a necessidade de que o Judiciário ocupasse os vazios deixados por um Legislativo que “passa por uma crise de funcionalidade e representatividade. Nesse vácuo de poder, fruto da dificuldade de o Congresso Nacional formar maiorias consistentes e legislar, a Corte Suprema tem produzido decisões que podem ser reputadas ativistas” (BARROSO, 2012). O atraso do país e a necessidade de colocá-lo no caminho da civilização contra suas mazelas históricas requeriam atualmente um amplo conjunto de reformas que emancipassem o mercado e a sociedade civil do estatismo; acabassem com a impunidade dos ricos e dos políticos; reduzissem as desigualdades raciais, sociais e de gênero; introduzissem o semipresidencialismo, o voto distrital misto e acabassem com as coligações nas eleições proporcionais (BARROSO, 2015a). Passando da advocacia para a condição de juiz constitucional, no ano seguinte, diante do vazio

de um Congresso desmoralizado, Barroso passou a defender de modo mais claro que o Supremo Tribunal agisse de maneira a suprir seu déficit de legitimidade, transformando-se no agente privilegiado da revolução regeneradora ou modernizadora:

Para além do papel puramente representativo, supremas cortes desempenham o papel de vanguarda iluminista, encarregada de empurrar a história quando ela emperra. Trata-se de uma competência perigosa [...] Mas, às vezes, trata-se de papel imprescindível. (BARROSO, 2015b)

O emprego generalizado da corrupção, denunciado durante as Jornadas de 2013 e pela Operação Lava Jato, criou o ambiente propício para que muitos daqueles operadores jurídicos, já habituados a interferir nas políticas públicas devido à crescente judicialização da política desde a década de 1990, se investissem afinal da condição de uma vanguarda destinada a refundar a República com base nos princípios constitucionais republicanos e democráticos, através da investigação e prisão dos próceres do regime. Como seria de se esperar, a difusão da doutrina neoconstitucionalista ou, pelo menos, de uma certa interpretação dela, obteve entusiástica repercussão dentro das corporações judiciárias. Elas viram, no arsenal teórico e hermenêutico propiciado pelo chamado *neoconstitucionalismo*, manuseado por um Judiciário, um Ministério Público e uma Polícia Federal fortalecidos e autonomizados como corporações, a possibilidade de fazerem política por outros meios, a título de “concretizarem os valores e princípios constitucionais”. Em outras palavras, acabara o ciclo virtuoso de convivência entre neoinstitucionalismo e neoconstitucionalismo. Tendo crescido como modelos apartados de interpretação da ordem constitucional, o colapso do presidencialismo de coalizão acarretou *ipso facto* a ocupação de seu espaço tornado vazio de poder pelo judicialismo, isto é, pelo ativismo judiciário. É verdade que a virada hermenêutica neoconstitucionalista foi um movimento mais geral, bem como a ascensão do poder Judiciário como corporação encarregada de garantir os direitos humanos e a democracia liberal, fenômeno que na Alemanha e nos Estados Unidos teria adquirido caráter exemplar. Esquece-se, porém, de que na Alemanha os juízes constitucionais não passam de 16, e que nos Estados Unidos, embora todos os juízes tenham, diversamente, competência para exercer a jurisdição constitucional, a Constituição vigente é bastante enxuta, envolvendo pouco mais de 40 comandos. No Brasil, a vigência de uma Constituição detalhista, de centenas de princípios constitucionais e milhares de comandos, cuja concretização foi atribuída pelo neoconstitucionalismo a 16 mil juízes, tornados virtualmente livres de qualquer controle político, criou uma situação verdadeiramente revolucionária. Cada qual se viu potencialmente investido de poder

político implícito para, conforme o próprio entendimento, promover a “purificação” do regime em sentido liberal e republicano. Daí o terremoto provocado pela “revolução judiciarista” que tem marcado desde 2014 a vida política.

Por outro lado, o conservadorismo ressurgiu com força depois de quase 30 anos de marginalização forçada pelo consenso progressista forjado ao fim do regime militar. A longa hegemonia da esquerda no poder federal, com sua orientação socialista nacionalista, de corte estatista e suas políticas redistributivas e de gênero, seguidas por uma profunda crise econômica, criaram as condições necessárias. Os conservadores se revelam perfeitamente adaptados ao contexto de uma sociedade de massas. Apresentam-se de forma erudita para os eruditos, e de forma polêmica e desabusada para a massa, alcançando um público que as gerações conservadoras anteriores jamais teriam sonhado ou desejado alcançar (CHALOUB & PERLATTO, 2016). Na prática, o conservadorismo se pauta pela oposição à pauta progressista, responsável pelo avanço social dos últimos anos, pelo retorno aos valores tradicionais familiares e pela apologia da repressão como meio de coibir a criminalidade, unindo-se aos libertários, ou liberais de direita, os quais têm por valor mais apreciado o direito de propriedade e se veem desejosos de um Estado mínimo, capaz de garantir autonomia ao mercado. A aliança conservadora-libertária, representada no Congresso Nacional pelo consórcio das bancadas dos três “B” (bala, bíblia e boi), passou a dar sustentação ao governo Michel Temer contra os ataques judiciaristas que buscavam apeá-lo do poder. Em troca, o governo passou a lhe apoiar as demandas para aguentar até as eleições de 2018 – que passam, naturalmente, por mais emendas constitucionais em sentido economicamente liberalizante.

Do ponto de vista constitucional, o que se pode dizer da cena recente é que, na medida em que o Poder Judiciário foi empregado para derrubar Dilma Rousseff e tentar derrubar Michel Temer, têm surgido tanto à direita como à esquerda críticas e protestos contra o ativismo judiciário. Em outras palavras, do ponto de vista intelectual, a perseguição da classe política reputada corrompida pelo judiciarismo de orientação liberal está gerando aquilo que até outro dia se julgava inimaginável: uma reação antijudiciarista. Senado e Câmara passaram a desrespeitar abertamente decisões do STF relativas aos seus membros acusados de corrupção, sob a alegação de serem inconstitucionais. A bancada evangélica passou a intimidar o Supremo com projetos destinados a submeter a referendo do Congresso suas decisões “iluministas” relativas a costumes, como o aborto ou o casamento gay, ou que confirmam às igrejas legitimidade processual de questionar judicialmente suas decisões<sup>1</sup>. No próprio STF, Gilmar Men-

1 Conforme notícia disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/brasil/2015-07-15/bancada-evangelica-tenta-dar-as-igrejas-poder-de-questionar-supremo.html>>. Acesso em: 1 de maio de 2018.

des e Alexandre de Moraes, estimulados por Temer, assumiram abertamente a posição conservadora, condenando a atuação do Ministério Público e revertendo ordens de prisão contra empresários e políticos. Passaram a brandir argumentos típicos de razão de Estado para manter o *status quo*, que prioriza a ordem, presente na estabilidade política e econômica, e defendem o recuo do STF em decisões pretéritas tomadas sob a inspiração de Barroso para combater a impunidade dos políticos, como a restrição do foro privilegiado e a execução automática da sentença criminal depois da segunda instância. Por fim, juristas conservadores começaram a publicar artigos nos quais, resgatando argumentação do *establishment* oligárquico da República Velha (1889-1930), negam, pura e simplesmente, a supremacia da Corte Constitucional em matéria de interpretação da Constituição, em nome do princípio da separação de poderes. Executivo e Legislativo seriam livres para cumprir ou não decisões a seu respeito tomadas pelo Judiciário (NUNES & NÓBREGA, 2017). Mas, também à esquerda, cientistas políticos têm criticado fortemente o judicialismo, isto é, o ativismo judiciário, a partir de um ponto de vista “democratista”, que reserva a legitimidade democrática apenas para as instituições eletivas:

O giro da *accountability* na democracia brasileira favoreceu o surgimento de inovações institucionais no sistema judicial, propiciando uma espécie de pretorianismo jurídico. Este, por sua vez, desembocou em um cenário de criminalização da atividade política que coloca em risco a democracia brasileira. (AVRITZER & MARONA, 2017, p. 362)

Em síntese, o avanço do judicialismo liberal a título de combater a corrupção, causando severas baixas no *establishment* político, gerou forte reação dos setores por ele prejudicados tanto à direita, com os conservadores, como à esquerda, por parte dos socialistas. Submetida a um estresse inédito, devido à imensa crise política, social e econômica do regime, a Constituição de 1988 tem sofrido fortes abalos em sua legitimidade, que apontam no claro sentido de uma “crise constitucional”. Vozes aqui e ali reclamam sua substituição por um novo texto constitucional, amparadas nas antigas acusações que desde o nascedouro se lhe fizeram, há 30 anos já. A narrativa ganhou corpo na pena de economistas liberais, como Samuel Pessoa (2015), pródigos em afirmações de que a atual Constituição não seria compatível com os modernos padrões econômicos. Pessoa e outros intelectuais, como Marcos Lisboa e Gustavo Franco, atualizavam, nos mais diversos rincões da imprensa, a crítica de liberais, como Roberto Campos, no período subsequente à formulação da Carta Constitucional. O discurso se alastrou, como de costume, nos arraiais conservadores, hoje fortalecidos. Editorial do jornal *O Estado de São Paulo*, na sugestiva data de 31 de março de 2017, enunciava:

A Constituição de 1988 já cumpriu suas funções, e a principal delas foi servir de lastro para a consolidação do processo democrático que então se iniciava. Vencida essa etapa, é hora de pensar e desenhar uma nova Constituição, realista e funcional, resultado de uma sociedade madura, que se deu conta de que a explicitação de direitos no papel nada é, se tais direitos não tiverem como ser exercidos na prática. O desafio que se impõe agora é o de formular um marco jurídico adequado aos tempos atuais. (O ESTADO DE SÃO PAULO, editorial 31 de março 2017)

Pouco depois, em um “Manifesto à Nação”, publicado pelos juristas Modesto Carvalhosa, Flávio Bierrenbach e José Carlos Dias, a 9 de abril de 2017, seus subscritores proclamavam a necessidade de uma nova Constituição, a ser escrita por uma nova Constituinte originária e independente dos partidos políticos existentes. Segundo seus subscritores,

[...] os constantes escândalos comprovam a inviabilidade do vigente sistema político-constitucional. Ele representa um modelo obsoleto, oligarca, intervencionista, cartorial, corporativista e anti-isonômico, que concede supersalários, foros privilegiados e muitos outros benefícios a um pequeno grupo de agentes públicos e políticos, enquanto o resto da população não tem meios para superar a ineficiência do Estado e exercer seus direitos mais básicos. (CARVALHOSA, BIERRENBACH, DIAS, 2017)

A medida recebeu feição acadêmica pelo endosso que lhe deu em seguida o sociólogo político Simon Schwartzman, de orientação conhecidamente liberal:

Constituições não se trocam toda hora. Isto acontece quando existem grandes rupturas políticas e institucionais, depois de uma guerra ou uma revolução, e as novas constituições acabam sempre refletindo, de alguma maneira, os valores e as correntes de ideias que predominam em seu momento. Não passamos por nenhuma guerra ou revolução, mas por um terremoto suficientemente profundo para justificar que a proposta seja discutida com a profundidade que merece. (SCHWARTZMAN, 2017)

## CONCLUSÃO

Não há dúvida sobre o lugar central da Constituição no cenário imediatamente posterior a sua confecção. Entre críticos e apóstolos, a questão passava pela disputa em torno da interpretação e, sobretudo, das supostamente necessárias modificações que a conjuntura impunha ao texto constitucional. A conjuntura mais recente deu outras roupagens a esse embate, mas continua a transcorrer em uma política fortemente

“constitucionalizada”, onde a principais lutas políticas desaguam no terreno construído pela Carta de 1988. Como novidades, um ainda maior protagonismo do Judiciário e o crescente fortalecimento de autores que não buscam reformar, mas apostam radicalmente na substituição da atual Constituição. Por um lado, Constituição nunca foi tão reivindicada como instrumento de legitimação pelos que a tomam – caso de alguns juízes e membros do Ministério Público – como fundamento das suas respectivas ações políticas. Por outro lado, nem nos momentos de forte ataque da Presidência da República, ao longo do governo Sarney, ou durante a onda reformista da década de 1990, nos governos Collor e Fernando Henrique, tantas e tão enfáticas vezes se levantaram para defender a plena caducidade do texto constitucional, tema levantado por muitos grupos à direita e alguns à esquerda. O ataque coligado ao judicialismo, oriundo dos setores da esquerda e da direita, identificados com o *establishment* por ele atacado, embora possa surtir efeitos salutares no sentido de conter seus excessos, podem também resultar em grande prejuízo da causa progressista em tempos de ascensão conservadora, que no limite podem levar ao fim da atual ordem constitucional. Reconstruir as disputas em torno do sentido da Constituição, dos seus procedimentos e das suas relações com o passado é também demonstrar o caráter plural da mesma, como fruto de embates marcados e naturais em um longo, e intrincado, processo de transição democrática como o nosso. Ao retomar as querelas do mundo da política e da academia, joga-se também luz, de certo modo, para aspectos pouco percebidos do texto e da realidade constitucional, apontando caminhos pelos quais a Constituição possa ser interpretada em tempos difíceis como os atuais.

#### REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luis. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988, v. 1.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ARAÚJO, Cícero. O processo constituinte brasileiro, a transição e o poder constituinte. *Revista Lua Nova*, n. 83, São Paulo, 2013.
- AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira. *Dados* [on-line]. 2017, v. 60, n. 2, p. 359-393.
- BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, 240, p. 1-42, 2005.
- \_\_\_\_\_. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2006 [1984].
- \_\_\_\_\_. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro*, n. 21, 2012.

- \_\_\_\_\_. Estado, sociedade e direito: diagnósticos e propostas para o Brasil. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/discurso-barroso-conferencia-oab.pdf>>. \_\_\_\_\_. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, número especial, 2015a.
- \_\_\_\_\_. *Reforma política no Brasil: os consensos possíveis e o caminho do meio*. 2015b. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/reforma-politica-harvard-ministro-luis.pdf>>. Acesso em: 15 de maio de 2016.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1991.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991.
- CAMPOS, Roberto. Razões da urgente reforma constitucional. In: MERCADANTE, Paulo (Org.). *Constituição de 1988: o avanço do retrocesso*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1990.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Lisboa: Almedina, 1997.
- CARBONELL, Miguel. *Teoría del neoconstitucionalismo*. Madrid: Trotta, 2007.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Discurso de despedida do Senado Federal: filosofia e diretrizes de governo*. Brasília: Presidência da República, 1995.
- CARVALHOSA, Modesto; BIERRENBACH, Flávio; DIAS, José Carlos. *Manifesto à Nação*. 2017. Disponível em: <<http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,manifesto-a-nacao,70001732061>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.
- CERQUEIRA, Marcelo. *A Constituição na História: origem e reforma*. Rio de Janeiro: Revan, 1993.
- CITTADINNO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.
- CHALOUB, Jorge Gomes de Souza. *O liberalismo entre o espírito e a espada: a UDN e a república de 1946*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- CHALOUB, Jorge; PERLATTO, Fernando. Intelectuais da “nova direita” brasileira: ideias, retórica e prática política. *Insight Inteligência*. Rio de Janeiro, n. 72. jan./mar. 2016.
- COSTA, Tarcísio. O debate constituinte: uma linguagem democrática? *Revista Lua Nova*, n. 88, São Paulo, 2013.
- COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21 (61), p. 41-62, 2006.
- COVAS, Mário. *Discurso 28 de junho de 1989*. Disponível em: <<http://tucano.org.br/historia/choque-do-capitalismo>>. Acesso em: 10 de março de 2018.
- FAORO, Raymundo. *A democracia traída: entrevistas*. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2008.
- \_\_\_\_\_. Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada. *República Inacabada*. São Paulo: Globo, 2003.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Globo Livros, 2006.
- \_\_\_\_\_. A Constituição como projeto político. *Tempo soc.*, v. 1, n. 1, jan./jun. 1989, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. *A constituição inacabada: vias históricas e significado político*. São Paulo: Estação Liberdade, 1989b.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1972.
- \_\_\_\_\_. *O anteprojecto dos notáveis*. São Paulo: Saraiva, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FIGUEIREDO, Argelina; SANTOS, Fabiano. Estudos Legislativos no Brasil. In: AVRITZER, L.; MILANI, C.; BRAGA, M. S. *A ciência política no Brasil: 1960-2015*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo; CAMARGO, Aspásia (Orgs.). *O Intelectual e o Político – Encontros com Afonso Arinos*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: José Olympio, 1958.
- KINZO, Maria d’Alva. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB 1966/79*. São Paulo: Vértice, 1988.

- LAMOUNIER, Bolívar. A questão institucional brasileira. In: NOHLEN, D. (Org.). *Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.
- LATTMAN-WELTMAN, Fernando. *A Política Domesticada: Afonso Arinos e o colapso da democracia em 1964*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.
- LESSA, Renato. A Constituição de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2008, v. 1, p. 363-395.
- LIMA, Pedro Luiz. *As desventuras do marxismo: Fernando Henrique Cardoso, antagonismo e reconciliação (1955-1968)*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- LIMA, Pedro Luiz; CHALOUB, Jorge. *Os juristas políticos e suas convicções: para uma anatomia do componente jurídico do golpe de 2016 no Brasil*. Aprovado para publicação *Revista de Ciências Sociais*, mar. 2018.
- LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. 1. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2008, v. 1, p. 23-56.
- LIMONGI, Fernando; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares; FREITAS, Andrea. Da sociologia política ao (neo)institucionalismo: 30 anos que mudaram a Ciência Política no Brasil. In: AVRITZER, L.; MILANI, C.; BRAGA, M. S. *A ciência política no Brasil: 1960-2015*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, p. 81-106, São Paulo, 1998.
- LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *A Carta da Democracia: como foi feita a Constituição de 1988*. São Paulo: Editora da Cultura, 2013.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. Conservadorismo caledoscópico: Edmund Burke e o pensamento político do Brasil oitocentista. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 100, p. 313-362, 2017.
- LYNCH, Christian Edward Cyril; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade. *Rev. Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 974-1007, 2017.
- MACEDO, Ubiratan Borges de. Os princípios fundamentais da Constituição de 1988. In: MERCADANTE, Paulo (Org.). *Constituição de 1988: o avanço do retrocesso*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1990.
- MAINWARING, Scott. Politicians, parties and electoral systems: Brazil in a comparative perspective. *Comparative Politics*, 24 I, 1991.
- \_\_\_\_\_. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, 1993.
- MEDEIROS, Francisco Josué. *Para além do lulismo: O fazer-se do petismo na política brasileira (1980-2016)*. Tese (Doutorado) – IESP-UERJ, 2016.
- MONTENEGRO, Darlan. *O Averso do Príncipe: Programa e organização na origem do Partido dos Trabalhadores*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2009.
- NEVES, Tancredo. Perfis parlamentares. In: NEVES, Lucília (Org.). Brasília: Senado, 2010.
- NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: Da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- NUNES, Jorge Amaury; NÓBREGA, Guilherme Pupe. *Separação de poderes: o Judiciário fala por último?* 2017. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/ProcessoeProcedimento/106,MI268246,31047-Separacao+de+Poderes+O+Judiciario+fala+por+ultimo?>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. Editorial de 31 de março de 2017.
- PESSOA, Samuel. A Crise Atual. *Novos Estudos Cebrap*, 102, jul. 2015, p. 9-14.

- PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.
- PSDB. Manifesto de Fundação. 1988. Disponível em: <[http://www.psd.org.br/sc/files/2014/06/manifesto\\_250688.pdf](http://www.psd.org.br/sc/files/2014/06/manifesto_250688.pdf)>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.
- REALE, Miguel. *Da Revolução à democracia*. 2. ed. São Paulo: Editora Convívio, 1977.
- \_\_\_\_\_. A ordem econômica liberal na Constituição de 1988. In: MERCADANTE, Paulo (Org.). *Constituição de 1988: o avanço do retrocesso*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1990.
- REIS, Bruno Wanderley. Sistema eleitoral e financiamento de campanhas no Brasil: desventuras do Poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. 1. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2008.
- ROCHA, Antonio Sergio. *Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização*. Revista Lua Nova, n. 88, São Paulo, 2013.
- ROMANO, Roberto (2017). *A Constituição Federal de 1988 teria sido produto de um golpe, afirma professor*. 2017. Disponível em: <<https://professormedina.com/2013/11/07/constituicao-federal-de-1988-resultado-de-um-golpe-de-estado-afirma-professor/>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.
- SALLUM JR., Brasília. *Labirintos: dos gerais à Nova República*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS, Fabiano; SZWAKO, José. Impasses políticos e institucionais no cenário atual. In: BOTELHO, André; STARLING, Heloísa (Orgs.). *República e democracia: impasses do Brasil contemporâneo*. Belo Horizonte: UFMG, 2017.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. A “pós-revolução” brasileira. In: JAGUARIBE, H. et al. *Brasil: sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Regresso: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Rio de Janeiro: Opera Nostra, 1994.
- SCHWARZ, Roberto. Um seminário de Marx. In: \_\_\_\_\_. *Sequências brasileiras*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SCHWARTZMAN, Simon. *A crise brasileira e a Constituição*. 2017. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=5706&lang=pt-br>>. Acesso em: 14 de março de 2018.
- SECCO, Lincoln. *História do PT*. São Paulo: Ateliê, 2011.
- SENTO SÉ, João Trajano. *Brizolismo: estetização da política e carisma*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- SIMONSEN, Mario Henrique. A monarquia é a melhor opção para o país. *Revista Exame*, edição de 6 de janeiro de 1993.
- SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. *The global expansion of Judicial Power*. Nova York, New York University Press, 1995.
- VIANNA, Luiz Werneck. Os intelectuais da tradição e a modernidade: os juristas-políticos da OAB. In: \_\_\_\_\_. *Travessia: da abertura à Constituinte*. Rio de Janeiro: Livraria Taurus, 1986.
- \_\_\_\_\_. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Esquerda democrática e tradição republicana: estudos de conjuntura sobre a era FHC-Lula*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.
- \_\_\_\_\_. O terceiro poder na Carta de 1988. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. 1. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2008, p. 23-56.
- WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.



## Participação social no Brasil: trajetória, crise e perspectivas

*Cláudia Feres Faria (DCP-UFMG)*

*Luciana Tatagiba (IFCH-UNICAMP)*

### INTRODUÇÃO

A literatura sobre a participação social no Brasil voltou-se, ao longo dos anos 1990, predominantemente para a análise dos processos e resultados da sua institucionalização, refletindo as mudanças no contexto político ensejadas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

As mobilizações em torno do processo constituinte favoreceram a nacionalização de vários movimentos e a estruturação de suas pautas, permitindo qualificar suas demandas e dotá-las de sentido fortemente propositivo. Esse processo ganhou tradução legal na CF/1988, que, por sua vez, abriu espaços para experiências inovadoras de gestão no plano local, principalmente sob prefeituras progressistas, que fecundaram a imaginação política no sentido da proposição de novos arranjos na relação entre sociedade civil, Estado e políticas públicas.

Na academia, o período pós-Constituinte foi marcado por uma qualificada e diversificada produção que buscou compreender os sentidos, as dinâmicas e os resultados dessas novas interações socioestatais em canais formalmente constituídos para a participação de atores da sociedade civil nas políticas públicas, a exemplo do orçamento participativo, dos conselhos e das conferências de políticas públicas, das audiências públicas, dentre outros (ABERS, 2000; FEDOZZI, 2001; SOUZA SANTOS, 2002;

NAVARRO & AVRITZER, 2003; TATAGIBA, 2002; LÜCHMANN, 2002; COELHO, 2010; SILVA, 2009; POGREBINSCHI & SANTOS, 2011; PETINELLI, 2011; PIRES & VAZ, 2010). Buscou-se, nesse momento, construir, compreender e legitimar o próprio objeto de análise – a participação institucional. O sucesso da empreitada foi tal que participação e participação institucional tornaram-se quase sinônimos.

A conjuntura marcada pela crescente disseminação das instituições participativas (AVRITZER, 2008) no interior dos ciclos de políticas públicas brasileiras a partir de 2003 foi novamente acompanhada de perto pela comunidade acadêmica. Diferentes grupos de pesquisas, ONGs e acadêmicos, juntamente com representantes do governo, notadamente a Secretaria-Geral da República, órgão responsável pela coordenação das relações com os atores da sociedade civil em geral, partilharam ideias e diagnósticos<sup>1</sup>. Esse intercâmbio fortaleceu sobremaneira o campo de pesquisa, ao mesmo tempo que a inédita permeabilidade entre Estado e sociedade civil organizada ampliou o espectro dos temas cobertos impondo novos desafios teóricos e metodológicos. Ao final da primeira década do século XXI, vemos um campo de investigação que se destaca pela pluralidade teórica associada à busca do rigor metodológico, tendo como eixo central a relação entre participação, políticas públicas e democracia, além das contribuições para a renovação do debate democrático que se estendeu para além das fronteiras nacionais.

É diante do reconhecimento do papel que a participação institucional assumiu nas ações governamentais, por um lado, e a disseminação do tema no interior da academia brasileira, por outro, que a ABCP decide criar a AT de Participação Política, em 2012, muitos anos depois da consolidação da Associação<sup>2</sup>. A resposta da comunidade acadêmica foi muito positiva: no IX Encontro, em 2012, a AT de Participação Política foi a terceira com maior número de artigos recebidos entre as 15 ATs.

Contudo, e paradoxalmente, a criação da AT se dá em um momento particular,

1 Encontros e publicações como as do Instituto Pólis e INESC (2011), IESP/UFRJ-SGR (2011), IPEA (2010, 2011, 2013), entrevistas com representantes de governo (LAVALLE & SZWAKO, 2011) mostram a interação entre representantes desses campos no período, sem contar as inúmeras teses, dissertações e artigos produzidos sobre o tema. Balanço da produção na área da participação institucional entre 2000 e 2011, focado na produção sobre os conselhos de políticas públicas, identificou a publicação de 537 títulos, sendo a maioria deles na forma de dissertações de mestrado. O estudo aponta ainda que houve um crescimento consistente da produção a partir de 2006, seguindo a própria consolidação dos espaços de participação no âmbito federal. Quanto às áreas do conhecimento, nota-se uma tendência à diversificação, que se estende das Ciências Sociais, Saúde, Educação e Serviço Social, áreas tradicionais de estudos sobre a participação, para as Ciências Exatas, Tecnológicas e Biológicas, evidência, segundo as autoras, da crescente visibilidade e consolidação do objeto como tema de investigação (ALMEIDA, CAYRES, TATAGIBA, 2015, p. 287).

2 Entrevista realizada com um dos propositores e o primeiro coordenador da AT em junho de 2017.

quando a temática da crise da participação institucional já se insinuava nos textos e nas avaliações dos atores envolvidos, tanto dentro quanto fora dos governos. Ou seja, na antessala de 2013 já era possível identificar as rachaduras na arquitetura da participação institucional. Com a explosão dos protestos e a crise política que se seguiu, o consenso em torno da legitimidade da participação institucional se enfraqueceu, e a derrota da Política Nacional de Participação Social (PNPS) no Congresso, em 2014, foi um sinal inequívoco das inflexões em curso. Mas foi em 2015 e 2016 que a crise da democracia brasileira se apresentou em sua completa dramaticidade, em um cenário marcado por uma polarização política inédita que resultou no golpe jurídico-parlamentar que destituiu a presidenta Dilma Rousseff.

A profunda crise da democracia brasileira (AVRITZER, 2016; SANTOS, 2017) interpela o campo de estudos da participação, principalmente no que se refere à associação entre participação e institucionalização. O contexto abre oportunidades para uma saudável renovação da agenda de pesquisa na área que vai além dos avanços teóricos e metodológicos conquistados ao longo das últimas décadas.

Às mudanças descritas no contexto político impõe-se uma equação complexa: refletir sobre a crise da democracia que vivemos, que impacta nossas práticas e agendas de pesquisa, sem, contudo, restringirmos o alcance de nossas agendas de investigação aos limites colocados pela conjuntura de crise. É preciso não perder de vista as conquistas da participação institucional, principalmente no que se refere aos avanços nas políticas públicas, assim como o acúmulo teórico resultante da análise dessas experiências. Esse é um desafio a ser enfrentado também pelos pesquisadores da área. No contexto atual, nacional e internacional, marcado pelo avanço das forças conservadoras e antidemocráticas, trata-se de manter em perspectiva a íntima associação entre democracia, participação e soberania popular, um debate que a AT de Participação Política pode e deve fomentar.

Este artigo busca contribuir para essas reflexões, e nossa estratégia será buscar compreender como concretamente a área tem buscado responder aos desafios que a conjuntura de crise de democracia brasileira tem colocado ao estudo da participação. Para isso, faremos uma breve revisão da literatura da participação, identificando as continuidades e as mudanças da produção recente, remetendo-nos, na medida do possível, aos trabalhos apresentados nos três encontros da AT. Assim, buscaremos, sem pretensão de sermos exaustivos, identificar as formas concretas pelas quais os pesquisadores têm mobilizado as ferramentas teóricas e metodológicas acumuladas nas fases anteriores para responder aos desafios analíticos colocados no pós-2013. Para além da compreensão da fase atual da produção e suas principais ênfases, realizamos o exercício de pensar a modelagem futura do campo de investigação indicando algumas direções que nos

parecem promissoras para a construção de agendas de pesquisa no interior da AT de Participação Política e na área em geral.

Dessa forma, o artigo será estruturado em três partes, além desta introdução e da conclusão. Na seção 1 buscaremos analisar parte da literatura sobre o tema cobrindo a fase que vai dos anos 1990 até a primeira década do século XXI. Na seção 2, analisamos as mudanças contextuais e interpretativas em movimento no período subsequente, que estamos definindo como crise e crítica da participação institucionalizada. Na terceira e última seção, analisaremos as contribuições da AT, mostrando como, durante os três encontros da ABCP, elas são impactadas e refletem a conjuntura política pela qual o país passa. Veremos como os temas acerca da institucionalização da participação vão cedendo espaço, sem perder força para os temas relativos às outras formas de participação, tais como os protestos, os ciclos de mobilização e o ativismo impulsionado pelas novas tecnologias de informação. Por fim, na conclusão, retomaremos os principais pontos discutidos no artigo e buscaremos apontar algumas perspectivas para o desenvolvimento de nossa área, que passa a operar em uma conjuntura política, econômica e social completamente distinta daquela em que foi criada.

#### 1. UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

O período pós-Constituinte foi marcado por um grande entusiasmo com a ideia da participação social, que cruzou campos ético-políticos distintos, com forte impacto no debate acadêmico. Alguns deslocamentos na agenda foram expressão dessas mudanças: a passagem do foco dos movimentos sociais, que marcara a produção pretérita sobre a participação, para as discussões sobre o papel da sociedade civil (AVRITZER, 1993; COSTA, 1994; DOIMO, 1995) e, posteriormente, sobre os espaços institucionais de participação através da crescente ênfase nas conexões entre participação, políticas públicas e democracia (DAGNINO, 2002; GOHN, 2000; SCHEREN-WARREN, 1999).

Essa passagem – das análises sobre os movimentos para as análises sobre a sociedade civil e sobre as práticas institucionalizadas de participação (doravante IPs) – suscitou diferentes interpretações acerca da natureza das relações entre representantes do Estado e da sociedade civil e, conseqüentemente, do potencial democratizador das várias conformações que a participação social foi assumindo no país e fora dele ao longo do tempo. Assim sendo, é possível identificar diferentes fases ou gerações no estudo da participação.

É interessante notar que se no primeiro momento – o pós-Constituinte, quando emergem as primeiras experiências institucionais de participação, como os Orçamentos Participativos e os Conselhos Gestores – é possível apontar uma divergência interpretativa acerca da natureza das relações aludidas, como, por exemplo, de inde-

pendência ou não dos atores da sociedade civil em relação ao Estado (BOSCHI, 1999; AVRITZER, 2000; HOUTZAGER, LAVALLE, ACHARYA 2004), no início do século XXI, quando da consolidação dessas inovações, essa discussão se desfaz, cedendo lugar às preocupações relativas à qualidade da relação estabelecida entre representantes do Estado e da sociedade civil no interior desses arranjos (COELHO & NOBRE, 2004; DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006; DAGNINO & TATAGIBA, 2007). Essa mesma temática será novamente problematizada no início da segunda década deste mesmo século quando “novos personagens” emergem, colocando em questão a capacidade de o Estado responder às demandas de parcelas importantes da população brasileira.

Defensores de uma perspectiva analítica centrada na diferenciação das esferas sociais e, nesse caso, na delimitação clara entre as fronteiras do Estado e da sociedade civil não apenas sustentavam tal diferenciação como buscaram aferir a legitimidade das inovações institucionais recém-criadas a partir da análise da capacidade inclusiva e deliberativa que elas apresentavam por meio de uma metodologia de análise que avaliava regras, padrões de comunicação e debate e contexto político onde se encontravam inseridas (AVRITZER, 2010; ALMEIDA, 2010; CUNHA, 2010; FARIA & RIBEIRO, 2010; PIRES & VAZ, 2010). Utilizando-se de uma metodologia multidimensional (CUNHA et al., 2011), tal perspectiva analisou o impacto dessas inovações, tendo como pano de fundo um conjunto de pressupostos normativos que revelavam as preocupações relativas à autonomia dos atores da sociedade civil frente aos “imperativos sistêmicos”, notadamente àqueles impostos pelos atores do Estado.

Críticos dessa diferenciação tão rigidamente estabelecida apontaram não só os seus limites, como ofereceram novas ferramentas para a análise do mesmo fenômeno (LAVALLE et al., 2005; DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006; SILVA, 2007; CÔRTEZ, 2009).

Por meio da ideia de “projeto político”, Dagnino, Olvera, Panfichi (2006) negavam a diferenciação mencionada, ao mesmo tempo que prescreviam as bases para o sucesso da relação estabelecida entre representantes do Estado e da sociedade civil. O partilhamento de “crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (idem, p. 38) explicaria a qualidade dessa relação em uma conjuntura marcada pelo reconhecimento crescente do valor da participação institucional.

Exatamente por causa desse reconhecimento crescente – nacional e internacional – definido por Dagnino como uma “confluência perversa”, seria imperativo distinguir os projetos políticos em disputa: um assentado no discurso neoliberal que reconhecia a existência da nova institucionalidade, mas recusava partilhar com ela o poder e o outro encabeçado pelos partidos de esquerda, notadamente pelo PT, cujo discurso

não só defendia a criação e a expansão das IPs, mas partia dela para construir uma nova forma de gestão da coisa pública (DAGNINO, 2004). A disseminação das IPs, bem como o sucesso de algumas experiências em detrimento de outras, era explicado, assim, pelos projetos políticos em disputa, posto que antagônicos. A proposição foi ilustrada por diferentes análises empíricas que mostraram as dificuldades e as facilidades de operacionalização dos formatos participativos inseridos nesses diferentes contextos (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006).

A essas interpretações contrapunham-se aquelas que defendiam uma perspectiva de cunho “relacional-processual” (SILVA, 2007). Negando qualquer “conteúdo prévio e normativamente associado às experiências participativas instituídas no Brasil pós-88” (SILVA, 2007, p. 481) – democratização ou dominação – essas interpretações sustentavam que os resultados das interações entre atores societários e estatais nas IPs deveriam se constituir, antes de tudo, em objetos de análises empíricas, evitando qualquer definição *ex ante*. As condições que gerariam os efeitos aludidos – um ou outro – é que deveriam balizar as análises sobre a nova institucionalidade, uma vez que ela, em si mesma, é desprovida de conteúdo. Seguindo essa rota, Silva (2007) oferece um modelo de múltiplas dimensões – associativas, políticas, institucionais e/ou econômicas – que, relacionadas entre si, apresenta capacidade de explicar a qualidade dos impactos produzidos por essas inovações.

Assim como a abordagem acima, Houtzager, Lavalle e Acharya (2004) se mostraram críticos às perspectivas analíticas anteriores. Postulavam que a definição *a priori* dos possíveis resultados das interações estabelecidas entre atores da sociedade civil e do Estado no interior das IPs deixava de lado componentes importantes para explicação das suas dinâmicas, como, por exemplo, o aporte de recursos – materiais e simbólicos – que possuem ou adquirem ao longo de suas trajetórias.

Inspirados por uma abordagem denominada *polity*, os autores defendiam que o desempenho dessas “novas” interações são sempre dependentes da história progressiva dos atores envolvidos, dos recursos políticos que possuem e da capacidade de ação adquirida durante suas trajetórias (HOUTZAGER, LAVALLE, ACHARYA, 2004). Assim sendo, o processo de reconhecimento das demandas dos atores societários ocorrerão sempre que as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) com maior “capital político” ocuparem posições estratégicas nas negociações com os atores do Estado e/ou do mercado. Embora leve em conta o contexto e os desenhos em que operam essas relações, essa abordagem confere primazia aos recursos políticos desses atores, bem como à disputa entre eles para explicar o sucesso (ou não) das novas instituições.

Ao analisarem as trajetórias dos atores no interior dessas estruturas, Lavalle et al. (2005) chamaram atenção para um outro deslocamento importante no interior desses

debates, qual seja, o caráter representativo e não mais direto das ações desses atores. Com isso, inauguram uma nova agenda de pesquisa que passou a discutir a qualidade e a legitimidade da representação no interior e entre as IPs (LAVALLE et al., 2005; PINTO, 2004; LÜCHMANN, 2007; POGREBINSCHI & SANTOS, 2011; ALMEIDA, 2010).

Essa agenda foi tão bem aceita que se chegou a aventar a emergência de um novo momento do estudo da participação caracterizado como “pós-participação” (LAVALLE, 2011), tal o consenso prático e teórico formado em torno da disseminação das instituições participativas e do debate acerca da sua operacionalização.

O acúmulo de trabalhos e interpretações acerca dessa nova temática pode ser visto em várias coletâneas. Chama atenção aquela organizada por Pires (2011) sob o título *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, que reuniu representantes das antigas e novas gerações de estudos da realidade participativa brasileira para (re)pensar teórica e metodologicamente como mensurar os resultados práticos das inovações depois de mais de uma década de existência.

Nesse momento, caracterizado pela expansão e pluralização das IPs, bem como pelo acúmulo teórico alcançado, parece haver, no Brasil, certa convergência interpretativa no que diz respeito aos padrões de relação entre representantes do Estado e da sociedade civil no interior das IPs. Conceitos e categorias analíticas como “Comunidades de políticas” (CÔRTEZ, 2009; 2015), “ativismo institucional” (ABERS & VON BULOW, 2011; ABERS & TATAGIBA, 2014; ABERS, 2015), “interdependência política” (AVRITZER, 2012), “interações socioestatais” (LAVALLE & VERA, 2011), bem como “sistemas deliberativos” (FARIA et al., 2012; RAMOS & FARIA, 2013; ALMEIDA & CUNHA, 2016; MENDONÇA, 2016) passaram a ser mobilizados para explicar a atuação conjunta dos atores sociais e políticos que se tornou uma rotina no país. Tanto a prática quanto as interpretações sobre ela foram paulatinamente borrando as fronteiras entre essas duas esferas, que eram, até então, motivo de disputas interpretativas (ABERS & VON BULOW, 2011).

O uso da ideia de *policy community*, oriunda dos estudos sobre políticas públicas (KINGDON, 2003), visava mostrar exatamente a importância da interação entre múltiplos atores na constituição de uma determinada agenda pública. O conceito foi utilizado para explicar o impacto da *policy community* tanto na área de saúde quanto, posteriormente, na área de assistência social. A ideia de “ativismo institucional” reafirma, de certa forma, essa mesma perspectiva, ao mostrar que as relações estabelecidas entre movimentos sociais e burocracia pública não precisam necessariamente ser avaliadas sob a lente da cooptação. Desdobramentos dessa ideia podem ser encontrados na tipologia de interações entre movimentos sociais e Estado realizada posteriormente por Abers, Serafim e Tatagiba (2014). A ideia de “interdependência política” buscou

mostrar como a relação entre as esferas Estado e sociedade civil vão se transformando ao longo do processo de democratização do país, caminhando de uma postura supostamente mais autônoma dos atores da sociedade civil em relação ao Estado para uma postura mais interdependente. O conceito de “interações socioestatais” vem, por seu lado, reafirmar a mútua constituição entre os polos em questão. Finalmente, a ideia de “sistema deliberativo”, inspirada na abordagem deliberativa de democracia, busca integrar diferentes atores, arenas e repertórios de ação – conflitivos e consensuais – na explicação da conformação da agenda de políticas públicas.

Nesse processo de convergência, poucas foram as interpretações capazes de antever o que estava por vir: a crise da participação institucionalizada que gerou um contexto de crítica não só a ela, mas também à própria forma de operacionalização da democracia brasileira no período em questão. Na seção que se segue (seção 3), buscaremos analisar essa nova conjuntura que teve o seu ápice em 2013, nas chamadas jornadas de junho, mas que, como veremos, vem sendo anunciada muito antes disso.

## 2. A NOVA DISPUTA DEMOCRÁTICA: CRISE E CRÍTICA DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA

Quando a AT de Participação Política foi criada, em 2012, o campo de estudos da participação já estava, portanto, consolidado e tinha como objeto central de investigação a participação institucional, analisada a partir de suas conexões com as políticas públicas, com uma vocação empírica evidente e um significativo investimento na problematização das estratégias teóricas e metodológicas. Como dissemos, a criação da AT coroa de certa forma esse processo, a partir do reconhecimento disciplinar das contribuições do campo para a prática e a análise da nossa democracia.

Contudo, esse é também um momento de profundo questionamento do modelo participativo consagrado pela Constituição de 1988, que atingiria um novo patamar após os protestos de 2013, quando as críticas à participação institucionalizada se combinam com a crise da democracia brasileira.

De certa forma, mesmo investindo esforços na análise da institucionalização da participação, as expectativas geradas em torno desse processo alimentaram diagnósticos acerca de sua crise ao longo destes 30 anos.

As inovações democráticas eram vistas na sua origem como promotoras de mudança social, que passava pela disputa pelo “poder de governar”, pela realocação dos recursos públicos visando ao combate à desigualdade de acesso aos direitos de cidadania e pela promoção de valores como a emancipação e a autonomia (Grupo de Estudos da Construção Democrática, 1999). Expectativas normativas que acabaram gerando parâmetros de avaliação nem sempre adequados aos limites de um processo participa-

tivo vinculado à atuação nas políticas públicas, visando à construção de acordos em espaços formais de interação entre agentes públicos e setores organizados, prioritariamente envolvidos nas suas respectivas redes de políticas públicas. Ou seja, havia uma disjuntiva entre os constrangimentos inerentes aos canais criados e a amplitude das transformações pretendidas a partir deles.

Parte importante do trabalho realizado na área, principalmente a partir de meados dos anos de 2000, consistiu, como vimos no item anterior, em ajustar os parâmetros de análise à realidade. Esse saudável realismo – que nos convida a compreender as instituições participativas pelo que são e produzem e não pelo que gostaríamos que fossem – não impediu, contudo, que o tema da crise da participação continuasse a permear os debates políticos e acadêmicos ao longo das últimas décadas.

Mas, findo o governo Lula, o balanço dos alcances e limites da participação no ciclo dos governos petistas não apenas renovou o diagnóstico da crise, como impulsionou os atores progressistas, comprometidos com a agenda participativa, a buscar alternativas. Como explica em entrevista Pedro Pontual, então diretor de participação social da Secretaria-Geral da Presidência da República, no primeiro mandato de Dilma Rousseff:

Acho que havia certa perplexidade em relação ao alcance e aos limites dos processos de participação que se desencadearam durante o governo Lula. Parte do campo democrático popular imaginava que com o Partido dos Trabalhadores e com Lula chegando à presidência seria possível conseguir introduzir uma mudança na correlação de forças que iria tornar esses canais de participação mais efetivos, torná-los mais deliberativos. Sobretudo no primeiro mandato, esses mesmos atores começaram a perceber que, ainda que os espaços de participação tenham se ampliado, ainda que a prática de diálogo com a sociedade tenha sido uma prática fortemente incorporada no governo Lula, ainda existiam muitas limitações. [...] Havia também a percepção de que ainda que os espaços de participação tivessem sido ampliados e se generalizado, isso não resolvia, digamos assim, o problema de uma correlação de forças sociais. No governo Lula, continuaram convivendo conflituosamente o agronegócio e a agricultura familiar. Essa e outras áreas eram políticas em disputa. (LAVALLE & SWASKO, 2014, p. 96)

Algumas análises destacavam que, mesmo tendo conseguido nacionalizar a participação sem gerar qualquer problema de instabilidade política utilizando e potencializando a infraestrutura participativa já existente, o ciclo do PT no governo não foi capaz de romper com o desequilíbrio persistente entre arranjos participativos e justiça social, uma vez que, embora se pautando por “uma lógica do consenso”, não operavam em

condições reais para que essa dinâmica vigorasse. Como assinalado por inúmeros analistas, tais arranjos não promoviam efetivamente a partilha de poder nem impactavam as áreas de políticas que realmente importam para a sua promoção (BAIOCCHI et al., 2012; PIRES & VAZ, 2014; TATAGIBA et al., 2015). As características do governo de coalizão e o modo de operação do lulismo – mudança dentro da ordem (SINGER, 2012) – também foram fatores invocados para explicar as contradições e tensões de um projeto participativo incapaz de desafiar as estruturas de poder presentes na sociedade (DAGNINO & TEIXEIRA, 2014). Nesse diapasão, Teixeira argumenta que os canais criados no governo Lula mantiveram uma característica mais consultiva, de “escuta”, com muito debate mas pouca deliberação, resultando em baixo potencial para influir na alocação dos recursos públicos. Trata-se de uma participação que incluiu novos atores e temas, trazendo novas vozes para a esfera pública, mas em arranjos institucionais que acabam por produzir públicos com pouca incidência nos ciclos de poder, ou seja, “públicos fracos” (TEIXEIRA, 2013).

A abertura do sistema político às IPs foi registrada em números por Pires e Vaz (2014), que mostraram um crescimento tanto na percentagem dos órgãos vinculados aos Poderes Executivo (ministérios, fundações, autarquias, etc.), Legislativo e/ou Judiciário (60,4% e 89,3% respectivamente) quanto dos programas no interior desses órgãos (81% e 92,1% respectivamente), que passaram a interagir rotineiramente com conselhos, conferências, audiências públicas e/ou outras arenas no período (PIRES & VAZ, 2014, p. 73). O crescimento aludido não ocorreu, entretanto, de forma linear. Os autores apontam que a área de proteção e promoção social mostrou-se muito mais permeável às interações do que as áreas de infraestrutura e desenvolvimento econômico (PIRES & VAZ, 2014, p. 77). Tais dados reforçam as preocupações de um conjunto de estudiosos, aqui e alhures, acerca da baixa eficácia das inovações democráticas nos ciclos de poder das sociedades contemporâneas. As inovações, argumenta-se, ao não conseguirem impactar os setores econômicos, tradicionalmente blindados às gestões participativas, acabam por produzir poucos efeitos na vida das pessoas (COHEN & ROGERS, 1995; MANSBRIDGE, 1999; PATEMAN, 2012).

A relação entre participação, representação e desigualdade também compôs o diagnóstico da crise. A questão da desigualdade tem sido explorada, principalmente mas não exclusivamente, a partir da análise do perfil dos representantes nas IPs, um tema relativamente frequente na literatura (TATAGIBA, 2002; PERISSINOTTO & FUKS, 2007; LÜCHMANN, 2011; LÜCHMANN, ALMEIDA, GIMENES, 2016; ALMEIDA, 2015). Mais recentemente, o investimento em estudos comparados tem permitido identificar com mais precisão os impactos das estruturas de desigualdade sobre as dinâmicas participativas e seus resultados. Não raro, os estudos têm concluído

que os canais participativos têm reproduzido as desigualdades de acesso à participação e influência presentes em seu entorno, principalmente no que se refere aos indicadores de renda, nível educacional e inserção em redes associativas prévias (ALENCAR et al., 2013; ALMEIDA & CUNHA, 2016; FARIA & LINS, 2017; MIGUEL, 2015). Vários estudos também destacam o peso da variável territorial: os conselhos tendem a estar concentrados em municípios com maior IDH (COELHO & FAVARETO, 2007; LAVALLE et al., 2016).

Uma das causas apontadas para a baixa efetividade da participação era a desarticulação entre os diversos canais criados e entre esses e os órgãos da administração pública. Tornou-se consensual na área a necessidade de reformar a “arquitetura participativa” (PÓLIS/INESC, 2011) existente, e uma aposta, capitaneada pela Secretaria-Geral da Presidência a partir de 2010, foi avançar na sua institucionalização como uma política de Estado e não de governo. É nesse contexto que emerge a proposta de criação de uma política nacional de participação, como um conjunto de orientações e diretrizes para implementação das políticas de participação social e a articulação dessa institucionalidade em um sistema. Mais uma vez, é possível identificar o diálogo entre setores do governo e da sociedade civil, envolvendo representantes das organizações da sociedade civil, acadêmicos e aliados institucionais, agora em torno da construção da ideia de um sistema participativo (GUGLIANO et al., 2012; OLIVEIRA et al., 2012; POGREBINSCHI, 2012; FARIA, SILVA, LINS, 2012).

Essa ideia foi paulatinamente construída no interior do governo e, em 2013, em resposta aos protestos, o governo Dilma publicou o Decreto n. 8.243/2014 instituindo a Política Nacional de Participação Social (PNPS), com o objetivo “de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (Decreto n. 8.243/2014, art. 1º)<sup>3</sup>. Essa iniciativa gerou fortes reações contrárias na mídia<sup>4</sup> e no Congresso Nacional.

Em um contexto de acirramento pré-eleitoral e de ativismo político de direita, a presidente foi acusada por diferentes setores sociais, como a mídia impressa, parlamentares e representantes dos setores empresariais, de querer dar um golpe na democracia e instituir no Brasil um sistema bolivariano. Em novembro de 2014, dias após

3 BRASIL. Casa Civil. Decreto n. 8.243: Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. Brasília: DF, 2014.

4 Por exemplo, o editorial do Estado de São Paulo acusa a presidente Dilma Rousseff de pretender mudar a ordem constitucional por decreto e provocar uma mudança de regime, defendendo que “a participação social em uma democracia representativa se dá através dos seus representantes no Congresso, legitimamente eleitos” (29/06/2004).

a reeleição de Dilma Rousseff, a Câmara Federal derrubou o Decreto n. 8.243/2014. As reações à PNPS e sua derrota no Congresso evidenciavam que o consenso social e político que permitiu a expansão ininterrupta da arquitetura participativa, desde a CF/1988, tinha se esgotado e que a estratégia de reformar a participação aprofundando sua institucionalização como política de Estado já não era uma alternativa disponível.

Enquanto a derrota da PNPS representou um ponto de inflexão na trajetória da participação no plano político-institucional, os protestos de 2013 foram um marco simbólico que abalou definições consolidadas sobre quem participa e como participa. Sua grande contribuição foi ter redefinido o vocabulário da participação social. Redefiniu-o no que concerne tanto a sua ampliação quanto à forma como opera: novas gerações e novas formas de luta pela justiça emergiram. As ações cooperativas foram atropeladas pela força real e midiática das ações disruptivas e confrontacionais que colocava em xeque a aposta na possibilidade de institucionalização dos conflitos (TRINDADE, 2017).

Ao apresentar a PNPS como uma resposta ao desejo de participação expresso nos protestos de 2013, o governo Dilma Rousseff demonstrava não ter entendido o espírito de junho e sua marca fortemente anti-institucional. Os jovens que estavam nas ruas desejam participar, mas nos seus termos, em seu próprio nome, pareciam pouco dispostos a combinar a ação direta com a negociação (TATAGIBA, 2014; MENDONÇA, 2017) e não se viam constrangidos pelos compromissos de gerações de ativistas que construíram a história da participação social no Brasil:

[...] essa geração de ativistas, mais jovem e revigorada, possui pouco compromisso com o projeto institucional que dominou a esquerda brasileira dos anos 1990. [...] Não está claro se essa nova geração continuará apoiando este projeto [de democracia participativa]. Certamente, os grupos organizados envolvidos nos protestos de junho são muito menos otimistas do que seus predecessores sobre as possibilidades de construir uma democracia mais radical de dentro do sistema político. (ABERS, 2013 apud TATAGIBA, 2014, tradução das autoras)<sup>5</sup>

Mais de quatro anos depois, e algumas importantes publicações sobre o tema (SINGER, 2013; MENDONÇA & FUKS, 2015; NOBRE, 2013; BRINGEL & PLEYERS, 2015; TATAGIBA, 2014; ALONSO & MISCHÉ, 2016, 2015), pouco ainda sabemos

5 O texto original é: “*This invigorated younger generation of activists has few commitments to the institutional project that dominated the Brazilian Left of the 1990s. [...] It is unclear whether a new generation will carry that project [of participatory democracy] forward. Certainly, the organized groups involved in the June protests are much less optimistic than their predecessors about the possibility of building a more radical democracy from within the political system*”.

sobre as condições e os motivos específicos que fizeram com que o protesto do Movimento Passe Livre contra o aumento da tarifa dos transportes públicos, nos moldes de tantos outros que vêm se realizando desde 2003, tivesse a repercussão política que teve e causasse o abalo que provocou no sistema político brasileiro.

Essa inflexão no repertório de ação dos atores sociais tem sido acompanhada de perto pelos analistas sociais, refletindo-se, por exemplo, numa maior diversidade de temas apresentados na nossa AT.

As análises têm destacado a emergência das ruas como palco para expressão de novos conflitos, a partir de um diversificado repertório de atuação no qual se destaca o recurso à violência, tanto prática como simbólica, distinguindo esse ciclo de mobilização das campanhas que o precederam como as mobilizações pelas Diretas Já e pelo *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello (DOWBOR & SWASKO, 2013; TATAGIBA, 2014; BRINGEL & ECHART, 2008.; ALONSO & MISCHÉ, 2015; NOBRE, 2013). Outra novidade marcante desse período é a presença de um ativismo de direita, organizado em uma chave antipetista, que assumiu o protagonismo nos protestos pelo *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (TATAGIBA, TRINDADE, TEIXEIRA, 2015; TATAGIBA, 2018; ALONSO, 2017; AVRITZER, 2017).

Enfim, os protestos de junho de 2013 e a derrota do PNPS são marcos que apontam para mudanças na trajetória da participação social no Brasil, embora a direção dessas mudanças esteja ainda pouco clara. A explosão do conflito social nos protestos de junho, a postura abertamente antiparticipacionista das elites políticas parlamentares, a promíscua relação entre Estado e mercado ao longo dos governos petistas colocam em xeque os pressupostos das distintas narrativas acerca do papel da democracia participativa até aqui construída. Em que pese a suas diferenças, todas elas vinham apostando ser possível dirigir o Estado brasileiro combatendo por dentro a desigualdade e, assim, reformar o capitalismo predatório a partir das regras do jogo democrático, impondo a gramática dos direitos sobre a lógica da violência e dos privilégios.

O esgotamento dessas expectativas parece ruir as conexões historicamente forjadas entre participação e institucionalização, projetando a crise da participação institucionalizada a um outro patamar, cuja reversão certamente não se fará como uma reedição do passado. Embora isso não signifique a extinção dos canais existentes, será preciso reconstruir o horizonte normativo que historicamente permitiu vinculá-los a projetos de mudanças associados com o aprofundamento da democracia.

A hegemonia conservadora sob a qual vivemos tornou-se patente um dia depois da posse de Michel Temer por meio da extinção de secretarias e ministérios voltados à defesa dos direitos de minorias e à promoção da igualdade social e econômica, como a Secretaria de Articulação Institucional vinculada à Secretaria-Geral da República, que

cuidava das relações com os movimentos sociais e organizações da sociedade civil, a Secretaria de Política para as Mulheres, a Secretaria de Relações Raciais e o Ministério de Desenvolvimento Agrário. Desde então, o ataque bem-sucedido aos direitos sociais e trabalhistas tem aumentado a desigualdade, a pobreza, a desconfiança nas instituições políticas e a violência interpessoal e institucional. Nesse acelerado processo de desdemocratização (TILLY, 2013), que contribuição o campo de estudos da participação pode oferecer? Que revisões em nossas agendas de pesquisa são necessárias para nos colocar à altura dos desafios colocados pela conjuntura? Qual o caminho da AT de participação na ABCP? A seção a seguir busca refletir sobre essas questões.

### 3. A AGENDA DA PARTICIPAÇÃO EM UM CENÁRIO DE INCERTEZA

Partindo do reconhecimento de que a área de participação política passou a vivenciar uma forte indeterminação com a conjuntura de crise analisada, torna-se imperativo refletir, neste momento, sobre as respostas que as/os pesquisadores da área ofereceram ao alinharem suas preocupações teóricas e empíricas aos desafios dessa conjuntura.

Para isso, tomamos os 86 trabalhos apresentados nos três encontros da AT (2010-2016) como um indicador parcial, mas que permite captar algumas tendências que serão analisadas a seguir.

Como podemos ver abaixo, o estudo das IPs concentra uma parte importante da produção (38%), refletindo a trajetória exposta nos itens anteriores deste artigo.

**TABELA 1 - TEMAS ABORDADOS NA AT DE PARTICIPAÇÃO (2012-2016)**

Temas	2012		2014		2016		TOTAL	
	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%
Instituições – IPs, sistemas participativos	17	50%	08	35%	07	24%	33	38%
Movimentos sociais, instituições e políticas públicas	04	12%	06	26%	05	17%	15	17%
Pluralidade de arranjos participativos	05	15%	03	13%	05	17%	13	15%
Protestos e ciclos de mobilização	02	6%	05	22%	05	17%	12	14%
Estratégias teóricas e metodológicas	05	15%	01	04%	03	10%	08	09%
Participação e novas mídias sociais	01	3%	-	-	04	14%	05	06%
Total	34	100%	23	100%	29	100%	86	100%

Contudo, ao olharmos para a distribuição dos temas ao longo dos três encontros, percebemos claramente uma tendência em direção à diversificação dos objetos de análise: em 2012, o estudo das IPs concentrava 50% dos trabalhos; em 2016, esse número cai

pela metade. Essa mudança no padrão temático dos trabalhos apresentados é refletida no tema da mesa-redonda promovida pela AT no 10º Encontro, em 2016: “Participação política em múltiplos espaços: avaliando possibilidades e limites”. Interessava discutir, nesse momento, como a pluralização da participação institucional – crescimento dos conselhos de política, das conferências, das audiências públicas – impactava simultaneamente o tecido social, por meio do reconhecimento de novas vozes, e as estruturas do Estado brasileiro, pela incorporação de novos conflitos. Os debates giraram em torno das potencialidades e dos limites que o fenômeno da pluralização, numérica e de tipos, da participação aportava para a democracia brasileira naquele momento.

A diversificação da agenda de pesquisa na área ocorre, principalmente, a partir da retomada dos estudos sobre movimentos sociais e protestos, que já em 2012 concentram 18% da produção, atingindo 48% e 34% nos encontros subsequentes. Os impactos de junho de 2013 são evidentes: trabalhos que analisam os protestos e os ciclos de mobilização saltam de 6%, em 2012, para 17% em 2016, quase que triplicando sua presença na AT. Outro tema que responde pela inovação temática na área diz respeito à relação entre participação e novas mídias, uma agenda ainda incipiente (com 14% da produção em 2016), mas que mostra potencialidade, dada a importância da ambiência on-line para os processos de mobilização, organização e publicação desses ciclos de protestos.

Quando olhamos especificamente para 2016, vemos que as IPs continuam sendo um objeto de estudo vigoroso, congregando 24% do conjunto da produção, mas no interior de um quadro geral onde há relativo equilíbrio entre os temas. Essa amplitude dos objetos de análise é essencial para darmos conta das diversas formas pelas quais indivíduos e coletividades, organizados e não organizados, atuando dentro ou fora das instituições, encontram para intervir na realidade e promover mudanças. Essa concepção ampliada de participação, que incorpora mas não se restringe à participação institucional, nos parece uma direção promissora que será estimulada pela AT de Participação.

Uma análise qualitativa dos trabalhos revela que a literatura da participação institucional e dos movimentos sociais continuam oferecendo as ferramentas centrais mobilizadas nos estudos. Se, no contexto dos anos de 1990 em diante, a literatura dos movimentos sociais acabou subordinada à literatura da participação institucionalizada, vemos hoje que essa relação se coloca de outra forma, e uma questão importante a ser respondida diz respeito às possibilidades e às formas de diálogos entre essas duas literaturas.

Essa agenda foi estimulada no último encontro da ABCP, em 2016, quando a mesa de Participação Política teve como tema de debate as possibilidades de convergência entre os múltiplos espaços e repertórios de ação, somando esforços para resgatar a agenda prática e teórica que deu ensejo ao marco regulatório na CF/1988 que previa a participação social na elaboração das políticas públicas e orçamentárias brasileira.

Sendo assim, a centralidade dos estudos sobre participação e movimentos sociais nos diferentes momentos dos ciclos de políticas públicas continua sendo um campo promissor de diálogo que AT busca estimular. Aposta-se, dessa forma, na *cross* fertilização entre diferentes tradições de pesquisa – a literatura da participação, as teorias da democracia, dos movimentos sociais, das políticas públicas e a retomada do diálogo com vertentes da economia política. O estímulo a essa diversidade teórica e metodológica constitui o potencial da área em questão.

A crise da democracia, acompanhada por uma profunda crise de legitimidade, tem aberto caminho para a reiteração de padrões sociais autoritários e um crescente conservadorismo moral. Nesse contexto, é necessário voltar a discutir as dimensões simbólicas e formativas da participação e suas potencialidades para conformar sujeitos democráticos. A constituição de uma opinião pública democrática, que se acreditou ser fomentada nas e pelas arenas de participação institucional, continua a ser um tema central para nossos estudos, notadamente em um cenário de mudança e conflito geracional como este que estamos vivenciando atualmente.

A conjuntura nos coloca, portanto, novos desafios: precisamos entender de que forma a “infraestrutura participativa”, constituída nas décadas anteriores, está lidando com o momento “pós-insurgente”, seja a partir de uma compreensão das novas arenas e atores participativos que se gestam, seja na análise acerca da capacidade dos espaços de participação já instituídos de resistirem ao desmonte da institucionalidade democrática. Nesse cenário, estudos sobre a participação podem e devem incluir também a compreensão das condições da apatia, assim como um registro cuidadoso no sentido de uma etnografia das resistências.

A crise da democracia brasileira nos interpela a mobilizar nossas melhores ferramentas analíticas – e todo o acúmulo gerado em nosso campo de estudos – para a compreensão sobre as formas pelas quais sujeitos situados aqui e agora buscam lutar por direitos e justiça social, as oportunidades e ameaças que conformam seus resultados e como, nesse processo, mobilizam os legados e as trajetórias institucionais construídas nas lutas anteriores. Essa análise nos parece essencial para atualizarmos a narrativa da democracia brasileira numa direção que reconheça os profundos dilemas da conjuntura presente, mas seja capaz também de projetar o futuro. A intensa experiência democrática dos últimos 30 anos deixou raízes e legados, e cabe à nossa área compreender as formas que esse aprendizado irá assumir nas lutas e resistências futuras.

Parafraseando Gabriel Cohn (2016), no “social não existe terra arrasada”. As sementes plantadas certamente germinarão, mas com outra forma. Identificar essas novas formas e nomear sua potência constitui tarefa que as/os pesquisadoras da área

devem assumir e, por isso, torna-se importante investigar quais são os novos atores em cena, como lidam com as arenas constituídas, quais caminhos abrem no processo de construção da nossa jovem democracia.

#### NOTAS CONCLUSIVAS

A Constituição Federal de 1988, por meio de seus art. 1º e 14, assim como aqueles referentes às políticas sociais, ofereceu a base legal para a formação da infraestrutura participativa que se consolidou ao longo da última década do século passado no país.

Fruto de um processo disputado, envolvendo representantes dos movimentos sociais e aliados institucionais em torno do sentido da democracia no Brasil, os arranjos participativos emergentes passaram a ser fonte de diferentes interpretações na medida em que se consolidaram na cena política e intelectual brasileira.

Ao contrário do cenário anterior à CF/88, quando representantes do Estado e da sociedade civil tendiam a ser vistos como polos em oposição, o processo de institucionalização da participação social no Brasil passou paulatinamente a ser analisado com novas lentes: como arenas de diálogo e negociação sobre a alocação dos recursos públicos por alguns, como espaço de relação entre atores com recursos materiais e simbólicos diferenciados por outros, ou, ainda, como arenas dependentes dos projetos políticos em disputa no cenário macropolítico.

Em que pese às diferenças teóricas e metodológicas contidas nessas interpretações, este artigo mostrou que havia uma aposta, bastante disseminada nas comunidades acadêmica e política, nas múltiplas inovações ensejadas pela Carta de 1988. Apostava-se que elas, de uma forma ou de outra, viabilizariam a reversão da desigualdade de acesso aos direitos de cidadania e, simultaneamente, promoveriam o aprendizado político e a autonomia pública.

Com o passar do tempo, tanto a prática como as interpretações sobre ela foram mostrando que, se as promessas constitucionais obtiveram êxito no que concerne a criação, expansão e pluralização da infraestrutura participativa no Brasil, seus resultados práticos estavam ainda muito aquém das promessas legais. Mais uma vez, a disputa prática e interpretativa que fomentou sua criação mostrou-se viva, apontando para a tensão constitutiva e permanente na relação entre Estado e sociedade civil sob a ordem capitalista. A novidade analítica do momento consistiu na busca de novas ferramentas para precisar a qualidade (ou não) da relação entre Estado e sociedade civil que a expansão das IPs impôs em todo o território nacional.

A AT de Participação Política da ABCP foi criada, também como discutido neste artigo, exatamente no momento de consolidação e expansão dessa infraestrutura participativa. Seu objetivo era explicar os processos e resultados decorrentes desse movi-

mento de pluralização que, acreditava-se, seriam irreversíveis e com efeitos positivos na gestão pública brasileira e na vida das pessoas, representantes e representados.

Embora não faltassem análises críticas, a prática e a literatura sobre as IPs, até então assentadas nesse consenso minimamente construído acerca do seu impacto na democracia brasileira, foram brutalmente interpeladas pelos acontecimentos de junho de 2013, quando não só a participação, mas toda a prática política e a reflexão sobre a mesma foram colocadas em xeque pela força “das ruas”. Novos personagens, novos repertórios, novos meios para organizá-los e divulgá-los apontaram a fragilidade do arcabouço legal construído até então.

Os acontecimentos que se seguem, aqui denominados de “crise e crítica da participação institucionalizada”, passam então a constituir tema importante de reflexão dos estudiosos da área. A AT de Participação Política passa a refletir, mais uma vez, sobre o espírito do seu tempo; dessa vez, sobre o mal-estar ensejado pela conjuntura política brasileira. Seus participantes buscaram, assim, compreender se e como o consenso formado em torno dos ganhos da CF/1988, principalmente aqueles relativos à participação institucionalizada, se desfez. Foram analisados os contornos dessa suposta ruptura, suas causas e efeitos, assim como as possibilidades futuras. Sua mais nova edição, a de 2018, se propõe a aprofundar o entendimento desta conjuntura de crise, aqui e alhures, assim como avaliar se e como a ideia de participação – institucionalizada e/ou em suas outras múltiplas formas – pode contribuir para sua superação.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers, 2000.
- \_\_\_\_\_. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*, p. 43-175, 2015.
- ABERS, R.; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 57.2, 2014.
- ABERS, Rebecca; VON BULOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, 13.28, 2011.
- ALENCAR, Joana et al. Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. *Sociologias*, v. 15, n. 32, 2013, p. 112-146.
- ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, 94, p. 255-296, 2015.
- ALMEIDA, Débora R.; CUNHA, Eleonora S. Brazilian social assistance policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. *Critical Policy Studies*, 10 (2), p. 2-21, 2016.
- ALMEIDA, Debora R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos Conselhos Municipais de Saúde no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. Cortez Editora, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Representação Além das Eleições*. Repensando as fronteiras entre Estado e Sociedade. Paco Editorial, 2015.

- ALONSO, Angela. A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, jun. 2017, p. 49-58.
- ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano. Dinâmicas de participação em questões ambientais: uma análise das audiências públicas para o licenciamento ambiental do Rodoanel. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 290-312.
- ALONSO, Angela; MISCHE, Ann. June demonstrations in Brazil: repertoires of contention and government's response to protest. 2015. Disponível em: <[https://www.academia.edu/11309520/June\\_demonstrations\\_in\\_Brazil\\_repertoires\\_of\\_contention\\_and\\_government\\_s\\_response\\_to\\_protest](https://www.academia.edu/11309520/June_demonstrations_in_Brazil_repertoires_of_contention_and_government_s_response_to_protest)>. Acesso em: 26 de novembro de 2016.
- \_\_\_\_\_. Changing Repertoires and Partisan Ambivalence in the New Brazilian Protests. *Bulletin of Latin American Research*, vol.36, Issue 2, p.144-159, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. Além da dicotomia estado/mercado: Habermas, Cohen e Arato. *Novos Estudos Cebrap*, 36, 1993.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2000.
- \_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14.1, 2008, p. 43-64.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, 18.2, 2012, p. 383-398.
- \_\_\_\_\_. *Impasses da democracia no Brasil*. Editora José Olympio, 2016.
- \_\_\_\_\_. Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest. *Opinião Pública* [on-line], 2017, v. 23, n. 1.
- AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. Cortez Editora, 2010.
- BAIOCCHI, Gianpaolo; BRAATHEN, E.; TEIXEIRA, A. C. Transformation Institutionalized? Making Sense of Participatory Democracy in the Lula Era. In: STOKKE, C.; THORNQUIST, O. (Eds.). *Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics*. London: Palgrave MacMillan, 2012.
- BENEVIDES, Maria Victoria M. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1991.
- BOSCHI, Renato R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 42.4, 1999, p. 655-690.
- BRASIL. Casa Civil. Decreto n. 8.243: Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. Brasília, DF, 2014.
- BRINGEL, Breno; ECHART, Enara. Movimentos Sociais e Democracia: os dois lados das “fronteiras”. *Caderno CRH*, 21.54, 2008.
- BRINGEL, Breno; PLEYERS, Geoffrey. Junho de 2013... Dois anos depois: polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil. *Nueva Sociedad: Democracia e Política em América Latina*, vol. especial em português, nov. 2015.
- COELHO, Vera Schattan P. et al. Mobilização e participação: um jogo de soma zero? Um estudo sobre as dinâmicas de conselhos de saúde da cidade de São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 86, p. 121-139, 2010.
- COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Editora 34, 2004, p. 290-312.
- COELHO V. & FAVARETO A. (2007). “A participação é um caminho para o desenvolvimento?”. In: E. Dagnino & L. Tatagiba Democracia, Sociedade Civil e Participação. Chapecó: Argos
- COHEN, Joshua, ROGERS, Joel. *Associations and democracy*. London: Verso, 1995.

- COHN, G. *Vias sinuosas*. 2016. Conferência apresentada ao 40º Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Caxambu, 2016
- CÓRTEZ, Soraya Maria Vargas. Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. *Participação, democracia e saúde*, 2009, p. 102-127.
- CÓRTEZ, Soraya Maria Vargas. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*, v. 17, n. 38, 2015, p. 122-154.
- COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil – Uma abordagem tentativa. *Novos estudos Cebrap*, 38, 1994, p. 38-52.
- CUNHA, Eleonora S. M. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 93-128.
- CUNHA, Eleonora S. M. et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIREZ, Roberto (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 297-322.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Editora Paz e Terra, 2002.
- \_\_\_\_\_. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, v. 3, n. 5, 2004, p. 139-164.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, A. J.; PANFICHI, Aldo. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Unicamp, 2006.
- DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- DAGNINO, Evelina; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. The Participation of Civil Society in Lula's Government. *Journal of Politics in Latin America*, 6.3, 2014, p. 39-66.
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. Respeitável público...: performance e organização dos movimentos antes dos protestos de 2013. *Novos estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 97, p. 43-55, nov. 2013.
- FARIA, Cláudia F. Sistema Deliberativo, Formas de Conexão e Inclusão Política: alcance teórico e prático. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, 2017, p. 2-15.
- FARIA, Cláudia F.; LINS, Isabella Lourenço. Inclusão política? Recrutamento e seleção de atores nas conferências de políticas públicas. *Opinião Pública*, v. 23, n. 3, 2017, p. 580-611.
- FARIA, Cláudia F.; RIBEIRO, Uriella C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 93-128.
- FARIA, Cláudia F.; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política*, p. 7, 2012, p. 249-28.
- FEDOZZI, Luciano. Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo, 2001.
- GALVÃO, Andreia; TATAGIBA, Luciana. Por uma análise integrada do confronto político: os protestos no Brasil em um contexto de crise. *Encontro da Alacip*, 2017.
- GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: *Repensando a experiência urbana da América latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires: Clacso, 2000.
- GUGLIANO, A. A. et al. A participação cidadã como um sistema: o caso do governo estadual gaúcho. *Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política e de Participação Política*, 2012.
- HOUTZAGER, Peter; LVALLE, Adrian Gurza; ACHARYA, Amab. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo. *Participação Política em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Longman Pub Group, 2003.
- LAVALLE, Adrian Gurza. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 84, 2011, p. 13-23.
- LAVALLE, Adrián Gurza; ACHARYA, Arnab; HOUTZAGER, Peter P. Beyond comparative anecdotalism: lessons on civil society and participation from São Paulo, Brazil. *World development*, 33.6, 2005, p. 951-964.
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, 67, 2006.
- LAVALLE, Adrián Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua nova*, 84, 2011.
- LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Origens da política nacional de participação social: entrevista com Pedro Pontual. *Novos Estudos CEBRAP*, 99, 2014, p. 91-104.
- LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. *Dados*, v. 59, n. 3, 2016, p. 609-650.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. *Revista de Ciências Sociais Unisinos*, v. 161, 2002, p. 43-79.
- \_\_\_\_\_. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, 70, 2007, p. 139-170.
- \_\_\_\_\_. Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova*, 2011, n. 84, p. 141-174.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla; GIMENES, Éder Rodrigo. Gênero e Representação Política nos Conselhos Gestores no Brasil. *Dados*, v. 59, n. 3, 2016, p. 789-822.
- MANSBRIDGE, Jane. Everyday Talk in the Deliberative System. In: MACEDO, Stephen (Ed.) *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford University Press, 1999.
- MENDONÇA, Clarice; FUKS, Mario. Privação relativa e ativismo em protestos no Brasil: uma investigação sobre o horizonte do possível. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 3, 2015, p. 626-642.
- MENDONÇA, Ricardo F. Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system. *Critical Policy Studies*, 2016, 10 (2), p. 171-190.
- \_\_\_\_\_. Singularidade e identidade nas manifestações de 2013. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, 66, 2017, p. 130-159.
- MIGUEL, Luis Felipe. Bourdieu e o “pessimismo da razão”. *Tempo soc.*, n. 1, jun., 2015, v. 27, p. 197-216.
- NAVARRO, Zander; AVRITZER, Leonardo. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, Cortes, 2003.
- NOBRE, Marcos. *Choque de democracia: razões da revolta*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- OLIVEIRA et al. Da participação à abordagem das estruturas de governança participativa: testando um caso exemplar. *Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, AT de Participação Política, 2012.
- PANFICHI Aldo; DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto J. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. *Perspectives on politics*, 10.1, 2012, p. 7-19.
- PERISSINOTTO, Renato Monseff; FUKS, Mario. Recursos, influência política e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba. *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p. 45-76.
- PETNELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, p. 228-250, 2011.
- PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. *Revista brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 19, n. 54, fev. 2004, p. 97-113.
- PIRES, Roberto. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

- PIRES, Roberto; VAZ, Alexander C. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. Cortez Editora, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Participação Social como método de governo?* Um mapeamento das “Interfaces socioestatais” nos programas federais. Texto para discussão, n. 1707. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.
- POGREBINSCHI, Thamy. *Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários*. Texto para discussão, n. 1741. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.
- POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 54.3, 2011.
- PÓLIS; INESC. Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios (Relatório 2). 2011. Disponível em: <[http://www.forumdea.org.br/arquivos/forumdea/publicacoes/file\\_d205444fc11f47f6f022c56af200266c\\_213.pdf](http://www.forumdea.org.br/arquivos/forumdea/publicacoes/file_d205444fc11f47f6f022c56af200266c_213.pdf) 2011>. Acesso em: 3 de janeiro de 2018.
- RAMOS, Alfredo; FARIA, Cláudia Feres. Las Conferencias de Políticas Públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional. *Revista Española de Ciencia Política*, 32, jul. 2013, p. 43-63.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, v. 3.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.
- SCHEREN-WARREN, Ilse. *Cidadania sem fronteiras*. São Paulo: HUCITEC, 1999.
- SILVA, Enid Rocha Andrade da. *Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.
- SILVA, Marcelo Kunrath. Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- \_\_\_\_\_. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. *Novos estudos - CEBRAP* [on-line]. 2013, n.97, p. 23-40.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.
- \_\_\_\_\_. 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. *Política e Sociedade*, vol. 13, n. 28, setembro/dezembro, 2014, p. 35-62
- \_\_\_\_\_. *Os protestos de direita e o impeachment de Dilma Rousseff*. Lusotopie, 2018(?), no prelo.
- TATAGIBA, Luciana; TRINDADE, T.; CHAVES TEIXEIRA, A. C. Protestos à direita no Brasil-2007/2015. *Direita, volver*, 2015, p. 197-212.
- TAVARES, Francisco Mata Machado; RORIZ, João Henrique Ribeiro; OLIVEIRA, Ian Caetano de. As jornadas de maio em Goiânia: para além de uma visão sudestecêntrica do junho brasileiro em 2013. *Opinião Pública*, abr. 2016, v. 22, n. 1, p. 140-166.
- TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Unicamp, 2013.
- TILLY, Charles. *Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2013.
- TRINDADE, Thiago. *Protesto e democracia. Ocupações urbanas e luta pelo direito à cidade*. São Paulo, Paco Editorial, 2017.

## Política, Direito e Judiciário – centralidade e ambivalências do jurídico na ordem constitucional de 1988<sup>1</sup>

*Andrei Koerner (UNICAMP)*

### INTRODUÇÃO

Certo dia, no centro da cidade, ouvimos conversa entre dois ambulantes, indignados com a ação dos fiscais da prefeitura: “Eles só vão parar quando a gente tacar um mandado de segurança contra eles”. De fato, a linguagem do Direito entrou nas falas cotidianas dos cidadãos, e a mobilização dos direitos incorporou-se às suas estratégias para defenderem e promoverem seus interesses e valores. O aumento exponencial do número de processos indica expectativas otimistas de um sistema judicial aberto e responsivo às demandas sociais. Os juristas<sup>2</sup> demonstram maior protagonismo político e social, e o mundo do Direito oficial não mais parece desconectado dos conflitos sociais, embora se mantenha custoso, opaco, demorado e indiferente à autocompreensão normativa dos cidadãos.

No final de outubro de 2017, vê-se o desenlace da mobilização do jurídico para o combate à corrupção, iniciada em 2005 e intensificada em 2012. É provável que o

1 Agradeço aos colegas que participaram do Colóquio “Questões emergentes e perspectivas para pesquisas sociais e históricas sobre direito e política no Brasil”, realizado na UnB nos dias 24 e 25 de julho de 2017, organizado pela AT “Política, Direito e Judiciário” da Associação Brasileira de Ciência Política, o Programa de Pós-Graduação em Direito e a Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

2 O termo refere-se genericamente aos profissionais de direito e não apenas a teóricos e doutrinadores.

ex-presidente Lula seja afastado da disputa nas eleições de 2018, com a confirmação, em segunda instância, da sua condenação por corrupção por uma sentença baseada em inferências duvidosas sobre frágeis indícios. Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal (STF) recuou de sua tese unânime em favor do efeito imediato de medidas cautelares contra parlamentares, e o Senado rejeitou o pedido de afastamento do cargo do senador Aécio Neves, presidente do PSDB. A Câmara dos Deputados rejeitou o segundo pedido do STF para a abertura de processo contra o vice-presidente em exercício, o peemedebista Michel Temer, acusado de corrupção e outros crimes, com base em gravações e vídeos de entrega de malas de dinheiro. Juristas e políticos usam os recursos do Direito como arma política, entrelaçando cotidianamente justiça, punição e política. O jurídico apresenta-se como *enjeu* estratégico nas disputas pela direção política da sociedade e parece que é nele que se joga o destino da República.

O jurídico é elemento central e pleno de ambivalências da nossa experiência sob a Constituição de 1988. Essa constatação coloca a questão crítica do sentido do jurídico no governo das condutas nas democracias constitucionais contemporâneas e implica indagar o que é específico na nossa sociedade. Para discutir a questão, adota-se uma perspectiva abrangente, que analisa a reconfiguração das relações entre Direito, política e sociedade desde a transição, indo além da análise das relações entre ordenamento jurídico, instituições e comportamentos. Propõe-se, para isso, os seguintes termos.

“Ordem constitucional” designa aquilo – que se dá no plano dos discursos, mas também das tecnologias de poder e práticas – que liga e enlaça saberes, instituições, espaços e relações sociais para a direção da multiplicidade de agentes, conferindo-lhes uma referência jurídico-normativa objetiva e conformando-os como sujeitos de direitos. “Regime constitucional” designa a forma que a ordem constitucional assume numa sociedade em período determinado. “Jurídico” refere-se tanto a um campo ou esfera social diferenciada como a uma instância de discursos e práticas referidos à problemática da elaboração de juízos públicos e dotados de objetividade sobre as relações entre os agentes e destes com a totalidade social, ao tratar de situações particulares e deliberar sobre as contestações na cidade (EWALD, 1993; FOUCAULT, 2004).

O capítulo apresenta um ensaio que explora as ambivalências do jurídico na ordem constitucional e o seu papel na crise política. O seu foco é a “política constitucional”, entendida como as disputas entre políticos e juristas sobre os programas governamentais e modelos constitucionais para a direção da sociedade e os padrões de atuação das instituições judiciais. Na primeira seção, são apresentados o programa do constitucionalismo democrático e a trajetória constitucional brasileira até a transição. Na segunda, são analisadas as relações entre o jurídico e a política em três momentos, referentes à longa constituinte, à formação de um regime constitucional neoliberal no governo

de Fernando Henrique Cardoso e às variações e modulações neste regime, promovidas pelos governos de Lula e Dilma Rousseff. O capítulo termina com a discussão sobre a corrupção como arma política no Judiciário, os impasses do STF e os desdobramentos possíveis das relações entre o jurídico e a política, cuja permeabilidade foi acentuada pela crise atual.

## 1. ORDEM CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICA E TRAJETÓRIA CONSTITUCIONAL DO BRASIL

A promulgação da Constituição de 1988 instaurou uma ordem constitucional que já no seu preâmbulo se anuncia como uma comunidade política democrática e social em cujo cerne está a dignidade humana. A sua referência é o programa do constitucionalismo democrático europeu do pós-Segunda Guerra, que supera a oposição entre modelos liberais e comunitários de Constituição.

A Constituição é pensada como organização material da sociedade, dotada de força normativa, que orienta o ordenamento jurídico e o governo. Seu fundamento é o ser humano como ente racional e moral concreto, considerado em sua individualidade e inserido em grupos naturais e sociais. O princípio da dignidade do ser humano traduz-se na prioridade dos seus direitos e garantias em relação aos fins coletivos, enquanto o equilíbrio dos direitos de muitos formula-se em termos de justiça. A jurisdição assume funções positivas de assegurar o equilíbrio dos poderes e a promoção dos objetivos comuns, ao mesmo tempo que mecanismos institucionais asseguram a articulação dos juízes com os representantes políticos eleitos (BELL, 2006).

A prática jurídica é posta como a produção de um saber de caráter construtivo sobre as relações sociais, voltado à concretização de normas. Se os contornos da sua prática são pouco nítidos, os riscos de arbitrariedade são controlados por padrões técnicos e éticos da profissão. A objetividade dos juízos é buscada pela apuração técnica da linguagem, a apreciação exaustiva das provas, a justificação de escolhas, o exame argumentado de alternativas, o escrutínio crítico e público pela “comunidade de intérpretes”, etc. O jurista aparece como uma espécie de censor, cujo *ethos* assume o caráter prudencial de sua prática, em que realização dos fins da Constituição é indissociável da preservação da sua integridade.

Esse programa é tensionado pelo neoliberalismo de mercado<sup>3</sup>, que emerge no final dos anos 1970. A Constituição e leis gerais são colocadas como quadro formal para

3 O termo é utilizado para distinguir o programa de matriz austríaca, adotado pelos governos inglês e norte-americano, do programa europeu do pós-Segunda Guerra, em particular o ordoliberalismo, que dava maior peso à Constituição, à regulação estatal e aos direitos sociais.

assegurar os direitos de propriedade e de contrato e manter as condições do mercado. O agente e destinatário das normas é pensado segundo o modelo abstrato do indivíduo maximizador de utilidades, o sujeito-empresendedor de si mesmo, que estabelece relações contratuais com outros e com as agências estatais. O jurista torna-se um gestor, que utiliza as margens de apreciação de sua atividade para coadjuvar outros técnicos estatais. A análise econômica modela a sua prática, ao colocar a interpretação das normas como uma espécie de cálculo, avaliadas do ângulo da eficiência. O próprio Estado, incluindo as instituições judiciais, é apreciado desse modo, o que leva a reformas de suas organizações, métodos de trabalho e objetivos.

No Brasil, o discurso constitucional mantém-se até a transição democrática no contraponto de modelos liberal e comunitário. O regime autoritário pós-1964 tem impactos sobre o jurídico, na medida em que reforma o Estado, muda o regime e desorganiza o Estado de direito. No início dos anos 1980, o constitucionalismo democrático europeu aparece como modelo para combinar Estado de direito, democracia política, desenvolvimento econômico e reformas sociais. A ele se opõem autoritários convertidos ao liberalismo, nacionalistas-corporativos e socialistas democráticos, ao mesmo tempo que começa a se difundir o programa neoliberal.

## 2. A ORDEM CONSTITUCIONAL: PROGRAMAS CONSTITUCIONAIS, PROCESSO POLÍTICO E PRÁTICA JURÍDICA

Nesta seção serão analisadas as relações entre os programas constitucionais das forças que disputam a direção política da sociedade brasileira e os saberes e práticas sobre o jurídico na ordem constitucional de 1988.

### 2.1. Forças políticas e programas constitucionais na longa Constituinte (1985-1994)

O processo constituinte foi marcado por incertezas, impasses e compromissos, impostos pela convivência entre, por um lado, lideranças políticas e elites burocráticas, militares e civis, apoiadoras do regime autoritário, e, por outro lado, as lideranças políticas e os movimentos sociais da frente democrática. Dada a sua simultaneidade com a agenda de estabilização da moeda e reformas econômicas, o fracasso do Plano Cruzado acelerou a desagregação da frente democrática e a deslegitimação, perante o empresariado e os eleitores, do programa econômico heterodoxo de estabilização monetária e intervenção estatal na economia (CRUZ, 1997; SALLUM JR., 1996). Durante a Constituinte, forma-se o Centrão, agrupamento de representantes de centro-direita que redirecionou o processo para bloquear o acesso ao passado, limitar mudanças no regime e na administração e promover, parcialmente, uma agenda liberalizante da economia. As divergências entre forças políticas fragmentadas produziram

impasses nas votações, os quais foram contornados com a adoção de acordos pontuais, resultando em textos ambíguos e indeterminados a serem especificados no futuro. Enfim, a promulgação da Constituição instaurou, como discurso, uma nova ordem constitucional objetiva para observar, programar e refletir a direção da multiplicidade na sociedade brasileira. Mas o processo político constituinte não foi encerrado, porque as forças políticas de centro e de direita não tomaram o texto constitucional como referência para a refundação e a organização da República e se rearticularam em torno do programa neoliberal de reformas, apostando na revisão constitucional de 1993 (PILATTI, 2008; ROCHA, 2013).

Esse processo teve consequências diretas para a configuração do jurídico no texto da Constituição de 1988. O ponto central é que ela combina ampliação das atribuições das instituições judiciais e seu insulamento institucional, o que não fazia parte de nenhum dos programas constitucionais relevantes. As forças de centro-direita defendiam atribuições limitadas e insulamento institucional do Judiciário, enquanto as de centro-esquerda propugnavam atribuições amplas e o controle democrático por meio da participação externa no Judiciário. O resultado foi produzido pela aprovação, desde os trabalhos das comissões, da ampliação dos direitos e garantias, da autonomia do Judiciário e das vantagens das carreiras jurídicas<sup>4</sup>. O projeto do Centrão incorporou essas regras, mas não as inovações polêmicas, como o Tribunal Constitucional, o controle da magistratura e a participação popular no Judiciário. O projeto foi aprovado em bloco, enquanto as emendas polêmicas foram rejeitadas quando votadas em separado (CARVALHO, 2008; KOERNER & FREITAS, 2013).

A instauração da nova ordem constitucional implicava a reformulação de saberes, a promoção de mudanças institucionais, a produção de novas técnicas, de novas subjetivações dos agentes e destinatários das normas. O regime constitucional e as formas que o jurídico assumiria seriam conformadas pelas práticas jurídicas no curso dos embates sobre a direção política da sociedade brasileira. A situação era de relativa abertura e de impasse, dado o relativo equilíbrio de forças fragmentadas, aglutinadas em torno de programas com racionalidades governamentais opostas, a social-desenvolvimentista e a neoliberal.

Os juristas expressam esses confrontos em suas doutrinas e prognósticos. Conservadores, como Ives Gandra, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1989) e Celso Bastos (1990) desqualificam o processo constituinte e o texto constitucional. Eles denunciam o irrealismo das inovações da Constituição, a defasagem do seu modelo econômico, os

4 Essas vantagens foram patrocinadas pelas elites jurídicas desde o debate sobre a reforma judiciária de 1974-1977 e incorporadas ao programa da frente democrática.

riscos para a segurança jurídica. O texto seria um documento utópico, que não prometia longevidade (COTRIM NETO, 1992, p. 282) e deveria ser adaptado à realidade, ou seja, às normas jurídicas e relações de poder estabelecidas. A aplicação do texto deveria ser seletiva, segundo o programa neoliberal, até que as “forças organizadas da nação” recriassem a Constituição real na revisão de 1993.

Progressistas como Paulo Bonavides e José Afonso da Silva põem em circulação doutrinas da Constituição comunitária ou dirigente. Os ministros do STF Rafael Mayer e Aldir Passarinho e o procurador-geral da República, Sepúlveda Pertence, assumem uma perspectiva otimista, propugnando que os juízes, em especial o STF, teriam papel ativo, por uma interpretação sistemática e conforme às perspectivas de reforma gradual, no quadro dos compromissos da Aliança Democrática.

Por sua vez, juristas de esquerda, como Clémerson Merlin Clève, Antônio Carlos Wolkmer e Amilton Bueno de Carvalho, veem a nova Constituição como a oportunidade de lutar pela construção de uma democracia igualitária. Com base em teorias críticas do Direito, privilegiam o papel criativo dos juristas para atuarem nos espaços institucionais e inovarem a conceituação e os usos dos institutos jurídicos e das próprias comunidades populares, em cujo seio se criaria um Direito alternativo, de caráter instituinte ou insurgente (ARRUDA JR., 1992).

Assim, os conservadores adotam um conceito abstrato e formal de Constituição como organização e limitação do poder, que estabelece a moldura normativa para a economia. Os progressistas postulam um conceito concreto e material de Constituição, que incorpora valores e objetivos e que os relaciona com a textura da sociedade. Adotam teorias e conceitos que destacam o caráter situado da solução de problemas e o papel construtivo dos intérpretes. Valorizam o trabalho da Constituinte e o texto constitucional por serem resultados de um processo democrático e participativo que haveria de ser aprofundado no futuro. Os primeiros destacam o papel do Judiciário para conformar, “aparar as arestas”, o texto constitucional a um programa neoliberal institucional, enquanto os segundos investem no Judiciário como espaço complementar à política para realizar o programa constitucional e para a resistência às tendências de reforma ou de bloqueio à efetividade da Constituição. Em outros termos, não se propugna que o Judiciário venha a substituir a política na realização da Constituição, como virá a ocorrer depois de 2003.

Quanto ao STF, as mudanças em suas atribuições contrastam com as continuidades de sua organização, pessoal e procedimentos. Dos ministros nomeados por Sarney e Collor, somente Sepúlveda Pertence e Paulo Brossard participaram do movimento de democratização. A maioria dos ministros orienta-se pela rarefação do exercício da jurisdição, colocando em primeiro plano o valor da segurança jurídica, alcançado pela

deferência aos representantes e ao respeito à separação dos poderes. Adotam critérios rígidos no controle da constitucionalidade, excluindo notadamente as pretensões de partidos e associações (VIANNA et al., 1999).

O STF bloqueia a superação do passado, contém o processo de democratização e as reformas sociais e sustenta as reformas neoliberais que se iniciam. A título de ilustração, apresentam-se alguns contrastes: o STF não admite o exame da “inconstitucionalidade superveniente” em controle concentrado, mantendo em vigor todas as normas do regime autoritário. Ao mesmo tempo, neutraliza o mandado de injunção, inibindo a efetivação dos novos direitos. Controla estritamente a reorganização constitucional dos Estados e da administração pública federal, mas não as decisões federais em matéria orçamentária, monetária ou tributária. Sustenta as regras do jogo eleitoral e a organização político-partidária, mas bloqueia normas estaduais que ampliam a participação política e rejeita demandas que afetem o processo eleitoral, diferentemente da orientação aberta em 2002. O STF promove a efetivação parcial da Constituição no campo da democracia política, inibe o exame judicial da regulação da economia e obstaculiza a promoção dos seus programas substantivos. A Constituição fica parcialmente em suspenso, de acordo com as forças que apostam na limitação da transição democrática e na promoção das reformas neoliberais. O Tribunal manterá a orientação nos anos 1990, em consonância com a coalizão política no governo.

## 2.2. A formação do regime constitucional neoliberal

A candidatura de Fernando Collor à Presidência em 1989 reaglutina as forças de centro e de direita, e sua vitória viabiliza a promoção imediata de reformas neoliberais, à revelia mesmo dos procedimentos constitucionais (SALLUM JR., 2015). Mas o fracasso do governo Collor resulta em nova fragmentação no Congresso, o que acaba por inviabilizar a revisão constitucional. A preparação e lançamento do Plano Real e a candidatura de Fernando Henrique Cardoso (FHC) indicam que as forças políticas que apostam nas reformas neoliberais projetam a sua efetivação no futuro. Elas seriam impulsionadas por um presidente fortalecido pela opinião pública e pelo Congresso, que teria variados meios para implementá-las (RODRIGUES, 2000).

Formada a coalizão política em torno da candidatura de Fernando Henrique Cardoso, transformismo político e reformismo econômico se combinam em torno de um programa governamental neoliberal. Esse programa procura reconfigurar as relações entre Estado e economia por meio da adoção da eficiência econômica como instrumento e critério de regulação dos mercados e de gestão estatal e da promoção de modelos de conduta para os indivíduos agirem como empresários de si mesmos (FOUCAULT, 2004; DARDOT & LAVAL, 2010).

A implantação desse programa significa um processo “reconstituente”, no qual o texto constitucional é modificado por emendas, implementado de maneira peculiar pela legislação e reinterpretado pelos tribunais. Essas mudanças conformam um regime constitucional neoliberal que efetua algumas potencialidades enunciativas da ordem constitucional e bloqueia, ou elimina, outras.

O novo regime reordena os debates jurídico-constitucionais, nos quais passam a se opor duas correntes. Por um lado, juristas que apoiaram o autoritarismo, liberais dissidentes daquele regime e socialdemocratas convertidos à terceira via acentuam sua doutrina da Constituição como garantia de direitos e quadro formal para a concorrência, adotam uma concepção majoritária de democracia e criticam a amplitude dos direitos e garantias e os poderes das instituições judiciais. Os juízes deveriam adotar um modelo de decisão consequencialista e ser deferentes em relação às autoridades eleitas quando se tratasse da promoção de seu programa de reformas econômicas, ao mesmo tempo que deveriam “podar” as partes do texto incompatíveis com o novo regime (FERREIRA FILHO, 1995; MARTINS, 1997).

Por outro lado, juristas que adotam teorias do constitucionalismo comunitarista, socialdemocratas ou socialistas dirigentes e os defensores do Direito alternativo assumem a defesa do texto. Interpretam o regime constitucional neoliberal como a crise, a morte, o desmantelamento da Constituição, uma mudança de substância que traiu o sentido original do compromisso da Constituinte (FIOCCA & GRAU, 2001; BONAVIDES, 1999; DALLARI, 1999). As instituições judiciais ofereceriam espaço para a resistência constitucional, a ser promovida por juristas, movimentos sociais e partidos de oposição. Elogiam a interpretação criativa, baseada nos princípios e diretrizes da Constituição, e preconizam o uso do Judiciário, pois o ativismo judicial serviria para confrontar um governo que promovia reformas antipopulares. Há diferenças entre eles, mas eles têm em comum a luta pela democratização e a aliança com os setores populares. Assim, ao investirem no Judiciário, não o colocam como substituto permanente da política, mas como a tática imediata de uma aliança pró-democracia social a longo prazo. Em seu horizonte, a reforma das instituições judiciais permanece indissociável da ampliação da participação popular.

Em suma, os juristas que apoiam o regime constitucional neoliberal adotam conceito de Constituição-garantia ou quadro, uma democracia representativa com baixa participação e a atuação do Judiciário nas políticas públicas voltada, por meio de interpretação consequencialista das normas, à sustentação das reformas. Os que criticam o regime constitucional convergem com os partidos de oposição, sublinhando a dimensão comunitária-participativa da democracia, adotam conceitos substantivos de Constituição, interpretações principistas das normas e reformas sociais-igualitárias.

O STF compõe-se, no governo de Fernando Henrique, de ministros que foram nomeados pelos militares, e a orientação jurisprudencial da maioria alinha-se com o programa do governo. Isso se evidencia, por exemplo, na possibilidade da reedição ilimitada de medidas provisórias não votadas pelo Congresso. No campo econômico, o STF deixa de examinar a validade dos planos de estabilização monetária, rejeita contestações à implantação do modelo gerencial de administração pública e às reformas da previdência social e dispensa exigência de lei específica para as privatizações. O STF combina efetivação e neutralização de regras constitucionais segundo os domínios e o seu sentido estratégico para a política de reformas liberalizantes do Estado (CARVALHO, 2005; PACHECO, 2006; VIANNA et al., 1999).

A orientação do STF, e de outros tribunais superiores, contrasta com a dos demais juízes. Em centenas de milhares de ações, estes acolhem demandas dos cidadãos sobre os mais variados temas (ARANTES, 1997). Mobilização do Direito e protagonismo de juristas estão em fase para realizar potenciais sentidos do texto constitucional. Mas, tal como as ações de combate à corrupção, eles são bloqueados pelas instâncias superiores. Estas são questionadas por seu alinhamento com o governo federal e o apoio ao regime constitucional neoliberal (LIMA, 2001). Nos anos 2000 esse quadro se modificará.

### 2.3. Reformismo fraco e ativismo judicial (2003-2014)

A oposição vence as eleições presidenciais de 2002 e uma nova coalizão assume o governo federal. O governo Lula se opõe à racionalidade governamental neoliberal, mas tem baixa capacidade de reorganizar o regime constitucional existente. Suas limitações decorrem da situação minoritária dos partidos de centro-esquerda no Congresso, da presença no aparelho estatal de atores comprometidos com a coalizão derrotada e da desconfiança dos detentores do capital e dos controladores da mídia. O apoio do subproletariado ao governo Lula provoca um realinhamento eleitoral a partir de 2006 e permite vitórias de coalizões lideradas pelo PT nas eleições seguintes (SINGER, 2012), mas os partidos de centro-esquerda não chegaram a se aproximar da maioria no Congresso.

A política do governo Lula, caracterizada por André Singer como “reformismo fraco”, é um compromisso entre frações de classes, com a incorporação subordinada do subproletariado e a lenta promoção de reformas. Sua orientação é menos intervencionista que promocional, dado que redireciona a política econômica e impulsiona políticas sociais, como se vê em três pontos. Compromete-se, em primeiro lugar, com os fundamentos da política econômica do governo anterior, mas promove a redução da pobreza e a ativação do mercado interno. Depois de 2006, amplia incentivos ao consumo e ao investimento, estimulando a produção industrial, com destaque a in-

vestimentos em petróleo e ciência e tecnologia. O ensaio neodesenvolvimentista do primeiro mandato de Dilma Rousseff amplia essa orientação, mas é bloqueado pela crise (SINGER, 2012; SINGER & LOUREIRO, 2016).

O segundo ponto é o fato de que o governo recupera e fortalece as capacidades estatais, por meio do reaparelhamento da administração pública, a recomposição dos quadros e a melhoria dos salários e das condições de trabalho dos funcionários. A reorganização das organizações de controle, como a polícia, o Ministério Público e a Receita Federal, é um aspecto da reestruturação mais ampla da administração federal.

O terceiro aspecto é a “política dos direitos”. O governo Lula promove direitos por meio de programas sociais e contorna eventuais bloqueios no Congresso contra inovações legislativas. Desse modo, realiza virtualidades enunciativas da ordem constitucional e altera pelas bordas o regime constitucional neoliberal.

A reforma do Judiciário é parte da política dos direitos. Para o governo, a relação amigável com o Judiciário é estratégica para neutralizar a possibilidade de a oposição utilizar processos judiciais como veto<sup>5</sup>, bloquear suas iniciativas agressivas no Congresso e superar desconfiças dos juízes (para o que segue, cf. KOERNER, 2013a e 2013b). O governo Lula constrói apoios entre os juristas, ao promover uma reforma consensual do Judiciário, materializada na EC n. 45, de 2004. Para as elites judiciais e associações de juristas, a iniciativa é uma oportunidade para realizarem suas pautas, suspendendo divergências que bloqueavam as reformas desde os anos 1990.

O discurso público, do governo e dos juristas sublinha a centralidade das instituições judiciais na promoção dos direitos de cidadania. O governo atua consistentemente nesse campo, patrocinando mudanças legislativas e procedimentais e apoiando entidades e movimentos sociais. As reformas visam aumentar a eficiência e ampliar o acesso aos tribunais e, para isso, diversificam os instrumentos processuais, aumentam a capacidade organizacional das instituições judiciais e os mecanismos de controle sobre os juízes.

Mas se as capacidades das instituições judiciais são ampliadas, mantém-se o seu insulamento burocrático. O STF consolida-se como jurisdição constitucional concentrada, com maior controle da sua agenda e impacto de suas decisões. A participação e a visibilidade pública aumentam, com a implantação das audiências públicas, a admissão do *amicus curiae* (MARONA & ROCHA, 2017) e a criação da TV Justiça (ALBUQUERQUE, 2015). Mas os Conselhos de Justiça (CNJ) e do Ministério Público (CNMP) têm reduzido número de membros externos às profissões, cuja atuação é neutralizada pelos próprios controlados (FRAGALE FILHO, 2013; TOMIO & ROBL

5 Como ocorreu com a decisão do TSE sobre a verticalização de coalizões em 2002.

FILHO, 2013). O CNJ enfrenta resistências dos desembargadores e prioriza o aumento da eficiência que pressiona juízes de primeiro grau e servidores (KOERNER & FRAGALE FILHO, 2015).

Nos debates jurídico-constitucionais, redefinem-se as posições políticas dos juristas a respeito do Judiciário. Os progressistas consideram que o governo federal promove, ao menos parcialmente, o compromisso constitucional pelos direitos sociais. Deixam de ver o Judiciário como um espaço de resistência e defendem que ele deveria apoiar programas sociais, eliminando obstáculos ou neutralizando ataques. Alguns são mais críticos, pois consideram que o lulismo se aliou à racionalidade neoliberal e que há declínio da constituição dirigente, com a exceção econômica permanente (BERCOVICI, 2008, p. 322-342). Outros buscam no novo constitucionalismo latino-americano a superação do caráter social-democrático da Constituição de 1988 (WOLKMER & MELLO, 2013).

Passam a circular doutrinas do pós-positivismo jurídico e do neoconstitucionalismo que destacam a força normativa da Constituição, o caráter criativo da interpretação judicial e exaltam o protagonismo dos juízes. O que as distingue do constitucionalismo dirigente é que se apresentam como estritamente jurídicas e dão prioridade aos tribunais, postos em contraste, substituição ou oposição com os representantes eleitos (DUARTE & POZZOLO, 2006; para a crítica, STRECK, 2009). O ativismo dos juízes seria justificado por terem as decisões judiciais em políticas públicas, base constitucional ou legal, envolverem casos que demandam decisões urgentes e para suplementarem a omissão de legisladores e descaso dos administradores (MIARELLI & LIMA, 2012; para a crítica, RAMOS, 2010). Assim, o neoconstitucionalismo desvincula o conceito material de Constituição e a participação democrática em proveito do ativismo judicial.

Os conservadores admitem o ativismo judicial, mas levantam restrições no campo dos direitos sociais. Eles não mais objetam a falta de normatividade dos direitos sociais ou o princípio da separação dos poderes, mas suscitam a incompetência dos juristas, a inadequação do processo judicial e os impactos deficitários das decisões judiciais. A decisão judicial sobre direitos sociais deveria adotar critérios como a reserva do possível, para respeitar as limitações orçamentárias, e o mínimo existencial, para conceder a prestação apenas quando houver omissão clara da administração frente ao dano iminente ao núcleo intangível da existência humana (GALDINO, 2005).

O governo Lula nomeou para o STF e tribunais superiores juristas próximos aos partidos de esquerda e movimentos populares, ou ligados a lideranças de partidos de centro e às entidades representativas e associações de juristas. Ao nomear ministros do STF com atributos pessoais ou histórias de vida mais diversificadas que as carreiras jurídicas tradicionais, o governo sinalizava um tribunal mais plural e engajado na concretização

da Constituição. Houve importantes mudanças no padrão de litigância constitucional, pois os instrumentos se tornaram mais diversificados, aumentou o número de casos ingressados e julgados e de leis federais invalidadas. A jurisprudência teve impactos mais concretos, pois o tribunal passou a supervisionar a conformidade dos demais entes a ela (COSTA, 2010; POGREBINSCHI, 2011; SUNFELD, 2010). A agenda reformista do governo encontra repercussão positiva no STF, que atua para efetivar os direitos de cidadania em casos polêmicos, como a pesquisa sobre células-tronco, o antissemitismo, as uniões homoafetivas e a não criminalização do aborto de feto anencéfalo.

Os ministros do STF elogiam o ativismo em discursos, decisões e declarações públicas. No discurso de saudação à posse de Gilmar Mendes na presidência do STF, em 23 de abril de 2008, Celso de Mello afirma que o STF teria compromisso com a realização dos direitos fundamentais e que o Congresso seria omissivo na regulamentação da Constituição, porque a sua pauta seria travada pelo excesso de medidas provisórias. O STF encarnaria o poder constituinte e atuaria como copartícipe da modernização do Estado brasileiro. A criatividade interpretativa do juiz seria positiva, e as mudanças na jurisprudência seriam resultado de processo evolutivo, ajustando a Constituição às novas exigências históricas e necessidades sociais (apud AMARAL JR., 2010, p. 171).

O STF toma importantes decisões em 2007. Esse é o primeiro ano do segundo mandato de Lula, depois que o escândalo do chamado mensalão não foi suficiente para impedi-lo nem para derrotá-lo nas eleições presidenciais. O relator Joaquim Barbosa recebe a denúncia da Ação Penal n. 470, decide pelo não desmembramento do caso e dá início às investigações. Sob a presidência de Ellen Gracie, a maioria dos ministros interpreta de forma extensiva as suas atribuições. Reverte orientação adotada desde 1988 sobre as omissões do Legislativo e passa a atribuir efeito normativo à concessão de injunção no caso de greve de servidores públicos (MI n. 708 e n. 712, de 25/10/2007) e determina prazo para o Congresso Nacional editar lei sobre a criação de municípios (ADI n. 3682, dec. de 09/05/2007) (PEREIRA, D., 2013). A reclamação, até então fundada na defesa dos poderes explícitos do STF em controle concentrado, passa a ser vinculada ao direito de petição (ADI n. 2480, dec. de 02/04/2007). O Tribunal passa a admiti-la para defender os motivos determinantes de decisão em controle difuso da constitucionalidade, com o que a decisão adquire efeitos gerais, dispensando a manifestação do Senado para suspender a eficácia da norma declarada inconstitucional (art. 52, X, da Constituição). A tese foi defendida nas reclamações n. 4335 e n. 4210, dec. de 01/02/2007, cujos relatores Gilmar Mendes e Eros Grau, de trajetórias opostas, confluem na ampliação dos poderes do STF, alterando norma constitucional sem emenda, em nome de uma mutação constitucional (CAMARGO, 2008, p. 8-14). O STF rompe a sua orientação de “legislador negativo” e de respeito à separação dos

poderes e assume a função de proteção às minorias políticas (MS n. 24.831, de 2006), de controle do devido processo legislativo, da discricionariedade do administrador (ADC n. 12, de 2008) e até mesmo do Congresso (VALLE, 2009, p. 96-97).

O discurso público sobre o STF destaca o seu papel de foro constitucional, voltado à deliberação racional das grandes questões de sociedade. Porém, a prática dos ministros do STF evidencia o seu *ethos*. Eles reinterpretam o seu papel constitucional e atribuições com base em poderes implícitos, mas relaxam as exigências sobre as suas próprias decisões, abandonando o cuidado em justificar suas escolhas, em manter a coerência temporal em casos iguais e a consistência “transversal” em questões diferentes.

Parece que a mudança é menos uma tentativa de os ministros do STF absorverem ou substituírem os representantes eleitos e mais um deslocamento tático com o qual eles fortalecem sua autonomia para promover sua agenda e reforçar sua imagem pública. Embora convergente naquele momento com a agenda do governo federal, ela se coloca em virtual concorrência, pois prioriza questões relativas a padrões de comportamento individual e a moralidade pública.

Assim, o discurso do ativismo judicial não é efeito direto do constitucionalismo democrático ou do texto da Constituição de 1988 e não é exclusivamente gerado por propensões açambarcadoras de juristas e ministros do STF. Ele é uma potencialidade da ordem constitucional de 1988 que foi promovida nos governos de Lula e Dilma. Ele foi difundido por doutrinas jurídicas, efetivado pelos ministros do STF, apoiado pelos dirigentes judiciais e líderes associativos e celebrado pela mídia com o beneplácito da oposição política. De sua emergência resulta uma agenda concorrente com a do governo, que limita a sua amplitude de ação e poderia ser voltada contra ele.

### 3. O COMBATE À CORRUPÇÃO COMO ARMA POLÍTICA – DA ALIANÇA DA OPOSIÇÃO COM OS JURISTAS À CRISE POLÍTICA DE 2014-2016

Passada uma geração desde a transição, destacam-se as mudanças nos contornos do jurídico. É pela linguagem jurídico-constitucional que a autoridade fala, define suas relações com a oposição e a sociedade, o seu papel na manutenção da ordem e na realização de fins coletivos. As burocracias estatais se fortalecem sobre a base do Estado de direito e as políticas públicas colocam-se no registro da promoção dos direitos. O debate sobre políticas sociais se estrutura em torno dos significados e implicações dos direitos: se devem ser ativamente promovidos ou apenas resguardados pelo Estado. Parte relevante do debate versa sobre o protagonismo que, *de motu proprio* ou provocados pelos cidadãos, os juristas vieram nele a desempenhar.

As instituições judiciais passaram por mudanças importantes, ampliando as suas atribuições, capacidade organizacional e recursos (KOERNER, INATOMI,

SAKALOUSKA, 2015; KOERNER, SAKALOUSKA, INATOMI, 2017). Seus agentes têm maior remuneração, prestígio social e instrumentos para promoverem direitos dos cidadãos e os seus próprios.

Os juristas praticam ilegalidades, associam-se a esquemas de poder informais, acomodam-se com a violência e arbitrariedades estatais, o patrimonialismo na administração pública e o clientelismo eleitoral (ARANTES, 2011; ZAFFALON, 2017). O fortalecimento das instituições de controle também reforça práticas jurídico-penais da tradição inquisitorial, usadas para fins privados (LIMA & MOUZINHO, 2017).

O saber jurídico se massificou em faculdades privadas e cursos noturnos de Direito. Formou-se um enorme contingente de bacharéis em Direito, portadores de conhecimento dogmático e instrumental, sujeitos a dura competição no mercado de trabalho. A precariedade afeta, em maior proporção, mulheres, negros e pardos e outros desprovidos de capital simbólico e cultural (BONELLI, 2002; FRAGALE FILHO, 2009). Ao mesmo tempo, expandiu-se um setor elitizado, com formação de alto nível e circulação internacional, que dá acesso aos postos nos grandes escritórios de advocacia, no Judiciário e no Ministério Público (BONELLI, 2008; CUNHA et al., 2007; ENGELMANN, 2008).

Os padrões de atuação dos juristas se diversificaram, com advogados, acadêmicos e organizações internacionais engajados em causas coletivas e de interesse público. Assessoram movimentos sociais e atuam como mediadores de conflitos ou promotores de ações judiciais (ALMEIDA, 2016; ENGELMANN, 2007; MACIEL, 2015).

O jurídico conforma a subjetividade de cidadãos que organizam sua autocompreensão normativa e projetam suas expectativas. Os movimentos sociais referem-se, muitas vezes em seu próprio nome, à privação ou à reivindicação por direitos. Enquanto se mobilizam por seus direitos, trabalham na ressignificação da linguagem jurídica (MACIEL, 2011 e 2015).

As relações entre a linguagem dos direitos e os saberes dos juristas são ambíguas, pois aquela é construída em processos políticos e sociais amplos, e os juristas conformam-nas com seus saberes para que demandas de direitos veiculem seus interesses e posições políticas. O reformismo dos juristas no governo Lula tem essa ambiguidade, pois eles passaram a reivindicar seu protagonismo na promoção de mudanças. Embora governo e juristas convergissem, eles não compartilhavam as mesmas alianças políticas, interesses e posições sobre questões substantivas. Os juristas poderiam eventualmente se aliar com a oposição.

As denúncias de compra de votos parlamentares e de práticas clientelísticas envolvendo a base aliada do governo, em 2005, representaram uma oportunidade para a oposição inverter os papéis e passar a promover a moralidade política (KOERNER

& SCHILLING, 2015). Elas esfriaram as relações do governo com os movimentos sociais e de juristas. As relações com o campo político se redefiniram, pois a oposição patrocinou a causa do combate à corrupção, tentou impedir o presidente Lula por meio da narrativa do mensalão e investiu no tema como questão crítica nas eleições de 2006.

Os juristas concentraram suas demandas reformistas em temas de moralidade pública, colocando como bem supremo a restauração das virtudes republicanas. Elementos do neoconstitucionalismo, como a interpretação construtiva das normas e a aplicação direta de princípios constitucionais pelos juízes, passaram a ser utilizados para relativizar direitos individuais e justificar intervenções judiciais na política. O combate à corrupção justifica a livre atuação das autoridades policiais e judiciais, cujo campo de atuação passa do controle da administração pública às eleições e práticas políticas, incidindo sobre prerrogativas parlamentares, sobre as atribuições do Congresso e a autoridade da Presidência.

A mobilização pela Lei da Ficha Limpa, o julgamento da AP n. 470 e a Operação Lava Jato estão em continuidade. Eles abrem caminho ao golpe parlamentar de 2016, realizado pelo *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff.

A mobilização pela ética na política existe desde os anos 1990, mas foi a partir das eleições de 2006 que juízes e tribunais eleitorais impugnam os registros de candidatos com condenações judiciais. Eles aplicam diretamente o dispositivo constitucional que, no entanto, prevê lei complementar para tal (art. 14, § 9º da Constituição), mas suas decisões são bloqueadas pelo TSE (KOERNER, 2013b). Em 2008, a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) propõe a ADPF n. 144, na qual demanda ao STF a declaração da inelegibilidade dos condenados por crime grave ou desabonador, mas ela é rejeitada por nove votos a dois (vencidos Ayres Britto e Joaquim Barbosa). Uma frente de agrupamentos cívicos, liderada por juristas e incentivada por autoridades judiciais, inclusive do STF, promove uma campanha pela edição da lei, conhecida como Ficha Limpa, aprovada em 2010.

A constitucionalidade da lei é questionada porque feriria o princípio da presunção de inocência, ao tornar inelegíveis condenados em segunda instância e não poderia ser aplicada nas eleições de 2010 por ter alterado as regras a menos de um ano do pleito. Mas o STF não é capaz de decidir a questão antes das eleições, porque o julgamento termina empatado e o seu presidente se recusa a dar o voto de Minerva. Em março de 2011, com o voto do ministro recém-empossado, Luis Fux, o STF decide que a lei valeria apenas para as eleições de 2012, permitindo a posse dos candidatos impugnados. No caso, cinco ministros, engajados no movimento de moralização da política, deram prioridade ao princípio da moralidade sobre o da anualidade, um dos pontos fundamentais do pacto para a eliminação de casuísmos eleitorais desde a Revolução de 1930. Eles se distanciam

ram da tradição jurídica que estabilizou as normas e procedimentos eleitorais, garantidas pelo Judiciário, como a base da ordem eleitoral competitiva no Brasil.

O julgamento da AP n. 470, conhecido como o caso do mensalão, leva ao paroxismo a exibição do STF na mídia, centrada no combate à corrupção (OLIVEIRA, F. L., 2016). A propaganda era a de restauração dos costumes e de renovação política (PEREIRA, M., 2013), mas as debilidades da atuação do STF como alta corte de justiça evidenciam o viés político-partidário de seus ministros. No primeiro semestre de 2012, já se mostram diversos problemas, a começar pela diferença de tratamento com outro caso idêntico, o chamado mensalão mineiro. Ao contrário deste, o julgamento da AP n. 470 não é desmembrado e recebe grande cobertura midiática durante a campanha eleitoral. No julgamento em plenário, o relator encaminha o chamado voto “fatiado”, com o qual não discute a questão principal, a saber, se estava provada a existência de um esquema de pagamentos a partidos aliados em troca de votos no Congresso. Ele adota a polêmica teoria do domínio do fato, segundo a qual os chefes não poderiam não saber do esquema, cuja existência não foi discutida nem comprovada (LEITE, P. M., 2013; QUEIROZ et al., 2012). Ao condenar lideranças políticas nacionais com decisões em muitos pontos confusas e contraditórias, baseadas apenas em indícios e testemunhos, os ministros do STF distanciam-se do *ethos* do jurista do constitucionalismo democrático. Ao procurarem realizar os fins da Constituição, eles colocam entre parênteses ou contrariam os seus meios. Mostram-se permeáveis a movimentos de opinião e pressões da mídia, evidenciando sua convergência, intencional ou não, com os interesses da oposição política.

A visibilidade pública do julgamento durante meses alimentou um sentimento de repulsa à corrupção, identificada abusivamente como apanágio dos governos Lula e Dilma. O combate à corrupção alimenta o apoio público a um ativismo repressivo-penal dos juízes e outras autoridades sobre a política. Ao mesmo tempo, ampliam-se as oportunidades para se explorar no espaço judicial os embates entre governo e oposição. Sem surpresa, outros juízes e tribunais seguiram a via aberta pelo STF, mostrando-se novos “cruzados da ordem jurídica” (MATTOS, 2013) dedicados a enfrentar o dragão da maldade da corrupção. Eles se colocam acima da Constituição ao caracterizarem a situação como de exceção e praticam um populismo penal, utilizando um direito penal rigoroso e simbólico para aplicar princípios constitucionais como se fossem regras, sem previsão legal, ou contra outras normas (SEMER, 2016). Por considerarem os princípios de direito penal e as garantias dos acusados empecilhos à realização do bem moral, eles os violam ou contornam, por meio da relativização da presunção de inocência, de restrições ao direito de defesa ou da dispensa dos requisitos para a formação de juízo condenatório.

A partir de 2013, as bases do compromisso de classes do lulismo são minadas pela redução do crescimento econômico, que leva a deserções da classe média e da burguesia interna e à ofensiva de dirigentes do Congresso, da mídia e de autoridades judiciais e policiais. Manifestações de rua pela ampliação de direitos recebem a adesão da classe média e passam de demandas sociais para a crítica à corrupção, seguidas da polarização em torno do apoio ou oposição ao governo. A burguesia interna associa-se ao capital financeiro no combate à política econômica governamental (BOITO JR., 2016). Os dirigentes do Congresso valem-se do financiamento privado de campanhas e de coligações eleitorais para obter maioria parlamentar contra a presidenta. O Congresso aprova a lei de repressão ao crime organizado (Lei n. 12.850, de 02/08/2013), que fortalece dos instrumentos de repressão, ao ampliar a colaboração premiada.

A partir de março de 2014, a Operação Lava Jato explora as novas possibilidades de investigação e reforça o clima de cruzada moral e de polarização política. A equipe coordena promotores, policiais federais e o juiz Sérgio Moro, num arranjo que levanta dúvidas sobre sua imparcialidade. Desde o início, a equipe atua de forma seletiva contra os integrantes dos governos Lula e Dilma, como se vê pelo seu foco nas acusações, o andamento das investigações e a sincronia das suas ações com os eventos políticos.

Apesar de os juristas terem levantado críticas à lei e reservas à condução das investigações, a maioria deles se alinha, por sentimento de indignação, interesses corporativos ou alianças partidárias, no apoio à operação. Os tribunais superiores sustentam a operação, ao autorizarem, ou permitirem implicitamente, que os direitos dos acusados continuem a serem violados. Porém, a convergência dos juristas tem limites, dadas as suas rivalidades, disputas corporativas e alianças partidárias. A sua unidade é temporária, efeito de uma colusão de interesses, criada pela crise, com o objetivo comum de destituir Dilma do governo e destruir os partidos de centro-esquerda que a apoiavam.

A atuação do STF foi fundamental para esse desenlace, como se pode ver nas suas ações e omissões no processo de *impeachment*. Em 2 de dezembro de 2015, Eduardo Cunha, presidente da Câmara dos Deputados, aceita o pedido apresentado por Miguel Reale, Hélio Bicudo e Janaína Pascoal. No dia 17, o plenário do STF decide que o processo de *impeachment* tem índole dupla, jurídica e política, e que o seu papel seria garantir os procedimentos, sem entrar no mérito da decisão. Adota um conceito procedimental de democracia que contraria suas próprias doutrinas do neoconstitucionalismo e ativismo judicial. Em março, uma série de ações contra a presidenta Dilma e o ex-presidente Lula culmina com a divulgação ilegal de suas conversas pelo juiz Sérgio Moro e a suspensão, por decisão liminar de Gilmar Mendes, da nomeação do ex-presidente para ministro. Nem o relator dos processos da Lava Jato, Teori Zavaschi, nem o plenário do STF tomam qualquer decisão para bloquear as violações de direitos.

Em 11 de abril, a comissão especial da Câmara aprova o pedido de *impeachment*, e o STF não acolhe nenhuma das impugnações. No dia 17, a Câmara aprova a admissão do pedido, no dia 26 é instalada a comissão especial do Senado, que em 6 de maio aprova o parecer pela admissão do pedido. Na véspera, o STF decidiu pelo afastamento de Eduardo Cunha, pedido que aguardava seis longos meses para ser julgado. Mas o Tribunal não julgou a implicação lógica de sua decisão: a anulação, ou suspensão, da admissão do pedido de *impeachment*. Em 10 de maio, o governo Dilma propõe mandado de segurança contra a abertura do processo por desvio de poder praticado pelo deputado afastado, fartamente documentado, mas o relator, Teori Zavaschi, indefere a liminar. No dia seguinte, o Senado decide pelo afastamento da presidenta Dilma por 55 votos a 22 (FERNANDES, 2017, p. 66-82).

O sentido das ações e omissões do STF durante a crise política de 2014 a 2016 é o de dar sustentação à ofensiva política do *impeachment*. Ao longo do processo, o STF manipula, *ad libitum*, o tempo, as modalidades e o conteúdo das suas decisões, contrariando suas próprias orientações jurisprudenciais. Mas o STF é composto por uma pluralidade de ministros, e a sua orientação global evidencia, nesse contexto, a incapacidade de formar uma maioria que ofereça a referência constitucional para a sociedade, mantendo o equilíbrio entre os atores políticos, controlando os juízes e assegurando os direitos fundamentais. Isso ocorre tanto pela sua paralisia enquanto tribunal coletivo quanto pela fragmentação das decisões, tomadas oportunisticamente pelos seus ministros em função de suas alianças com os grupos políticos (FERNANDES, 2017; ARGUELHES & RIBEIRO, 2015 e 2017). Essa situação é um elemento pleno da crise política, pois, se o STF esteve na raiz dela, ela produziu o seu colapso. Ao atuar em consonância com os interesses da oposição, o STF ingressou nos tempos e movimentos do jogo político, a ponto de com ele se fundir.

#### A CONSTITUIÇÃO DE 1988 FAZ 30 ANOS?

A partir do governo Lula, os juristas, a mídia e a oposição investiram no jurídico como uma instância capaz de promover os valores da Constituição e reformar a política e a sociedade brasileira. Mas, do mesmo modo que a política brasileira é uma forma particular de democracia de partidos, numerosos e fragmentados, e que a reprodução da discriminação e da desigualdade tem lógicas sociais que não decorrem apenas da mera falta de efetividade de normas jurídicas, o jurídico tem ambivalências que trazem as marcas do processo político-constitucional do país.

Expectativas de um jurídico cristalino capaz de purificar a política são frustradas pelas suas relações ambivalentes e efeitos contraditórios. Teorias, conceitos e técnicas do constitucionalismo democrático são usados para isolar e incitar o comportamento

oportunista dos indivíduos. A participação política é substituída pela ativação do apoio a medidas de repressão. A promoção do desenvolvimento e os direitos sociais dá lugar a uma estratégia política que paralisa o governo, fragiliza as capacidades estatais, privatiza os serviços públicos e elimina as políticas sociais. Enfim, vê-se a acomodação ou coligação de autoridades judiciárias e policiais com governantes envolvidos em esquemas de corrupção cujo combate seria a sua prioridade.

Os ministros do STF pretenderam exercer seus poderes constitucionais de forma ativa e promocional. No processo político aberto com a AP n. 470, incidiram sobre a política por decisões gravíssimas, mas deram seguidas reviravoltas em suas orientações jurisprudenciais e se omitiram em situações de risco à estabilidade política, sem controlar o facciosismo político de outros agentes judiciais.

O STF não é um tribunal constitucional em virtude de sua posição institucional, de suas atribuições e de sua forma de organização. Ele é o órgão da cúpula do Poder Judiciário, exerce a representação institucional e expressa os interesses dos juízes. As suas atribuições compreendem não só o controle da constitucionalidade e a defesa dos direitos fundamentais, mas o julgamento de altas autoridades políticas e de recursos judiciais. Pelo controle da constitucionalidade de normas, os ministros do STF incidem sobre a pauta e sobre o resultado da atuação dos outros poderes. Com assento no TSE, eles decidem sobre o acesso dos eleitos aos seus cargos. Como juízes penais de parlamentares e o chefe do Executivo, eles decidem o destino daqueles que os controlam.

Nomeados para longos períodos, até a aposentadoria compulsória, os ministros do STF têm autonomia em relação aos que os nomearam e aos partidos políticos, e estão protegidos do exame crítico ou represálias de seus pares. A sua longevidade no cargo permite-lhes cultivar vínculos com atores e interesses variados: lideranças políticas, categorias de juristas, mídia, representantes de interesses locais e empresariais.

Os juristas brasileiros mantêm seus alinhamentos políticos e de classe. É marca da crise atual o facciosismo de autoridades policiais e judiciais, com o uso da interpretação enviesada das leis para produzir efeitos precisos no jogo político. O viés político assumido pelos juristas, em especial os das carreiras de Estado, em aliança aberta com as forças partidárias, evidencia a fragilidade dos instrumentos jurídicos de proteção aos direitos, dos mecanismos de responsabilidade funcional e do seu *ethos* profissional. Essa atuação é criticada como governo dos juízes, ativismo judicial, etc., mas parece que, ao invés de supremacia, a tendência é a imersão dos juristas no jogo político-partidário, com o embaralhamento das fronteiras das esferas política e jurídica (DOBRY, 2014). Assim, é provável que a tradução de conflitos políticos em casos jurídicos permaneça frequente, produzindo-se repetidas situações de incerteza jurídica em casos de alta relevância.

Não será surpreendente que as relações entre o jurídico e a política sejam redefinidas num futuro próximo, conformando-se um novo regime constitucional. Ou, em vez de investir no Direito, nos direitos e nos juristas, a direção política da sociedade e o governo da multiplicidade assumam outro registro discursivo. Essa mudança significaria a superação da ordem constitucional de 1988.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, G. O papel da imprensa na reforma do Judiciário brasileiro. *Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 413-437, 2015.
- ALMEIDA, F. N. R. Os Juristas e a Política no Brasil: Permanências e Reposicionamentos. *Lua Nova*, n. 97, 2016.
- AMARAL JR., J. L. (Ed). *Estado de Direito e Ativismo Judicial*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- ARANTES, R. B. *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: Idesp & Fapesp Educ., 1997.
- \_\_\_\_\_. Polícia Federal e Construção Institucional. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (Eds.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 99-132.
- ARGUELHES, D.; RIBEIRO, L. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 46 p. 121-1, jan./jun. 2015.
- \_\_\_\_\_. “The Court, it is I”: individual judicial in review in Brazil and its implications for constitutional theory. Paper apresentado no SELA (Seminar in Latin America on Constitutional and Political Theory), Quito (Equador), 8 a 11/06/2017.
- ARRUDA Jr., E. L. *Lições de Direito Alternativo 1*. São Paulo: Acadêmica, 1992.
- BASTOS, C. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BELL, J. *Judiciaries within Europe – A comparative review*. Cambridge: Cambridge UP, 2006.
- BERCOVICI, G. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.
- BOITO JR., A. Os atores e o enredo da crise política. In: JINKIN, I. et al. (Eds.). *Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 23-30.
- BONAVIDES, P. *Do País Constitucional ao País Neocolonial (A derrubada da Constituição e a reconstrução pelo golpe de Estado institucional)*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- BONELLI, M. G. et al. *Profissionalismo e política no mundo do direito: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado*. São Carlos: EdUFSCar, 2002.
- \_\_\_\_\_. Profissionalização por gênero em escritórios paulistas de advocacia. *Tempo Social*, v. 20, n. 1, p. 265-290, 2008.
- CAMARGO, M. L. O STF e a Interpretação da Constituição de 1988, 20 anos depois de promulgada. In: VIEIRA, J.R. (Ed.). *20 Anos da Constituição Cidadã de 1988 – Efetivação ou Impasse Constitucional?* Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 1-16.
- CARVALHO, E. *Revisão Abstrata da Legislação e Judicialização da Política no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – FFLCH/USP, São Paulo, 2005.
- \_\_\_\_\_. O Supremo Tribunal Federal: das trincheiras de defesa dos direitos individuais ao processo decisório do Estado. In: PRAÇA, S.; DINIZ, S. (Eds.). *Vinte anos de Constituição*. São Paulo: Paulus, 2008, p. 77-94.
- CITADINO, G. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva – Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- COSTA, A. et al. A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? Um perfil das decisões de procedência em ADIs. *7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Recife, 2010.

- COTRIM NETO, A. B. Constituição de 1988 – uma ruptura do sistema constitucional brasileiro. In: GUSMÃO, P. D.; GLANZ, S. O *Direito na Década de 1990*: novos aspectos – Estudos em Homenagem ao Prof. Arnoldo Wald. São Paulo: RT, 1992, p. 271-283.
- CRUZ, S. V. *Estado e Economia em Tempos de Crise*: Política Industrial no Brasil dos Anos 80. Campinas: Relume Dumará, Ed. Unicamp, 1997.
- CUNHA, L. G. et al. Sociedades de advogados e tendências profissionais. *Revista Direito GV*, v. 3, n. 2, p. 111-137, 2007.
- DALLARI, D. Constituição Resistente. In: MOARES, A. (Ed.). *Os 10 anos da Constituição Federal*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 45-63.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *La nouvelle raison du monde*. Paris: La Découverte, 2010.
- DOBRY, M. *Sociologia das Crises Políticas*. São Paulo: EdUnesp, 2014.
- DUARTE, E.; POZZOLO, S. *Neoconstitucionalismo e positivismo jurídico*. São Paulo: Landy, 2006.
- ENGELMANN, F. Internacionalização e ativismo judicial: causas políticas e causas jurídicas nas décadas de 1990 e 2000. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 1, p. 39, 2007.
- \_\_\_\_\_. A legitimação dos juristas de negócios no Brasil nas décadas de 1990 e 2000: uma análise preliminar. *Colóquio Saber e Poder*, 2008.
- EWALD, F. Justiça, Igualdade, Juízo. In: EWALD, F. (Ed.). *Foucault, a Norma e o Direito*. Lisboa: Vega, 1993, p. 129-54.
- FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. et al. *Onze Supremos – o Supremo em 2016*. Rio de Janeiro/Belo Horizonte: Casa do Direito, FGV/Rio, 2017.
- FERNANDES, P. A *Judicialização da “Megapolítica” no Brasil*: o Protagonismo do STF no Impeachment da Presidente Dilma Rousseff. Dissertação (Mestrado) – PUC-Rio, 2017.
- FERREIRA FILHO, M. *Curso de Direito Constitucional – De Acordo com a Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.
- \_\_\_\_\_. A Reforma do Estado. In: Problemas Brasileiros. São Paulo: COPS; FIESP/CIESP, 1995, p. 73-105.
- FIOCCA, D.; GRAU, E. (Eds.). *Debate sobre a Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
- FOUCAULT, M. *Naissance de la Biopolitique – Cours au Collège de France, 1978-1979*. Paris: Gallimard, Seuil, 2004.
- FRAGALE FILHO, R. Brazilian legal education: curricular reform that goes further without going beyond. *Comparative Research in Law & Political Economy, CLPR Research paper 26/2009*. Osgoode Hall Law School, York University, Toronto, v. 5, n. 4, 2009.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça: desenho institucional, construção de agenda e processo decisório. *Dados*, v. 56, n. 4, 2013.
- GALDINO, F. *Introdução à teoria dos custos dos direitos – direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juri, 2005.
- KOERNER, A. Direito e Tecnologias de Poder. *Estudos de Sociologia*, v. 20, n. 38, p. 57-73, 2015.
- \_\_\_\_\_. Os tempos no processo judicial na instauração da ordem constitucional brasileira de 1988: uma análise da ADI n. 2. *Fontes*, v. 1, n. 2, p. 41-54, 2014.
- \_\_\_\_\_. Ativismo Judicial? Jurisprudência Constitucional e Política no STF pós-88. *Novos Estudos Cebap*, v. 96, p. 69-85, 2013a.
- \_\_\_\_\_. Judiciário e moralização da política – três reflexões sobre as tendências recentes no Brasil. *Pensar (UNIFOR)*, v.18 p.708-738. 2013b.
- KOERNER, A.; FRAGALE FILHO, R. Do Controle Externo à participação cidadã: por uma revisão do modelo do Judiciário Brasileiro. In: STOCCO, R.; PENALVA, J. (Eds.). *Dez Anos de Reforma do Judiciário e o Nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 61-68.
- KOERNER, A.; FREITAS, L. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. *Lua Nova – Dossiê O Processo Constituinte*, v. 88, p. 141-85, 2013.

- KOERNER, A.; INATOMI, C.; SAKALOUSKA, K. Dez anos de racionalização da gestão judicial no Brasil: efeitos e perspectivas. *Revista Direito e Práxis*, v. 6, n. 12, 2015.
- KOERNER, A.; SAKALOUSKA, K.; INATOMI, C. La reforma administrativa del Poder Judicial en Brasil: medidas, efectos e impactos para los derechos de los ciudadanos. *Acta Sociológica*, n. 72, p. 13-42, 2017.
- KOERNER, A.; SCHILLING, F. O direito regenerará a República? Notas sobre política e racionalidade jurídica na atual ofensiva conservadora In: CRUZ, S. V. et al. (Eds.). *Direita, volver!:* o retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015, p. 75-90.
- LEITE, P. M. A *Outra História da Lava Jato*. São Paulo: Geração, 2016
- \_\_\_\_\_. *A Outra História do Mensalão*. São Paulo: Geração, 2013.
- LIMA, F. G. M. D. *O Supremo Tribunal Federal na Crise Institucional Brasileira (Estudo de casos - abordagem interdisciplinar)*. Fortaleza: ABC Editora, 2001.
- LIMA, R. K.; MOUZINHO, G. Produção e reprodução da tradição inquisitorial no Brasil: Entre delações e confissões premiadas. *Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 9, n. 3, p. 505-529, 2017.
- MACIEL, D. A. Mobilização de direitos no Brasil: grupos e repertórios. 2015. Disponível em: <[http://sociologia.ffch.usp.br/sites/sociologia.ffch.usp.br/files/Mobiliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20direitos%20D%C3%A9bora%20A%20Maciel%20\\_%20LAPS.pdf](http://sociologia.ffch.usp.br/sites/sociologia.ffch.usp.br/files/Mobiliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20direitos%20D%C3%A9bora%20A%20Maciel%20_%20LAPS.pdf)>. Acesso em: 12 de janeiro de 2018.
- \_\_\_\_\_. Ação Coletiva, Mobilização do Direito e Instituições Políticas: O caso da Campanha da Lei Maria da Penha. *RBCS*, v. 26, n. 77, out./2011, p. 97-111.
- MARONA, M.; ROCHA, M. M. da. Democratizar a jurisdição constitucional? O caso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 62, p. 131-156, 2017.
- MARTINS, I. G. (Ed.). *Desafios do Século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1997.
- MATTOS, M. A. *Os Cruzados da Ordem Jurídica – A atuação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), 1945-1964*. São Paulo: Alameda, 2013.
- MIARELLI, M.; LIMA, R. *Ativismo Judicial e a Efetivação de Direitos no Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.
- OLIVEIRA, F. L. *Judiciário e Política no Brasil Contemporâneo – um retrato do Supremo Tribunal Federal a partir da cobertura do jornal Folha de S. Paulo*. Paper de relatório de Pesquisa, Fapesp, 2016, inédito.
- PACHECO, C. C. *O Supremo Tribunal Federal e a Reforma do Estado: Uma análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Unicamp, Campinas, 2006.
- PEREIRA, D. S. *Jurisprudência e política no Supremo Tribunal Federal: a omissão inconstitucional nas decisões de mandado de injunção (1988-2010)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Unicamp, Campinas, 2013.
- PEREIRA, M. Mensalão. *O dia-a-dia do mais importante julgamento da História política do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2013.
- PILATTI, A. *A Constituição de 1987-1988 – Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- POGREBINSCHI, T. *Judicialização ou Representação? Política, direito e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- QUEIROZ, A. C et al. *A Outra Tese do Mensalão*. Belo Horizonte: Manifesto, 2012.
- RAMOS, E. *Ativismo Judicial – Parâmetros Dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ROCHA, A. S. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. *Lua Nova*, n. 88, p. 29-87, 2013.
- RODRIGUES, A. T. *O Brasil de Fernando a Fernando: neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994*. Ijuí: Unijuí, 2000.

- SALLUM JR., B. *Labirintos: dos Gerais à Nova República*. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- \_\_\_\_\_. *O Impeachment de Fernando Collor - sociologia de uma crise*. São Paulo: Editora 34, 2015.
- SEMER, M. Ruptura Institucional e desconstrução do modelo democrático: o papel do Judiciário. In: JINKINGS, I. et al. (Ed.). *Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 107-114.
- SINGER, A. *Os Sentidos do Lulismo – Reforma Gradual e Pacto Conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SINGER, A.; LOUREIRO, I. *As contradições do Lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo: Boitempo, 2016.
- STRECK, L. Hermenêutica, Constituição e autonomia do Direito. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, v. 1(1), p. 65-77, jan.-jun. 2009. DOI: 10.4013/rechtd.2009.11.08
- SUNFELD, C. A. et al. *Controle de Constitucionalidade e Judicialização: o STF frente à Sociedade e aos Poderes*. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.
- TOMIO, F.; ROBL FILHO, I. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, 2013.
- VALLE, V. L. *Ativismo Jurisprudencial e o Supremo Tribunal Federal – laboratório de análise jurisprudencial do STF*. Curitiba: Juruá, 2009.
- VIANNA, L. W. et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- WOLKMER, A. C.; MELO, M. P. (Eds.). *Constitucionalismo latino-americano: tendências contemporâneas*. Curitiba: Juruá, 2013.
- ZAFFALON, L. *Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do sistema de justiça paulista com as disputas da política convencional*. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 2017.



# 13.

## Democracia, Estado e patriarcado: disputas em torno dos direitos e das políticas de gênero

*Marlise Matos (UFMG)*

*Flávia Biroli (UnB)*

### INTRODUÇÃO

Há boas razões para que a *ausência* das mulheres na política mereça atenção da Ciência Política brasileira, que tem se voltado, ainda que tardiamente em relação a outras partes do mundo, para a temática da sub-representação feminina. O Brasil está entre os países do mundo com os piores índices de representação feminina no Congresso, ocupando, em 2017, a 154ª posição, com 10,7% de mulheres na Câmara dos Deputados e 14,8% no Senado Federal (IPU, 2017). No contexto das Américas, a média atual das duas casas é de 28,3% e 27,5%, respectivamente. Embora a legislação brasileira defina um percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas desde 1997, o número de eleitas para a Câmara dos Deputados tem sido, pleito após pleito, inferior a 10%. A situação não é diferente nos legislativos estaduais e municipais. Apesar de termos tido uma mulher eleita para a Presidência em 2010 e 2014, Dilma Rousseff, apenas um Estado entre 27 elegeu uma mulher como governadora no ano de sua reeleição e somente 11,5% dos municípios elegeram mulheres como prefeitas nas eleições de 2016.

Uma mulher assumiu um ministério no Brasil, pela primeira vez, em 1982, nos estertores da ditadura militar iniciada em 1964. De lá para cá, outras mulheres estiveram à frente de ministérios, nas Finanças/Economia, na Casa Civil, no Planejamento e nas

Minas e Energia, para citar algumas pastas. Sua presença, no entanto, nunca chegou perto da ocupação de 1/3 dos ministérios, anunciada como meta por Dilma Rousseff, quando eleita em 2010. O resultado, que teria sido “calibrado” pela recusa dos partidos da base aliada a indicar mulheres, foi bem mais tímido, levando-as a nove dos 37 ministérios existentes então. Com a deposição de Rousseff em 2016, em um golpe marcado pela misoginia (BIROLI, 2016a; MATOS, 2016; BISCAIA, 2016), o governo interino nomeou um ministério inteiramente masculino e branco, configurando como exceção a presença de mulheres na Presidência e no primeiro escalão do governo. Esse exemplo remete à reprodução do domínio masculino e branco nos partidos e, a partir deles, na composição dos governos e no Legislativo, algo que as literaturas internacional e nacional indicam como um dos gargalos relevantes na participação política feminina (ARAÚJO, 2005; KROOK & MACKAY, 2015; SCHWINDT-BAYER, 2014).

As mulheres atuam politicamente, apesar dessas barreiras. A despeito do desequilíbrio de poder que a sub-representação implica, essa atuação tem produzido efeitos no ambiente político, na legislação e nas políticas públicas. Podemos identificar no Brasil a presença de robustos movimentos feministas e de mulheres (PINTO, 2003; ALVAREZ, 2014; BLAY & AVELAR, 2017; TELLES, 2017), e também de movimentos LGBT\*<sup>1</sup> (GREEN, 2000; FACCHINI, 2005, 2009; MISKOLCI, 2012) que trouxeram, de modo importante, suas demandas para a esfera pública brasileira, inclusive a estatal. A ação desses movimentos despontou de forma organizada no Brasil a partir dos anos 1970, na oposição à ditadura. Nos anos 1980, o processo de transição apresentava novas oportunidades, mas também dilemas relacionados à atuação junto a partidos políticos e no âmbito do Estado. A possibilidade de participar da criação de novos espaços institucionais e de políticas públicas focadas nas temáticas históricas dos movimentos, como o combate à violência e os direitos reprodutivos, esbarrava nos limites da política partidária, hegemonicamente masculina e delimitada pelo controle que militares e civis integrantes do regime de 1964 foram capazes de impor ao pro-

1 \* A sigla LGBT significa: L= Lésbicas; G= gays; B= bissexuais; T= travestis e transexuais. O uso do asterisco (\*) ao final da sigla indica que reconheço a existência de múltiplas formas de se designar esse segmento da população - TLBC, BTGL, GLTB e muitas outras. Entendemos que os grupos organizados de travestis, transexuais, lésbicas, gays e bissexuais no Brasil passam por etapa de afirmação de suas demandas (inclusive identitárias) na arena política, ao mesmo tempo em que são aliados em permanente disputa de poder, a despeito de se apresentarem e de serem socialmente vistos como um movimento social unificado (o que, de uma forma geral, não corresponde fielmente à realidade). Mais do que privilegiar alguma ordem fixa das letras na sigla, o que poderia gerar o entendimento de que certas demandas de uns grupos são mais importantes ou prioritárias que de outros, utilizo o (\*) com o intuito de reafirmar a diversidade dos marcadores identitários desse coletivo de grupos sociosexuais, ainda em constituição no Brasil (alguns deles) sem que se estabeleçam hierarquias entre eles.

cesso de transição. Mesmo nos setores progressistas, a hegemonia masculina e a forte presença da Igreja Católica impediram que parceiros em pautas mais amplas nas lutas por democracia e justiça social se convertessem em aliados quando o foco eram os direitos das mulheres (ALVAREZ, 1990; PINTO, 2003).

Ainda no processo de transição, as pautas de gênero mais “radicais”, que desestabilizavam papéis e configurações convencionais das relações de gênero no cotidiano ficaram de fora do “pacto de dominação representado no Estado” (ALVAREZ, 1990, p. 217). Essa é uma formulação importante para a discussão que aqui fazemos. Interessamos compreender o grau de permeabilidade do Estado brasileiro às demandas dos movimentos feministas, considerando que o “pacto” representado no Estado pode ter correspondido a diferentes padrões de inclusão/exclusão dessas demandas desde os anos 1980.

A atuação de mulheres e movimentos se deu em uma posição desvantajosa, dada a baixa representação nas esferas formais, como dito anteriormente. Os limites vieram também dos “pactos” que atualizaram instituições e arranjos para o exercício do poder sem romper com o caráter patriarcal do Estado e com o sexismo no cotidiano da política. Foi nessas condições que mulheres e movimentos mobilizaram recursos e atuaram, interagindo com a estrutura de oportunidades que se apresentava. Nossa hipótese é de que nos anos 2000, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal, o acúmulo das ações das décadas anteriores, somado à ampliação das “brechas” para a atuação dos movimentos, produziu efeitos em uma direção que pode ser caracterizada como de despatriarcalização do Estado (MATOS & PARADIS, 2014; MATOS, 2015), gerando reações que levaram as disputas em torno do gênero para o centro da política brasileira.

Iniciamos o capítulo com um breve quadro da participação das mulheres na Constituinte, nos anos de 1987 e 1988, em que ficam evidentes aspectos relevantes de sua organização para influenciar a nova Carta e as disputas em torno dos seus direitos. Em seguida, apresentamos dados sobre iniciativas legais e de políticas públicas nas áreas de gênero e sexualidade em dois períodos diferentes, de 1988 a 2002, período em que se definiu a nova constitucionalidade e no qual se implementou, a despeito das garantias que prevaleceram na Constituição, uma agenda de caráter neoliberal, e de 2003 a 2015, período em que a agenda neoliberal não é eliminada, mas se amplia uma orientação de caráter distributivo e ganha centralidade a ação dos movimentos sociais no âmbito estatal.

Por fim, recorremos à temática do aborto, porque ela nos permite apresentar uma análise mais detida dos padrões das disputas ao longo das três décadas que nos separaram da Constituinte e da Constituição de 1988. O direito ao aborto tem sido uma das temáticas de destaque na agenda dos movimentos feministas. As relações de força no Legislativo, entretanto, bloqueiam avanços e colocam em risco as garantias já existen-

tes na legislação. Apesar disso, a atuação dos movimentos feministas a partir de outras esferas tem produzido efeitos, o que nos permite também apontar para as estratégias utilizadas diante das barreiras para o acesso a cargos eletivos.

#### NOVOS DIREITOS, NOVOS PATAMARES PARA AS DISPUTAS

Nos anos 1980, com o processo de abertura, um dos objetivos perseguidos por mulheres e movimentos feministas foi a construção de organismos de políticas para mulheres, que naquele período ganharam a forma de conselhos estaduais e do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM)<sup>2</sup>. Criado em 1985 e vinculado ao Ministério da Justiça, o CNDM foi composto por conselheiras que representavam diferentes setores dos movimentos feministas, como Rose Marie Muraro e Lélia Gonzalez, e liderado por mulheres então reconhecidas por sua atuação nesse campo, como a atriz e deputada estadual Ruth Escobar, a primeira a presidi-lo, e a socióloga Jacqueline Pitanguy, que presidia o CNDM no período da Constituinte. As campanhas “Constituinte para valer tem que ter palavra de mulher” e “Constituinte para valer tem que ter direitos de mulher” foram capitaneadas pelo CNDM, que foi fundamental na articulação de uma agenda de direitos na Assembleia Constituinte. Apenas 26 mulheres (5% do total de parlamentares) haviam sido eleitas para a Assembleia, vinculadas a 8 partidos diferentes e, em sua maioria, sem identificação prévia com as pautas feministas.

As campanhas públicas promovidas pelo CNDM e seu trabalho junto às parlamentares, assim como a composição largamente masculina da Assembleia, produziram vínculos de solidariedade entre as mulheres constituintes e ampliaram a efetividade de sua atuação (PINTO, 2003, p. 74). A “Carta das Mulheres aos Constituintes”, elaborada a partir do diálogo com mulheres vinculadas a diferentes movimentos sociais, organizações sindicais e grupos feministas, enfrentava questões controversas, como a defesa da autonomia das mulheres sobre sua capacidade reprodutiva, da igualdade nas relações familiares, no acesso a trabalho, a renda e a terra. É representativa da radicalidade e da abrangência das demandas encampadas naquele momento<sup>3</sup>.

A defesa da autonomia sexual e da autonomia reprodutiva trazia duas das pautas

2 Esta seção retoma discussões feitas mais amplamente nos capítulos 3 e 5 de Biroli (2018, no prelo).

3 Segundo Jacqueline Pitanguy (s/d), a articulação nacional em defesa dos direitos das mulheres na Constituinte contou com os Conselhos Estaduais e Municipais criados a partir de 1982, com organizações de trabalhadoras rurais, empregadas domésticas, trabalhadoras das centrais sindicais (CGT e CUT), associações profissionais, grupos feministas e movimentos sociais de todo o país. No final de 1986, o “Encontro Nacional Mulher e Constituinte” reuniu centenas de mulheres de diferentes regiões do país em Brasília, na Câmara dos Deputados. Nele, foi aprovada a “Carta das Mulheres aos Constituintes”, que seria entregue em março de 1987 ao deputado Ulysses Guimarães, mas também às Assembleias Legislativas nos Estados.

principais dos movimentos naquele período, a proibição de que Estado e empresas multinacionais atuassem para reduzir a natalidade de forma discriminatória e a demanda pela garantia do direito das mulheres a controlar autonomamente sua capacidade reprodutiva. Do Estado, esperava-se o reconhecimento da “função social” da maternidade e da paternidade, garantindo “os meios necessários à educação, creche, saúde, alimentação e segurança de seus filhos” e a oferta de “condições de acesso gratuito aos métodos anticoncepcionais”, assim como de informações para o planejamento autônomo da vida reprodutiva pelas mulheres.

Ao mesmo tempo, embora as palavras sexualidade e aborto não tenham sido utilizadas, a problemática do direito ao controle autônomo sobre o próprio corpo aparece no item que registrava que “será garantido à mulher o direito de conhecer e decidir sobre seu próprio corpo” e no item que demandava “garantia de livre opção pela maternidade, compreendendo-se tanto a assistência ao pré-natal, parto e pós-parto, como o direito de evitar ou interromper a gravidez, sem prejuízo para a saúde da mulher”. Essa pauta estava situada em uma perspectiva mais ampla sobre o direito à saúde, que reivindicava um Sistema Único de Saúde com gestão comunitária e programas de Assistência Integral à Saúde da Mulher, “independentemente de sua condição biológica de procriadora”<sup>4</sup>.

Como um dos resultados do chamado *lobby do batom*, a bancada feminina apresentou 30 emendas sobre os direitos das mulheres, “englobando praticamente todas as reivindicações do movimento feminista” (PINTO, 2003, p. 74), deixando de fora a pauta do aborto, um limite ainda hoje à atuação conjunta dessa bancada, algo a que voltaremos mais adiante. Entre as 122 emendas populares apresentadas à Assembleia Constituinte<sup>5</sup>, quatro versavam sobre direitos para as mulheres na nova Constituição, duas delas exigindo garantias no âmbito do direito à saúde e dos direitos reprodutivos. A mais polêmica, a Emenda Popular n. 65/1987, falava explicitamente do direito ao aborto, associado à ampliação de garantias para o direito à maternidade e à saúde. De autoria do Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, da União das Mulheres de

4 O debate naquele período tinha como pano de fundo as políticas promovidas por organizações estadunidenses ou alinhadas ao governo dos Estados Unidos para o controle da natalidade dos países periféricos, por meio da esterilização em massa de mulheres e do uso de anticoncepcionais sem acompanhamento médico adequado. Em 1965, já sob a ditadura instaurada com o golpe de 1964, a *International Planned Parenthood Federation* passou a atuar no país, alinhada às políticas dos Estados Unidos para redução da população no chamado Terceiro Mundo. Assim surgiria no Brasil a Sociedade de Bem-Estar Familiar, a BEMFAM, que se disseminou principalmente nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste do país. A partir de então, clínicas privadas levaram a esterilização às mulheres brasileiras, no vácuo de políticas públicas alternativas e com a conivência, e em alguns casos a visão racista e eugênica expressa, de governantes nos níveis nacional e estadual (GELEDÉS, 1991; PEDRO, 2003).

5 Entre elas, o número de emendas analisadas foi de 83, uma vez que as demais não cumpriam os requisitos regimentais.

São Paulo e do Grupo Nós Mulheres do Rio de Janeiro, gerou reações contrárias entre parlamentares constituintes nos discursos de mulheres e homens em plenário.

Nesse sentido, a Emenda “Direitos da Mulher”, de n. 20/1987, era mais palatável, embora também tratasse dos direitos sexuais e reprodutivos e trouxesse pautas que colocavam em xeque não apenas as hierarquias de gênero, mas também as desigualdades no acesso à propriedade e nas garantias de direitos para mulheres e homens. De autoria da Rede Mulher-SP, Serviço de Informação da Mulher-MS e SOS Corpo-PE, exigia a eliminação de qualquer discriminação da carta constitucional, com a proibição de diferenças salariais “por motivo de sexo, cor ou estado civil”, e a garantia de direitos em diversas frentes: licença-maternidade e licença-paternidade, saúde pública com atendimento integral à mulher em qualquer fase da sua vida, igualdade na família e reconhecimento, pelo Estado, da função social da maternidade e da paternidade, liberdade e acesso a informações para o planejamento familiar, garantia de reforma agrária com direito de mulheres e homens à titularidade da terra. As demais emendas dispunham sobre o acesso das mulheres à aposentadoria, tratando do direito das donas de casa à aposentadoria, justificado como “medida reparadora” para mulheres que tiveram “suas atividades profissionais suprimidas por causa dos serviços desenvolvidos no recesso do lar” (19/1987) e propondo a aposentadoria integral para a mulher após 25 anos de contribuição (23/1987).

Alguns dos pontos destacados nas emendas das parlamentares e nas emendas populares foram incluídos na Constituição de 1988, que equiparava mulheres e homens em direitos e obrigações (art. 5º, I), definindo um novo patamar constitucional – o que é relevante, como veremos, por estabelecer limites a investidas posteriores contra os direitos das mulheres. A avaliação corrente é de que o resultado foi bastante positivo, fazendo da carta brasileira “uma das mais avançadas no mundo” justamente pela sua incorporação ampla das demandas dos movimentos feministas e de mulheres (CFEMEA, 2006). Merecem destaque, além da equiparação ampla de direitos e deveres, a proibição de diferenças salariais por razão de sexo, idade, cor ou estado civil, a previsão e licença-maternidade e licença-paternidade sem prejuízo salarial ou de emprego, o direito das mulheres presidiárias a manter seus filhos junto de si no período de amamentação e a titularidade de domínio e concessão de propriedade para mulheres e homens independentemente do estado civil. Além disso, a igualdade no casamento e o direito ao planejamento familiar como “livre decisão do casal” foram previstos no art. 226 da Constituição.

A temática do aborto ficou de fora, não tendo sido de fato discutida, inclusive por um recuo do próprio CNDM. Foi mantida apenas na Emenda Popular n. 65/1987 que, por falta de consenso, não obteve apoio da bancada feminina e foi rejeitada pelos parlamentares. Além disso, os debates para a garantia da licença-maternidade e licença-paternidade esbarraram nos limites impostos pelos interesses dos empregadores,

pelos gastos estatais necessários para a garantia desses direitos e pela visão sexista do cuidado que predominava na casa, prolongada na lentidão posterior para a regulamentação de dispositivos da licença de 120 dias para as mulheres e da licença-paternidade de cinco dias. Além disso, um dos pontos de pauta dos movimentos, a equiparação dos direitos e benefícios das trabalhadoras domésticas aos de outras categorias de trabalhadoras e trabalhadores, foi apenas parcialmente incorporado, passando-se quase três décadas até que se transformasse em lei com a regulamentação, em 2015, da chamada PEC das Domésticas (72/2013).

Considerando-se a posição das mulheres, que são ainda as principais responsáveis pelo trabalho doméstico e pelo cuidado das pessoas mais vulneráveis, e em especial a das mulheres negras, que estão à frente das unidades domésticas de menor renda e são maioria entre a camada mais empobrecida da população, a incorporação do entendimento de que o trabalho é um direito social e as provisões para a seguridade na Constituição são de especial importância (BIROLI, 2016b). As conquistas na legislação relacionada às pessoas com deficiência, às pessoas idosas e às crianças e adolescentes, como o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional às Pessoas Portadoras de Deficiência (Lei n. 10.845/2004), o Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2003) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90), abertas pelas garantias constitucionais, definiram caminhos para se reduzir o ônus do cuidado e a vulnerabilidade de quem assume a responsabilidade de cuidar, no que pode ser visto como um pacto solidário.

No momento em que este capítulo está sendo escrito, o pacto solidário se esgarça. Limites orçamentários aprovados em 2016 com validade de 20 anos (Emenda Constitucional n. 95) reduzem os recursos para as áreas de educação e saúde e para políticas de proteção social. A proposta de reforma da Previdência (PEC n. 2987/2016), em tramitação, propõe a eliminação das diferenças nas regras para mulheres e homens. Os principais argumentos para a equalização são a longevidade maior das mulheres e as regras existentes em países nos quais o contexto social das relações de gênero é diverso do brasileiro. As desigualdades persistentes são apresentadas, por outro lado, como justificativas para que as regras continuem a ser diferenciadas; diante delas, regras iguais ampliariam a vulnerabilidade das mulheres. A renda média delas é cerca de 25% menor que a dos homens nas mesmas ocupações e elas são maioria entre as pessoas que exercem trabalho precarizado (as mulheres negras são o segmento da população com menor acesso ao trabalho formal), o que explica por que contribuem menos do que os homens para o sistema de previdência. Apesar disso, o número semanal de horas trabalhadas é maior entre elas, justamente pelo acúmulo de trabalho doméstico não remunerado e trabalho remunerado (BIROLI, 2017; MOSTAFA et al., 2017).

Outro aspecto fundamental para a pauta dos movimentos e para a análise das trans-

formações sociais nas décadas recentes, a conformação da família e da conjugalidade, também esteve entre as temáticas contempladas pela Constituição de 1988. Além de respaldar o entendimento de que o casamento é uma instituição civil que pode ser dissolvida pelo divórcio e reconhecer a união estável como entidade familiar, a carta romperia com o entendimento de que o homem tinha autoridade legal sobre a mulher no casamento, definindo que “os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher” (art. 226, § 5º). As disposições presentes na Constituição de 1988 permitiram um novo conjunto de leis e decisões, que ampliaram, assim, as garantias individuais e fortaleceram concepções mais plurais de família. Disputada no Congresso Nacional sobretudo após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de 2011, que reconheceu a união entre pessoas do mesmo sexo, a definição constitucional da família é hoje mobilizada em iniciativas legislativas distintas, que pretendem ampliar o Código Civil de 2002 ou, em sentido contrário, invalidar a decisão de 2011 restringindo a família a concepções convencionais que, vale dizer, estão hoje distantes da configuração social plural das relações familiares (BIROLI, 2014).

Se a Constituição estabeleceu um patamar para as disputas que viriam nos anos seguintes, pelos avanços então conquistados, a falta de garantias claras relativamente aos direitos sexuais e reprodutivos abriu brechas para ofensivas posteriores contra esses direitos. As disputas têm se dado em condições bastante assimétricas. A sub-representação das mulheres é um fator, mas à permeabilidade seletiva da dinâmica eleitoral se somaria a permeabilidade variável de governos específicos à participação dos movimentos feministas e à agenda da igualdade de gênero, mobilizada em âmbito nacional e promovida por agências e organizações internacionais com intensidade crescente a partir dos anos 1970<sup>6</sup>. Os dados abaixo mostram que há razões para se dedicar atenção a essa segunda forma de permeabilidade, isto é, à maior abertura à participação dos movimentos feministas e à agenda de gênero respaldada internacionalmente.

#### AVANÇOS E RETROCESSOS: UM MAPA DAS INICIATIVAS LEGAIS DE GÊNERO E SEXO NO BRASIL (1988-2016)

Nesta seção, analisamos iniciativas legais deflagradas pelo Poder Legislativo, Executivo e Judiciário brasileiro<sup>7</sup>. Elas são fruto da ação direta dos movimentos sociais

6 Para uma crítica ao modo como os organismos internacionais promoveram essa agenda e “convocaram” os movimentos feministas e de mulheres de diferentes países latino-americanos, cf. o cap. 3 de Falquet (2011).

7 A versão completa desse levantamento será publicada pela Duke University Press, em 2018, no capítulo escrito por Matos no livro: *Contesting the Transformation: Gender, Sexuality, and the Latin American Left*, organizado por Elisabeth Jay Friedman.

feministas e LGBTI e, ainda, da influência de organizações de governança transnacionais – as Organizações Internacionais (OIs), tais como a ONU, o UNIFEM, a CEPAL e, mais recentemente, a ONU Mulheres. Um exemplo de como essa influência se deu é a ratificação pelo Brasil de um conjunto bem significativo de convenções, protocolos e tratados internacionais de direitos humanos desde os anos 1980.

Sabe-se que a redemocratização do Brasil tem sido marcada por vinculações e disputas entre sociedade civil e Estado que permitiram a ampliação da participação social através de uma miríade de novas instituições e inventivos processos participativos (AVRITZER, 2002; AVRITZER & PEREIRA, 2005). Pretende-se aqui uma abordagem longitudinal das iniciativas estatais pautadas pela pressão participativa e popular dos movimentos feministas e de mulheres e também dos movimentos LGBTI (com apoio inclusive de organismos internacionais), com apoio direto ou indireto das OIs, como forma de se tentar compreender onde e como avanços foram sendo conquistados e também a partir de quando os retrocessos e reverses nessas agendas foram se concretizando.

Como dito, movimentos de mulheres, feministas e LGBTI atuaram no processo de redemocratização e, apesar de sua sub-representação histórica, incidiram de diferentes formas sobre os processos de construção de legislação e políticas públicas. Há, assim, não apenas uma assimetria relevante nessa atuação política, mas também tensões vinculadas às lutas pela institucionalização estatal de demandas sociais. É dessa perspectiva que se pode compreender também os movimentos e dinâmicas que reagiram à atuação desses movimentos e visaram retroceder na inclusão dessas pautas. A partir do levantamento das iniciativas estatais pudemos estabelecer uma classificação em termos de seu avanço na construção de direitos ou, ao contrário, na oposição a demandas e na busca de impor retrocessos nos direitos dos dois segmentos organizados.

Para a análise, os últimos 28 anos do Brasil democrático, de 1988 a 2016, foram divididos em dois períodos:

1) **1988 a 2002**, em que se estabeleceu o pacto constitucional de 1988, que ampliou direitos de modo incontestável, mas foi marcado pela ascensão de uma agenda de caráter neoliberal acentuada nos dois mandatos do PSDB em que Fernando Henrique Cardoso esteve na Presidência da República, aqui nomeados “Era FHC”;

2) o período de **2003 a 2016**, que marcou decisivamente a entrada brasileira na chamada “Onda Rosa” latino-americana, em que a agenda neoliberal não foi interrompida mas houve aprofundamento de processos popular-participativos, conduzidos pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Esse período foi nomeado “Era PT” por

incluir os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, bem como os dois mandatos (um deles interrompido em 2016) de Dilma Rousseff<sup>8</sup>.

Foi realizada coleta e sistematização preliminar de um conjunto de propostas legislativas e também de políticas públicas<sup>9</sup>. Entre as propostas legislativas estão leis aprovadas, projetos de leis (aprovados, arquivados e ainda em tramitação), propostas de emendas constitucionais (PECs), entre outros instrumentos que são prerrogativas de o Poder Legislativo construir; entre as políticas públicas no âmbito do Executivo, foram incluídos programas, novos organismos executivos de políticas, decretos-lei, a criação de conselhos, estatutos temáticos, planos de ação, resoluções normativas, a convocação de conferências de políticas públicas, campanhas, revogações de leis, criação de prêmios, entre outros. Também foram incluídas iniciativas produzidas a partir da “provocação” do Poder Judiciário brasileiro, exclusivamente do STF neste caso, dentre elas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), Habeas Corpus (HC) e Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC).

Para os dois períodos analisados, foram identificadas 797 iniciativas que marcam inclusão/exclusão de demandas de mulheres e dos segmentos LGBTI, primordialmente demandas por democratização nas relações de gênero/sexualidade, mas, também, pautas retroativas desses avanços no Brasil. Para o primeiro período, foram identificadas 315 iniciativas e, para o segundo, 482. Ou seja: o período referente aos governos petistas concentrou 60,5% dessas iniciativas. Elas perfazem uma média geral anual de 28,5 propostas/iniciativas por ano ao longo dos 28 anos de redemocratização brasileira aqui analisada. Como é possível perceber, as iniciativas quase duplicaram na passagem do primeiro para o segundo período aqui analisado: foram identificadas, em média, 22,5 iniciativas por ano no primeiro período (1988 a 2002) e 37 iniciativas por ano no segundo período (2003 a 2016).

As iniciativas foram classificadas como tendo caráter de “avanço” ou de “retrocesso”. Classificamos aqui como “avanços” iniciativas públicas que visaram à expansão e

8 Para análises sobre neoliberalismo e modelos alternativos de desenvolvimento no Brasil no período, cf. Bin (2015), Bresser-Pereira e Theuer (2012), Sallum Junior e Goulart (2016) e Singer (2016).

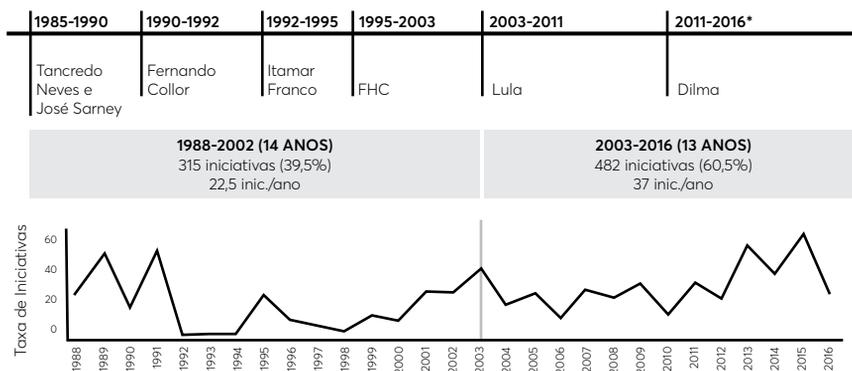
9 Os dados aqui apresentados foram coletados e inicialmente tratados em pesquisa realizada no Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher (NEPEM), da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), sob a coordenação de Marlise Matos. A coleta foi realizada em dois tempos: entre os meses de maio/julho de 2015 (especialmente vinculados às iniciativas de políticas públicas do Poder Executivo) e, através do método de *Web Scraping*, em 26 de junho de 2016, no endereço eletrônico e página oficiais do Congresso Nacional e do STF. Fica registrado o agradecimento a Fernando Meireles. Podemos compreender *Web Scraping* como um conjunto de técnicas para extrair dados da *web*, ou melhor, formas de raspar dados de páginas da internet (HADDAWAY, 2015; KUMAR, 2015; VARGIU & URRU, 2012). A linguagem adotada para leitura dos conteúdos foi o R, por ser uma linguagem estatística que é multiplataforma, além de ser livre e colaborativa.

à maior inclusividade de direitos dos segmentos em questão. Em contrapartida, como “retrocessos” foram classificadas aquelas iniciativas que visaram limitar, retroagir ou eliminar direitos já conquistados pelos mesmos segmentos.

Também classificamos as iniciativas pelos escopos de interesse envolvidos, a saber: como relacionadas a gênero, a sexualidade ou a agenda interseccional/ambos. Julgamos importante incluir iniciativas que transversalizavam os segmentos de mulheres e LGBTI, tais como: políticas que caráter étnico-racial (mulheres negras e/ou lésbicas), vinculadas a questões geracionais (destacadamente crianças e adolescentes, idosos/as) e também rurais, de comunidades tradicionais, pessoas com deficiência. Estas últimas iniciativas, em função de seu evidente caráter transversalizador, foram classificadas como interseccionais/ambos.

A Figura 1 a seguir apresenta, numa linha de tempo dos governos brasileiros, a partir da redemocratização do país, uma síntese dos resultados alcançados.

FIGURA 1 - LINHA DO TEMPO DOS GOVERNOS E DELIMITAÇÃO DOS DOIS PERÍODOS DE ANÁLISE (1988AA 2002 / 2003 A 2016)



Fonte: Elaboração própria

Houve maior concentração das proposições/iniciativas no segundo período (2003 a 2016): 60,5% delas ocorreram nos governos petistas, revelando a atenção maior desses governos com as pautas, assim como um padrão mais intenso de interação dos movimentos com tais governos e também um padrão mais intenso de disputas. É preciso esclarecer que não foi possível, pela forma como os dados estão disponibilizados, identificar o tipo de interação realizada entre o Estado e os dois movimentos sociais – feministas/mulheres e LGBTI –, que deu origem a tais demandas. Partindo de outros desenhos metodológicos, há pesquisas que têm tratado dessa interação entre Estado e

sociedade civil, atentas à ação dos movimentos feministas (ABERS & BÜLOW, 2011; ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014; BRITO, 2010; COSTA, 2009; LÜCHMANN & ALMEIDA, 2010).

A distribuição das iniciativas pelos poderes estatais brasileiros para os períodos pesquisados pode ser conferida na tabela abaixo.

**TABELA 1 - TOTAL DAS INICIATIVAS PÚBLICAS POR TIPO DE PODER, DISTRIBUÍDO PELOS DOIS PERÍODOS (1988-2002 E 2003-2016)**

ORIGEM DA INICIATIVA	Períodos da redemocratização brasileira		Total
	1988 a 2002	2003 a 2016	
OIs (agentes externos e ação direta movimentos)*	5	6	11
	45,5%	54,5%	100,0%
Poder Executivo	45	120	165
	27,3%	72,7%	100,0%
Poder Legislativo	261	349	610
	42,8%	57,2%	100,0%
Poder Judiciário	4	7	11
	36,4%	63,6%	100,0%
Total	315	482	797
	39,5%	60,5%	100,0%

Fonte: Elaboração própria. (\*) Incluídas propostas oriundas de Iniciativas Populares e ratificação pelo Brasil dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos

Embora exista predominância do Poder Legislativo na trajetória de redemocratização brasileira, uma vez que é competência primaz desse poder no Brasil legislar e conduzir proposições em termos de políticas públicas e da garantia de direitos, aqui se destaca claramente o protagonismo do Executivo. Os governos petistas concentraram 72,7% das iniciativas oriundas do Poder Executivo.

Apesar do baixo número de iniciativas, cabe também mencionar o padrão de interação baseado na judicialização das demandas que ocorreu com maior força também no segundo período, com um aumento das iniciativas originadas no Judiciário durante os governos petistas. Esse elemento indica que os movimentos sociais passaram a atuar mais incisivamente para efetivar direitos utilizando-se dessa alternativa. Isso ocorreu em pautas controversas e que encontram oposição dos setores conservadores no Con-

gresso Nacional, como as iniciativas para legalizar a união homoafetiva (ADI 4277-DF e ADPF 132-RJ), que resultaram em decisão favorável do STF em 2011, respaldada por nova decisão da corte em 2013 e, no mesmo ano, pela Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que a tornaria vinculatória no território nacional, obrigando cartórios de todo o país a aderir à nova norma.

Outro tema controverso, o do aborto, contou também com decisão favorável do STF, que ampliou os permissivos legais para a interrupção da gestação pelas mulheres brasileiras. Por 8 votos a 2, o STF ratificou, em 2012, a ADPF 54, apresentada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde em 2004, despenalizando o aborto em caso de anencefalia. Menos controverso, o julgamento em 2011 de Habeas Corpus sobre a constitucionalidade do art. 41 da Lei Maria da Penha, assim como o da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.424/2010, aprovada em maio de 2012, mostrou também a incorporação, pela corte de justiça, de concepções de família e da autonomia das mulheres referenciadas pela igualdade de gênero.

No que se refere ao escopo das iniciativas de políticas públicas, destacam-se as vinculadas a gênero (56,5%), sendo que as focadas diretamente na sexualidade tiveram percentual menor (de 20%) e foram superadas pelas iniciativas aqui classificadas como de foco interseccional/ambos (23,6%). Isso dá saliência ao longo processo já instalado no Brasil de institucionalização estatal das demandas das mulheres pela democratização nas relações de gênero, perseguido também pelos segmentos LGBTI.

**TABELA 2 - TOTAL DE INICIATIVAS PÚBLICAS PELO SEU ESCOPO NOS DOIS PERÍODOS ANALISADOS (1988-2002 E 2003-2016)**

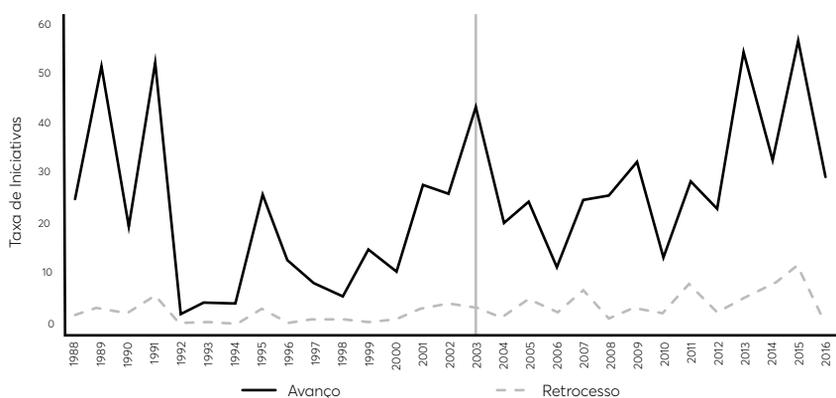
Tipo de Temáticas	Período 1: 1988-2002	Período 2: 2003-2014	Total
Sexualidade	11	28	39 (5%)
	28,2%	71,8%	100,0%
Gênero	269	390	659 (82,6%)
	40,8%	59,2%	100,0%
Ambos	35	64	99 (12,4%)
	35,4%	64,6%	100,0%
Total	315	482	797

Fonte: Elaboração própria

Sexualidade e agenda interseccional (a questão geracional e étnico-racial, preponderantemente) obtiveram incremento nos dois períodos: 71,8% para as iniciativas referentes à sexualidade no segundo período e 64,6% das iniciativas referentes à agenda interseccional. Ainda que em números absolutos fique claro que é pequeno o compromisso governamental com essa agenda, o percentual das iniciativas é significativo e é mais um indício da ação dos movimentos e seus efeitos.

A distribuição das iniciativas ao longo dos anos permite identificar ao menos quatro picos de incremento: o primeiro deles se deu, justamente, entre os anos de 1989 e 1991, período da implementação da Constituição Federal de 1988. O segundo pico de aumento se deu no ano de 1995, quando se inicia a Era FHC. O terceiro período, por sua vez, seguindo a tendência anterior, se deu entre os anos de 2002-2003, justamente na passagem para a Era PT e, finalmente, os últimos picos de aumento se evidenciaram nos anos de 2012 e 2015, durante o segundo mandato de Dilma Rousseff. Cabe destacar que esses picos finais levaram as iniciativas propostas aos padrões do início da redemocratização brasileira. Mas como veremos, houve intensificação também, nesse período final, da agenda de retrocessos. Aqui se destaca o fato de ser na abertura dos projetos governativos que os movimentos sociais feministas e de mulheres e os movimentos LGBTI conseguem ser mais incisivos e promover, de forma mais robusta e efetiva, relações de interação (sejam elas institucionalizadas, através de parcerias ou híbridas) com o Estado.

GRÁFICOS 2 – DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL DAS INICIATIVAS, PELA POSIÇÃO DE "AVANÇO" OU "RETROCESSO" NA AGENDA (1988-2014)



Fonte: Elaboração própria

Quanto à posição de avanço ou retrocesso, das 797 iniciativas analisadas, 712 (ou 89%) significaram alguma forma de ampliação de direitos diretamente relacionados aos marcadores de gênero e sexualidade e seus mandatários. Houve, indubitavelmente, avanço nessa agenda ao longo da redemocratização brasileira, mas esse dinamismo acionou reações voltadas para bloquear avanços e retroceder em direitos e políticas inclusivas. Os dados coletados esclarecem essa dinâmica.

**TABELA 3 – SITUAÇÃO DE “AVANÇO/RETROCESSO” NAS INICIATIVAS, PELOS DOIS PERÍODOS ANALISADOS (1988-2002 E 2003-2016)**

Tipo de Temáticas	Período 1: 1988-2002	Período 2: 2003-2014	Total
Retrocesso	26	59	85
	30,6%	69,4%	100,0%
Avanço	289	423	712
	40,6%	59,4%	100,0%
Total	315 (39,5%)	482 (60,5%)	797

Fonte: Elaboração própria

Foi possível identificar alguns anos em que as iniciativas com o objetivo de retroceder em direitos e políticas inclusivas tiveram maior incidência. Os picos de retrocessos, que se deram nos anos de 1991, 2007, 2011 e 2015, remetem às temáticas da saúde reprodutiva e da saúde sexual, especialmente às disputas em torno do tema do aborto no Brasil, mas se articulam a outras agendas importantes, que afetam diretamente as mulheres, como aquelas relativas à regulação do trabalho. Por essa razão, optamos por considerar conjuntamente retrocessos específicos nas temáticas de gênero e sexualidade e outros que envolvem direitos sociais, em especial trabalho, afetando diretamente as mulheres. Revela-se, aqui, o padrão acentuado de investidas para retroceder nas questões de gênero e nos direitos sociais a partir dos governos da Era PT, especialmente durante os mandatos de Dilma Rousseff. Os quadros a seguir apresentam iniciativas representativas dos picos de iniciativas identificadas como “retrocessos”.

QUADRO 1 – INICIATIVAS DE RETROCESSO EM DIREITOS VINCULADOS A GÊNERO E SEXUALIDADE (ANO 1991)<sup>10</sup>

ANO 1991/Tipo Iniciativa	Descrição Iniciativa	Temática de Políticas Públicas
PL 1107/1991	Autoria dep. Matheus Iensen (PTB-PR). Dá nova redação aos artigos 124, 125, 126 e 127 do Código Penal, referentes ao crime de aborto. Agrava as penas para quem pratica aborto.	SAÚDE
PL 1645/1991	Autoria dep. Nilson Gibson (PMDB-PE). Tipifica como crime a cessão de útero para fins de inseminação artificial. Explicação: impetrando a pena de reclusão de dois a cinco anos no caso de barriga de aluguel <sup>10</sup> .	SAÚDE
PL 1737/1991	Autoria dep. Osmano Pereira (PSDB-MG). Dispõe sobre informações genéticas, doação de órgãos humanos e dá outras providências. Explicação: exigindo autorização do doador para transplante de órgão, proibindo a barriga de aluguel, a exploração ideológica ou comercial do genoma humano, bem como a patente das fórmulas de genoma.	SAÚDE
PL 809/1991	Autoria dep. Maurici Mariano (PRN-SP). Dispõe sobre a proibição do implante de embrião em mulher que não seja a própria geradora e dá outras providências. Explicação: proibindo a inseminação artificial ou natural em mulher que não seja a própria geradora genética do embrião, proibindo a barriga de aluguel.	SAÚDE
PL 2047/1991	Autoria dep. João Fagundes (PMDB-RR). Dá nova redação ao art. 217 do Decreto-lei n. 2848, de 7 de dezembro de 1940, do Código Penal. Reduz o limite de idade da mulher para 16 anos no chamado crime de sedução de menores.	DIREITOS

Fonte: Elaboração própria

10 O tema da “barriga de aluguel” é controverso. É possível considerar, no entanto, que principais beneficiários da legalização seriam casais heterossexuais com problemas de fertilidade e casais formados por parcerias homoafetivas. Há oposição entre grupos feministas que criticam a prática, vista como uma forma de submeter às mulheres pela apropriação e mercantilização de seu corpo

QUADRO 2 – INICIATIVAS DE RETROCESSO EM DIREITOS VINCULADOS A GÊNERO E SEXUALIDADE (ANO 2007)

ANO 2007/Tipo Iniciativa	Descrição Iniciativa	Temática de Políticas Públicas
PL 1413/2007	Autoria do dep. Luiz Bassuma (PEN-BA). Proíbe a distribuição, a recomendação pelo SUS e a comercialização pelas farmácias da pílula do dia seguinte.	SAÚDE
PL 489/2007	Autoria do dep. Odair Cunha (PT-MG). Prevê pena de detenção de um a três anos para quem realizar pesquisa com célula-tronco.	SAÚDE
PL 478/2007	Autoria do dep. Luiz Bassuma (PEN-BA). O chamado Estatuto do Nascituro proíbe o aborto mesmo em caso de estupro e transforma o aborto ilegal em crime hediondo.	SAÚDE
PL 552/2007	Autoria do sen. Gerson Camata (PM-DB-ES). Tem como objetivo introduzir no Código Penal a previsão da pena de castração química aos condenados por estupro (art. 213 do Código Penal), atentado violento ao pudor (art. 214, corrupção de menores (art. 218). No projeto, o citado senador justifica a previsão legal da castração enfatizando a inadequação das punições atualmente cominadas aos autores de crimes sexuais, demonstrando o alto grau de reincidência desse tipo de crime. Tal mazela social, segundo o senador, não é resolvida pelo atual sistema punitivo, e enquanto isso a sociedade sofre com essa insegurança.	SAÚDE
PLP 51/2007	Autoria do dep. José Carlos Machado (DEM-SE). Prevê extinção da multa de 10% por demissão sem justa causa.	TRABALHO

Fonte: Elaboração própria

Como podemos observar, a agenda do aborto e suas disputas tiveram destaque nesses dois picos anuais de retrocessos. A temática do aborto continuaria a pautar os retrocessos em 2011. É importante esclarecer que as agendas de iniciativas de políticas focadas em gênero e sexualidade incidem transversalmente em todas as demais agen-

das setoriais de políticas públicas: saúde, educação, trabalho, segurança, etc. É o caso dos retrocessos nas relações do trabalho, que incidem de maneira específica sobre as mulheres negras, que são maioria entre as que exercem trabalho precarizado, entre as pessoas em busca de emprego e na chefia de lares de menor renda (IBGE, 2014).

**QUADRO 3 – INICIATIVAS DE RETROCESSO EM DIREITOS VINCULADOS A GÊNERO E SEXUALIDADE (ANO 2011)**

<b>ANO 2011/Tipo Iniciativa</b>	<b>Descrição Iniciativa</b>	<b>Temática de Políticas Públicas</b>
PL 1085/2011	Autoria do dep. Cleber Verde (PRB-MA). Concede bolsa-auxílio à mulher que engravidar em decorrência de estupro e optar por realizar aborto legal ou que sofrer aborto espontâneo.	SAÚDE
PL 1545/2011	Autoria do dep. Eduardo Cunha (PMDB-RJ). Prevê pena de 6 a 20 anos para médico que realiza aborto, além da cassação do registro profissional. Atualmente, a pena pode ser de 3 anos, só em caso de morte a prisão máxima é de 20 anos.	SAÚDE
PL 1545/2011	Autoria do dep. Eduardo Cunha (PMDB-RJ). Inclui art. 128-A no Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Explicação: tipifica o crime de aborto praticado por médico quando não for os tipos admitidos no Código Penal – necessário ou quando a gravidez resultante de estupro (sentimental).	SAÚDE
PL 1672/2011	Autoria do Eduardo Cunha (PMDB-RJ). Institui o "Dia do Orgulho Heterossexual", a ser comemorado no terceiro domingo de dezembro.	OUTROS

## CONTINUAÇÃO QUADRO 3

ANO 2011/Tipo Iniciativa	Descrição Iniciativa	Temática de Políticas Públicas
Suspensão da distribuição do "kit gay" pelo MEC	A então presidente da República, Dilma Rousseff, decidiu vetar o programa do Ministério da Educação chamado de "kit gay" pelos opositores – a bancada evangélica e cristã e, principalmente, o deputado federal Jair Bolsonaro (PP-RJ).	EDUCAÇÃO
PL 948/2011 e PL 7549/2014	Autoria do dep. Laercio Oliveira (PR-SE) e da dep. Gorete Pereira (PR-CE), respectivamente. Impedem do empregado demitido de reclamar na Justiça do Trabalho.	TRABALHO
PEC 18/2011	Autoria do dep. Dirceu Sperafico (PP-PR). Redução da idade para início da atividade laboral de 16 para 14 anos.	TRABALHO
PL 797/2011	Autoria da dep. Lauriete (PSC-ES). Inclui nos programas sociais e financeiros do governo programa específico de apoio a mulher e a adolescente, nos casos de gravidez oriunda de estupro e nos casos de comprovada má formação do feto.	SAÚDE

Fonte: Elaboração própria

QUADRO 4 – INICIATIVAS DE RETROCESSO EM DIREITOS VINCULADOS A GÊNERO E SEXUALIDADE (ANO 2013)

ANO 2013/Tipo Iniciativa	Descrição Iniciativa	Temática de Políticas Públicas
PLS 2517/2015	Autoria do senador José Serra (PSDB-SP). Aumenta o tempo de internação de adolescentes no sistema socioeducativo.	EDUCAÇÃO
MPV 696/2015	Autoria do Poder Executivo. Retirada do texto das políticas públicas do termo "gênero" e instituição do Tratado de San José como balizador das políticas públicas para as mulheres. Retrocesso para todo ciclo das políticas.	OUTROS
PL 2820/2015	Autoria dos dep. Goulart (PSD-SP) e dep. Rogério Rosso (PSD-DF). Estabelece jornada flexível de trabalho.	TRABALHO
PL 427/2015	Autoria do dep. Jorge Côrte Real (Pernambuco). Institui acordo extrajudicial de trabalho, permitindo a negociação direta entre empregado e empregador.	TRABALHO
PEC 115/2015	Autoria do dep. Benedito Domingos (PTR-DF). Redução da maioria penal.	DIREITOS
PL 450/2015	Autoria do dep. Julio Delgado (PSB-MG). Estabelece o Simples Trabalhista, criando outra categoria de trabalhador com menos direitos.	TRABALHO
PLC 30/2015	Autoria do dep. Sandro Mabel. Dispõe sobre os contratos de terceirização e as relações de trabalho deles decorrentes.	TRABALHO
PL 2577/2015	Autoria do dep. Vinicius Carvalho (PRB-SP). Tipifica a conduta de a mulher imputar fato ilícito a seu companheiro com a finalidade de obter privilégio na ação da guarda de menores.	DIREITOS

## CONTINUAÇÃO QUADRO 4

ANO 2011/Tipo Iniciativa	Descrição Iniciativa	Temática de Políticas Públicas
PL 3341/2015	Autoria do dep. Daniel Coelho (PSB-PE). Altera a redação do art. 384 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a fim de tornar facultativo o intervalo de 15 minutos para mulheres antes do início de jornada extraordinária.	TRABALHO
PL 3645/2015	Autoria do dep. Odelmo Leão (PP-MG). Altera a redação do art. 14 da Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, para retirar a prioridade de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar de assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.	OUTROS
PL 477/2015	Autoria do dep. Eros Biondini (PTB-MG). Altera os artigos 5º e 8º da Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, substituindo o termo gênero por sexo.	VIOLÊNCIA

Fonte: Elaboração própria

Conforme identificado, as disputas em torno do aborto marcaram fortemente os dois períodos de iniciativas aqui analisadas. Um olhar mais atento para essas disputas nos permitirá compreender a dinâmica de avanços e retrocessos que esses dados evidenciam.

#### POLÍTICAS DO ABORTO: DISPUTAS, AVANÇOS E RETROCESSOS

Tema controverso no debate político e destaque na agenda das lutas feministas pelos direitos das mulheres, o direito ao aborto vem sendo foco de disputas agudas em várias partes do mundo. No Brasil, a lei penal de 1940 criminaliza o aborto, com duas exceções: gestação resultante de estupro e riscos para a vida da gestante. Em 2012, uma decisão do STF acrescentou a essas uma terceira exceção: a anencefalia fetal. Nos anos 2000, durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), houve iniciativas para

garantir o atendimento nos casos já permitidos pela lei, por meio de Normas Técnicas do Ministério da Saúde, e uma recomendação expressa e polêmica, na primeira versão do Plano Nacional de Direitos Humanos-3, publicado em 2009, de que o Estado brasileiro avançasse na descriminalização e nas garantias às mulheres. Em 2015, o debate público sobre aborto se ampliou quando mulheres foram às ruas em cidades de diferentes Estados e regiões contra o PL 5069/2013, que tem como objetivo restringir o atendimento em caso de estupro. A chamada “primavera feminista” brasileira expôs novos padrões de luta e a presença de um feminismo difuso e capilarizado. Sinalizando novos avanços a partir do Judiciário, em novembro de 2016, a Primeira Turma do STF, movida pela análise de um processo contra funcionários de uma clínica que realizava abortos em Duque de Caxias, no Rio de Janeiro, corroborou o entendimento de que aborto não é crime quando realizado até as doze primeiras semanas da gestação. O parecer firma o entendimento de que a criminalização do aborto estabelece uma desigualdade de direitos que está em desacordo com a Constituição, compromete a integridade física e psíquica das mulheres e pune, sobretudo, as mulheres mais pobres, que têm menores chances de interromper a gravidez com segurança. Trata-se de uma clara demonstração da incorporação do debate feminista sobre o aborto em decisão da mais alta corte do país.

Em linguagem cada vez mais imersa em discursos científicos e jurídicos, o direito ao aborto, mesmo nos casos previstos em lei, vem sendo objeto de contestação por parte de grupos religiosos conservadores no Congresso. Embora setores conservadores da Igreja Católica permaneçam à frente de muitas das investidas contra esse direito, o aumento do número de parlamentares evangélicos, pentecostais e neopentecostais de diferentes denominações tem permitido uma atuação direta dentro do Congresso não apenas para barrar iniciativas pela descriminalização, mas também para bloquear o acesso ao aborto legal e para retroceder nos permissivos existentes (BIROLI & MIGUEL, 2016; MACHADO, M., 2017).

Nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, em 2010 e 2014, a bancada evangélica tem correspondido a cerca de 70 parlamentares<sup>11</sup>. A Frente Parlamentar Evangélica contou, por sua vez, com aproximadamente 190 parlamentares nas duas legislaturas, segundo os registros da própria Câmara, um fator ao se considerar as informações apresentadas acima, sobretudo o número de iniciativas contrárias ao direito ao aborto a partir do ano de 2003. As alianças motivadas pela oposição ao direito ao aborto, especificamente, têm sido organizadas em frentes parlamentares ao menos desde 2005, quando foi criada a “Frente Parlamentar em Defesa da Vida”. Um mo-

11 A análise feita neste e nos próximos parágrafos retoma discussão feita em Biroli (2016c).

vimento importante tem sido a ocupação, por parlamentares evangélicos e católicos que priorizam a agenda da “defesa da família”, de cargos em comissões que são chave para a tramitação de matérias nessa temática, como a Comissão de Seguridade Social e Família e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias. A eleição do deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ) para a presidência da Câmara dos Deputados, no dia 1º de fevereiro de 2015, teve peso nesse processo. Além de sua atuação direta como autor de proposições contrárias aos direitos sexuais e reprodutivos, Cunha se apresentou como um elo entre parlamentares que priorizam diferentes temas na agenda conservadora e retrógrada e atuou para acelerar a tramitação e driblar questões regimentais.

Para além dos aspectos conjunturais, dois fatores explicam a intensificação das reações dentro do Congresso. Um deles já foi mencionado: é o aumento do número de parlamentares evangélicos, com alianças efetivas entre estes e católicos conservadores. Outro é justamente o fato de que os avanços se intensificaram a partir de 2003. Trata-se, como já dito, de uma reação. Algumas das principais propostas em tramitação se definiram nos anos recentes, como reação às Normas Técnicas do Ministério da Saúde e à decisão do STF de 2012. Entre elas estão propostas de emenda à Constituição que, se aprovadas, teriam como efeito a anulação dos permissivos existentes na legislação brasileira, procurando incluir na carta constitucional a inviolabilidade da vida desde a concepção, como as PECs 164/2012 e 29/2015 e os PLs 478/2007 (o chamado Estatuto do Nascituro, que confere ao embrião proteção jurídica) e 6.335/2009 (que permite que agentes de saúde aleguem “objeção de consciência”).

Ainda que os conflitos tenham se acentuado nos anos recentes, a temática do planejamento familiar se apresentou numa perspectiva favorável à autonomia sexual e reprodutiva desde a Constituição de 1988, que firmou o dever do Estado de garantir a saúde e o acesso a informações, livre de práticas coercitivas. O direito ao planejamento familiar foi, posteriormente, regulamentado por meio de legislação infraconstitucional nos anos 1990.

O longo caminho de conquistas – lentas e, em muitos sentidos, insuficientes – tem como um de seus fatores de risco o fato de que as mulheres, que têm sistematicamente atuado para sua realização, permanecem sub-representadas no Congresso. Entre os anos 1980 e o momento em que este texto foi escrito, vários documentos registraram a demanda pelo direito ao aborto, entre eles aqueles que resultaram da Primeira Conferência Nacional de Saúde da Mulher, realizada em 1986, das quatro conferências nacionais de Políticas para Mulheres realizadas durante os governos petistas, em 2004, 2007, 2011 e 2016, três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (2004, 2011, 2017), além dos Planos Nacionais de Direitos Humanos 2 e 3, de 2002 e 2009, com um avanço significativo na abordagem entre eles, uma vez que o terceiro apresen-

tava o direito ao aborto numa perspectiva da autonomia reprodutiva das mulheres. São, em todos os casos, registros da atuação organizada de movimentos feministas. A controvérsia, que existe se consideramos o debate público mais amplo e levamos em consideração as vozes que se apresentaram nos espaços participativos, é, no entanto, reduzida no Congresso, em que predominam largamente vozes masculinas e conservadoras. O conservadorismo nessa matéria não é uma exclusividade masculina, como mencionado quando se discutiu a recusa de apoio ao tema pela bancada feminina na Constituinte. Houve também parlamentares homens ativos no apoio a essa agenda, entre os quais se destaca José Genoíno (PT-SP), em seus mandatos na Câmara dos Deputados. O que se ressalta aqui é que o predomínio masculino, associado à larga representação de posições conservadoras, tem potencializado o bloqueio a essa discussão e à incorporação de perspectivas feministas ao debate no Congresso<sup>12</sup>.

Essa é a razão pela qual os esforços para fazer avançar direitos encontram, mesmo em contextos relativamente favoráveis para as mulheres, como o que vimos instaurar-se a partir de 2003, “vetos” e impedimentos que se originam no Congresso, do interior da base de apoio do governo. Por terem assentos na casa, possuem instrumentos de pressão sobre o governo que não possuía o movimento de mulheres, presente em espaços específicos do Executivo Federal, como a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), que ganhou *status* de ministério em 2003 e permaneceu nessa condição até 2016.

Vale acompanhar, nesse sentido, o histórico de avanços e reações a partir do final dos anos 1990. Em 1997, o PL 20/1991 (que dispunha sobre a obrigatoriedade de atendimento pelo SUS dos casos de aborto previstos no Código Penal) foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, após ter sido também aprovado, em 1995, na Comissão de Seguridade Social e Família. Embora sua tramitação tenha sido travada pela ação dos conservadores liderada pela Igreja Católica (vale lembrar que esse foi também o ano da vinda de João Paulo II ao Brasil), seu objetivo foi ao menos parcialmente alcançado através de avanços via Executivo. Assim, o atendimento

12 Levantamento específico sobre a temática do aborto, feito por meio das palavras-chave aborto, abortamento, interrupção da gestação e interrupção da gravidez apresentou como resultado um número superior de proposições. Entre 1991 e 2014, foram propostos na Câmara dos Deputados 63 projetos focados na questão do aborto – na legislação, nas condições de acesso ao aborto legal, na punição ao aborto, na ampliação das informações sobre gravidez e sobre aborto clandestino com o objetivo de punir abortos ilegais. Do total de 63 proposições, dez tiveram como autoras mulheres (sete em coautoria com homens). Entre esses dez, a ampla maioria – oito projetos – propõe a ampliação do aborto legal no Brasil. Entre as 53 proposições (PLs, PECs e PLP) apresentadas apenas por homens, diferentemente, a maioria implicava restrições ou medidas punitivas (36 proposições) e apenas 17 objetivam a ampliação do aborto legal (MARIANO & BIROLI, 2017, no prelo). Há, assim, uma correlação não desprezível entre a atuação de mulheres parlamentares e a proposição de projetos favoráveis à descriminalização.

ao aborto nos casos previstos em lei foi regulamentado pela Norma Técnica do Ministério da Saúde “Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes de Violência Sexual Contra as Mulheres e Adolescentes”, de 1998. Ainda que combatida pelas forças conservadoras, essa norma foi reeditada em 2005, passando a excluir a necessidade de Boletim de Ocorrência (BO) para atendimento e profilaxia da gravidez em caso de estupro. Entretanto, em virtude de pressões contra a exclusão dessa exigência, o governo recuou, publicando a Portaria n. 1.508/2005, que burocratiza o acesso ao abortamento legal, instituindo a obrigatoriedade de um Procedimento de Justificação e Autorização da Interrupção da Gravidez, que inclui um “Termo de relato circunstanciado” assinado pela mulher que sofreu violência e por dois profissionais de saúde do serviço, além de termos de responsabilidade e de consentimento livre e esclarecido.

Um ano antes, em 2004, com protagonismo da SPM, ocorreu a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e uma das demandas aprovadas foi a de revisão da legislação punitiva do aborto. Uma Comissão Tripartite, composta por representantes do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil, elaborou a correspondente proposta de anteprojeto de lei a ser entregue à Câmara Federal. Contudo, no momento em que o trabalho foi concluído, o Governo recuou dessa intenção diante de incisivas pressões por parte da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, a CNBB (MACHADO, L., 2016). Após negociação comandada pela SPM, a proposta foi entregue pela então ministra Nilcéa Freire, não ao presidente da Câmara, como deveria ser, mas à Comissão de Seguridade Social e Família da casa. O anteprojeto da Comissão Tripartite, que foi incorporado na forma de substitutivo ao PL 1.135/1991 – de autoria de Eduardo Jorge (PT-SP) e Sandra Starling (PT-MG), então sob a relatoria da deputada federal Jandira Feghali (PCdoB-RJ) –, instituiu o direito à interrupção da gravidez até a 12ª semana, e até a 20ª nos casos de estupro, obrigando o SUS e os planos de saúde a realizarem o procedimento. Após 17 anos de complexa tramitação, o PL 1135/1991 foi rejeitado, em 2008, tanto na Comissão de Seguridade Social e Família quanto na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Esse episódio foi um marco de inflexão importante, revelando o contexto de maior retração do debate sobre o direito ao aborto, tanto no Congresso quanto no âmbito do Executivo.

Em 2013, os avanços conquistados por meio de Normas Técnicas seriam incorporados à Lei n. 12.845/2013, que define violência sexual como “qualquer forma de atividade sexual não consentida”, tornando obrigatório o atendimento integral imediato no SUS de mulheres que sofreram violência, incluindo a realização de profilaxia da gravidez. Por isso a lei é chamada pelos opositores do direito ao aborto de “Lei Cavalo de Troia”: em nome do atendimento às mulheres violentadas, ela teria ampliado o acesso ao aborto. Duas observações são importantes aqui. A lei apenas torna mais efetiva a legislação vigente,

ampliando as garantias para o acesso ao aborto legal; nesse caso, também houve atuação do Executivo, através do Ministério da Saúde, que priorizou a tramitação no Congresso do PL 60/1999 – PLC 3/2013 (que resultaram na Lei n. 12.845/2013) e teve sucesso na sua aprovação – numa forma de atuação junto ao Legislativo que não se repetiria nos anos posteriores. A esses avanços via Executivo somam-se os avanços dados via Judiciário, já mencionados, os quais compõem o quadro em que as reações atuais se estabelecem.

As controvérsias do aborto nas décadas recentes, aqui resumidamente apresentadas, expõem ao mesmo tempo a atuação sistemática dos movimentos feministas e de mulheres e as condições adversas para avançar nas suas pautas nos espaços de representação formal. Assim, embora a ação política pelos direitos das mulheres tenha se dado em condições mais favoráveis com a transição, a Constituição de 1988 e a chegada ao governo federal, em 2003, de um partido que conta historicamente com os movimentos sociais entre suas bases, o “gargalo” da sub-representação política das mulheres se mantém significativo e tem os efeitos que procuramos mostrar aqui.

## CONCLUSÃO

Neste capítulo, discutimos alguns dos aspectos da participação política das mulheres desde o processo Constituinte. Com a transição para um regime democrático, diversificaram-se os atores e as pautas presentes no debate público. Modificaram-se, assim, as fronteiras dos temas e problemas percebidos como políticos e os limites das controvérsias. A estrutura de oportunidades que se abriu foi favorável à atuação organizada dos movimentos feministas que atuaram pelo alargamento dessas fronteiras.

O sucesso relativo da atuação política das mulheres é aqui mostrado na ampliação e diversificação nas pautas de direitos e de novas iniciativas que os reconfiguram e procuram avançar nas garantias para o exercício da autonomia individual e, mais amplamente, na proteção contra as formas de violência e de exploração que as atingem diretamente. É relativo, acentuamos, porque a maior visibilidade das mulheres como parte do debate público e da política institucional, associada aos avanços conquistados, gerou reações, hoje capitaneadas por grupos católicos, evangélicos e outros que se utilizam de recursos de que os movimentos em defesa dos direitos das mulheres e LGBT não dispõem, do púlpito ao peso e presença nos partidos e no Congresso Nacional.

O capítulo demonstrou, também, que o período que se abriu com a Constituição de 1988 não foi homogêneo no que diz respeito a essas disputas. Houve uma acentuação de conquistas e igualmente das reações nos anos 2000, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, o que atribuímos à maior presença e diálogo na construção de políticas de Estado com os próprios movimentos e ao cenário internacional que os anos 1990 nos legaram. A centralidade da agenda de gênero nos espaços

transnacionais e acordos multilaterais reforçaria a posição dos atores a ela ligados no cenário nacional. O debate sobre aborto permitiu um acompanhamento mais detalhado de disputas que revelam, ao mesmo tempo, a atividade afirmativa dos movimentos feministas no âmbito estatal a despeito da baixa representação no Congresso e os limites a sua agenda, em grande parte impostos por essa mesma assimetria.

Vale observar, ainda, que a deposição de Dilma Rousseff, em 2016, evidenciou a permanência da misoginia como um elemento constitutivo do ambiente político brasileiro. O ritmo acelerado dos retrocessos que se estabeleceu com a deposição de Rousseff, por outro lado, indica que há conexões relevantes entre a permeabilidade do Estado à agenda dos direitos das mulheres e da população LGBT e a garantia de direitos a setores populares da sociedade brasileira mais amplamente. Mas essa é uma frente de pesquisa que deixamos, aqui, em aberto para outros textos e discussões.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; BÜLOW, Marisa von. Movimentos Sociais na Teoria e na Prática: Como Estudar o Ativismo Através Da Fronteira Entre Estado e Sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84, 2011.
- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ALVAREZ, Sonia E. *Engendering democracy in Brazil: women's movements in transition politics*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ALVAREZ, Sonia (2014). “Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista”. In: *Revista Cadernos de Pagu*, Campinas, (43), janeiro-junho de 2014:13-56.
- ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 193-215, 2005.
- AVRITZER, Leonardo (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton, Princeton University Press. 2002.
- AVRITZER, Leonardo e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. “Democracia, participação e instituições híbridas”. *Teoria & Sociedade*, número especial, p. 16-41. 2005.
- BIN, Daniel Bin. Macroeconomic policies and economic democracy in neoliberal Brazil. *Economia e Sociedade*, v. 24, n. 3, p. 513-39, 2015.
- BIROLI, Flávia. *Família: novos conceitos*. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2014.
- \_\_\_\_\_. Political violence against women in Brazil: expressions and definitions. *Direito & Práxis*, v. 7, n. 15, p. 557-89, 2016a.
- \_\_\_\_\_. Divisão sexual do trabalho e democracia. *Dados*, v. 59, n. 3, p. 719-681, 2016b.
- \_\_\_\_\_. *Aborto em debate na Câmara dos Deputados*. Brasília e Rio de Janeiro: CFemea, Ipas e Observatório de Sexualidade e Política, 2016c.
- \_\_\_\_\_. Reforma da Previdência: a PEC 287 contra as mulheres. *Blog do Demodê*, 2017. Disponível em: <<https://grupo-demode.tumblr.com/post/157581196902/reforma-da-previd%C3%Aancia-a-pec-287-contra-as>>. Acesso em: 1 de junho de 2017.
- \_\_\_\_\_. *Gênero, democracia e desigualdades*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe (Orgs.). *Aborto e democracia*. São Paulo: Editora Alameda. 2016.

- BISCAIA, Cristina. Um golpe chamado machismo. In: PRONER, Carol; CITTADINO, Gisele; TENEMBAUM, Marcio; RAMOS FILHO, Wilson (Orgs.). *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Práxis Editorial, 2016.
- BLAY, Eva; AVELAR, Lúcia (Orgs.). *50 anos de feminismo: Argentina, Brasil e Chile*. São Paulo: Edusp, 2017.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THEUER, Daniela. Um estado novo-desenvolvimentista na América Latina? *Economia e Sociedade*, v. 21, n. esp., p. 811-29, 2012.
- BRITO, Marina. *Os dilemas da inclusão de minorias no parlamento brasileiro: a atuação das frentes parlamentares e bancadas temáticas no congresso nacional*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <[http://www.biblioteca.digital.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/BUBD-89CQ33/1/dissertao\\_marina\\_brito\\_pinheiro.pdf](http://www.biblioteca.digital.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/BUBD-89CQ33/1/dissertao_marina_brito_pinheiro.pdf)>. Acesso em: 28 de março de 2016.
- CFEMEA. *Os direitos das mulheres na legislação brasileira pós-Constituinte*. Brasília: Centro Feminista de Estudos e Assessoria e Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2006.
- COSTA, Ana Maria. Participação social na conquista das políticas de saúde para mulheres no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 14, n. 4, p. 1073-1083, 2009.
- FACCHINI, Regina. *Sopa de letrinhas?* São Paulo: Garamond, 2005.
- FALQUET, Jules. *Por las buenas o por las malas: las mujeres en la globalización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011.
- GELEDÉS, Instituto da Mulher Negra. Esterilização: impunidade ou regulamentação. *Cadernos Geledés*, v. II, 1991.
- GREEN, James. *Além do carnaval: a homossexualidade masculina no Brasil do século XX*. São Paulo: Editora da Unesp, 2000.
- IBGE. “Síntese dos indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira”. *Estudos & Pesquisas*, n. 34. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2014.
- IPU. *Women in politics*: 2017. Inter-Parliamentary Union and United Nations Women, 2017.
- KROOK, Mona Lena; MACKAY, Fiona. *Gender, politics, and institutions: towards a feminist institutionalism*. London, Palgrave Macmillan, 2015.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Han; ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos conselhos gestores e de políticas públicas. *Revista Katálysis*, v. 3, n. 1, p. 86-94, 2010.
- MACHADO, Lia Zanotta. Feminismos brasileiros na relação com o Estado: contextos e incertezas. *Revista Pagu*, n. 47, 2016.
- MACHADO, Maria das Dores. Pentecostais, sexualidade e família no Congresso Nacional. *Horizontes Antropológicos*, ano 23, n. 47, p. 351-380, 2017.
- MARIANO, Rayani; BIROLI, Flávia. O debate sobre aborto na Câmara dos Deputados (1991-2014): posições e vozes das mulheres parlamentares. *Pagu*, n. 50, 2017, no prelo.
- MATOS, Marlise. Marlise Matos – Entrevista. In: GERALDES, Elen Cristina et al. *Mídia, Misoginia e Golpe*. Brasília: Editora FAC UnB, 2016, p. 220-232.
- \_\_\_\_\_. Democracia, sistema político brasileiro e a exclusão das mulheres: a urgência em se aprofundar estratégias de descolonização e despatriarcalização do Estado. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, ano 5, v. 7, p. 24-35, 2015.
- MATOS, Marlise; PARADIS, Clarisse Goulart. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. *Cadernos Pagu*, n. 43, p. 57-118, 2014.
- MISKOLCI, Richard. *Teoria queer: um aprendizado pela diferença*. São Paulo: Autêntica, 2012.
- MOSTAFA, Joana et al. *Previdência e gênero: porque as idades de aposentadoria de homens e mulheres devem ser diferentes?* Nota Técnica n. 35. Brasília: IPEA, 2017.
- PEDRO, Joana. A experiência com contraceptivos no Brasil: uma questão de geração. *Revista Brasileira de História*, v. 23, n. 45, p. 239-260, 2003.

- PINTO, Céli. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2003.
- PITANGUY, Jacqueline. *As mulheres e a Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Cepia Cidadania, s/d. Disponível em: <<http://www.cepia.org.br/images/nov089.pdf>>. Acesso em: 2 de maio de 2017.
- SALLUM JR., Brasílio; GOULART, Jefferson. Liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, v. 60, 2016.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie. Women's representation in Latin American Legislatures: current challenges and new directions. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 23, n. 2. p. 15-35, 2014.
- SINGER, André. A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. In: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (Orgs.). *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.
- TELLES, Maria Amélia de Almeida. *Breve história do feminismo no Brasil e outros ensaios*. São Paulo: Editora Alameda, 2017.



## Sociologia Política dos políticos do Brasil: um estudo da competição eleitoral sob o regime da Constituição de 1988

*Bruno Bolognesi (LAPeS – Universidade Federal do Paraná)*

*Adriano Codato (NUSP – Universidade Federal do Paraná)*

### INTRODUÇÃO

Este capítulo trata da competição política sob o regime da Constituição de 1988. O sistema político brasileiro pós-ditatorial está caracterizado por multipartidarismo, liberdades democráticas, oposição pública, pluralismo político e social e alto grau de participação, características inéditas na história brasileira garantidas pela Carta elaborada no processo de transição do regime militar para o civil em fins do século XX. Formalmente, esse sistema político prevê todos aqueles requisitos listados por Dahl para uma “poliarquia”. Dos oito itens da escala teórica dahlsiana de garantias para ordenar, o grau de democratização dos diferentes arranjos políticos diz respeito às condições legais/institucionais para a própria competição pelo poder (7 e 8), outra parte refere-se aos direitos dos cidadãos (1, 2, 3 e 6) e uma terceira às prerrogativas da classe política: os cargos públicos devem ser ocupáveis mediante eleições (item 4), e os líderes políticos devem ter o direito a disputar apoios na sociedade e votos dos eleitores (item 5) (DAHL, 1971).

Sistemas políticos nacionais variam segundo a existência ou não dessas prerrogativas institucionais e conforme o grau em que elas estão mais ou menos presentes. Este capítulo pretende estimar empiricamente o *perfil social das lideranças políticas* brasileiras e como esse perfil foi mediado pelo sistema de partidos no quadro legal da Constituição de 1988. Em teoria, competição política mais intensa e mais aberta, de

um lado, e um maior grau de participação nas eleições, de outro, conduzem a pelo menos quatro resultados esperados por Dahl e que se retroalimentam: i) mudança na composição da elite política, que se torna mais heterogênea socialmente; ii) seleção de candidatos mais próximos ao perfil médio dos eleitores; iii) adaptação da retórica e dos programas dos partidos para a mobilização de comunidades maiores de votantes; e iv) transformações na própria estrutura e na organização dos partidos (DAHL, 1971). Até que ponto isso aconteceu na política brasileira nos últimos 30 anos?

O objetivo deste ensaio é investigar apenas o primeiro aspecto – as transformações no perfil social da classe política brasileira – sob um regime constitucional mais pluralista que o habitual. Analisamos as propriedades sociais e econômicas de todos os concorrentes para a Câmara dos Deputados entre 2002 e 2014, num total de 19.943 casos. O estudo da população de candidatos, e não apenas dos eleitos, dará uma ideia bem mais precisa e mais abrangente da demografia social da classe política brasileira, antes mesmo que variáveis institucionais, como as regras eleitorais, influenciem o processo de seleção política.

Na primeira parte, redefinimos esse objetivo à luz do enfoque teórico tradicional da Sociologia Política e circunscrevemos empiricamente a forma de abordagem do problema, destacando como uma análise dessa população através dos partidos políticos pode ser útil para explicar a classe política nacional. Partidos funcionam aqui como uma variável interveniente na explicação. Na segunda seção, expomos e explicamos os critérios adotados para classificar e diferenciar ideologicamente os partidos brasileiros. Isso será importante para mostrar como o pessoal político vai se diferenciando *sociologicamente* ao longo de quatro eleições (2002, 2006, 2010, 2014) e qual o *branch* ideológico mais suscetível às modificações. A terceira seção mostra que tipo de partido mais cresce e mais apresenta candidatos nesse intervalo, e a quarta define os indicadores para analisar o perfil social e econômico da população estudada fixando três hipóteses a serem testadas na seção 5. A última seção é uma discussão dos dados e uma análise da direção e da natureza da mudança da classe política nacional nesses anos de vigência da peculiar poliarquia brasileira garantida pela Carta de 1988.

## 1. O PROBLEMA EMPÍRICO À LUZ DA SOCIOLOGIA POLÍTICA

Conforme um dos postulados clássicos da Sociologia Política, há um elevado grau de correspondência entre os indivíduos recrutados para os quadros dos partidos políticos e as zonas de força e influência desses partidos no espaço social (GAXIE, 1980). Partidos seriam socialmente – e não apenas ideológica, organizacional e eleitoralmente – diferentes entre si. Essa diferença, além de tudo, não seria aleatória, mas obedeceria, antes, a uma *sócio-lógica* característica, passível de ser revelada e explicada.

Assim, deve haver uma regularidade estatística entre o partido ao qual determinado político é filiado, a orientação ideológica dessa organização e o meio social de origem dos seus candidatos e de seus representantes (LIPSET, 1960, p. 289). Assumindo que as divisões tradicionais do universo político – centro, direita e esquerda – também “constituem uma expressão simbólica das oposições sociais” (GAXIE, 1980, 1983), elas bem poderiam, em universos políticos estruturados, funcionar como um meio para compreender as diferenças de classe entre os próprios grupos políticos numa dada sociedade, tal como indicadas, por exemplo, pelas profissões de origem dos legisladores.

Vários autores sublinharam que variáveis sociais afetam diretamente o recrutamento político, seja barrando minorias, seja criando incentivos seletivos para determinadas classes, camadas sociais, grupos étnicos, gêneros. Sabe-se que estudos sobre o perfil sociográfico de políticos eleitos conseguem ressaltar a distribuição desigual da influência de diferentes tipos de grupos (sociais, políticos, econômicos), assim como indicar princípios, valores e recursos socialmente escassos e/ou mais prestigiados numa comunidade<sup>1</sup>. Outros pesquisadores evidenciaram o papel da origem social dos membros das organizações partidárias, tanto a elite como os *rank and files*, e a distribuição de poder decisório no interior das legendas políticas<sup>2</sup>.

A fim de verificar a robustez dessa ideia para o Brasil, testamos a ideia segundo a qual os perfis sociais dos postulantes ao Parlamento nacional são, de fato, diferentes entre si, como, em que direção isso tem mudado ao longo do tempo e se há alguma lógica social reconhecível embutida nessa diferença.

Nosso objetivo mais específico é diagnosticar duas ordens de diferenças: i) de um lado, na composição social dos candidatos entre partidos de centro/esquerda e partidos de direita; ii) de outro, entre os próprios partidos de direita nacional. A ideia principal é que há, desde inícios do século XXI, uma mudança no perfil das lideranças políticas e que para compreender as diferenças dentro de cada *branch* ideológico é preciso combinar critérios sociais, políticos e econômicos para repensar as relações entre partidos e seus territórios de atuação na sociedade. A classificação que mobilizamos aqui tenta mostrar que a análise da direita em si mesma pode render maiores ganhos empíricos

1 Ver, dentre outros: Araújo & Alves (2007); Bolognesi, Perissinotto e Codato (2016); Bourdieu (1981); Campos (2017); Czudnowski (1972); Gaxie (1983); Matthews (1962); Moreira & Barberia (2015); Perissinotto & Bolognesi (2010); Putnam (1976); Seligman (1964, 1971).

2 Ver, em especial: Adams & Merrill (2006); Duverger (1968, 1980); Hanley (2003); Lupu (2013); Samuels (2004). Panebianco (2005) possui uma compreensão dúbia sobre essa relação. Em seu modelo teórico, chega a afirmar que não há conexão entre a composição social e a conformação da organização partidária e que estabelecer tal relação incidiria em *preconceito sociológico*. Contudo, ao final do livro, o autor considera que a origem social possui um papel de *attachment* à estrutura partidária. Ou seja, há uma relação entre as duas dimensões.

e conclusões teoricamente mais ambiciosas do que a simples comparação, um tanto desgastada, entre partidos de esquerda e de direita.

Classificamos ideologicamente os partidos políticos do Brasil conforme proposto por Coppedge (1997a, 1997b) e discutido em detalhe na seção seguinte. Essa ordenação dos partidos nacionais é mais sensível para captar as especificidades da miríade de legendas do Brasil, já que sobrepõe categorias como ideologia (valores, visões de mundo) e base político-programática. Embora haja esforços consistentes para catalogar os partidos brasileiros<sup>3</sup>, a partir do agrupamento de Coppedge é possível mostrar a existência de diferenças mais profundas entre os tipos de direita (por exemplo, entre uma confessional e uma secular, ou entre uma “nova” e uma “tradicional”). Além disso, sua tipologia inclui uma categoria útil para dar conta do perfil de grande parte dos 35 partidos brasileiros, as agremiações personalistas (ou “fisiológicas”). Diferentemente de outros autores, que desconsideram o interesse e o poder explicativo desse subtipo de partidos, pensamos que ele pode revelar melhor como se comportam eleitoralmente grande parte dos agentes políticos e como esse tipo de organização, não ideológica, conforma seus quadros e impacta a evolução do sistema político no país.

Teses e estudos sobre os partidos grandes e estabelecidos e, principalmente, sobre a esquerda abundam na Ciência Política nacional<sup>4</sup>. Isso é importante para entender a macrodinâmica partidária e eleitoral no Brasil. Contudo, o crescimento dos partidos personalistas e dos pequenos partidos de direita nos últimos anos (ver Tabela 1, adiante) exige que nos debruçemos sobre esse problema. Não apenas o sistema partidário tem se fragmentado a cada eleição<sup>5</sup>, mas o tipo de fragmentação se dá graças à proliferação de legendas pouco programáticas ou que representam opções ideológicas que nunca foram tão explícitas na política nacional como o conservadorismo de costumes misturado a um forte apelo religioso. Assim, o foco da nossa análise recai sobre a franja à direita do sistema partidário, privilegiando o entendimento de como esse grupo cresce e qual é a relação dessa fatia com a fonte social de onde são recrutados seus quadros.

3 Ver Codato, Bolognesi e Roeder (2015), Dantas & Praça (2010), Mainwaring (1991), Tarouco & Madeira (2013a, 2013b), Zucco Jr. (2011).

4 Ver Amaral (2011), Bolognesi (2013), Braga (2008), Ferreira (2002), Kerbauy & Assumpção (2009), Ribeiro (2003), Roma (2006), Samuels (1997).

5 A fragmentação do sistema partidário brasileiro é acentuada e maior a cada disputa. Enquanto em 1998 tínhamos com 8,14 partidos efetivos no nível eleitoral, em 2014 esse número subiu para 14,06. Para que se tenha uma ideia do significado dos valores brasileiros, em 2013 a Argentina tinha praticamente a metade de partidos efetivos do Brasil, 7,52. A França, em 2012, teve apenas 5,27 partidos efetivos disputando uma das 577 cadeiras da Assembleia Nacional (GALLAGHER, 2015).

## 2. CLASSIFICANDO PARTIDOS IDEOLÓGICOS E NÃO IDEOLÓGICOS

Coppedge (1997a, 1997b) sugeriu uma divisão e uma catalogação dos sistemas de partidos latino-americanos baseada em uma análise dos blocos ideológicos a partir de duas dimensões complementares. A primeira diz respeito à oposição entre “confessional” e “secular” e a segunda está baseada na divisão clássica esquerda-direita, porém segmentada em cinco seções: direita, centro-direita, centro, centro-esquerda e esquerda. A combinatória resultante dessas duas dimensões produz dez categorias diferentes que compreendem desde a direita cristã até a esquerda secular, além de três categorias residuais de partidos que podem ser “personalistas” ou desconhecidos, como estarem fundamentadas em outros princípios que não ideologia, como grupos étnicos, facções regionais ou linguísticas.

Para o caso das novas democracias da América Latina, África e Oriente Médio, há um enorme ganho em mobilizarmos uma classificação com essas nuances. Gunther e Diamond (2003) apontaram que tipologias partidárias centradas nas experiências europeia e norte-americana são pouco compreensivas para apreender tanto a diversidade ideológica como as formas de organização dos partidos nas democracias não industriais avançadas. Ter em conta que o caminho pelo qual passou o sistema partidário europeu não se aplica para o caso do Brasil é fundamental para que adotemos ou desenvolvamos ferramentas capazes de isolar e explicar nossos padrões específicos de consolidação democrática (LEVITSKY, 2001; O'DONNELL, 1996). Isso não implica em ignorar a terminologia ou a teoria da teoria partidária clássica, mas apenas saber manipulá-las tendo em vista realidades sociopolíticas diferentes.

Assumindo a nomenclatura de Coppedge (1997b), empregamos em nossa análise 7 das 13 possibilidades resultantes da sua classificação:

*i) partidos confessionais de direita:* são partidos que baseiam sua ideologia ou programa explicitamente em concepções religiosas e/ou estão ligados a igrejas e a movimentos com forte apelo conservador de doutrina confessional (“pró-vida”, “pró-família”, etc.). No exemplo escolhido por Coppedge, o modelo seria o dos partidos democratas-cristãos. No nosso caso, juntamos nessa classe o PEN, ligado à Assembleia de Deus, o PRB, à Igreja Universal, o Partido Social Cristão (PSC), o PR, que fornece proporcionalmente o maior número de deputados da bancada evangélica, e o PSDC (herdeiro do antigo PDC, extinto em 1965).

*ii) partidos personalistas:* são os “partidos que baseiam seu apelo no carisma, autoridade ou poder de seu líder em vez de em quaisquer princípios ou plataformas, que são demasiado vagas ou inconsistentes para permitir uma classificação plausível” (CO-

PPEDGE, 1997a, p. 9). Não são, assim, organizações ideológicas, no sentido estrito do termo, mas existem apenas em função das conveniências pessoais e/ou políticas dos seus dirigentes. No Brasil, utiliza-se o termo “fisiológico” (como oposição a “ideológico”) para esses partidos eleitoralmente oportunistas, invertebrados, amorfos, que podem se ligar indiferentemente à esquerda ou à direita. Nesta categoria está comportada a maioria dos partidos brasileiros.

*iii) partidos seculares de centro:* partidos centristas são partidos com um programa muito vago que enfatizam princípios políticos liberais – “ampla participação política, virtude cívica, Estado de Direito, direitos humanos ou democracia –, mas que não possuem uma agenda social ou econômica evidente” (COPPEDGE, 1997a, p. 8). Uma vez no governo, adotam políticas que contemplam ora agendas de direita, ora de esquerda. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) é o melhor candidato para essa definição, e o Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB), apesar de caminhar para a direita, ainda poderia ser classificado nessa categoria. Partido Popular Socialista (PPS) e Partido Verde (PV) são regularmente incluídos pelos analistas no centro ou na centro-direita.

*iv) partidos seculares de centro-esquerda:* partidos que claramente “enfatizam a justiça, a igualdade, a mobilidade social ou a complementaridade” entre a “distribuição” de renda “e a acumulação” privada de capital. São partidos eleitorais preocupados em atrair eleitores de classe média ou de classe alta (COPPEDGE, 1997a). Incluímos aqui o Partido dos Trabalhadores (PT) e seu partido-satélite, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), em razão da sua moderação nos últimos anos. A literatura costuma agregar a esse bloco o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB).

*v) partidos seculares de esquerda:* são os “partidos que empregam a ideologia ou a retórica marxista e enfatizam prioritariamente a distribuição [da renda e da propriedade]; são contra a acumulação ou exploração da classe trabalhadora por capitalistas e pelos imperialistas; defendem, para o Estado, um papel forte a fim de corrigir injustiças sociais e econômicas” (COPPEDGE, 1997a, p. 9). Na nossa definição entram aí os partidos da extrema-esquerda brasileira e um partido reformista radical, como o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

*vi) partidos seculares de direita:* conforme a definição de Coppedge, são organizações partidárias “patrocinadas por um governo militar, presente ou passado, que

possuem uma mensagem conservadora (organicista, autoritária, elitista, retrógrada) e que não são, essencialmente, veículos personalistas para líderes autoritários” (COPPE-DGE, 1997a, p. 8). O próprio autor dá como exemplo a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido sustentáculo da ditadura militar brasileira, e nós incluímos nessa categoria tanto o Partido da Frente Liberal/Democratas (PFL/DEM), o Partido Progressista Brasileiro/Partido Progressista (PPB/PP) e o novo Partido Social Democrático (PSD) quanto uma série de outros partidos autoritários, como se verá no Quadro 2<sup>6</sup>.

vii) partidos sem classificação ou partidos desconhecidos: são partidos cuja classificação é desconhecida, pois ou não há informações disponíveis suficientes sobre a sigla, ou seus nomes são excessivamente genéricos (Partido “Independente”, “Popular”, “Social”, “Renovador”, etc.), o que impede fornecer quaisquer indicações sobre suas orientações ideológicas. No nosso caso, o Partido da Mobilização Nacional (PMN) foi o único dessa categoria e isso se deu mais às mudanças erráticas de orientação do partido a partir dos anos 2000 do que a qualquer outra coisa<sup>7</sup>.

Para apontar em qual local cada legenda deveria estar, nós utilizamos critérios combinados de classificação. Para os partidos grandes e que possuem análises na literatura, adotamos a posição mais recorrente ou a mais consensual<sup>8</sup>. Quando não havia informação suficiente para determinado partido, principalmente acerca de seu comportamento eleitoral ou parlamentar, utilizamos os programas e manifestos partidários (BABIRESKI, 2014; TAROUCO & MADEIRA, 2013b).

O Quadro 1 agrupa os partidos brasileiros por blocos conforme essa proposta de classificação.

6 Talvez a maioria deles ficassem melhor acomodados na classe “outro bloco”, que são aqueles partidos “que representam uma ideologia, um programa, um princípio, uma região, um interesse ou um grupo social específico, mas que não podem ser classificados em termos de esquerda-direita ou confessional-secular” (COPPEDGE, 1997a).

7 Coppedge inclui nessa classe, além do PMN, o Partido Trabalhista Nacional (PTN), que nós classificamos aqui como personalista. Ver Coppedge (1997b).

8 Conforme a classificação de Braga & Pimentel Jr. (2011), Mainwaring (1991), Tarouco & Madeira (2013a), Zucco Jr. (2011).

QUADRO 1 – PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS POR BLOCOS IDEOLÓGICOS A PARTIR DAS CATEGORIAS DE COPPEDGE

IDEOLOGIA	SIGLAS PARTIDÁRIAS					
Secular de esquerda	PCB	PCO	PPL	PSOL	PSTU	
Secular de centro-esquerda	PC do B	PDT	PSB	PT		
Secular de centro	PMDB	PPS	PSDB	PV		
Personalista	PAN	PHS	PMN	PRONA	PROS	
	PRP	PST	PT do B	PTC	PTN	SD
Secular de direita	DEM	PFL	PGT	PL	PP	PPB
	PRTB	PSD	PSL	PTB		
Confessional de direita	PEN	PR	PRB	PSC	PSDC	

Fonte: Elaboração própria

### 3. O CRESCIMENTO NAS FRANJAS DO SISTEMA PARTIDÁRIO ESTABELECIDO

Qualquer modo de classificação possui problemas, seja da ordem da confiabilidade das fontes, seja da validação das categorias de análise. Contudo, sem que utilizássemos critérios combinados seria impossível dar conta do sistema partidário brasileiro. Eles evitam a alternativa usual que é a de agregar grandes grupos ou ordenar por tamanhos – como “pequenos partidos de direita”, ou “micropartidos de esquerda” – e, assim, perder as nuances da sociografia da classe política.

Para operacionalizar essas classes de partidos do Quadro 1, utilizamos o banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral do Brasil (TSE) para candidatos a deputado federal entre 2002 e 2014<sup>9</sup>. As primeiras informações referem-se à distribuição entre as categorias empregadas. A fim de destacar a conduta estratégica dos partidos seculares de

9 Agradecemos ao estudante Marcio Carlomagno o empréstimo do seu banco de dados compilado a partir das informações do TSE.

direita, dos confessionais de direita e das organizações personalistas, agrupamos num mesmo bloco os seculares de esquerda, os seculares de centro-esquerda e os seculares de centro (“centro + esquerda”) (Tabela 1).

**TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO DO QUANTITATIVO DE CANDIDATOS ENTRE OS PARTIDOS POLÍTICOS (2002-2014)**

	centro + esquerda		personalista		secular de direita		confessional de direita		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
2002	2.181	51,9	621	14,8	1.206	28,7	198	4,7	4.206	100,0
2006	2.658	53,7	919	18,6	1.025	20,7	349	7,0	4.951	100,0
2010	2.461	50,2	934	19,0	945	19,3	563	11,5	4.903	100,0
2014	2.623	44,6	1.277	21,7	1.042	17,7	941	16,0	5.883	100,0
Total	9.923	49,8	3.751	18,8	4.218	21,2	2.051	10,3	19.943	100,0

X<sup>2</sup> de Pearson 639,088 df 9 *p-value* ,000

Fonte: Laboratório de Partidos Políticos e Sistemas Partidários (LAPeS), UFPR

Há uma inflação no contingente que concorre às eleições por partidos confessionais de direita (de 198 em 2002 passam a 941 em 2014). Enquanto a direita secular, o centro e a esquerda diminuem ao longo dos anos, partidos da direita religiosa, mas também partidos personalistas passam a apresentar cada vez mais competidores. Em 2002, os partidos personalistas lançaram 621 dos candidatos; em 2014, dobraram o número dos postulantes à Câmara dos Deputados (1.277). Nem 5% dos nomes que disputaram uma cadeira para a Câmara Federal concorreram pelas denominações confessionais de direita no início dessa série (PEN, PR, PRB, PSC, PSDC), enquanto em 2014 já eram 16% das candidaturas.

Esse crescimento tem sido sistematicamente ignorado pela literatura politológica, que insiste em considerar exclusivamente os “partidos de massa” (FRETEL, 2013). Na medida em que partidos pequenos e à direita do espectro político passam a exercer um papel central nos processos legislativos, nas votações e nas negociações no Congresso Nacional, é interessante enfatizar que os estudos sobre o Brasil ainda permanecem focados apenas nas grandes legendas nacionais (PT, PSDB, PMDB, DEM) e só nos parlamentares eleitos<sup>10</sup>. Prestar atenção nos personalistas, na direita religiosa e na di-

10 Para os estudos sobre os partidos grandes, ver, entre outros: Bolognesi (2015); Braga, Ribeiro e Amaral (2016); Cervi (2017); Limongi & Guarnieri (2014); Mainwaring, Meneguello e Power (2000); Perissinotto & Veiga (2014); Ribeiro (2013).

reita secular permitirá mostrar que esse bloco não é homogêneo nem ideológica nem *socialmente*, o mais importante para o nosso argumento.

#### 4. CONSTRUINDO OS INDICADORES: PROFISSÃO DE ORIGEM E DINHEIRO DE CAMPANHA

O deslocamento progressivo do peso demográfico dos candidatos e a variação do tamanho das listas eleitorais dos partidos deve se refletir, também, na composição social das ofertas políticas disponíveis ao eleitor. Como aumentam as oportunidades para que surjam novas candidaturas, e estas começam a ocorrer, cada vez mais, por partidos não tradicionais, é esperável que o *perfil social* da classe política também se altere (GAXIE & OFFERLÉ, 1985), não na mesma dimensão nem na mesma velocidade, mas ainda assim esse é um fenômeno passível de observação. Para apreender esse processo de metamorfose da elite parlamentar, será preciso olhar menos para a composição social dominante da Câmara dos Deputados e mais para a população total de competidores a cada rodada eleitoral. Enquanto há estudos de sobra sobre a composição social dos eleitos<sup>11</sup>, as análises sobre a composição social dos candidatos e sua evolução, especialmente na direita, ficaram em segundo plano.

Para estabelecer a relação entre os partidos políticos e o retrato sociográfico dos candidatos, consideramos aqui duas variáveis: i) *ocupações profissionais* e ii) *recursos econômicos*. Ocupações são, tradicionalmente, o elemento fundamental para apreender a configuração social da arena política e, através dela, a *sócio-lógica* em operação no processo de seleção de lideranças. Por sua vez, recursos econômicos funcionam como uma variável de controle capaz de revelar um ativo central e determinante para o sucesso eleitoral no Brasil: o volume de dinheiro investido nas campanhas eleitorais.

##### 4.1 O modelo sociológico de análise de profissões

O indicador mais frequente em estudos que destacam fatores sociais em detrimento de fatores institucionais em estudos de elite é “ocupação”. Ocupações ou profissões que precedem a carreira política são usadas como uma *proxy* do meio social de proveniência, como um referente para deduzir tomadas de posição em defesa de grupos de interesses, mas também como um trunfo que pode impulsionar decisivamente o ingresso na arena legislativa. Weber (1994) argumentou que haveria um grau de afinidade importante entre a profissão de origem do parlamentar e as capacidades sociais delas derivadas para atuar politicamente. Isso porque certas ocupações profissionais

11 Por exemplo, Marengo dos Santos (2000), Pereira & Rennó (2001), Rodrigues (2002, 2006, 2014), Santos (2000).

conferem uma série de recursos simbólicos (como *status*), habilidades políticas (capacidade técnica de lidar com o trabalho parlamentar), habilidades sociais (dons de retórica, redes de influência) e condições materiais (tempo livre, independência financeira) aos interessados em seguir carreira na política. Daí a presença, nos parlamentos europeus no século XX, de titulares das *talking professions*: juristas, jornalistas, professores universitários e também funcionários públicos (BEST & COTTA, 2000).

Nessa linha de argumentação, Norris e Lovenduski (1997) sugeriram compreender as profissões dos candidatos ao Parlamento britânico em termos de “atributos sociais” que afetariam as chances políticas dos competidores. A variável “ocupação prévia” à política, se pensada sociologicamente, pode identificar, de um lado, alguns *handicaps* fundamentais produzidos antes mesmo do processo eleitoral e, de outro, estimar as oportunidades sociais que *métiers* profissionais diferentes possibilitam.

Sistematizando o conjunto de atributos encontrados por Norris e Lovenduski (1997), Codato, Costa e Massimo (2014) estabeleceram três critérios ligados à ocupação do aspirante a um cargo eletivo que permitiriam medir o impacto do sistema de relações sociais em que o candidato está inserido para estimar o seu potencial de sucesso político: a) o *tipo de carreira profissional* do aspirante; b) o *status* social dessa ocupação; c) a *afinidade* dessa ocupação com a atividade política institucional. Esse modelo determina o grau, maior ou menor, de “disposição para a política” propiciado pelas ocupações que os candidatos exercem no mercado.

O primeiro critério, *tipo de carreira profissional*, estima o quanto determinado candidato, em função da sua ocupação de origem, consegue controlar o tempo disponível para dedicar-se à militância política e se ele possui independência financeira. Em resumo, se ele tem ou não uma carreira profissional flexível o suficiente que permita lançar-se na política sem comprometer sua fonte de subsistência. O segundo critério, *status social da profissão de origem*, estima a posição de determinada ocupação frente a outras de acordo com o reconhecimento e o prestígio socialmente atribuído a ela por uma dada comunidade. O terceiro critério, *afinidade com a atividade política*, presume o quanto uma determinada ocupação propicia mais ou menos determinados dons: familiaridade com a administração pública, conhecimento legislativo, desenvolvimento pessoal e possibilidade de estabelecer uma rede de contatos importantes no meio político.

Esses três critérios combinados permitem avaliar, para cada ocupação declarada na ficha de inscrição dos candidatos nos Tribunais Regionais Eleitorais, se ela produz ou não disposição para a política e em que grau. O Quadro 2 resume o modelo analítico.

QUADRO 2 – MODELO ANALÍTICO DE CLASSIFICAÇÃO DE PROFISSÕES  
CONFORME A DISPOSIÇÃO PARA A POLÍTICA

	carreira profissional flexível	status social elevado	ocupação com afinidade política	pontuação mínima
alta disposição	1	1	1	3
média disposição	0 ou 1	0 ou 1	0 ou 1	2
baixa disposição	0 ou 1	0 ou 1	0 ou 1	1
nenhuma disposição	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria

Haveria então profissões com *alta* disposição para a atividade política (presença dos três critérios: carreira profissional flexível, *status* social elevado, ocupação com afinidade política), com *média* disposição para a atividade política (presença de dois critérios), com *baixa* ou com *nenhuma* disposição para a atividade política (presença de um ou ausência completa de algum dos critérios).

Ser dona de casa, por exemplo, é uma ocupação com baixa disposição para a política. Não se trata de uma ocupação com nenhuma disposição na medida em que profissionais do lar possuem carreira flexível, não possuem contrato formal de trabalho e podem negociar seu tempo para diferentes atividades. Por sua vez, um trabalhador manual possui nenhuma disposição. Isso porque sua carreira não é flexível, não desfruta de *status* social elevado e tampouco seu ofício lhe fornece habilidades que sejam úteis para as atividades típicas dos políticos profissionais. Advogados liberais são, em geral, o oposto de tudo isso.

Conforme nossos critérios, profissionais com diploma de curso superior deveriam, em princípio, serem classificados como possuindo alto *status* social. Num país onde o acesso ao ensino superior ainda é bastante restrito (12% da população adulta), possuir um diploma universitário encaixa o indivíduo em um grupo muito restrito. Mas isso não é suficiente para que alguém deixe de ter disposição política baixa e passe a ter média. Profissionais liberais como médicos, arquitetos e engenheiros são classificados como tendo disposição média por também possuírem flexibilidade de carreira e/ou horário de trabalho flexível. Esses profissionais, mesmo quando não proprietários de escritório, têm a possibilidade de executar suas tarefas de forma autônoma, mas nada ou quase nada em suas profissões implica no desenvolvimento de habilidades políticas. Já aqueles profissionais com disposição alta para a política acumulam essas duas

características com afinidade. Suas ocupações permitem contato constante com um público politicamente disponível, como é o caso, por exemplo, de líderes religiosos e comunicadores de televisão ou de rádio, lidam quotidianamente com procedimentos formalizados da administração pública, como no caso dos funcionários públicos. Também se incluem aqui advogados, os ocupantes de cargos eletivos ou posições em partidos e assessores político-parlamentares. A Tabela 2 sintetiza como a disposição política está distribuída pela população de candidatos.

**TABELA 2 – GRAUS DE DISPOSIÇÃO PARA A POLÍTICA ENTRE OS CANDIDATOS À CÂMARA DOS DEPUTADOS (2002-2014)**

	Frequência	Porcentual
Disposição política	baixa <sup>12</sup>	9.855
	média	5.442
	alta	4.646
	Total	19.943
		100,0

Fonte: Laboratório de Partidos Políticos e Sistemas Partidários (LAPeS), UFPR

#### 4.2 Medindo a quantidade de dinheiro nas eleições

Estudos sobre financiamento eleitoral no Brasil revelaram quanto o dinheiro é capaz de impactar em uma eleição<sup>13</sup>. Contudo, aqui não nos interessa medir o impacto desse recurso sobre a quantidade de votos ou sobre as chances de uma liderança política ser eleita. Utilizamos dinheiro como um qualificador das categorias sociais e um indicador para os partidos. Isso quer dizer que os recursos econômicos dos candidatos devem ser entendidos aqui menos como um capital fundamental para disputar e vencer uma eleição (que ele é) e mais como um *marcador social*. Ele está atrelado a outras variáveis, funcionando, desse modo, como uma *covariate* da relação entre ocupações e tipos de partidos políticos.

Assim, as receitas dos candidatos foram analisadas em dois passos segundo a seguinte agregação. Tomamos a receita para o financiamento das campanhas dentro de seu contexto, isto é, ponderando conforme cada Estado brasileiro. Para que não tomássemos, por exemplo, uma receita de campanha declarada do Paraná como

12 Para fins de análise dos dados, agregamos as ocupações de nenhuma disposição para política, grupo minoritário, com as de baixa disposição.

13 Ver Bolognesi & Cervi (2011), Cervi (2010), Cervi et al. (2015), Lemos, Marcelino e Pederiva (2010), Speck & Mancuso (2014).

“pequena”, dada sua magnitude frente aos gastos de um candidato em São Paulo – onde a competição e os dispêndios de campanha são muito maiores em termos absolutos –, utilizamos um indicador que mostra o quanto cada candidato se desviou da média de gastos de seu próprio Estado<sup>14</sup>. Feito isso, a partir dos desvios-padrão desse indicador, agregamos a receita em torno da média. A fatia mais baixa de receita de campanha declarada compreendeu um desvio-padrão abaixo da média, agregando todos os candidatos com receitas inferiores em uma única categoria: *receita baixa* (-1 DP). Já no estrato superior foram utilizados um desvio-padrão acima da média para *receita média* (1 + DP) e dois desvios-padrão ou mais acima da média para *receita alta* (+2 DP ou >). Isso dividiu aqueles candidatos que receberam recursos financeiros acima da média de seus concorrentes em duas categorias, separando o grupo de forma mais consistente. A Tabela 3 registra como as receitas financeiras estão distribuídas em nossa população.

**TABELA 3 – RECEITAS DE CAMPANHA OS CANDIDATOS À CÂMARA DOS DEPUTADOS (2002-2014)**

	Frequência	Porcentual
baixa (-1 DP)	12.043	60,4
média (+1 DP)	1.880	9,4
alta (+ 2DP ou >)	1.415	7,1
Subtotal	15.338	76,9
sem informação	4.605	23,1
Total	19.943	100,0

Fonte: Laboratório de Partidos Políticos e Sistemas Partidários (LAPeS), UFPR

### 4.3 Hipóteses de estudo: o perfil sociológico dos partidos (e dos candidatos)

A fim de testar se existe uma associação entre o *tipo de partido*, de um lado, e o *meio social* do candidato, de outro, elaboramos três hipóteses sobre os partidos que mais crescem no Brasil – os partidos confessionais de direita e os partidos personalistas

14 Utilizamos o índice de sucesso de receitas (ISR) proposto por Sacchet & Speck (2012) para solucionar os problemas de comparabilidade entre Estados no Brasil. O ISR é obtido multiplicando-se as receitas do candidato pelo número de candidatos no pleito (no Estado) dividido pelo total da receita de todos os candidatos naquele pleito naquele Estado. Calcula-se para todos os Estados separadamente e para cada uma das eleições. Agradecemos ao colega Marcio Carlomagno este trabalho e a cessão do seu banco de dados.

– e que são, também, os mais ignorados pela literatura<sup>15</sup>. Para estabelecer um contraste com a direita tradicional, incluímos nas hipóteses os partidos seculares de direita.

### Hipóteses:

H1: candidatos que concorrem pelos *partidos seculares de direita* tendem a apresentar alta disposição para a política e alta capacidade de financiamento eleitoral (ou um perfil mais “elitista”);

H2: candidatos que concorrem pelos *partidos confessionais de direita* tendem a apresentar alta (ou média) disposição para a política, mas baixa capacidade de financiamento eleitoral;

H3: candidatos que concorrem por *partidos personalistas* tendem a apresentar baixa disposição para a política e baixa capacidade de financiamento eleitoral (ou um perfil mais “popular”).

Os *partidos seculares de direita*<sup>16</sup> são os herdeiros da direita brasileira desde o período 1946-1964 (PSD e UDN) e da legenda de sustentação da ditadura militar, a ARENA. São partidos que sustentam posições conservadoras clássicas de direita (mercado), mas não se modificaram para atender ao apelo da direita religiosa. São legendas que, em sua maioria, possuem idade média maior do que os partidos personalistas ou os partidos confessionais. São agremiações estabelecidas eleitoralmente e com base social ligada ao ruralismo, ao empresariado urbano médio e alto. Espera-se, assim, que sua força social seja recrutada nessas classes e que contem com alta capacidade de arrecadação de recursos financeiros.

Os *partidos confessionais de direita* são organizações recentes, em sua maioria fundados ao final dos anos 1990 e na primeira década dos anos 2000. De base eleitoral ligada às igrejas evangélicas, esses partidos defendem preceitos das doutrinas religiosas cristãs e/ou possuem ligações claras com igrejas específicas, como o PRB e a Igreja Universal do Reino de Deus (OLIVEIRA, 2012), ou o PEN e a Assembleia de Deus,

15 Não há entre os partidos confessionais legendas alinhadas à esquerda. Essas análises são recorrentes quando falamos dos partidos de centro e de esquerda. No centro concentram-se os grandes partidos brasileiros (PSDB, PMDB). O mesmo ocorre com a esquerda, onde estão PT, PDT, PSB. Ver Bolognesi (2013), Costa & Bolognesi (2014), Marengo dos Santos (2000), Marengo dos Santos & Serna (2007), Power (2007), Rodrigues (1990), Santos (2010).

16 DEM, PFL, PGT, PL, PP, PPB, PRTB, PSD, PSL, PTB.

ambas denominações neopentecostais<sup>17</sup>. Espera-se, assim, que esses partidos atraiam novas lideranças políticas (como pastores, padres, comunicadores) e pequenos empresários, funções com alta e média disposição para política, respectivamente. Do mesmo modo, são partidos que não têm uma posição consolidada – apesar do crescimento eleitoral – no sistema representativo brasileiro ou em posições de cúpula com grande poder decisório nos governos, o que faz com que o investimento em dinheiro nesses partidos não seja alto.

De 2002 até 2014 foram criados 11 partidos políticos no Brasil. Ou seja, 31,4% das legendas que atualmente compõem o cenário político nacional surgiram apenas nos últimos 12 anos. Novos partidos são espaço fértil para a promoção de reputações firmadas na pessoa do líder (CAREY & SHUGART, 1995). Há uma percepção entre a classe política que ter um “partido para chamar de seu” traz inúmeras vantagens como a negociação do tempo do horário gratuito político-eleitoral, o acesso ao fundo partidário e a possibilidade de mobilizar uma estrutura própria para agenciar o seu capital pessoal para a captação de votos. O crescimento desses *partidos personalistas* se deu graças à inflação da lista de candidatos com ocupações menos propensas à atividade política<sup>18</sup>. A média de idade desses novos partidos é de 5,14 anos. Não há tempo para que eles formem quadros com uma carreira endógena na organização.

Outro aspecto importante é que nenhum dos partidos que surgem no pós-2002 figura entre os grandes partidos brasileiros<sup>19</sup>. Isso pode parecer pouco relevante num cenário de 35 grupamentos partidários. Mas não o é na medida em que disputar espaços em partidos com elites estabelecidas, posições conquistadas em governos e parlamentos e aliados políticos tradicionais é um custo muito mais elevado do que trazer o capital próprio para um ambiente onde os espaços ainda não foram repartidos e que não é preciso fixar nenhum compromisso ideológico ou programático muito estrito.

Partidos que não possuem quadros de referência ou alguma visão de mundo mais elaborada, como os partidos seculares de direita ou os confessionais, são muito flexíveis para absorver a diversidade de candidatos do “baixo clero”. Além de complacentes, esses partidos não têm incentivos para atrair lideranças políticas consolidadas, como estrutura, cobertura territorial, militantes profissionais, etc. É aqui que esperamos que

17 Diferente de outros países, não observamos no Brasil partidos confessionais que não estejam assentados na doutrina cristã. O que, é óbvio, depende da presença da religião em cada país (ELFF, 2013; JANDA, 1982).

18 Outro aspecto a considerar seria o seguinte: num contexto de alta desconfiança das instituições políticas, partidos que dão espaço para as características pessoais e investem não em programas e sim na reputação individual de seus candidatos parecem uma boa alternativa para competir eleitoralmente.

19 Para uma classificação sobre o tamanho dos partidos no Brasil, ver Berlatto, Codato e Bolognesi (2016).

o lugar nas listas seja ocupado por candidatos aventureiros que não possuem disposição para a política e que têm pouca ou nenhuma capacidade de atrair dinheiro para as campanhas eleitorais.

Para testar essas três hipóteses apresentamos a seguir alguns dados descritivos do desempenho e do perfil dos partidos brasileiros e realizamos um teste de associação para as quatro eleições analisadas através de Análise de Correspondência Múltipla.

## 5. RESULTADOS EMPÍRICOS

Os partidos de centro (como PMDB e PSDB) e de esquerda (como PT e PDT), em companhia dos partidos seculares de direita (como PP e DEM), passam, especialmente a partir de 2010, a ter seu espaço no universo de oportunidades eleitorais reduzido face à crescente ascensão dos partidos personalistas e dos partidos confessionais de direita.

A Tabela 4 mostra que os grandes partidos de centro e de esquerda atingem seu pico de representação em 2006 quando elegeem 66,3% da Câmara dos Deputados. Permanecem na casa dos 60% em quase todas as eleições, exceto quanto reduzem o percentual de cadeiras para 53,4% em 2014. Já os partidos seculares de direita seguem numa queda constante durante as primeiras eleições do período seguida de uma leve recuperação da representação nas eleições de 2014. Porém, comparando os extremos, tais partidos saem de 36,8% de cadeiras ocupadas em 2002 para 23,8% nas últimas eleições.

Quando se trata dos eleitos, é fácil perceber pelos dados que, mesmo longe da maioria, a direita cresce em termos de assentos conquistados, principalmente a direita confessional, que salta de 0,4% mandatos em 2002 (2 cadeiras) para 14% (72 cadeiras) em 2014. Os partidos personalistas também crescem e quadruplicam a quantidade de deputados federais eleitos no decorrer do período, partindo de 1,9% (10 deputados) para 8,8% (45 deputados). A comparação destes últimos com seus pares da direita secular ou do grupo de centro+esquerda aponta que, ao menos entre os candidatos que chegam lá, é possível dizer que há uma renovação desde a eleição de 2002 no sentido de fornecer mais espaço para partidos confessionais e para aqueles partidos preocupados apenas em promover os interesses eleitorais de seus candidatos, os personalistas. O dado em si já chama atenção, já que parte da literatura (RODRIGUES, 2006) via no sucesso eleitoral do PT um dos motores de renovação parlamentar.

**TABELA 4 – NÚMERO DE CANDIDATOS E ELEITOS POR TIPO DE PARTIDO NAS ELEIÇÕES PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS**

		2002		2006		2010		2014	
		N	%	N	%	N	%	N	%
eleito	centro+esquerda	312	60,8	340	66,3	323	63,0	274	53,4
	personalista	10	1,9	12	2,3	12	2,3	45	8,8
	secular de direita	189	36,8	151	29,4	112	21,8	122	23,8
	confessional de direita	2	4	10	1,9	66	12,9	72	14,0
	total	513	100,0	513	100,0	513	100,0	513	100,0
não eleito	centro+esquerda	1.869	50,6	2.318	52,2	2.138	48,7	2.349	43,7
	personalista	611	16,5	907	20,4	922	21,0	1.232	22,9
	secular de direita	1.017	27,5	874	19,7	833	19,0	920	17,1
	confessional direita	196	5,3	339	7,6	497	11,3	869	16,2
	total	3.693	100,0	4.438	100,0	4.390	100,0	5.370	100,0

X<sup>2</sup> de Pearson 398,886 df 3 p-value ,000

Fonte: Laboratório de Partidos Políticos e Sistemas Partidários (LAPeS), UFPR

Quando olhamos para o perfil apenas dos candidatos (Tabela 4), apesar dos valores absolutos mostrarem a força dos partidos confessionais de direita (saltam de 196 candidatos para 869) e dos partidos personalistas (de 611 para 1.232), a magnitude do crescimento foi na mesma ordem do que entre os eleitos. O mesmo ocorre para os partidos de centro+esquerda e para os seculares de direita. O comportamento dos candidatos é bastante similar ao dos eleitos. Na medida em que aumenta a quantidade de candidatos competindo pelos confessionais e pelos personalistas, aumenta também a quantidade de eleitos por essas siglas. O que demonstra que esses partidos estão conseguindo ler o sistema eleitoral e aproveitando-se das oportunidades oferecidas através de coligações, negociação do fundo partidário e tempo de HGPE (LIMONGI & VASSELAI, 2016).

Mas o crescimento desses partidos deve ser qualificado. Para tanto, analisamos como os tipos de ocupações, associadas aos partidos políticos se distribuíram ao longo das eleições.

### 5.1 O meio social da nova direita religiosa e dos partidos personalistas

Tomando o universo de candidatos que disputaram as eleições ao longo desses 12 anos, os Gráficos 1 a 4 mostram como se deu a evolução do *meio social de origem* dos partidos brasileiros.

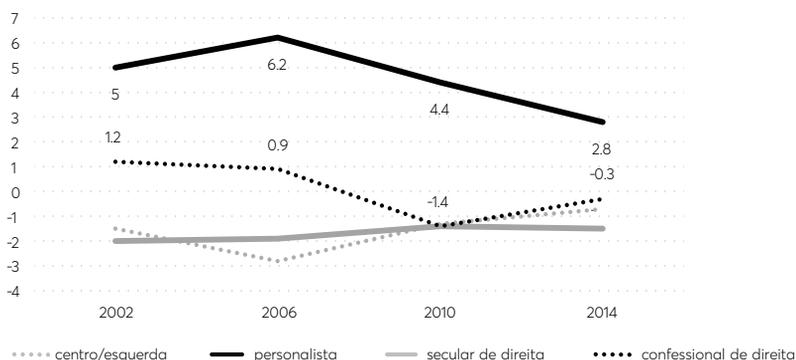
Pontuamos cada uma das 173 ocupações declaradas pelos 19.943 candidatos de 0 a

3 em função da sua maior ou menor disposição para a política, somando um ponto por critério (ver Quadro 2). A agregação dessas ocupações deve ser entendida em sua relação com cada tipo de legenda política.

Os valores dos gráficos estão em resíduos padronizados ajustados. Resíduos padronizados (isto é, as diferenças entre os valores esperados e observados numa tabela de dupla entrada expressos em unidades de desvios-padrão), mostram como se dá a concentração entre o esperado probabilisticamente e o quanto esses partidos evoluíram efetivamente. Valores acima do limite crítico de 1,96 ou abaixo de -1,96 apontam para comportamentos pouco usuais ou valores atípicos, dado um intervalo de confiança de 95% (PEREIRA, 1999, p. 98). Isso revela que, naquela categoria específica, existem mais casos do que a expectativa estatística. Assim, quanto maiores os resíduos padronizados, maior será a associação entre as variáveis (PESTANA & GAGEIRO, 2008).

O Gráfico 1 tende a reforçar a hipótese 3. Ele evidencia que ocupações com *baixa disposição* para a política estão nos *partidos personalistas*. Mesmo que, ao longo das eleições, essa categoria tenha se tornado menos relevante para esses partidos (de 5 para 2,8), a média dos resíduos no período foi de 4,5 positivos, indicando que esse perfil de candidato se concentra muito mais nesse tipo de partido do que nos demais<sup>20</sup>. O segundo ponto é que a tendência de queda desse tipo de ocupação em partidos da direita confessional passa a se reverter nas eleições de 2010 e 2014, mas como o valor está dentro do limite crítico (-0,3) não há o que relatar aqui.

GRÁFICO 1 – RESÍDUOS PADRONIZADOS DA CATEGORIA DE BAIXA DISPOSIÇÃO PARA POLÍTICA POR PARTIDO E ELEIÇÃO

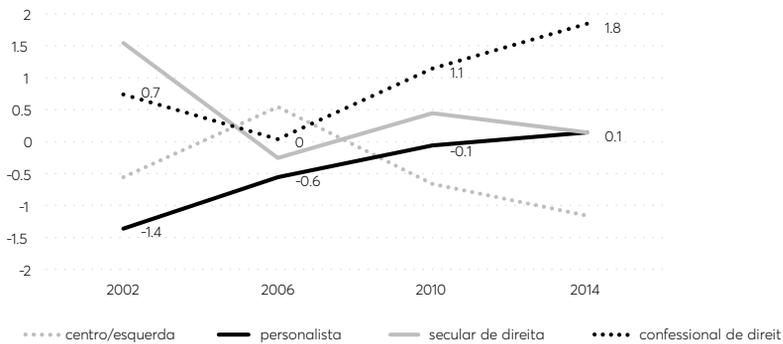


Fonte: Laboratório de Partidos Políticos e Sistemas Partidários (LAPeS), UFPR

20 Michels (1911) apostava na força dos grandes partidos como ferramenta de promoção dos trabalhadores. O que encontramos aqui é justamente o contrário.

Quando passamos para a análise da evolução das ocupações de *média disposição* para a política (Gráfico 2), podemos ver que o grupo é distribuído mais homogêaneamente. Os resíduos não ultrapassam o limite crítico para qualquer tipo de partido.

GRÁFICO 2 – RESÍDUOS PADRONIZADOS DA CATEGORIA DE MÉDIA DISPOSIÇÃO PARA A POLÍTICA POR PARTIDO E ELEIÇÃO



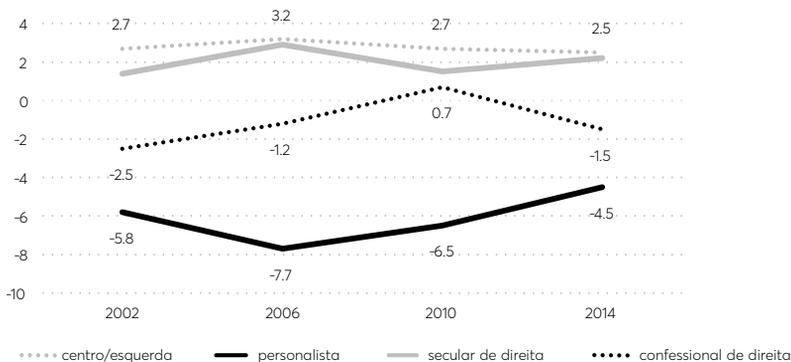
Fonte: Laboratório de Partidos Políticos e Sistemas Partidários (LAPeS), UFPR

Quando miramos as ocupações com *alta disposição* para a política, o comportamento das linhas é rigorosamente o oposto.

Partidos personalistas apresentam resíduos negativos para a incidência dessas ocupações ao longo de todas as eleições estudadas. Candidatos com alta disposição para a política, como políticos profissionais, advogados, altos servidores públicos, concorrem pelos partidos seculares de direita ou por partidos de centro/esquerda. As diferenças aqui registradas são suficientes para dizer que são nos partidos confessionais de direita e nos personalistas que o arejamento social da classe política tem ocorrido com maior frequência. São nas oportunidades de representar a si mesmo ou de fazer valer sua base social que os candidatos oriundos das ocupações menos aptas para a atividade política encontram uma oportunidade eleitoral<sup>21</sup>.

21 Aqui o efeito do sistema eleitoral também joga um papel importante, ainda que não o único. Os candidatos sabem que disputar posições em partidos estabelecidos, dotados de uma elite cristalizada ou legendas que possuem forte coloração ideológica, não permite que seus projetos individuais encontrem lastro eleitoral. Além disso, é sempre uma boa oportunidade contar com a transferência de votos permitida pelas coligações eleitorais proporcionais. Desse modo, mesmo não cumprindo o quociente eleitoral, as chances para candidatos menos competitivos são maiores em partidos confessionais ou personalistas, normalmente partidos pequenos que orbitam as grandes agremiações em busca de espólio eleitoral.

GRÁFICO 3 – RESÍDUOS PADRONIZADOS PARA A CATEGORIA DE ALTA DISPOSIÇÃO PARA POLÍTICA POR PARTIDO E ELEIÇÃO



Fonte: Laboratório de Partidos Políticos e Sistemas Partidários (LAPeS), UFPR

De forma geral, o que os resíduos padronizados plotados nos Gráficos 1, 2 e 3 mostram é que ocupações de baixa e de alta disposição para a política possuem variações muito mais concentradas do que as ocupações de média disposição que ficam na região não significativa estatisticamente do intervalo de confiança. Além disso, como os gráficos acima também apontam, a evolução da disposição para política possui algumas especificidades que merecem ser notadas.

A hipótese 2 supunha que seriam os partidos confessionais de direita os que conseguiriam atrair novas lideranças políticas e pequenos empresários (ocupações de alta e média afinidade no mundo da política eleitoral). Os dados mostraram que isso não ocorre. O grande apelo dessas agremiações – a difusão dos valores e causas cristãs – parecem atrair candidatos de todas as naturezas, diminuindo sensivelmente o custo eleitoral sem que se precise de grandes máquinas partidárias (OLIVEIRA, 2012). O aumento de postulantes com alta disposição para a política nos partidos personalistas também chama a atenção, mas os resíduos negativos ainda são muito altos.

A seguir tentamos estabelecer a relação entre nossas três variáveis: meio social de origem, ativos econômicos e tipo de partido político. A combinatória entre receitas de campanha, perfil ideológico (ou não ideológico) dos partidos e ocupações de origem dos candidatos a deputado federal no Brasil cria o *espaço social* de inserção política desses agentes representados nas siglas partidárias.

## 5.2 A distribuição dos recursos social, econômico e político no espaço social

As três variáveis – econômica, social e política – foram analisadas através de Aná-

lise de Correspondência Múltipla (ACM).

ACM ou *analyse factorielle de correspondences* (BENZÉCRI, 1984) ou ainda *Geometric Data Analysis* é uma técnica estatística multivariada para o mapeamento das relações entre dados categóricos a partir de análise geométrica de tabelas de contingência (LE ROUX & ROUANET, 2005). Ela transforma dados não métricos em métricos e fornece uma representação espacial da interdependência entre esses dados. A ACM projeta num espaço euclidiano linhas e colunas de uma tabela multidimensional de dados nominais. O resultado é uma nuvem de “pontos de objetos” a partir de todos os cruzamentos possíveis entre as variáveis envolvidas. No limite, trata-se de um método de visualização de dados (BEAUDOUIN, 2016, p. 20), não de teste de teorias. Portanto, nossa investigação neste capítulo é antes de tudo descritiva. A nuvem de pontos poderá ter maior ou menor dispersão em relação ao centroide. O ponto centroide do plano representa geometricamente a média ponderada dos perfis (de linha ou de coluna) com os dados distribuídos em sua volta, funcionando como um centro de gravidade da matriz original dos dados. A vantagem dessa técnica é a possibilidade de se avaliar, visualmente, se as variáveis se afastam do pressuposto da distribuição aleatória. A proximidade entre os pontos no gráfico (em medidas de distância *chi-square*) indica similaridade entre as categorias de uma variável e associações entre as categorias e os indivíduos ou grupos de indivíduos (da mesma maneira que a distância indica dissimilaridade) (GREENACRE, 2007). Perfis próximos de linhas (indivíduos) e perfis próximos de colunas (atributos) resultam em pontos próximos na nuvem. Porém, quanto menor a frequência de uma categoria na matriz de dados, maior é a distância geométrica entre os indivíduos.

Ao longo dessas quatro eleições, os *partidos personalistas* vão definindo um perfil mais homogêneo do que os demais blocos ideológicos. Se em 2002 (Gráfico 4) não era possível associar nenhum grupo de partidos a determinadas características econômicas ou sociais (elas estão agrupadas gravitacionalmente no ponto centroide) e nenhuma está associada aos personalistas ou aos confessionais, em 2006 os indivíduos de baixa disposição política e poucos recursos de campanha começam a se aproximar das organizações personalistas (Gráfico 5). Até 2010 (Gráfico 6) os partidos confessionais de direita estão distantes de qualquer outra variável no gráfico por serem uma categoria com baixa quantidade de casos, o que faz com que não seja capaz de se aglutinar em torno de nenhum ponto centroide. Apenas em 2014 (Gráfico 7) é que os confessionais passam a estar mais fortemente associados às ocupações de média disposição para a política.

Outra evidência que chama a atenção é o aumento da dispersão dos dados ao longo das eleições. Os perfis previstos em nossas hipóteses (*alta/alta*, *alta/baixa* e *baixa/bai-*

xa) parecem começar a tomar forma com a evolução das eleições, mas, exceto para o caso dos partidos personalistas, não encontramos as associações imaginadas.

## 6. DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

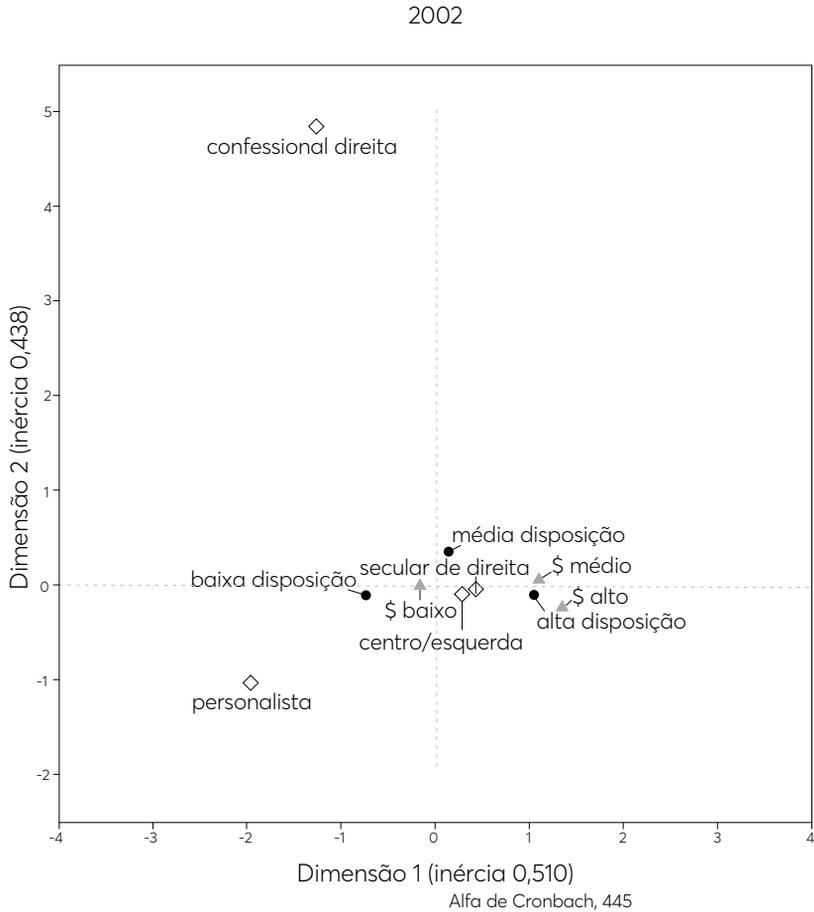
Em 2002 e em 2006 não é possível encontrar quase nenhum padrão de associação entre variáveis de tipo *social* (disposição política), *política* (ideologia do partido) e *econômica* (recursos de campanha). Já a partir de 2010 podemos observar que os pontos de alta, baixas e médias disposições passam a atrair as demais categorias, associando esses perfis com os outros. As análises de correspondência apresentam uma variância total elevada, sempre acima dos 80% de inércia total (soma das duas dimensões). Mesmo que os indicadores de consistência (*Alpha de Cronbach*) apresentem valores que apontam que o modelo precisaria ser melhorado, podemos reter, no momento, as variações mais concentradas e desprezar aquelas onde os padrões não revelaram comportamentos específicos.

A primeira hipótese referia-se à relação entre *partidos seculares de direita* e a presença de alta disposição para política com alta capacidade de financiamento eleitoral. Apenas em 2010 e em 2014 é que essa associação toma forma. Os dados mostram que seria impossível concluir para 2002 e 2006 qualquer coisa nesse sentido. Contudo, nas duas últimas eleições ocupações com alta disposição para a política são aquelas que atraem maior investimento eleitoral. Não podemos dizer que há uma associação entre os partidos seculares de direita e esse perfil, já que a categoria de partidos de centro+esquerda sempre esteve próxima, mostrando que essas duas categorias partilham um perfil mais ou menos comum. Assim, a H1 é confirmada parcialmente: nesses partidos é mais provável encontrar indivíduos com alta disposição para a política e que contam com aporte financeiro mais alto do que os seus competidores.

A H2 previa que nos *partidos confessionais de direita* encontraríamos candidatos com alta/média disposição política com baixa capacidade de financiamento eleitoral. A hipótese não é confirmada, e esses candidatos aparecem sempre isolados em algum quadrante. Apenas em 2014 existe uma associação moderada entre ocupação de média disposição e partidos confessionais. Isso se deve, principalmente, porque são poucos os casos nessa categoria, o que faz com que os seus candidatos fiquem isolados dos outros grupos. Apenas quando esse grupo atinge alguma robustez (apresentam quase 1 mil candidatos) é que encontramos algum padrão. Quanto ao financiamento, não podemos tecer nenhuma relação entre esse tipo de partido e o padrão de receita de campanha, de modo que essa questão permanece em aberto.

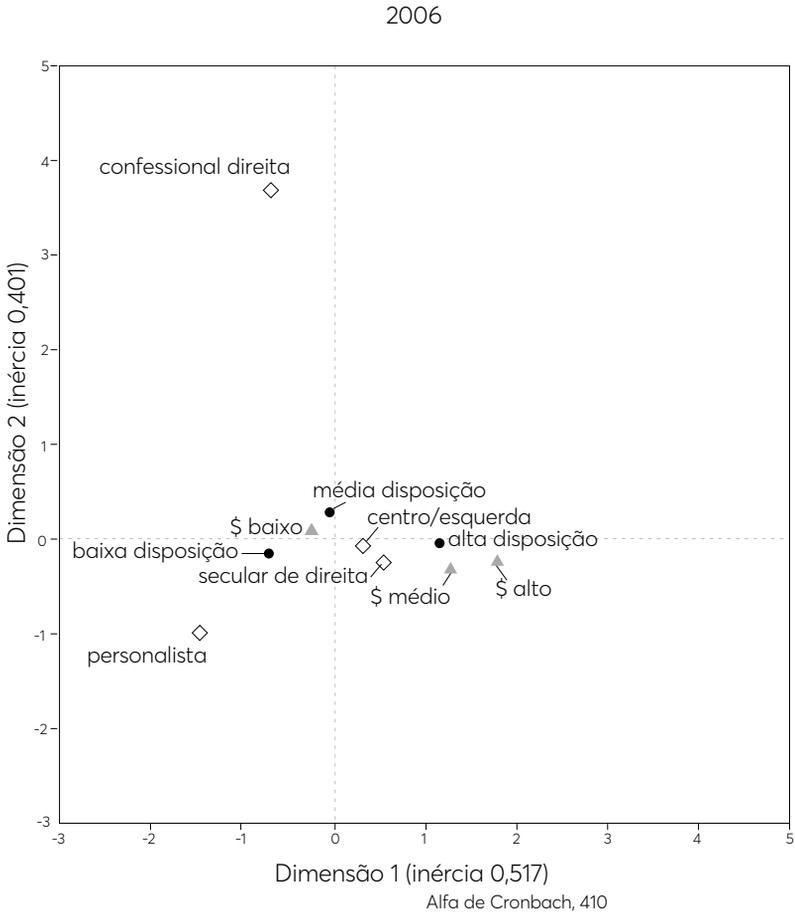
Por fim, o grupo que mais chama atenção, os *partidos personalistas*. Segundo a H3, esses grupamentos políticos tenderiam a estar associados com ocupações de baixa

GRÁFICO 4 – ANÁLISE DE CORRESPONDÊNCIA PARA CANDIDATOS A DEPUTADO NO BRASIL EM 2002



- disposição política
- ◇ ideologia do partido político
- ▲ recursos de financiamento eleitoral

GRÁFICO 5 – ANÁLISE DE CORRESPONDÊNCIA PARA CANDIDATOS A DEPUTADO NO BRASIL EM 2006



- disposição política
- ◇ ideologia do partido político
- ▲ recursos de financiamento eleitoral

GRÁFICO 6 – ANÁLISE DE CORRESPONDÊNCIA PARA CANDIDATOS A DEPUTADO NO BRASIL EM 2010

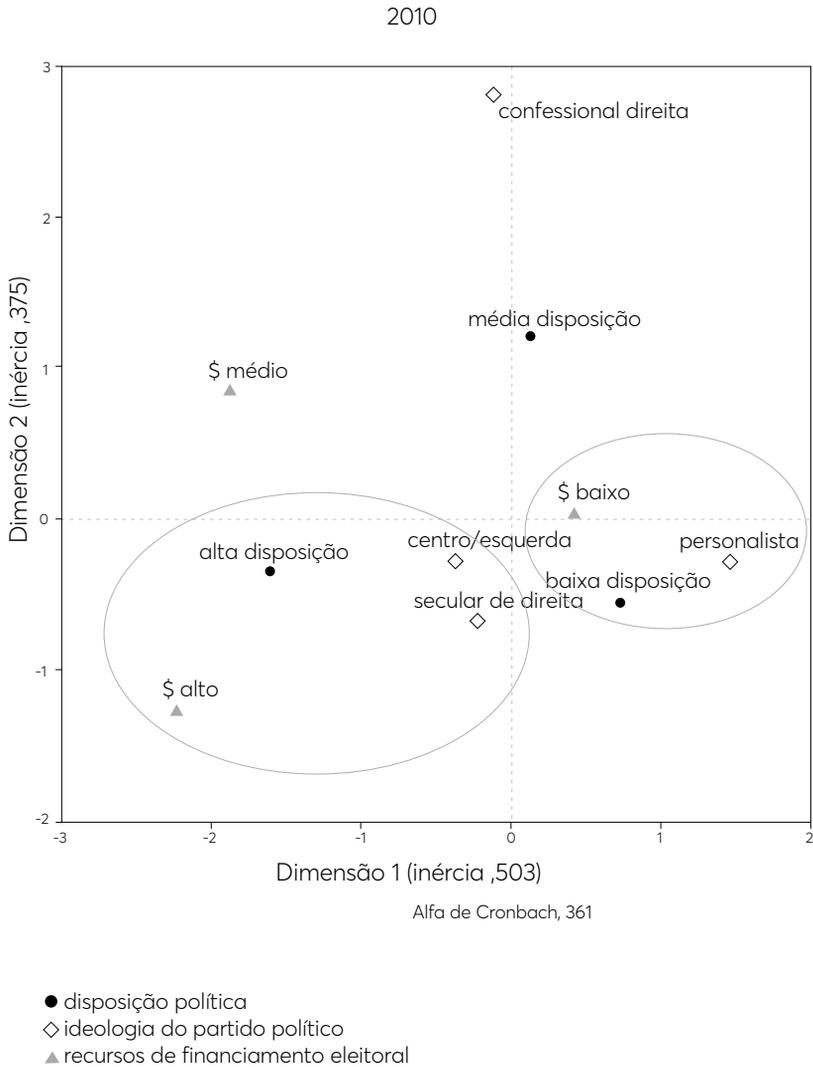
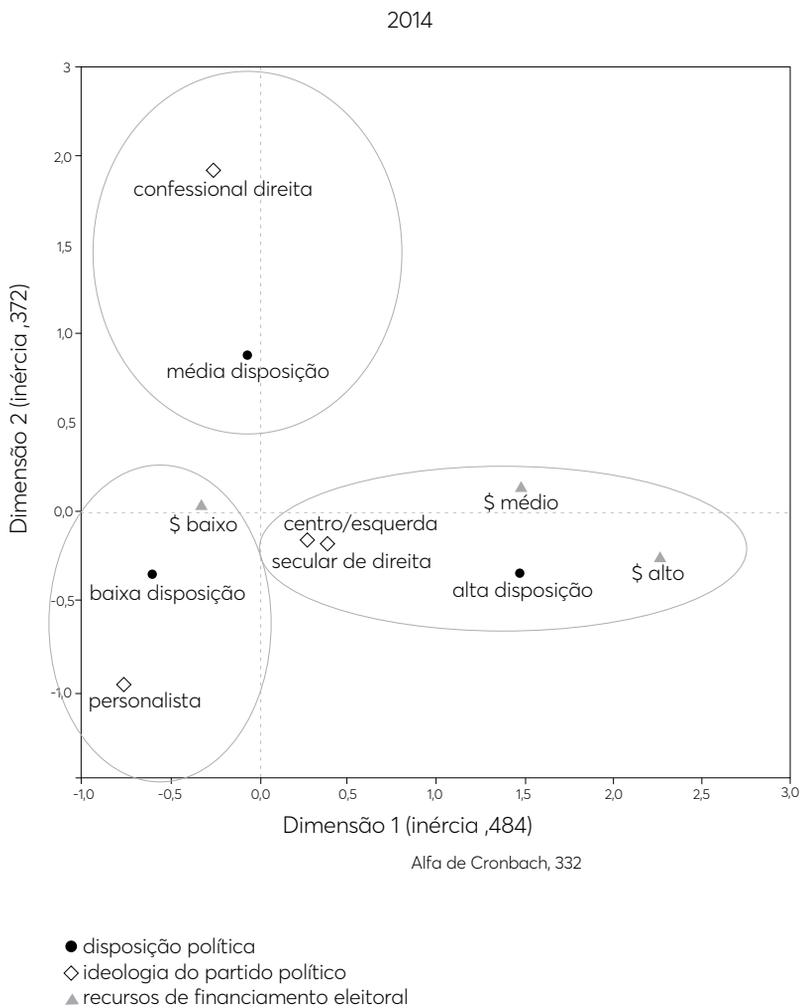


GRÁFICO 7 – ANÁLISE DE CORRESPONDÊNCIA PARA CANDIDATOS A DEPUTADO NO BRASIL EM 2014



disposição para a política e não contar ou contar com pouca estrutura financeira para sustentar a campanha dos seus candidatos. Esse é o território perfeito para a manifestação do personalismo eleitoral e da estratégia eleitoreira de partidos oportunistas. Os partidos personalistas vão confirmando nossa hipótese ano a ano. A cada eleição, o grupo formado por candidatos personalistas de baixa disposição para a política e com pouca capacidade na atração de recursos fica mais unido e mais destacado dos demais. Esse comportamento revela que, de fato, é nesse nicho que se encontram as candidaturas que mais diferem das dos grandes partidos e das ocupações tradicionais da política. É nas franjas do sistema partidário que a renovação da representação vai ocorrendo. A possibilidade de coligações entre partidos nas eleições proporcionais incentiva o lançamento de candidatos de si mesmos, onde apenas a vontade de participar das eleições sugere ser condição suficiente para ser votado.

Este é um retrato da evolução, até aqui, da competição política no Brasil sob a Carta de 1988.

## REFERÊNCIAS

- ADAMS, J.; MERRILL, S. Why Small, Centrist Third Parties Motivate Policy Divergence by Major Parties. *American Political Science Review*, v. 100, n. 3, p. 403-417, ago. 2006.
- AMARAL, O. Ainda conectado: o PT e seus vínculos com a sociedade. *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, p. 1-44, jun. 2011.
- ARAÚJO, C.; ALVES, J. E. D. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. *Dados*, v. 50, n. 3, p. 535-577, 2007.
- BABIRESKI, F. R. *A direita no Brasil, Chile e Uruguai: estudo dos programas e manifestos partidários*. Curitiba: UFPR, 2014.
- BEAUDOUIN, V. Retour aux origines de la statistique textuelle: Benzécéri et l'école française d'analyse des données. *Statistical Analysis of Textual data – JADT 2016*, p. 17-27, jun. 2016.
- BENZÉCRI, J.-P. *L'analyse des données*. Paris: Dunod, 1984.
- BERLATTO, F.; CODATO, A.; BOLOGNESI, B. Da polícia à política: explicando o perfil dos candidatos das forças repressivas de Estado à Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 21, p. 79-122, set. 2016.
- BEST, H.; COTTA, M. Elite Transformation and Modes of Representation since the Mid-Nineteenth Century: Some Theoretical Considerations. In: BEST, H.; COTTA, M. (Eds.). *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*. Oxford, England: Oxford University Press, 2000, p. 1-28.
- BOLOGNESI, B. A seleção de candidaturas no DEM, PMDB, PSDB e PT nas eleições legislativas federais brasileiras de 2010: percepções dos candidatos sobre a formação das listas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 46, p. 45-68, jun. 2013.
- \_\_\_\_\_. *Caminhos para o poder: a seleção de candidatos para Deputado Federal nas eleições brasileiras*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2015.
- BOLOGNESI, B.; CERVI, E. U. *Distribuição de recursos e sucesso eleitoral nas eleições 2006: dinheiro e tempo de HGPE como financiadores de campanha a deputado federal do Paraná*. Caxambu: 2011.
- BOLOGNESI, B.; PERISSINOTTO, R. M.; CODATO, A. Reclutamiento político en Brasil. *Mujeres,*

- negros y partidos en las elecciones federales de 2014. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 61, n. 226, p. 183-212, jan. 2016.
- BOURDIEU, P. La représentation politique. *Éléments pour une théorie du champ politique. Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 36-37, p. 3-24, 1981.
- BRAGA, M. do S. S. Organizações partidárias e seleção de candidatos no Estado de São Paulo. *Opinião Pública*, v. 14, n. 2, p. 454-485, nov. 2008.
- BRAGA, M. do S. S.; PIMENTEL JR., J. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? *Opinião Pública*, v. 17, n. 2, p. 271-303, nov. 2011.
- BRAGA, M. do S. S.; RIBEIRO, P. F.; AMARAL, O. E. do. El sistema de partidos en Brasil: estabilidad y institucionalización. In: FREIDENBERG, F. (Ed.). *Os sistemas de partidos en América Latina (1978-2015)*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Instituto Nacional Electoral, 2016. v. 2, p. 69-133.
- CAMPOS, L. A. O que afasta pretos e pardos da representação política? Uma análise a partir das eleições legislativas de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 62, p. 125-142, 2017.
- CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.
- CERVI, E. U. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de estado. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, p. 135-167, 2010.
- \_\_\_\_\_. Análisis espacial del desempeño electoral de PT y PSDB entre 1994 y 2014 en Brasil. *América Latina Hoy*, n. 75, p. 55-74, 2017.
- CERVI, E. U.; COSTA, L. D.; CODATO, A.; PERISSINOTTO, R. Dinheiro, profissão e partido político: a vitória na eleição para deputado federal no Brasil em 2010. *Sociedade e Estado*, v. 30, n. 1, p. 189-205, jan. 2015.
- CODATO, A.; BOLOGNESI, B.; ROEDER, K. M. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. In: CRUZ, S. V. E.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (Eds.). *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015. p. 115-143.
- CODATO, A.; COSTA, L. D.; MASSIMO, L. Classificando ocupações prévias à entrada na política: uma discussão metodológica e um teste empírico. *Opinião Pública*, v. 20, n. 3, p. 346-362, dez. 2014.
- COPPEDGE, M. *A Classification of Latin American Political Parties*. EUA: The Helen Kellogg Institute for International Studies, 1997a. Disponível em: <<http://nzaher710.free.fr/pdf/244.pdf>>. Acesso em: 10 de novembro de 2014.
- \_\_\_\_\_. The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems. In: *Latin American Studies Association*, ed. Paper entregue para o 1997 Meeting of the Latin American Studies Association. Guadalajara, Mexico: Latin American Studies Association, 1997b, p. 1-21. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/coppedge.pdf>>. Acesso em: 10 de novembro de 2014.
- COSTA, L. D.; BOLOGNESI, B. Fronteiras sociais claras e organizacionais obtusas? Recrutamento e seleção de candidatos ao legislativo nacional e suas consequências nos grandes partidos políticos brasileiros em 2010. 38º Encontro Anual da Anpocs. *Anais...* Caxambu-MG: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, out. 2014.
- CZUDNOWSKI, M. M. Sociocultural Variables and Legislative Recruitment: Some Theoretical Variations and a Case Study. *Comparative Politics*, v. 4, n. 4, p. 561-587, jul. 1972.
- DAHL, R. A. *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale: Yale University Press, 1971, v. 54
- DANTAS, H.; PRAÇA, S. Pequenos partidos no Brasil: uma análise do posicionamento ideológico com base nas coligações municipais de 2000 a 2008. In: KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. (Eds.). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências*. Rio de Janeiro; São Paulo: Kon-

- rad-Adenauer-Stiftung; Ed. Enesp, 2010. p. 99-133.
- DUVERGER, M. *Sociologia política*. Rio de Janeiro: Forense, 1968.
- \_\_\_\_\_. *Os Partidos Políticos*. Brasília: Editora UnB, 1980.
- ELFF, M. On the Distinctiveness of Party Families. 71th Annual Conference of the Midwest Political Science Association. *Anais...* Chicago: 2013.
- FERREIRA, D. P. *PFL x PMDB: marchas e contramarchas (1982-2002)*. Goiânia: Alternativa, 2002.
- FRETEL, J. La sociología de los partidos políticos bajo el prisma de la derecha francesa. *Revista de Sociología*, n. 25, p. 55-74, 2013.
- GALLAGHER, M. *Election indices dataset*. Disponível em: <[http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/ELSystems/index.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ELSystems/index.php)>. Acesso em: 20 jun. 2015.
- GAXIE, D. Les logiques du recrutement politique. *Revue française de science politique*, v. 30, n. 1, p. 5-45, 1980.
- \_\_\_\_\_. Les facteurs sociaux de la carrière gouvernementale sous la Cinquième République de 1959 à 1981. *Revue française de sociologie*, v. 24, n. 3, p. 441-465, 1983.
- GAXIE, D.; OFFERLÉ, M. Les militants syndicaux et associatifs au pouvoir. Capital collectif et carrière politique. In: BIRNBAUN, P. (Ed.). *Les élites socialistes au pouvoir: 1981-1985. Les dirigeants socialistes face à l'État*. Paris: Presses Universitaires de France, 1985. p. 105-161.
- GREENACRE, M. *Correspondence analysis in practice*. 2. ed. London: Chapman & Hall/CRC, 2007.
- GUNTHER, R.; DIAMOND, L. Species of Political Parties: A New Typology. *Party Politics*, v. 9, n. 2, p. 167-199, 2003.
- HANLEY, E. A Party of Workers or a Party of Intellectuals? Recruitment into Eastern European Communist Parties, 1945-1988. *Social Forces*, v. 81, n. 4, p. 1073-1105, 2003.
- JANDA, K. What's in a name? Party labels around the world. The COCTA Conference. *Anais...* 1982.
- KERBAUY, M. T. M.; ASSUMPÇÃO, R. P. S. Análise organizacional do PSDB-SP: a estrutura relacional e o capital político. *Revista Debates*, v. 3, n. 2, p. 213-244, 2009.
- LE ROUX, B.; ROUANET, H. *Geometric Data Analysis: From Correspondence Analysis to Structured Data Analysis*. Dordrecht: Springer Netherlands, 2005.
- LEMOES, L. B.; MARCELINO, D.; PEDERIVA, J. H. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião Pública*, v. 16, n. 2, p. 366-393, nov. 2010.
- LEVITSKY, S. Inside the Black Box: Recent Studies of Latin American Party Organizations. *Studies in Comparative Development*, v. 36, n. 2, p. 92-110, 2001.
- LIMONGI, F.; GUARNIERI, F. A base e os partidos: as eleições presidenciais no Brasil pós-redemocratização. *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 99, p. 5-24, jul. 2014.
- LIMONGI, F.; VASSELAI, F. 2016. Coordenando candidaturas: coligações e fragmentação partidária nas eleições gerais brasileiras. In: *10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Belo Horizonte: ABCP, 2016, p. 1-39. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/coordenando-candidaturas-coligacoes-e-fragmentacao.pdf>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2017.
- LIPSET, S. M. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City: Doubleday & Company, 1960.
- LUPU, N. Party Brands and Partisanship: Theory with Evidence from a Survey Experiment in Argentina. *American Journal of Political Science*, v. 57, n. 1, p. 49-64, 2013.
- MAINWARING, S. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada. *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 29, p. 34-58, mar. 1991.
- MAINWARING, S.; MENEGUELLO, R.; POWER, T. *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- MARENCO DOS SANTOS, A. *Não se fazem mais oligarquias como antigamente: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946-1998)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – UFRGS, Porto Alegre, 2000.

- MARENCO DOS SANTOS, A.; SERNA, M. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 64, p. 93-113, jun. 2007.
- MATTHEWS, D. R. *The Social Background of Political Decision-Makers*. New York: Random House, 1962.
- MICHELIS, R. *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*. Lisboa: Antígona, 1911.
- MOREIRA, N. DE P.; BARBERIA, L. G. Por que elas são poucas? Uma revisão sobre as causas da baixa presença de mulheres no Congresso brasileiro. *BIB*, n. 79, p. 38-56, 2015.
- NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J. United Kingdom. In: NORRIS, P. (Ed.). *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 158-186.
- O'DONNELL, G. Um outra institucionalização: América Latina e Alhures. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 37, p. 5-32, 1996.
- OLIVEIRA, I. C. V. de. *Comportamento eleitoral e a variável religiosa na decisão do voto: um estudo sobre os eleitores neopentecostais*. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2012.
- PANEBIANCO, A. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 44, n. 2, p. 133-172, 2001.
- PEREIRA, J. C. R. *Análise de dados qualitativos: estratégias metodológicas para as ciências da saúde, humanas e sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.
- PERISSINOTTO, R. M.; BOLOGNESI, B. Electoral Success and Political Institutionalization in the Federal Deputy Elections in Brazil (1998, 2002 and 2006). *Brazilian Political Science Review*, v. 4, n. 1, p. 10-32, 2010.
- PERISSINOTTO, R. M.; VEIGA, L. F. Profissionalização política, processo seletivo e recursos partidários: uma análise da percepção dos candidatos do PT, PMDB, PSDB e DEM nas eleições para Deputado Federal de 2010. *Opinião Pública*, v. 20, n. 1, p. 49-66, abr. 2014.
- PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. *Análise de dados para ciências sociais: a complementaridade do SPSS*. 5. ed. Lisboa: Sílabo, 2008.
- PUTNAM, R. D. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1976.
- RIBEIRO, P. F. El modelo de partido cartel y el sistema de partidos de Brasil. *Revista de Ciencia Política*, v. 3, n. 3, p. 607-629, 2013.
- RIBEIRO, P. F. O PT sob uma perspectiva sartoriana: de partido anti-sistema a legitimador do sistema. *Política & sociedade*, v. 2, n. 3, p. 45-70, jan. 2003.
- RODRIGUES, L. M. A composição social das lideranças do PT. In: \_\_\_\_\_. *Partidos e sindicatos: escritos de sociologia política*. São Paulo: Ática, 1990, p. 7-36.
- \_\_\_\_\_. *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Edusp, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Mudanças na classe política brasileira*. São Paulo: PubliFolha, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Pobres e ricos na luta pelo poder: novas elites na política brasileira*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2014.
- ROMA, C. Organizaciones de partido en Brasil: el PT y el PSDB bajo perspectiva comparada. *América Latina Hoy*, v. 44, p. 153-184, 2006.
- SACCHET, T.; SPECK, B. W. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*, v. 18, n. 1, p. 177-197, jun. 2012.
- SAMUELS, D. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. *Dados*, v. 40, n. 3, 1997.
- \_\_\_\_\_. From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers' Party in Brazil. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 9, p. 999-1024, 1 nov. 2004.

- SANTOS, F. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99. In: BOSCHI, R.; DINIZ, E.; SANTOS, F. (Eds.). *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konder-Adenauer, 2000, p. 89-117.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados e a estrutura de oportunidades políticas no Brasil: alguns apontamentos acerca das eleições de 2010. *Cadernos Aslegis*, n. 40, p. 109-126, 2010.
- SELIGMAN, L. G. Elite Recruitment and Political Development. *The Journal of Politics*, v. 26, n. 3, p. 612-626, ago. 1964.
- \_\_\_\_\_. *Recruiting Political Elites*. New York: General Learning Press, 1971.
- SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. A Study on the Impact of Campaign Finance, Political Capital and Gender on Electoral Performance. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 1, p. 34-57, 2014.
- TAROUCO, G. da S.; MADEIRA, R. M. Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. *Debates*, v. 7, n. 2, p. 93-114, 2013a.
- \_\_\_\_\_. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 149-165, mar. 2013b.
- WEBER, M. The Profession and Vocation of Politics. In: LASSMAN, P.; SPEIRS, R. (Eds.). *Weber: Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. p. 309-369.
- ZUCCO JR., C. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, T. J.; ZUCCO JR., C. (Eds.). *O Congresso por ele mesmo: auto percepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, p. 37-60.

# Sobre os autores

**Adriano Codato** - Doutor em Ciência Política pela Unicamp, professor de Ciência Política na Universidade Federal do Paraná, editor da *Revista de Sociologia e Política* e pesquisador do CNPq.

**André Zanetic** - Professor Visitante do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

**Andréa Freitas** - Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professora no Departamento de Ciência Política da UNICAMP. Coordena o Núcleo de Instituições Políticas e Eleições do Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), ainda é pesquisadora do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI) e do Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP). Sua tese de doutorado foi premiada com menção honrosa no Prêmio Capes de Teses e no Prêmio Guillermo O'Donnell de melhor tese em ciência política da América Latina da ALACIP (Asociación Latinoamericana de Ciencia Política).

**Andrei Koerner** - Presidente do Cedec, é professor associado do DCP/IFCH/Unicamp e pesquisador do INCT/Ineu. Últimas publicações: *Política e Direito na Suprema Corte norte-americana*, ed. UEPG, 2017 e, com Marrielle Maia e Débora Maciel, *Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: denúncias, interações, mobilizações*, ed. FUNAG, 2017.

**Antônio Sérgio Rocha** - Doutor em ciência política (DCP/USP), docente do Departamento de Ciências Sociais (Unifesp/Guarulhos) e pesquisador do Cedec (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea). Atualmente, coordena o Projeto Fapesp "A Constituinte recuperada. Vozes da transição, memória da redemocratização, 1974-1988", a ser publicada em três volumes de depoimentos e um quarto volume com a narrativa histórica desse período.

**Bruno Bolognesi** - Cientista político e professor na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Possui doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e mestrado em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Coordena o Laboratório de Partidos Políticos e Sistemas Partidários (LAPeS), é pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP/UFPR) e do Núcleo de Estudos dos Partidos Políticos Latino Americanos (NEPLA/UFSCar). Atua como editor associado da *Revista de Sociologia e Política*.

**Christian Edward Cyril Lynch** - Bacharel em Direito pela UFRJ, mestre em Direito pela PUC-Rio e doutor em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo

IUPERJ. É membro do Fórum de História do Direito da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, coordenador de área temática da Associação Brasileira de Ciência Política, diretor do Instituto Brasileiro de História do Direito, sócio honorário do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, professor da Fundação Getúlio Vargas, professor de pós-graduação da Universidade Veiga de Almeida, pesquisador da Fundação Casa de Rui Barbosa e professor adjunto da UERJ.

**Cláudia Feres Faria** - Professora Associada no Departamento de Ciência Política da UFMG, atuando na pós-graduação na Linha de Pesquisa Participação, Movimentos Sociais e Inovações Democráticas. Coordena o Centro de Estudos em Deliberação (CEDE) onde desenvolve pesquisas na área de Teoria Política Contemporânea com ênfase em teoria democrática, espaço público, participação e deliberação nas políticas públicas. É coordenadora da AT de Participação Política da ABCP desde 2014.

**Cleber da Silva Lopes** - Professor Adjunto da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Coordenador do Laboratório de Estudos sobre Governança da Segurança (LEGS).

**Ednaldo Ribeiro** - Professor Associado da Universidade Estadual de Maringá e docente do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná. Desenvolve pesquisas sobre comportamento político. Autor de “Pós-materialismo e Cultura Política no Brasil” (2011) e co-autor de “Participação Política na América Latina” (2015).

**Fernando Antônio Azevedo** - Doutor em Ciência Política, professor titular da Universidade Federal de São Carlos onde atua no Programa de Pós-graduação em Ciência Política e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). É coordenador da área temática Comunicação Política e Opinião Pública da ABCP e desenvolve pesquisas sobre coberturas eleitorais, o comportamento político da imprensa e a relação entre o sistema de mídia e o sistema político. Entre suas publicações mais recentes encontra-se o livro “A Grande Imprensa e o PT - 1989-2014” (Edufscar, 2017).

**Fernando Guarnieri** - Bacharel, mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2009), fez pós-doutorado no Centro de Estudos da Metrópole CEM/CEBRAP e foi pesquisador visitante na Universidade de Maryland College Park. É professor adjunto de Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Rio de Janeiro (IESP-UERJ).

**Fernando Lattman-Weltman** - Cientista político e sociólogo, professor do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Coordenador da Área Temática “Comunicação Política e Opinião Pública da ABCP, tem se dedicado ao estudo das relações entre mídias e política, teoria política, instituições e pensamento político brasileiro. Foi um dos coordenadores do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, e coordenou grupos e seminários temáticos sobre mídia e controles democráticos na Anpocs, além de presidir a Associação de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compolítica), de 2015 a 2017. Publicou vários artigos e os livros *A imprensa faz e desfaz um presidente*, *Mídia e política: jornalismo e ficção*, e *A política domesticada: Afonso Arinos e o colapso da democracia em 1964*. Foi um dos organizadores do volume *Política*, da coleção *Ensaio Brasileiros Contemporâneos*, da Funarte, recém-publicado.

**Flávia Biroli** - Professora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, onde coordena o Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades, e pesquisadora do CNPq. É autora de “Autonomia e desigualdades de gênero: contribuições do feminismo para a crítica democrática” (Eduff, 2013), “Família: novos conceitos” (Perseu Abramo, 2014) e “Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil” (Boitempo Editorial, 2018), entre outros.

**Gabriel Avila Casalecchi** - Mestre e doutor em Ciência Política pela UFMG, com doutorado sanduíche no Latin American Public Opinion Project (LAPOP), na Vanderbilt University, e pós-doutorado na UFSC. Recebeu o prêmio de melhor tese de Ciência Política de 2016 pela Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). É professor adjunto da UFSCar e atua nas áreas de comportamento político, opinião pública e legitimidade democrática.

**Gabriela Lotta** - Professora adjunta do bacharelado de Políticas Públicas e da pós graduação em Políticas Públicas da UFABC. Vice-coordenadora da pós graduação em Políticas Públicas da UFABC. Doutora em Ciência Política pela USP, mestre e graduada em administração pública pela FGV. Coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB) da UFABC. Docente da Escola Nacional de Administração Pública, ENAP. Coordenadora da Área Temática Estado e políticas públicas da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).

**Gláucio Ary Dillon Soares** - Professor-pesquisador do IESP-UERJ.

**Janina Onuki** - Doutora em Ciência Política, professora Titular do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, pesquisadora do Centro de

Estudos das Negociações Internacionais e coordenadora do Grupo de Relações Internacionais da ALACIP.

**Jorge Chaloub** - Professor adjunto do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de pós-graduação em Ciências Sociais da UFJF, doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ e bacharel em direito pela PUC-RIO.

**Julian Borba** - Bacharel em Ciências da Administração pela UFSC, mestre em Sociologia Política pela mesma instituição e doutor em Ciência Política pela UFRGS. É também pós-doutorado pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Atualmente é professor Associado II da UFSC. É coordenador da Área Temática Cultura Política e Democracia, da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e do Grupo de Trabalho Comportamento, opinião pública e cultura política, da ANPOCS.

**Leticia Pinheiro** - Possui doutorado em Relações Internacionais pela London School of Economics. Atualmente é Professora Adjunta do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), Coordenadora do grupo de pesquisa NEAAPE (Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa) e se dedica à pesquisa e à docência sobre Política Externa Brasileira e Análise de Política Externa.

**Livia Liria Avelhan** - Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Atualmente, é pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e membro do grupo de pesquisa NEAAPE (Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa).

**Luciana Fernandes Veiga** - Possui mestrado e doutorado em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (2001) e pós-doutorado em Ciência Política pela Universidade da Califórnia - Irvine, 2013. Visiting Scholar em University of Illinois (2016), Visiting Scholar em York University (2010). Atualmente é professora associada da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - Unirio, atuando no curso de graduação em Ciência Política. É coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UNIRIO (2017-2020). Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2.

**Luciana Tatagiba** - Professora Livre Docente no Departamento de Ciência Política da Unicamp, atuando na Pós-Graduação na Linha de Estudos sobre Participação

Política e Ação Coletiva, onde desenvolve pesquisas sobre democracia participativa, movimentos sociais e políticas públicas, e protestos. Desde 2008, coordena o Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NE-PAC) e é coordenadora da AT de Participação Política da ABCP, desde 2016.

**Luís Flávio Saporì** - Professor Adjunto da PUC Minas. Coordenador do Centro de Estudos em Segurança Pública (CESP-PUC Minas)

**Marcelo de Almeida Medeiros** - Doutor em Ciência Política pelo Institut d'Études Politiques de Grenoble e Livre-Docente em Ciência Política pelo Institut d'Études Politiques de Paris, é professor Titular de Política Internacional Comparada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco e Pesquisador PQ-1C do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

**Maria do Socorro Sousa Braga** - (msbraga@ufscar.br) possui doutorado e pós-doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É professora associada da Universidade Federal de São Carlos. É pesquisadora da Fapesp e do CNPq (PQ2). Desde de 2016 é editora da subseção de Política da Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS). Concentra suas pesquisas nas áreas de Partidos Políticos e Eleições, Recrutamento Político, Governos e Qualidade da Democracia na América Latina. É coordenadora do Núcleo de Estudo dos Partidos Políticos Latino-Americanos (NEPPLA) da UFSCar. É uma das coordenadoras da Área Temática Eleições e Representação Política da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Publicou o livro *O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política 1982-2002*. São Paulo: Humanistas/Fapesp, 2006 e, em parceria com Kinzo, *Maria D'Álva, Eleitores e representação partidária no Brasil*. São Paulo. Humanitas/CNPq, 2007, além de vários artigos em importantes periódicos da área.

**Marlise Matos** - Possui graduação em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (1988), Mestrado em Teoria Psicanalítica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1993), Ddoutorado em Sociologia pela Sociedade Brasileira de Instrução - SBI/IUPERJ (1998), pós-doutorado pela Universidad de La Republica, através da CATEDRA UNESCO ACNUR Sergio Vieira de Mello em Educación en DDHH y Derecho Internacional de los Refugiados/, pela ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e também na Universidad de la Republica (Uruguay), UNESCO, UNFPA (2005). Atualmente é Professora Associada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas

Gerais e coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher - NE-PEM- UFMG. Como pesquisadora tem atuado na área de pesquisa, ensino e extensão em Relações de gênero, Feminismos, Direitos Humanos, Teoria Democrática Contemporânea, Teorias Feministas, Teorias Feministas Decoloniais, Avaliação de políticas públicas, Participação política e Representação Política.

 **lita Gomes** - Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e se dedica à pesquisa sobre temas estratégicos e de desenvolvimento relacionados às Políticas Externas Brasileira e Chinesa.

**Telma Menicucci** - Doutora em Ciências Humanas – sociologia e política. Professora associada da Universidade Federal de Minas Gerais, onde coordena o Publicus - Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, do Departamento de Ciência Política. Atual coordenadora da Área Temática Estado e Políticas Públicas da ABCP.

ESTA OBRA FOI COMPOSTA PELO ESTÚDIO LIPPI EM ELECTRA LT  
E IMPRESSA PELA XXX EM OFSETE SOBRE PAPEL PÓLEN  
PARA A EDITORA DA UFPR EM JUNHO DE 2018