

Conexão

P O L Í T I C A

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí

06

ANO IV - V. 4 - N. 01
TERESINA-PI, JAN./JUN. 2015

ISSN 2317-3254



30 anos de
democracia
no Brasil

Revista Conexão Política

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí

Ano - 4

2015

30 anos de Democracia no Brasil



EDUFPI
Teresina- Piauí
Conexão Política - v. 4, n. 1 - jan./jun. 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Reitor

Prof. Dr. José Arimatéia Dantas Lopes

Pró-Reitor de Ensino de Pós-graduação

Prof. Dr. Helder Nunes da Cunha

Pró-Reitor de Pesquisa

Prof. Dr. Pedro Vilarinho Castelo Branco

Superintendente de Comunicação Social

Profa. Dra. Jacqueline Lima Dourado

Diretor da Editora da UFPI

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL

Diretor: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Coordenador: Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas

ENDEREÇO PARA CONTATO

Universidade Federal do Piauí

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella

Centro de Ciências Humanas e Letras – CCHL

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Bairro: Ininga - Teresina – PI

CEP: 64049-550

E-mails: cienciapolitica@ufpi.edu.br

revistaconexaopolitica@ufpi.edu.br

Fone: (86) 3237-1692

FICHA CATALOGRÁFICA

Universidade Federal do Piauí

Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco

Serviço de Processamento Técnico

Conexão Política [recurso eletrônico] / Universidade Federal do Piauí. — v. 4, n. 1 (jan./jun., 2015) — . — Dados eletrônicos. — Teresina: UFPI, 2015— . — 167p.

Sistema requerido: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: <http://www.revistas.ufpi.br/index.php/conexaopolitica>

Semestral.

ISSN: 2317-3254.

1. Ciência Política. 2. Relações Internacionais. I. Universidade Federal do Piauí-UFPI.
II. Título: Conexão Política

CDD: 320

Revista Conexão Política

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
da Universidade Federal do Piauí



EDUFPI
Teresina- Piauí
Conexão Política - v. 4, n. 1 - jan./jun. 2015

EXPEDIENTE

Editor Responsável

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Editor Assistente

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CONSELHO EDITORIAL

Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Ana Paula Mauriel – Universidade Federal Fluminense (UFF – Brasil)
Arleth Borges – Universidade Federal do Maranhão (UFMA – Brasil)
Ana Paula Tostes – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ – Brasil)
Cleber de Deus – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Cristina Buarque de Holanda – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ – Brasil)
Flávio Resende – Universidade Federal de Pernambuco – (UFPE – Brasil)
Gabriela Tarouco – Universidade Federal de Pernambuco – (UFPE – Brasil)
Gilmar Antônio Bedin – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ – Brasil)
Héctor Luis Saint-Pierre – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP – Campus de Franca – Brasil)
Jairo Marconi Nicolau – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ – Brasil)
Luis Gustavo Grohmann – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS – Brasil)
Marcia Soares – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG – Brasil)
Mathew D. McCubbins – Universidade da Califórnia, San Diego (UCSD – Estados Unidos)
Monique Menezes – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Odete Maria de Oliveira – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC – Brasil)
Raimundo Batista dos Santos Junior – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Scott Desposato – Universidade da Califórnia, San Diego (UCSD – Estados Unidos)
Taeko Hiroi – University of Texas – At El Paso (Estados Unidos)
Valeriano Mendes Ferreira Costa – Universidade Federal de Campinas (UNICAMP – Brasil)

CAPA

Sammy Lima, com interferências sobre a obra “Stereotype”, da artista plástica Naza. Óleo sobre tela, 150cm x 122cm, 2007 (www.naza.com).

REVISÃO

Ilza Cardoso

EDITORAÇÃO

José Anchiêta do Nascimento Lima

FOTO

Naza

Sumário

Apresentação	
<i>Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas</i>	7
Educação Política no Brasil: Desafios aos 30 Anos de Democracia	
<i>Humberto Dantas & Rodrigo Estramanzo de Almeida</i>	11
Mecanismos de Democracia Direta no Brasil	
<i>Pedro Capra Vieira</i>	29
Fronteiras Sociais Fortes e Padrões Organizacionais Fracos? Seleção de Candidatos e Composição Social nos Principais Partidos Políticos Brasileiros em 2010	
<i>Bruno Bolognesi & Luiz Domingos Costa</i>	43
O Supremo Tribunal Federal como <i>Policy-maker</i>: entre a Soberania do Parlamento e a Supremacia da Constituição	
<i>Leon Victor de Queiroz Barbosa</i>	65
O Papel das Empresas no Cenário Democrático Contemporâneo: Breves Reflexões acerca do Tema no Brasil	
<i>Priscila Riscado</i>	81
Financiamento de Campanha, Empresariado e o Sistema Político Brasileiro: Teoria e Questões Atuais	
<i>Rodrigo Dolandeli dos Santos</i>	103
Resenhas	115
MIGUEL, Luis Felipe. <i>Democracia e Representação: territórios em disputa</i>. São Paulo: Unesp, 2014.	
<i>John dos Santos Freitas</i>	117
AMARAL, Oswaldo. E. do. <i>As transformações na organização do Partidos dos Trabalhadores entre 1995 e 2009</i>. São Paulo: Alameda, 2013.	
<i>Raul Wesley Leal Bonfim</i>	123

APRESENTAÇÃO

Desde junho de 2013, temos acompanhado uma sucessão de acontecimentos políticos que colocaram em xeque a capacidade do Executivo Federal de ser o fiador da governabilidade. O Legislativo Federal, assim como lideranças oposicionistas, têm aparecido como atores relevantes que impõem limites à capacidade de o governo construir coalizões estáveis. Mais do que isso, a confiança no governo se deteriorou, sobretudo com a divulgação contínua dos detalhes da operação Lava Jato, que envolveu diretamente membros do governo. Em uma visão apressada dos fatos, a democracia brasileira estaria agonizando em meio aos próprios limites do sistema político nacional. Entretanto, o diagnóstico pessimista acima carece de uma leitura e análise longitudinal da dinâmica da democracia brasileira nos últimos trinta anos. As instituições democráticas brasileiras, gradualmente, têm se colocado como instâncias de controle e mediação de conflitos, tendo suas decisões respeitadas, colocando-se acima dos escassos (mas preocupantes) desejos pessoais de um retrocesso no regime. Ainda assim, as instituições democráticas têm entraves estruturais e históricos na condução e na mediação da relação entre Estado e sociedade civil no Brasil.

Após “30 anos de democracia no Brasil” (título deste dossiê da Revista Conexão Política), demarcados pela ascensão do presidente civil, em 1985, muitos anos após a queda de João Goulart, em 1964, o regime democrático, finalmente, renasceu. Inúmeros ganhos civis, políticos e sociais têm se constituído ao longo dos anos. Presidentes foram eleitos em eleições periódicas e limpas, as instituições têm funcionado, as liberdades dos cidadãos têm sido respeitadas, inclusive quanto à expressão, escolha e participação no debate e disputa política. A democracia brasileira merece uma edição desta Revista dedicada a essa trajetória. Para tanto, reunimos uma série de artigos que contemplam diversos aspectos relacionados ao tema: participação, partidos políticos, financiamento de campanha, eleições, Judiciário, educação política, a partir de várias abordagens e perspectivas.

O primeiro artigo deste dossiê, “Educação política no Brasil: desafios aos 30 anos de democracia”, de **Humberto Dantas** e **Rodrigo Estramano de Almeida**, aborda um tema fundamental e pouco explorado pela Ciência Política brasileira: a educação política. Foca, portanto, nos cidadãos e em suas percepções acerca da democracia no país. A partir de uma abordagem compreensiva da política, o artigo levanta questionamentos sobre a relação entre os cidadãos e a democracia, analisando, empiricamente, como os jovens se sentem em relação à política. Para tanto, os autores criaram um indicador de envolvimento dos jovens na política, denominado de Índice de Envolvimento Político (IEP), medido a partir de questionários aplicados

a um grupo de jovens estudantes no estado de São Paulo. Os resultados da pesquisa, apresentados no artigo, confirmam os achados em *surveys* sobre os Estudos Eleitorais Brasileiros (ESEB) quanto à desconfiança que os brasileiros possuem em relação às instituições representativas e aos representantes políticos. O desafio que os autores colocam, por fim, problematiza o papel da Educação Política no Brasil em construir cidadãos mais conscientes dos sentidos e dos significados da cidadania e, logicamente, da democracia.

O artigo de **Pedro Capra Vieira**, "Mecanismos de democracia direta no Brasil", também trata da democracia com foco sobre os cidadãos, mas a partir de uma perspectiva neoinstitucionalista. Apresenta uma trajetória dos estudos sobre participação dos movimentos sociais e a tentativa de se criar mecanismos de democracia direta no Brasil na transição à democracia. Ainda com limites claros, houve a introdução de alguns desses mecanismos de participação direta dos cidadãos com a Constituição de 1988: plebiscito, referendo e iniciativa popular legislativa. O autor conclui que, mesmo com essa previsão legal, esses mecanismos foram pouco utilizados devido ao desenho das instituições proposto pela Constituição, que atribui aos poderes Executivo e Legislativo forte controle sobre a participação direta dos cidadãos na proposição e deliberação sobre as leis.

Mudando o foco da análise para a estrutura da competição, especificamente quanto à seleção de candidatos nos partidos políticos brasileiros, o artigo "Fronteiras sociais fortes e padrões organizacionais fracos? Seleção de candidatos e composição social nos principais partidos políticos brasileiros em 2010", de **Bruno Bolognesi** e **Luiz Domingos Costa**, tem como objetivo a relação entre o processo de escolha de candidatos e a composição social dos partidos políticos. Os autores partiram do pressuposto de que a variável estrutura partidária impacta sobre o processo de seleção de candidatos feito pelos partidos. Analisando as eleições para deputado federal em 2010, particularmente quatro partidos políticos (PT, PSDB, PMDB e DEM), os autores encontram diferenças significativas entre as agremiações analisadas: no PT, há a inclusão de grupos socialmente desprestigiados; no DEM, o elitismo é percebido tanto na seleção quanto no perfil social das candidaturas; no PSDB, ainda que haja mecanismos colegiados de seleção de candidaturas, o partido é pouco permeável a candidatos de baixo status social, privilegiando setores médio e alto da sociedade; e, no PMDB, há a mescla de candidatos mais tradicionais (elites) com outros de origem pouco privilegiada socialmente. Assim sendo, os autores corroboram com um aspecto fundamental para a compreensão da dinâmica democrática brasileira: partidos políticos importam, inclusive na elaboração das listas partidárias dos candidatos às eleições.

Já sobre o Judiciário, **Leon Victor de Queiroz Barbosa** faz uma importante contribuição para aprofundarmos o entendimento da democracia brasileira e de seu complexo desenho institucional. O artigo do autor, intitulado de "O Supremo Tribunal Federal como *policy-maker*: entre a soberania do Parlamento e a supremacia da Constituição", estabelece uma interface entre Direito e Ciência Política, analisando o papel das Supremas Cortes, e, particularmente, do STF, ao se colocarem como atores políticos relevantes no processo decisório. As prerrogativas constitucionais do STF garantem que isso acontece com bastante frequência, judicializando as

decisões de caráter eminentemente político. Além de trazer uma contribuição relevante para a compreensão do Judiciário, interpreta-o como ator proativo, capaz de não somente controlar as ações do Executivo e do Legislativo, mas de promover ações intencionais que afetam o campo político.

Os últimos dois artigos do dossiê tratam de diferentes aspectos que envolvem o empresariado. Este é um tema de profunda relevância na atual conjuntura política nacional, pois parte das mazelas apontadas no sistema político brasileiro (geradores de corrupção, por exemplo) que surgiriam do intrincado relacionamento entre o empresariado, o Estado e os agentes governamentais. Assim sendo, essa é uma agenda de pesquisa que ganha força e permite reflexões, que, nesta edição, foram organizadas em duas linhas: um artigo que trata da ampliação da atuação das empresas na implementação de ações sociais que seriam de responsabilidade do Estado; e outro relacionado ao papel das empresas no financiamento de campanhas eleitorais.

O primeiro artigo sobre o tema do empresariado, escrito por **Priscila Riscado**, intitulado de “Papel das empresas no cenário democrático contemporâneo: breves reflexões acerca do tema no Brasil”, traz reflexões a respeito do papel das empresas na implementação de ações sociais e, de forma mais abrangente, nas ações junto à sociedade, compreendido como “responsabilidade social corporativa”. A autora conclui, de forma geral, que as empresas não podem ser colocadas de lado nas análises dos processos decisórios no Brasil, principalmente pelo fato de serem instituições privadas e que atendem a interesses logicamente também privados. Assim, uma análise mais detida sobre os processos decisórios deve levar em conta a complexa rede de atores de entidades públicas e privadas participantes da complexa relação Estado-empresariado-sociedade.

Ainda sobre o empresariado, o artigo de **Rodrigo Dolandeli dos Santos**, “Financiamento de campanha, empresariado e o sistema político brasileiro: teoria e questões atuais”, resgata um conjunto de contribuições teóricas que avaliam a relação entre financiamento de campanha e representação política. Assim sendo, sabe-se que o dinheiro pode desequilibrar a competição eleitoral a favor de determinados candidatos, favorecendo a continuidade desses e restringindo a entrada de novos atores e ideias políticas nas arenas decisórias. O artigo deixa evidente que para se repensar o papel da representação política no Brasil é necessário, antes de tudo, ter em vista os gargalos do financiamento de campanha, visando a tornar o sistema político menos fechado e, conseqüentemente, mais inclusivo.

Esta edição conta ainda com duas resenhas que tratam de dois livros fundamentais para a compreensão da democracia brasileira, considerando tanto seus aspectos normativos quanto empíricos. A primeira resenha, escrita por **John dos Santos Freitas**, versa sobre o livro de Luís Felipe Miguel “Democracia e Representação: territórios em disputa”, publicado em 2014. A obra trata da combinação (nem sempre autoevidente) dos conceitos que dão nome ao livro. Sobretudo, o livro retoma diversas leituras sobre a temática, incluindo uma multiplicidade de abordagens sobre a democracia, apresentando seus alcances e limites. Já a segunda resenha, escrita por **Raul Wesley Bonfim**, analisa o livro de Oswaldo E. do Amaral “As transformações na organização do Partidos dos Trabalhadores entre 1995 e 2009”, publicado em 2013. É uma

das obras centrais para compreender a dinâmica das mudanças ocorridas na organização interna do PT, bem como de suas particularidades e singularidades organizacionais ainda presentes no partido. Além de ser uma obra essencial para compreender o partido em análise, contribui para compreender, de forma mais ampla, os partidos políticos em meio às pressões externas e aos condicionantes organizacionais e ideológicos.

Convido vocês para apreciar o tema e as diversas contribuições propostas pelos autores. Boa leitura a todos!

Teresina, junho de 2015.

Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

EDUCAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: DESAFIOS AOS 30 ANOS DE DEMOCRACIA*

POLITICAL EDUCATION IN BRAZIL: CHALLENGES AT THE 30 YEARS OF DEMOCRACY

Humberto Dantas[†]
Rodrigo Estramanho de Almeida[‡]

Resumo: O presente artigo objetiva uma discussão sobre a educação política na realidade brasileira, compreendendo-a como pilar no processo de desenvolvimento da democracia, no momento em que esse regime político alcança trinta anos de construção ininterrupta no país. O artigo também elabora alguma revisão de como se construiu a educação política no Brasil e quais os desafios em processos de formação frente a um diagnóstico da cultura política do jovem na atualidade.

Palavras-chave: Educação Política. Democracia. Cultura política.

Abstract: This article aims at a discussion on the political education in the Brazilian reality, understanding it as a pillar in the process of development of democracy, at a time when this political regime reaches 30 years of uninterrupted construction in the country. The article also elaborates some review of how Brazil has been building a political education and what are the challenges ahead of us in view of a diagnosis of the political culture of the young today.

Keywords: Political education. Democracy. Political culture.

1 Introdução

Não são poucas as teorias sobre Democracia que concebem o conceito sob dois aspectos essenciais: a participação e a educação/informação¹. No primeiro caso, para compreendermos o que representa participar, devemos observar o tipo de Democracia que temos e quem pode atuar

* Boa parte dos elementos desenvolvidos nesse artigo foram primeiro ensaiados pelos autores no paper *Educación política como pilar de la democracia y la realidad brasileña*, apresentado no VII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, em Bogotá (DANTAS; ALMEIDA, 2013).

† Doutor em Ciência Política (USP). Professor e pesquisador do Insper, coordenador da pós-graduação em Ciência Política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

‡ Bacharel em Sociologia e Política pela ESP, Mestre e Doutorando em Ciências Sociais pela PUC-SP. Professor e coordenador na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

¹ Em Martins Júnior e Dantas (2004), há discussão um pouco mais aprofundada de aspectos dessas teorias.

nos canais disponíveis. Nos livros escolares de História aprendemos, por exemplo, que Atenas foi o berço da democracia. Em praça pública os cidadãos definiam o destino da cidade, sem intermediários, o que faz com que, simplificada, chamemos esse modelo de Democracia Direta. No sistema representativo nossos desejos ficam a cargo daqueles que escolhemos por meio do voto. O embrião desse modelo restringia a participação por meio de variáveis como rendimento e alfabetização, sendo os séculos XIX e XX o palco de transformações que fortaleceram o conceito de sufrágio universal (DAHL, 2001).

A despeito da inclusão expressiva de cidadãos no rol de eleitores, é possível afirmar que o sistema puro de representação atravessa profunda crise desde algumas décadas atrás – ver Bobbio (1986) e Dahl (2001). Buscamos encontrar como alternativa a essa crise algo que estivesse entre o modelo direto e o modelo representativo: o primeiro, sob a realidade atual, impossível de ser reeditado em sua plenitude lógica; e o segundo, desacreditado. Chegamos à forma Participativa de Democracia na qual cidadãos continuam votando e sendo votados, mas são convocados para decisões que transcendem tal ação. Das clássicas ferramentas de consulta popular – plebiscitos e referendos, por exemplo – às inovações do universo participativo, o cidadão se aproxima do debate público e das decisões que impactarão sua vida.

Os exemplos associados aos modelos vivenciados de Democracia nos permitem compreender melhor o sentido da mais básica e conhecida das definições desse termo: “governo do povo, pelo povo e para o povo”. Isso vai depender do que entendemos por povo e de como nos governamos. Assim, o sentido de “pelo povo” está relacionado ao modelo, por exemplo: direto, representativo ou participativo, para dizermos o mínimo. A lógica “do povo” está relacionada a quem está sendo considerado povo, o que nos remete aos homens livres de Atenas, aos abastados do século XVIII, aos homens alfabetizados do século XIX e ao caráter universal do século XX nos sistemas representativos modernos (termo de Robert Dahl) ou na forma participativa. Por fim, “para o povo” guardará relação com a concepção de Estado sob a qual desejamos viver. A preposição “para”, nesse caso, teria função de indicar finalidade. E tal finalidade está associada ao caráter legal, ou seja, ao que entendemos ser função do Estado em nossas vidas. Por exemplo: para um liberal o Estado deve ser mínimo. A primeira concepção respeitada de divisão dos poderes tinha como intuito atender aos interesses da burguesia e zelava por aspectos associados mais fortemente à garantia de propriedade e previsibilidade tributária. Nesse caso, estamos falando de um governo “para” atender aos interesses de ordem mais econômica. A Democracia, hoje, amplia de forma expressiva essa visão, fazendo com que os cidadãos busquem direitos associados à qualidade de vida, bem estar social, igualdade civil entre outros aspectos.

Controvérsias à parte, parece razoável considerar que no Brasil construímos de forma um tanto quanto eficiente o pilar associado à participação, principalmente no que diz respeito à formulação institucional, pois no que diz respeito ao sistema participativo o Brasil é, por vezes, citado com referência nessa temática, expressa em publicações da Organização das Nações Unidas, como o relatório do IDH de 2002, que teve como tema central a Democracia, bem como nos debates de comissões do Parlamento Europeu. Ainda, se o intuito for compreender o Brasil sob a lógica da Democracia representativa, conseguimos, no último período democrático, inscrever mais de 140 milhões de eleitores em uma população superior a 200 milhões de indivíduos. Isso

representa dizer que cerca de 70% dos cidadãos brasileiros votam. Não obstante o caráter dessa presença eleitoral ser compulsória, temos médias históricas de 80% de comparecimento às urnas.

Construído o pilar da participação e tendo por base a apresentação de um conceito mínimo de democracia, restaria uma avaliação acerca do caráter educativo e informativo dessa – o que Norberto Bobbio (1986), em termos mais amplos, convencionou chamar de “a promessa não cumprida da Democracia”. O quanto estamos, de fato, preparados para afirmar que o brasileiro, ao longo dos últimos 30 anos, tem a exata dimensão do que representa o voto e a contratação de cada um dos sete cargos que tem o direito de escolher? Pesquisas de opinião pública, com viés mais ou menos acadêmico, podem auxiliar no dimensionamento desse ambiente.

2 Percepções dos brasileiros sobre a democracia

Em 2002, a UNICAMP realizou rodada de seu Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) com o objetivo de medir aspectos associados à relação de nossos cidadãos com a democracia e suas instituições. A complexidade do levantamento de dados do trabalho permitiu que Martins Júnior e Dantas (2004) criassem um indicador de interesse por política que tinha variação entre 0 e 19 pontos, sendo os maiores valores associados a uma aproximação mais acentuada com questões relacionadas à busca por informação, participação social e engajamento eleitoral. Mais de dois terços dos respondentes registrou seis pontos ou menos, sendo que quase 5% marcou zero ponto. Esse último dado é inferior ao total de entrevistados que apresentou 13 pontos ou mais (4%). Ou seja, o índice de desinteresse é significativo.

O cenário pode ter dado sinais de mudança na última década por meio, por exemplo, de um indicador muito simples associado ao interesse do brasileiro pelo voto. Em 2002, o Ibope mostrava que, às vésperas das eleições, apenas 49% dos cidadãos entrevistados afirmavam que votariam se não fossem obrigados a fazê-lo. Em 2010, o mesmo instituto viu o indicador subir para 72%. Seria um alento para cenário tão desacreditado pelo senso comum?

Em 2008 a Associação dos Magistrados Brasileiros divulgou um levantamento acerca da percepção de parcelas do nosso eleitorado sobre as funções de um vereador. As respostas às perguntas estimuladas davam conta que mais de 90% entendiam que eram obrigação e, se não eram, deveriam ser a formulação de leis e a fiscalização das contas da prefeitura. O que poderia ser um bom indício de conhecimento resvala em aspectos adicionais corroborados por pelo menos dois terços dos respondentes. São questões como: ajudar com despesas hospitalares ou fúnebres, pagar contas, arrumar empregos, entre outras ações absolutamente caritativas, benevolentes, assistencialistas ou cartoriais. O vereador seria uma espécie de “despachante geral” aos olhos do cidadão.

Ainda, um levantamento do Tribunal Superior Eleitoral de novembro de 2010 reforça a tese de que temos problemas culturais associados a percepções políticas mais racionais. Ao mesmo tempo em que 84% dos entrevistados afirmavam estar muito bem preparados para votar e que 81% diziam que após as campanhas de incentivo à participação política da justiça estavam prontos para o exercício da cidadania, parcelas expressivas não sabiam de fato o que representavam muitos dos cargos colocados em disputa. Um quinto não sabia, um mês após as

eleições, da necessidade de escolher dois candidatos para o Senado – número semelhante àquele dizia não saber o que fazia, ao certo, um presidente da República. Tal taxa chega próxima de um terço no caso dos governadores e supera 40% no caso dos legisladores – deputados estaduais, federais e senadores. Agravavam o cenário aspectos associados à memória do eleitorado: 3,3% não se lembravam dos votos para presidente, 11% para governador e mais de 20% para os diferentes parlamentares.

Nesse caso, é nítida a distância em relação ao poder que, em tese, melhor representa a diversidade e os interesses da sociedade: o Legislativo. Em outro conjunto de pesquisas, associado à confiança nas instituições, mais dados preocupantes: em mais um levantamento de 2008 da Associação dos Magistrados Brasileiros, em notas de 0 a 10 associadas à confiança do cidadão nas instituições do país, é possível verificar que os órgãos do Poder Executivo das três esferas se classificam acima das quatro casas legislativas. A média do primeiro conjunto atinge 4,93 contra 3,05 dos parlamentos. Além do péssimo resultado, preocupa a média dos partidos políticos – detentores do monopólio das candidaturas em nossos processos eleitorais – que atingiram 2,20.

Em 2012, houve nova rodada do Tribunal Superior Eleitoral sobre a percepção do brasileiro em relação às eleições e à democracia de maneira geral. É possível notar, e dessa vez o levantamento é qualitativo, que as notícias frequentes de corrupção envolvendo a classe política reforçam o sentimento de impotência e descrença da sociedade quando o assunto está associado à participação política e às eleições.

Para completar, desde 2009 o Ibope tem realizado anualmente um levantamento cujo objetivo central é compreender a confiança dos brasileiros nas instituições. Na versão de 2015 do levantamento, todos os seis organismos e cargos eletivos associados às eleições – sistema eleitoral/eleições, Congresso Nacional, governo federal, Presidente da República, governo municipal e partidos políticos – ocupam os últimos lugares com valores inferiores ou iguais a 33%, agregando os piores resultados da série de sete pesquisas.

A despeito de tal cenário negativo, é possível apontar para a existência de estudos que mostram que, no longo prazo, existe um respeito crescente à questão da Democracia no Brasil. No levantamento do Tribunal Superior Eleitoral, de 2010, o cidadão participante das discussões entende que precisa de informações para aprimorar sua participação e reconhece a importância de a justiça eleitoral manter suas campanhas em anos não eleitorais, estimulando e orientando o cidadão em ações de cobrança e acompanhamento de seus políticos. Nessa mesma direção, a empresa Box 1824 mostrou em pesquisa realizada com jovens em 2014 que existe uma nítida percepção da importância de a educação política fazer parte dos conteúdos educacionais nas escolas (PEDREIRA, 2015). Dantas e Almeida (2015) reforçam essa percepção em artigo publicado sobre as sensações dos jovens paulistanos em relação à democracia.

O adensamento dessa demanda por cultura política torna possível uma tentativa de construção do segundo pilar da Democracia por meio de ações de educação e informação política. Assim, enquanto alguns acreditam que a Democracia é capaz de se fazer madura com o tempo, há quem concorde com afirmações associadas à demanda por ações formais. Pesquisas realizadas junto a alunos de ações de educação política realizadas em São Paulo desde 2009 mostram significativo grau de concordância de tais participantes com ações dessa natureza. Em que pese

o enviesado fato de haver concordância com algo que se optou por cursar, entre 2009 e 2010, a atividade atendeu a cerca de setecentos cidadãos, com destaque para lideranças comunitárias de dez diferentes locais na Grande São Paulo (9) e Grande Campinas (1). O grau de concordância com a frase “a educação política deve estar presente nas escolas” atingiu 92% em 2009, na visão de 349 entrevistados, enquanto a visão da “democracia como o mais importante regime existente” atingiu 81%. No ano seguinte, 446 pessoas elevaram para 94% a concordância com a questão da educação política nas escolas e para 85% o grau de importância da Democracia. Em 2011, o curso passou a atender a jovens do ensino médio, e em muitas escolas a atividade foi compulsória. Assim, parece interessante observar os graus de concordância dos estudantes com as sentenças apresentadas.

Para 79,1% dos 680 jovens ouvidos no início do curso, a educação política deve estar presente nas escolas. O indicador é capaz de corroborar a tese das pesquisas do Tribunal Superior Eleitoral de que aprimorar a informação do eleitorado é essencial ao sucesso da Democracia. A despeito da estratégia de levar à TV vídeos curtos de estímulo à votação e ao rádio pequenos *spots*, acreditamos que um país democrático tem por compromisso a necessidade de ir além nesse quesito. Isso seria capaz de arrefecer, por exemplo, o baixo resultado associado à importância da democracia como o mais essencial regime. O índice de concordância dos jovens com tal afirmação atinge apenas 63,3%, por exemplo.

Diante de tais resultados, o que fazer? Sob quais valores agir? É possível desenvolver um programa de educação política suprapartidário, democrático e capaz de preparar o cidadão para o exercício de seus direitos políticos? Como avançamos nesse compromisso ao longo dos últimos 30 anos de nossa jovem democracia? No Brasil, à sombra do autoritarismo militar de idos de 1964 a 1985, o Estado implantou disciplinas de Educação Moral e Cívica e Organização Social e Política do Brasil. Tais conteúdos, como todos sabemos, serviram mais para transmissão de valores identificados com autoritarismo do que com a democracia. Em contrapartida, recentemente foi aprovada a volta da Sociologia e da Filosofia como disciplinas obrigatórias no Ensino Médio. No senso comum, talvez por herança das práticas anteriores, muitos afirmam que tais conteúdos podem se transformar, ou já são, espaços de divulgação ideológica, e frente ao desafio da formação de cidadãos capacitados para o mercado de trabalho, não passam de acessórios. Discordando desse argumento de senso comum, propomos que o questionamento deve estar relacionado ao fato de que, a despeito de a educação formal poder despertar vocações associadas ao mundo profissional, todos os estudantes que passam pelas escolas são, antes de tudo, cidadãos. Não seria mais razoável, pois, pensar na vocação cidadã antes de refletirmos sobre a formação do técnico-profissional? Acreditamos que não podemos tratar essas questões de forma dissociada: a Educação Política deve ser central, mas não necessariamente deve disputar espaço com outras áreas do conhecimento. Resta saber como, com a recente transversalidade, os temas típicos de compreensão sobre a política estão entremeados formalmente à educação brasileira.

Pensando tais questões, o que seria razoável sob o ponto de vista pedagógico no ensino da política nas escolas brasileiras? Esse é o ponto principal de nossa reflexão sobre os 30 anos da democracia brasileira. Mas sob quais parâmetros deve ocorrer a disseminação desses conteúdos? Sob a ética suprapartidária certamente. Mas como garantir tal questão? Podemos nos inspirar

em ações trazidas de outros países? Nações como Portugal, por exemplo, possuem a disciplina Ciência Política no último ano do que chamamos de Ensino Médio. Na Alemanha as crianças vão às escolas e desde as primeiras séries fundamentais convivem com a disciplina de valores. Pesquisas internacionais mostram a relevância do que convencionou chamar de conhecimento cívico entre os jovens.

Estudos realizados sob a sigla em inglês CIVED, traduzida livremente como Estudos sobre Educação Cívica, ou que atendem sob a sigla ICCS (Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana) mostram que desde a década de 90 existem conjuntos de pessoas, em boa parte do mundo, preocupadas em desenvolver políticas de educação dessa natureza, ou seja, em promover ações que levem ao conhecimento da cidadania e da prática cidadã que guardam relação direta com a educação política. Tais preocupações estão bastante associadas a princípios muito claros contidos nas reflexões de Marshall (1967) acerca do desenvolvimento do conceito de Cidadania.

Aferido em 2006 e 2010, o estudo permitiu a investigação da disseminação de questões associadas ao conhecimento sobre cidadania de alunos. Na América Latina seis países participam do desenvolvimento de ações dessa natureza. O Brasil não está no grupo capitaneado por uma associação chamada IEA – Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo – da qual fazem parte: México, Guatemala, República Dominicana, Colômbia, Paraguai e Chile. O estudo considera: a) os contextos nacionais sob os quais se desenvolvem esse tipo de conteúdo; b) a variação de conhecimento dos estudantes e suas percepções sobre instituições públicas, formas de governo, práticas corruptas e obediência à lei; c) atitudes básicas em relação ao país e à região, cultura de paz, tolerância às minorias e atitudes violentas e; d) contextos para o aprendizado da cidadania na escola e na comunidade. Em suas conclusões, é possível notar que os países de nosso continente guardam entre si aspectos comuns e algumas diferenças relevantes.

As seis nações possuem IDH médio ou alto associados a níveis elevados de criminalidade, percepção generalizada de corrupção no governo e taxas acentuadas de alfabetismo adulto, mas baixa presença no nível médio – o Chile, com 85%, se destaca positivamente, e a Guatemala, com 40%, é o pior país do grupo. Nesse sentido, é importante destacar a existência de diferenças em indicadores econômicos, sociais e educativos. Tais distinções, por exemplo, ajudam a explicar as distâncias entre níveis de percepção cívica por parte dos estudantes participantes: quanto maior o IDH, melhores são os resultados.

Com relação ao currículo de cidadania nesses países americanos, o destaque é para questões associadas aos debates sobre os conflitos violentos que enfrentam, ao desenvolvimento sustentável, ao meio ambiente, à tolerância e à exclusão social. Ademais, três dos seis países pesquisados ofertam grande atenção ao desenvolvimento dessas questões, com ampliação expressiva das mesmas nas escolas. Tal esforço, no entanto, não tem se transformado em ação política, por exemplo, associada a um aumento da participação dos jovens em organismos de representação estudantil frente aos governos em todos esses países.

O resultado pode ser consequência de índices bastante abaixo das médias verificadas em relação aos demais países do mundo quando o assunto é conhecimento adquirido nas disciplinas de educação para a cidadania. Em cinco dos seis países latino-americanos, mais da metade dos

alunos que participaram da pesquisa foram posicionados no nível 1 de educação cidadã. Tal resultado sugere falta de familiaridade, de acordo com o relatório, com conceitos essenciais da democracia representativa, com o sistema político, entre outros aspectos ainda mais gerais e básicos. Por exemplo: “os resultados evidenciaram que os estudantes da região desconhecem em grande medida as consequências das ditaduras e as características de um governo autoritário” (tradução livre).

Diante de tais reflexões, é importante destacarmos as percepções sobre as instituições públicas e o governo – tema central de nossas preocupações aqui, associadas ao caso brasileiro. A confiança nos partidos, na justiça e na polícia, em geral, é baixa. Em contrapartida, as forças armadas, os meios de comunicação e as escolas são bem vistos. Generalizar, no entanto, é errado, pois enquanto mais da maioria dos estudantes da República Dominicana e do México reportaram preferência por um partido, o mesmo não ocorreu no Chile, na Colômbia e no Paraguai. Tal desapego a instituições que guardam uma relação maior com a democracia, apesar de existirem a despeito dela, podem justificar em parte o fato de a maioria dos estudantes em todos os países aceitarem que ditaduras se justificam quando trazem a ordem, a segurança e a estabilidade econômica. Além disso, há certa aceitação em relação à corrupção e à desobediência legal em certas situações – sobretudo de ajuda à família. Acreditar de forma mais consistente nas instituições tem relação direta com índices maiores de educação cívica, conclui a pesquisa. Tal questão justificaria o que discutimos aqui. Mas qual o atual estado das artes no Brasil? E qual a percepção de nossos jovens sobre tal questão?

3 Educação política na agenda brasileira de educação

A Educação Política no Brasil atual pode ser considerada uma prática. De certo que não uma prática regulamentada e institucionalizada, mas sim uma prática de pesquisa e intervenção de profissionais da Educação e das Ciências Sociais². Tal constatação pode, em um primeiro momento, parecer pessimista, mas, por outro lado, se pode entender que a arena de debates sobre o assunto está formada e as políticas de intervenção estão em plena construção.

Destarte, atividades como a alhures citada, bem como outras que também tem servido como experimento e formação do campo empírico do assunto no Brasil³ trazem à tona uma questão fundamental: qual o estado das artes do assunto no país, especificamente no âmbito da educação formal? Ora, se a educação é reiteradamente afirmada como um dos fundamentos da cidadania e da participação política pautada pela ética e pela responsabilidade, é justo que nos preocupemos em pensar a questão de um ângulo histórico – sobretudo quando o assunto é compreender a consolidação da democracia no Brasil ao longo dos últimos 30 anos. Nesse sentido, cabe a quem esteja desenvolvendo ações de formação ou educação política voltar-se à relação da educação formal com o temário típico centrado em questões de política.

Antes mesmo que voltemos nossa argumentação para os elementos que conformam o desenvolvimento histórico da abordagem de assuntos da política no currículo escolar brasileiro

² Duas recentes iniciativas editoriais relatam casos, experiências e intervenções pedagógicas em Educação Política. Trata-se do *Cadernos Adenauer*, ano XI, v. 3, de agosto de 2010, e *Revista E-Legis*, n. 7, de 2011.

³ Referimo-nos ao contexto do mesmo projeto apresentado no segundo tópico do presente ensaio.

cabe uma reflexão que julgamos primordial ao tratamento do problema. Pode o Estado ocupar-se da questão de modo a garantir que o tratamento do tema ocorra formalmente sem o viés de uma ideologia oficial? Isto é, seria possível fazer o conteúdo sobre política ser tratado de forma mais ampla que não só aquela que remeta ao quadro de valores vigentes no que diz respeito a normas jurídicas, funcionamento do Estado, símbolos e instituições?⁴

Atualmente não há regulamentação específica voltada ao assunto. Desde 1996, as normas da educação brasileira estão registradas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012) e, não obstante haja nela algumas passagens que fazem referência geral às questões de ética e formação cidadã, não há nada que diretamente institua o espaço da Educação Política no currículo escolar formal⁵. Adiante, em 1998, os Parâmetros Curriculares Nacionais - PCNs (BRASIL, 1997a) estabeleceram orientações técnicas para a organização do currículo escolar. Uma de suas orientações – coligidas em um volume denominado Temas Transversais, isto é, temas que devem estar presentes no currículo formal por meio de relações transversais ao cânone disciplinar de língua portuguesa, história, geografia, ciências e matemática, mas não em disciplinas específicas – deve dar conta da abordagem sobre Ética, Meio Ambiente, Pluralidade Cultural, Saúde, Orientação Sexual, Trabalho e Consumo. Note-se que quase todos os temas são eixos básicos para uma “cartilha” da cidadania. Por outro lado, pode-se argumentar que o PCN, nesse quesito, optou por não englobar sob um título os temas típicos sobre organização do Estado, eleições, partidos, participação, legislação etc. Há, no entanto, referência clara de como o tema da política poderá ser abordado:

um outro objetivo [do ensino de política] é ampliar a concepção de política, entendida como algo também presente no cotidiano, e permitir uma reflexão sobre as relações de poder, que estruturam o contexto social brasileiro atual. Ampliar a noção de política, enquanto um processo de tomada de decisões sobre os problemas sociais que afetam a coletividade permite ao aluno, por um lado, perceber como o poder se evidencia também nas relações sociais cotidianas e nos vários grupos sociais com os quais ele próprio se depara: a escola, a família, a fábrica etc. E, por outro, dimensionar o erro de assumir uma postura que negue a política enquanto uma prática socialmente válida, uma vez que no discurso do senso comum ela é vista apenas como mera enganação. Até mesmo porque negar a política seria contrariar a lógica da cidadania, que supõe a participação nos diversos espaços da sociedade. Neste aspecto, as Ciências Sociais contribuem para uma reflexão que tenta identificar práticas políticas mais éticas, muito embora o contexto brasileiro seja profundamente marcado por práticas paternalistas, clientelísticas, fisiológicas etc. (MEC, 1997, p. 41).

De fato, há, portanto, uma definição clara do parâmetro de abordagem do assunto. Diferentemente do que se costuma afirmar, o tema está de algum modo contemplado na elaboração do currículo nacional, mas lembremos que isto deve estar inter-relacionado à composição ementária de outras disciplinas como, por exemplo, História ou Geografia.

⁴ Em sentido mais amplo, há considerações sobre a relação Estado e educação em Nagle (2009, p. 298-316).

⁵ Boa reflexão sobre o assunto está em Rocha e Vieira (2011).

Mais recentemente, em 2008, as leis 11.684 e 11.769 incluíram formalmente e em caráter obrigatório as disciplinas de Filosofia e Sociologia no Ensino Médio e estas são, sem dúvida, relevantes espaços formais para se cumprir os termos dos temas transversais do PCN e, porque não dizer, da Formação Política, independentemente de assim estar denominada ou não.

Pelos argumentos e disposições legais até aqui apresentados fica nítido que se pode de fato realizar formação política no Brasil no espaço da educação formal sem que se faça um plano orbitado por um nicho disciplinar específico e mais ainda, respondendo a uma de nossas questões, sem que se faça referência a certa ideologia oficial que coloque as questões nacionais à frente de reflexões mais amplas, compromissadas com o escopo específico da reflexão livre como ferramenta para a cidadania e para a democracia. Note-se mesmo que o texto do PCN tende a valorizar muito mais a desconstrução dos mitos e do senso comum e assume que o contexto brasileiro de fundo paternalista, clientelista e fisiologista requer a reflexão sobre práticas políticas mais éticas.

Neste ponto, tendemos a pensar que a preocupação na definição da abordagem do tema no PCN de forma um tanto quanto genérica – isto é, sem definir claramente os temas a compor um currículo e como, de fato, inter-relacionar o tema da política com as disciplinas formais, no entanto mais preocupada com uma forma que seja desmistificadora da política – tem, como veremos, motivações históricas.

Ora, cumpre-se notar que os fundamentos positivistas da República brasileira inaugurada sob a égide de um golpe militar em 1889 – porque o golpe de 1964 não foi de fato o primeiro de matiz militar no Brasil – não fizeram valer os seus lemas apenas na “ordem e progresso” do pavilhão brasileiro. Não obstante a educação no Brasil ter sido quase sempre – até meados do século XX, de certo que com menor inflexão nos últimos quatro decênios – tarefa da Igreja, quando da ingerência direta do Estado republicano, não tardou a instituição da “Instrução Moral e Cívica”, que se tornou disciplina obrigatória no primeiro ano do ensino secundário, a partir de 1925 (RESENDE, 2010). A medida implantada no governo de Arthur Bernardes não guardava nenhuma afinidade com uma educação voltada à reflexão dos problemas nacionais, tampouco à cidadania e à liberdade civil. Uma vez que a defesa da disciplina era apenas de noções positivas sobre os deveres do cidadão – a pátria, a família e heróis nacionais – pode-se constatar que o fundamento pedagógico da iniciativa estava voltado ao velho lema positivista comteano do “amor por princípio, a ordem por base e o progresso por fim”. A noção de liberdade vinha atrelada ao dever e ao reconhecimento do país aos seus mitos e sentidos da I República. A agenda da “educação política” era a agenda do Estado e seus fundamentos serviriam de reforço à ideia de autoridade, efemérides republicanas e ordem moral.

A Instrução Moral e Cívica permanecera no currículo da educação básica nacional até os primeiros anos do governo provisório de Getúlio Vargas. As reformas de seus ministros – primeiro, Francisco Campos e depois, no Estado Novo, Gustavo Capanema, um pouco por força dos ímpetus modernizadores e outro tanto por força de varrer da história as iniciativas da assim chamada República Velha – afastaram a disciplina das sucessivas reformas educacionais. A construção de valores cívicos e a valorização das questões nacionais foram, na era de Vargas, atribuições das disciplinas regulares de História e Geografia. A novidade, talvez, na formação de

um tal “espírito nacional” virá muito mais por uma educação cotidiana do rádio aos estádios de futebol. O Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) assumira as vezes de uma educação política ufanista temperada com ingredientes da cultura popular – mais fluida, talvez; menos positivista, nem tanto.

O assunto de um campo disciplinar específico para o tratamento de questões da política voltou à baila quando da instauração do novo período autoritário iniciado com o golpe militar de 1964. Data de 1969 a regulamentação da disciplina de Educação Moral e Cívica, que até 1985, sob os títulos de Organização Social, Política Brasileira e Estudos dos Problemas Brasileiros, abordou nos diversos níveis de ensino questões históricas e práticas que julgavam ser de plena importância para a construção do desenvolvimento, a formação cívica e moral do cidadão (guarde-se aqui uma impressão sobre uma certa visão dos coevos àquele período: de que se o brasileiro precisava de “Educação Moral e Cívica” é porque faltavam aos brasileiros, segundo o olhar dos governantes militares, civismo e moralidade, e o Estado descendentemente deveria cuidar para que o cidadão fosse formado nesses sentidos sob a égide e proteção do governo, neste caso, militar) e a formação de uma cultura contrária às novas ideologias do tempo, banindo-se assim de corações e mentes, desde a infância, o “fantasma” do comunismo.

Assim, os valores do trabalho, da família, da comunidade, da religião, dos símbolos, datas comemorativas e heróis nacionais eram o eixo central dos assuntos abordados. Aos moldes do velho positivismo e da noção da autoridade como o único instrumento para a criação da democracia, os militares empreenderam o maior plano articulado de formação política já realizado no Brasil. As políticas educacionais elaboradas pela Comissão Nacional de Moral e Civismo darão o tom da formação política até a recente redemocratização na segunda metade da década de 1980.

Os dois momentos em que se oficializou uma política educacional voltada ao que chamamos Educação ou Formação Política foram momentos autoritários, marcados pelo comando oligárquico – no caso da I República – e pelo comando técnico-autoritário do regime militar. Não é de se estranhar, portanto, que sob o novo paradigma constitucional de 1988 e sob a lógica da democracia, que completa 30 anos, a questão se torne delicada e acabe fundamentada no generalismo dos Parâmetros Curriculares Nacionais de 1998. Evidencia-se que na “rejeição indiscriminada ao passado” (SOUZA; LAMOUNIER, 1990) a pauta da Educação Cívica – ou, em nosso caso, Educação Política – esvaiu-se na confusa e inflacionada agenda da redemocratização. Não que o tema seja de somenos, mas ele é por natureza política democraticamente complexo ao estar sempre relacionado com a ideia de que é pontualmente plano de regimes autoritários. Assim, parece ter sido feita uma escolha – e não estamos dizendo que consciente – de não realizar um planejamento do assunto para não se assumir uma postura autoritária ou positivista. Como em muitas outras das pautas da redemocratização houve certas coisas que era melhor não discutir e findar para que não se dissessem que algo qualquer do regime militar estava sendo requeitado.

Ora, historicamente, a questão da Educação Política no Brasil está vinculada à ideia de transmissão formal da ideologia oficial e não às reflexões voltadas à ética, à responsabilidade, à liberdade e à democracia. Assim, ao invés de rever os conteúdos, foi melhor eliminar a forma.

Refundar nos parece necessário em momentos de mudança, mas tendemos a achar que ao rejeitar de maneira indiscriminada os planos anteriores, incorremos na generalização absoluta e, portanto, na ausência completa de disposições regulares sobre esse aspecto do ensino. Nesse instante histórico em que a democracia completa 30 anos no país, ou ao menos essa fase democrática, nos vemos desamparados de um dos pilares essenciais do que compreendemos pelo termo.

De certo ponto de vista, o único permitido segundo o paradigma formal da legislação de educação atual, a pergunta que se coloca então é nova: o que devemos ensinar nas recentemente implantadas disciplinas de Filosofia e Sociologia? Não é simples responder à questão, mas tendemos a propor que os princípios de solidariedade de Durkheim e os fundamentos da República de Platão, se reproduzidos ao pé da letra como aprendemos nas universidades, muito pouco ou nada poderão contribuir para a reflexão sobre os problemas típicos da vida real de milhões de adolescentes brasileiros.

De outro lado, fora do ambiente escolar formal, a realidade do que podemos observar nas ações de educação política, como palestras e cursos específicos oferecidos por agentes externos ou nas Escolas Legislativas ou em espaços como associações e entidades do terceiro setor, é que muitas vezes vêm ambientadas em uma atitude quase iluminista ao se colocarem como inexoravelmente fundamentais para a realização de uma sociedade mais democrática e menos desigual. Mesmo os autores deste artigo, que nos últimos anos realizaram centenas de atividades públicas de formação política em escolas, associações e escolas do legislativo, tendem a se perguntar como se deve cumprir o objetivo de tais atividades – como se deve abordar a “promessa não cumprida da democracia” de Bobbio. Para além do compromisso de cumprir com a participação efetiva na educação, é preciso que se vigie a tarefa no sentido de não a positivar como a única verdadeiramente necessária à formação dos cidadãos. Em nada se cumpre transmitir como funcionam as eleições no Brasil se esses jovens não receberem efetivamente a educação que lhes propiciará condições reais de ingressarem no mercado de trabalho com dignidade. Daí que se cumpre não reavaliar constantemente a Educação Política se áreas do saber como, por exemplo, Matemática e Língua Portuguesa não estiverem com qualidade suficiente para formar cidadãos que saibam calcular, ler e escrever – condições mais que fundamentais para o ingresso no ensino superior de qualidade e no mercado de trabalho⁶.

Assim, fugir de uma atitude chamada aqui, grosso modo, de iluminista na realização dessas atividades é comprometer-se, sobretudo, com o caráter específico do assunto que deve estar atrelado aos saberes que permitirão, de fato, a construção de um cidadão ativo. Desse modo, embora os regulamentos atuais errem ao rejeitar de todo o passado, parecem acertar ao não centralizar o que deveras não deve ser centralizado. Isso pesaria contra os objetivos principais da educação política que é contribuir para o avanço da democracia. Apesar disso, os índices atuais da educação colocam problemas de monta à reflexão e a Educação Política deve ser por excelência a condutora de reflexões para a participação frente aos problemas que

⁶ A despeito disso, muitos processos seletivos para o ingresso no Ensino Superior no País têm baseado questões e também o mote das redações em temas de ética, cidadania e política. Por exemplo, em janeiro de 2012, a redação da FUVEST, o maior vestibular do País, tratava da questão da participação política. Ainda, é cada vez mais comum encontrar o tema da Cidadania e da Ética no currículo de cursos profissionalizantes e nos programas de formação do tipo Jovem Aprendiz.

rondam a atualidade da educação no Brasil.

O que se faz de suma importância e caberá a nossa breve reflexão ulterior é utilizar as ações de Educação Política para também compreender o que querem os jovens da política. Afastamo-nos de todo, assim, da ideia de que cursos de formação política “salvarão” os futuros cidadãos dos percalços das desigualdades no país e fomentamos o espaço do curso de formação política como um espaço de uma dupla reflexão: o que devemos constantemente repensar nas dinâmicas das aulas e nos conteúdos – para não incorrerem em atitude positivista *a la* Instrução Moral e Cívica – e o que querem e quais são as opiniões dos jovens brasileiros acerca da política. Assim, não incorremos no que chamamos atitude iluminista, que é aquela que crê que com formação política resolveremos os problemas da cultura política de nossos jovens e conseqüentemente os da democracia brasileira. Longe de uma pura defesa de nosso espaço de atuação, tendemos a propor que a Educação Política no Brasil está em plena construção e precisa ser submetida à reflexão constante no tecer e destecer de suas ações, atuando sobre os vácuos legais dos nossos planos curriculares e consolidando democraticamente – isso significa dizer do modo que os jovens a desejam e não como queremos que ela seja – o seu espaço e lugar no âmbito da educação formal.

Nesse sentido, diligentemente para com nossas próprias ações, o tópico seguinte objetiva uma reflexão sobre a cultura política de adolescentes participantes de cursos de Educação Política realizados em período recente, com o intuito de compreender o que efetivamente os jovens sentem em relação à política.

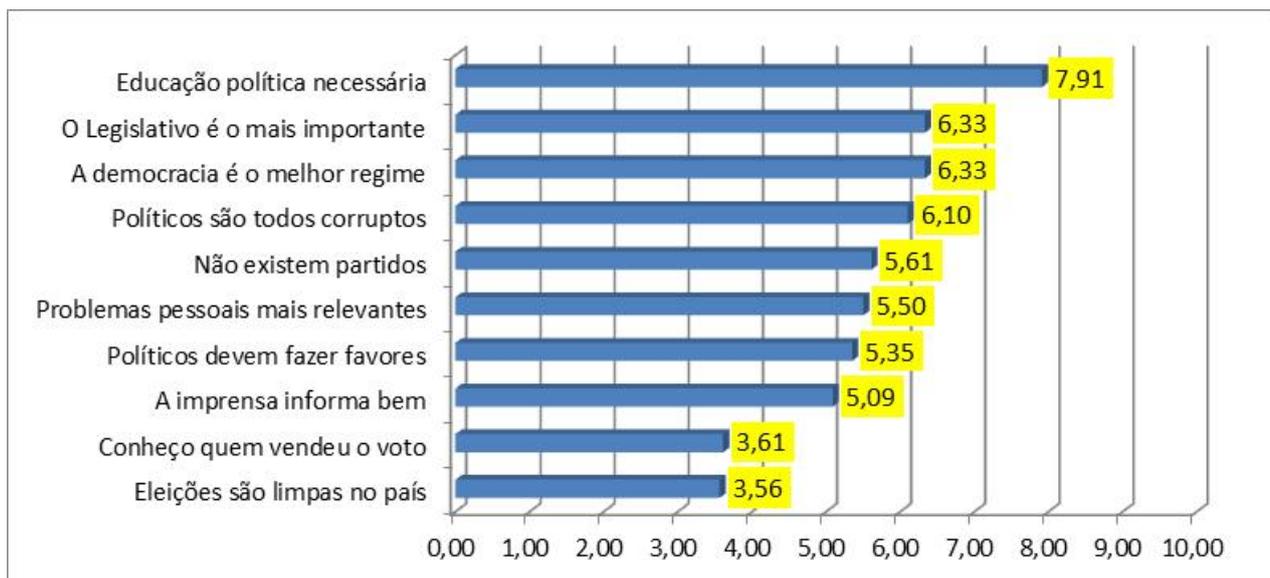
4 Cultura política com base em um conjunto de estudantes paulistas

Com base no que vimos até aqui, parece útil observarmos dados de ações de educação política realizadas em escolas paulistas, permitindo uma reflexão mais acurada acerca do desafio de o Brasil consolidar a lógica da educação política ou da demanda associada a ela na visão dos jovens. Não se trata de observar aqui o resultado de uma política pública amplamente disseminada, mas sim de compreender uma ação realizada por organizações do terceiro setor e órgãos públicos estaduais em São Paulo visando a perceber o pensamento de um conjunto de jovens sobre o desafio da educação política como pilar de fortalecimento de nossa democracia. A iniciativa formou vinte turmas de líderes comunitários entre 2009 e 2010 em aulas de um curso chamado Iniciação Política, ofertado em três encontros e com um total de 12 horas-aula – mais informações em Soares et al. (2010), em Dantas (2010) e em Dantas e Caruso (2011).

A partir de 2011 o público alvo mudou, sendo atendidos estudantes de ensino médio de escolas públicas localizadas próximas a um equipamento da Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo chamado de Centro de Integração da Cidadania (CIC). Localizados em bairros com altíssima vulnerabilidade social, em 2011 dez turmas formaram 833 jovens. Qual a percepção desse público sobre nossa temática?

Antes do início da atividade, os participantes eram convidados a preencher questionários, bem como na saída. Para os efeitos do que discutimos aqui, o Gráfico 1 registra um indicador de interesse:

Gráfico 1: Distribuição de graus de concordância por parte dos alunos com sentenças apresentadas no formulário inicial em escala de 0 a 10 pontos



Fonte: Elaboração própria.

No Gráfico 1 é possível notar o grau de concordância com algumas sentenças, variando de zero a dez. Parece haver uma aceitação associada à educação política nas escolas. O mesmo não podemos ver, de forma tão expressiva, em questões ligadas à importância do Legislativo e à relevância da Democracia. Ademais, mais da metade dos estudantes tendem a concordar com a inexistência de partidos – reforçando o caráter pessoal de nossa política –; com a necessidade de a classe política realizar favores para os cidadãos; com o fato de os problemas pessoais serem maiores que os coletivos; e com o fato de a imprensa não informar tão bem, ao menos aos olhos dos entrevistados. Por fim, preocupa o fato de as eleições não serem vistas como um processo limpo, idôneo, o que faz dessa sentença aquela que conta com o menor índice de concordância. Nesse sentido é possível notar o impacto da falta de formação política entre nossos jovens e a capacidade de deslegitimar pontos cruciais da democracia.

A despeito da relevância de tais resultados, seria possível dividir os alunos em características gerais e tentar entender o que pensam sobre política e quais variáveis explicariam um maior ou menor apego às questões políticas democráticas. Para tanto, compusemos um indicador de envolvimento dos jovens participantes com a política, chamado aqui de Índice de Envolvimento Político (IEP). Ele é composto por dez variáveis e foi totalmente medido com base no questionário de entrada do curso. As variáveis seguem abaixo:

1. Realiza trabalho voluntário;
2. Utiliza três ou mais fontes para se informar;
3. Tem um partido com o qual simpatiza ou é filiado;
4. Não sentiu que chegou ao curso por obrigação;
5. Entende que a educação política deve estar presente nas escolas;

6. É contrário à execução de favores por parte do político aos eleitores;
7. Entende que a democracia é o mais importante dos regimes;
8. Não se sentiu obrigado a ir ao curso pelos professores;
9. Entende que o Legislativo é o mais essencial dos poderes;
10. Não entende que seus problemas pessoais estejam acima das questões públicas.

Cada resposta positiva às variáveis acima rendia ao aluno um ponto. Portanto, cada respondente poderia somar entre 0 e 10 pontos no indicador. A distribuição dos totais possíveis se encontra na Tabela 1.

Tabela 1: Distribuição percentual dos alunos segundo pontuação no IEP

Pontos	Percentual de distribuição
0	0,00
1	0,00
2	1,91
3	7,35
4	20,88
5	27,06
6	23,38
7	13,97
8	5,15
9	0,15
10	0,15
TOTAL	100,00

Fonte:Elaboração própria.

As posições extremas contaram com pontuações mínimas. As quatro posições centrais (4 a 7 pontos) somam 85,29% dos alunos. Para efeito das análises, as respostas serão divididas em cinco grupos que receberam rótulos de conceitos associados à situação verificada: 0 a 2 pontos chamamos de péssimo e concentra 1,9% dos participantes; 3 a 4 pontos, de ruim, e tem 28,2% do total; 5 pontos é regular e possui 27,1%; 6 a 7 pontos é bom e reúne 37,4% e; 8 a 10 é ótimo e atinge 5,4%.

Com base nesses resultados, três variáveis foram utilizadas com o objetivo de compreender se de alguma forma são capazes de mostrar diferenças nas características dos alunos que compõem cada um dos cinco grupos de análise. As avaliações foram feitas isoladamente:

- a. **Idade:** o grupo era composto por alunos entre 13 e 18 anos, e sua média de idade era de 15,7 anos. Interessante notar que a idade varia conforme os grupos, da seguinte forma: quanto maior o IEP maior a média de idade. Assim, no grupo denominado ótimo, a média de idade dos alunos é de 16,8 anos, caindo para 15,9 anos no grupo bom, 15,6 no regular, 15,2 no ruim e 15,4 no péssimo. Apesar dessa quebra na lógica decrescente nos últimos dois grupos, os resultados reforçam a ideia de que a política tende a se tornar assunto interessante na medida

em que os jovens amadurecem. Tal constatação pode auxiliar na definição do exato momento de ensinar tal conteúdo na escola – ver Dantas e Caruso (2011) –, e no ensino médio, e quem sabe em suas séries mais avançadas seja o momento ideal. O desafio aqui seria compreender qual o nível desse amadurecimento e se ele tem alguma relação com o amadurecimento da própria lógica democrática no país.

b. **Gênero:** o grupo era composto por 58,7% de mulheres, e essa variável também pode ser utilizada para explicar as alternâncias no IEP. Quanto maior o indicador de envolvimento político, mais marcante a presença feminina. No grupo ótimo, elas são 67,5%, enquanto no bom representam 62,6%, no regular 58,2%, no ruim 53,2% e no péssimo 53,8%. Tal resultado pode servir de alento aos desafios de o país buscar um envolvimento maior das mulheres nos canais formais de participação eleitoral, bem como podem sugerir um amadurecimento maior do público feminino.

c. **Obtenção de título com menos de 18 anos entre aqueles que têm mais de 16 anos:** uma forma de verificar se o interesse dos jovens pela política e pelas eleições é maior pode estar relacionada ao seu interesse em tirar o título de eleitor entre 16 e 17 anos, quando não é obrigado a fazê-lo. O grupo era composto por 62,6% de jovens com idade legal para a obtenção do documento, e 31,4% afirmaram tê-lo tirado com 16 ou 17 anos. No grupo ótimo, esse percentual sobe para 55,6%, o que representa que o interesse do jovem envolvido se converte em uma atitude ativa diante do processo eleitoral. No grupo bom, o indicador cai para 34,3%, no regular para 29,5%, no ruim para 20,2% e no péssimo para 12,5%, reforçando os argumentos.

Seguindo na análise, é interessante notar como o IEP varia quando analisamos os resultados do posicionamento dos participantes diante de parte do conjunto de dez sentenças com as quais podiam ou não concordar (totalmente ou parcialmente) apresentadas no Gráfico 1. Quatro delas merecem atenção, lembrando que cinco são utilizadas para a composição do indicador e, portanto, não serão consideradas. A sentença que questionava sobre o conhecimento de pessoa próxima que vendeu o voto não apontou resultado consistente. As outras quatro sentenças serão analisadas de forma separada.

d. **Todos os políticos são corruptos:** nesse caso, a média de todas as respostas ficou em 67,8% de concordância, o que significa que os jovens tendem a aceitar a afirmação. O IEP aqui varia de forma interessante: quanto maior o envolvimento político dos jovens, maior a descrença na sentença. Ou seja, quanto mais se aproxima da política mais o estudante entende que consegue perceber que nem todos os políticos são corruptos. No grupo ótimo, a média ficou em 60,7% pontos, e no grupo bom em 65,3%. Nos demais ela ficou acima da média: 69,8% no regular, 70,3% no ruim e 75,3% no péssimo. Tal resultado arrefece um pouco o comportamento de parcelas expressivas da classe política que parecem contrárias à educação política nas escolas. Quanto mais politizado o jovem, maior sua crença de que existem bons agentes nos partidos. Ou seja: maior a legitimidade da política e dos representantes eleitos via democracia.

- e. **Na política não existem partidos, apenas pessoas:** a média global dessa sentença foi de 63,8%. E mais uma vez o IEP segue uma lógica linear de variação. Quanto maior seu resultado, menos as pessoas tendem a concordar com a afirmação. Assim, parece possível afirmar que um maior envolvimento político entre os jovens torna os mesmos capazes de verificar que os partidos têm entre si diferenças que não se apresentam à sociedade apenas como reflexo de projetos individuais de seus membros ou diferenças pessoais entre eles. No grupo ótimo a média de concordância com a sentença cai para 56,5% e no bom para 62,0%. Nos demais, novamente os resultados estão acima da média: 64% no regular, 66,5% no ruim e 84,2% no péssimo. Tal resultado reforça a necessidade de a educação política fazer parte das realidades escolares, reforçando princípios da democracia e fazendo com que as ideologias e posições dos partidos sejam reforçadas e, conseqüentemente, cobradas pela sociedade.
- f. **Eleições são idôneas no Brasil:** a média geral de concordância é preocupante: 46,5%. E ela não é capaz de explicar as variações do IEP. As oscilações não guardam qualquer lógica aparente, parecendo que entre alunos envolvidos e alunos distantes o processo formal de escolha de representantes não goza de credibilidade. Tal resultado desafia pesquisa de 2010 do TSE que mostrava um alto grau de confiança da sociedade na Justiça Eleitoral e no processo como um todo. Aos olhos, pelo menos da juventude, as eleições carecem de credibilidade. E, nesse caso, um IEP maior pode ser indicativo de sentimento crítico mais acentuado enquanto o IEP menor pode ser resultado de afastamento.
- g. **A imprensa cumpre seu papel de informar bem a sociedade:** a média dessa sentença foi de 59,0% pontos. E novamente ela não pode ser utilizada para compreendermos o IEP. As duas posições extremas e a central registram médias próximas: 60,0% para o grupo ótimo e 62,5% para o regular e péssimo. Os grupos Ruim e Bom apontaram 57,5% cada um.

5 Conclusão

Os dados analisados até aqui demonstram que a cultura política do jovem deve constituir a principal preocupação dos cursos de Formação Política, bem como são capazes de trazer pontos relevantes para a compreensão dos desafios acerca do futuro dos 30 anos de nossa democracia, sobretudo no que diz respeito à “promessa não cumprida” destacada por Norberto Bobbio. Registra-se que entendemos por cultura política a ideia mais ou menos consolidada que o indivíduo tem acerca das instituições e dos atores políticos no país. Os índices que contextualizamos demonstram que o jovem pesquisado no mínimo desconfia das instituições e dos atores políticos tais como eles se apresentam e colocam em xeque os processos pelos quais os representantes são escolhidos. Considerando que as respostas são obtidas em questionários aplicados antes da realização de um curso que teve por objetivo desconstruir ideias gerais e de senso comum como, por exemplo, “todos os políticos são corruptos”, “as eleições não são realizadas como deveriam”, “os políticos só agem em causa própria”, denotamos que a atividade pode auxiliar na construção de valores relevantes para o que poderíamos chamar de uma consciência mais democrática.

Ao que parece, o desafio da Educação Política no Brasil não é pequeno e na sua formatação deverá ser prevista uma dupla tarefa: construir o seu momento sem incorrer no lugar histórico das educações para a cidadania no Brasil, propiciando a reflexão sobre os valores vigentes e o significado e o sentido da democracia; e desconstruir o passado mantenedor de uma cultura política rarefeita e distante do sentido do público. Assim, antes de rejeitar indiscriminadamente o passado e/ou propor o lugar da Educação Política no Brasil cabe a quem a realiza reconhecer o fardo do passado para então desconstruí-lo, realizando sincronicamente a tarefa do presente que é a de construir valores de confiança nas instituições e nos atores políticos com vistas à consolidação de um futuro mais público e menos desigual, mais democrático e mais vigilante ao compreender as razões históricas de nossa desconfiança em relação a tudo que se adjetiva com política.

Referências

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

BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros curriculares nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais*. Brasília: MEC/SEF, 1997a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2012.

_____. Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros curriculares nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais*. Brasília: MEC/SEF, 1997b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro081.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *LDB: Lei de diretrizes e bases da educação nacional: Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/19339>>. Acesso em: 15 set. 2012.

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

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

DANTAS, Humberto; ALMEIDA, Rodrigo Estramunho de. Como a juventude se relaciona com a democracia: compreensões com base em pesquisas. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, ano XVI, v. 1, 2015.

_____. *Educación política como pilar de la democracia y la realidad brasileña*. Bogotá: VII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, 2013.

DANTAS, Humberto et al. Educação política em parceria: quando princípios se tornam ações. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, ano XI, v. 3, p. 155-170, 2010.

- MARTINS JÚNIOR, José Paulo; DANTAS, Humberto. O Índice de Participação e a importância da educação. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. X, n. 2, p. 268-287, out. 2004.
- MARSHAL, Thomas Humprey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MEC. Ministério da Educação. *Parâmetros curriculares nacionais: Ensino Médio. Ciências Humanas e suas Tecnologias*, Brasília: MEC, 1997. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2012.
- NAGLE, Jorge. *Educação e sociedade na Primeira República*. São Paulo: Edusp, 2009.
- PEDREIRA, Beatriz. Sonhos da juventude brasileira: a política além do voto. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, ano XVI, v. 1, 2015.
- SOARES, Aline et al. Educação política em parceria: quando princípios se tornam ações. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, ano XI, v. 3, p. 155-170, 2010.
- SOUZA, Amaury de; LAMOUNIER, Bolívar. A feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira. In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Editora Sumaré, 1990.
- RESENDE, João Francisco. Educação escolar, hábitos e atitudes políticas: considerações sobre a experiência brasileira. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, ano 11, v. 3, p. 37-54, 2010.
- ROCHA, Marta Mendes da; VIEIRA, Renata dos Santos. O legislativo vai à escola: as instituições políticas e o poder legislativo no âmbito da educação regular. *E-Legis*, Brasília, n.7, p. 94-114, 2º semestre, 2011. Disponível em: <<http://elegisbr.com/cefor/index.php/e-legis/issue/view/12>>. Acesso em: 10 set. 2012.

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NO BRASIL

MECHANISMS OF DIRECT DEMOCRACY IN BRAZIL

Pedro Capra Vieira[†]

Resumo: O objetivo deste trabalho é discutir a agenda de pesquisa sobre os mecanismos de democracia direta existentes na constituição brasileira. Para tal, será apresentada antes uma revisão histórica sobre como se iniciou a discussão sobre a participação popular direta no Brasil. Além disso, apresentam-se os casos em que os MDD foram utilizados. Por fim, são apresentados questionamentos sobre o potencial dos mecanismos de democracia direta no Brasil e os problemas do desenho institucional vigente no país.

Palavras-chave: Brasil. Mecanismos de democracia direta. Participação popular. Desenho institucional.

Abstract: The main goal of this paper is to present a research agenda on the Mechanisms of Direct Democracy allowed on the Brazilian Constitution. First, a historical review is presented of how the debate on direct popular participation started in Brazil. Furthermore, it presents cases where Mechanisms of Direct Democracy were used since its introduction in 1988. Finally, questions on the potential of the mechanisms in Brazil are presented with a critical perspective on the institutional design existing in the country.

Keywords: Brazil. Mechanisms of direct democracy. Popular participation. Institutional design.

1 Introdução

O Brasil foi o 1º país da América do Sul a implementar Mecanismos de Democracia Direta (MDD) na sua constituição nacional (1988) a partir da chamada 3ª onda de democratização (HUNTINGTON, 1994). O Uruguai, exceção na região, já previa e utilizava MDD desde o referendo que aprovou a constituição de 1917 e não os excluiu no período ditatorial. A Argentina, que também se redemocratizou no mesmo período que o Brasil, não inseriu MDD na revisão constitucional realizada em 1994.

Não há no Brasil uma agenda de pesquisa sobre MDD. A baixa incidência de consultas populares ajuda a compreender a falta de interesse acadêmico pelo tema. Contudo, um olhar

[†] Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

um pouco mais atento mostra que o tema oferece material interessante para compreender a democracia brasileira. É o caso da pesquisa de Coelho (2014) sobre as proposições legislativas apresentadas pela sociedade civil pós-1988. De acordo com a Câmara Legislativa Federal, 8 propostas de lei conseguiram todos os requisitos para serem analisadas e se transformaram em lei.

Diante desse cenário surge a pergunta: como explicar a baixa utilização de consultas populares como forma de participação popular no processo decisório após a constituição de 1988? Para responder a essa questão, analisaremos em primeiro lugar o desenho institucional existente no país, um modelo de cima para baixo, no qual não há garantias de que mesmo atingindo o número de assinaturas necessário um projeto apresentado pela sociedade se torne uma consulta popular. Essa prerrogativa é do poder executivo e legislativo. Além disso, as dificuldades para atingir os requisitos exigidos para que o projeto de iniciativa popular chegue a ser analisado pelo congresso também devem ser analisadas.

2 Estudos realizados

O estudo de mecanismos de democracia direta no Brasil ou ao menos trabalhos que dentre outros temas tratam do assunto ganham destaque entre os anos de 1985 e 1990. Nesse momento, a partir do fim do regime militar, a busca por um processo de democratização passa a discutir possibilidades com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, um caldeirão com diversas propostas, algumas vindas da sociedade civil em função da abertura à participação cidadã.

O foco desses estudos era o debate sobre o conceito de democracia direta. Para isso, decompunham os mecanismos, referendo, plebiscito e iniciativa popular, explicando suas funções num sistema representativo. Além disso, apresentavam o debate feito em outras partes do mundo sobre os problemas e as vantagens da introdução de MDD.

Dois estudos que representam essa linha, o de Argelina Cheibub e Marcus Figueiredo (*O Plebiscito e as Formas de Governo*, 1993), buscam ir um pouco além ao analisar o período parlamentarista no Brasil, como uma breve descrição de uma monarquia parlamentarista e de uma república presidencialista. Tem claramente como proposta fomentar o debate sobre a forma e o sistema de governo que foi tema de referendo no Brasil em 1993. José Álvaro Moisés (*Cidadania e Participação*, 1990) detalha os mecanismos vigentes no Brasil pós-Constituição de 1988 e suas relações com o sistema representativo.

Um terceiro estudo do mesmo período, de M. Benevides (*A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*, 1991), avança no debate, discutindo o desenho institucional para permitir melhor uso de mecanismos de democracia direta, debatendo questões como o uso de cima para baixo de referendos, pensando, a partir de debates prévios na Europa, se bloquear a participação de poderes constituídos seria uma forma de evitar o uso em prol de interesses próprios de um grupo em detrimento da sociedade. A autora vai mais adiante ao problematizar (BENEVIDES, 1991; 1994) a possibilidade de aperfeiçoamento dos direitos políticos do cidadão

pela implementação de mecanismos de democracia direta, assim como a educação política do povo como causa e consequência para avanços da democracia e da cidadania (JACOBI, 2000).

Para mostrar isso, a autora mostra que as “elites dependem, para manutenção de seus privilégios, do reconhecimento da hierarquia entre superiores e inferiores” e por isso “a cidadania, por implicar a ideia de igualdade, torna-se indesejável”. Assim, aposta-se no potencial dos mecanismos de democracia direta, que ao proporcionarem maior participação popular em assuntos públicos, resultariam numa cidadania ativa.

Alguns outros estudos foram realizados, analisando pontualmente casos de consulta popular. É o caso do Democracia e Referendo no Brasil (INÁCIO; NOVAIS; ANASTASIA, 2006), que detalha o referendo das armas, do artigo “O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963” (BENEVIDES, 1993), a respeito do plebiscito sobre a forma e o sistema de governo no Brasil, e da dissertação de mestrado intitulada “O Plebiscito de 6 de janeiro de 1963: inflexão de forças na crise orgânica dos anos sessenta”, de Demian Bezerra de Melo (2009), que analisa o plebiscito sobre a forma e o sistema de governo no Brasil ocorrido em 1963.

3 Apresentação Brasil

Os mecanismos de democracia direta no Brasil foram introduzidos, da maneira que são nos dias de hoje, pela constituição de 1988. No processo constituinte a participação popular foi objeto de debates desde a sua convocação, o que resultou numa constituinte aberta a propostas da sociedade civil, as chamadas emendas populares. Ao final dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, referendo, plebiscito e iniciativa legislativa eram os mecanismos de democracia direta à disposição da sociedade brasileira.

Entender a introdução desses mecanismos no Brasil requer observar a atuação de outros atores, como por exemplo a atuação da igreja católica, partidos políticos e movimentos sociais. No período de transição para democracia, após 31 anos de ditadura militar, o acúmulo de debate desses movimentos foi muito importante, uma vez que o sistema bipartidário que vigorou durante o regime militar impediu que outros partidos políticos atuassem. Dessa maneira, buscaremos apresentar como a atuação desses grupos contribuiu para a discussão sobre formas de participação popular direta.

Como origem do debate apresentam-se primeiro as discussões organizadas no seio da igreja católica através das comunidades eclesiais de base em 1968 e o surgimento da teologia da libertação. Além disso, buscaremos compreender a aproximação do MDB com setores do clero e a discussão pela redemocratização do país, assim como a atuação de grupos ligados à Confederação Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB), como por exemplo a Comissão Pastoral da Terra. Esse período deverá ser observado tendo como pano de fundo as diretrizes discutidas e apresentadas pela igreja católica a partir do 1º Conselho Episcopal Latinoamericano – CELAM –, ocorrido na cidade de Medellín, Colômbia, em 1968, no qual ordens religiosas passam a apresentar a ampliação da participação popular direta como forma de reduzir as desigualdades sociopolíticas na região.

Depois, partiremos para a segunda parte da análise, a dizer, o fortalecimento do único partido político de oposição no regime de exceção que foi a ditadura brasileira, o MDB, que

nas eleições de 1974 sai fortalecido e com um discurso sobre a necessidade de redemocratização do país e a busca pelas bases de que redemocratização seria essa. A atuação dos movimentos sociais nesse momento ocorre de maneira intensa, talvez pela ausência de partidos políticos, o que nos leva a debater com mais profundidade a atuação da Comissão Pastoral da Terra a partir de 1975, do movimento sindical, movimento estudantil, passando pelas chamadas grandes greves de 1978, o surgimento da luta urbana por moradia em 1978. A análise desses movimentos não está desprendida do debate sobre a participação popular direta. Dessa forma buscaremos compreender de que maneira esses grupos compreendiam os mecanismos de democracia direta e como atuavam para a sua implementação.

Para finalizar o debate histórico, apresentaremos a constituinte desde a sua convocação, buscando demonstrar a atuação das entidades civis na luta pelo direito de participar diretamente no processo político decisório. Para isso, analisaremos como se tornou possível a apresentação de emendas populares, como era esse processo, além de quais propostas de introdução de mecanismos de democracia direta foram apresentadas, por quem, com que apoio e, por fim, o resultado e os mecanismos de democracia direta que existem no Brasil desde 1988.

Por fim, faremos a análise dos casos em que os mecanismos de democracia direta foram utilizados no Brasil, buscando compreender se a participação dos movimentos sociais esteve presente nas origens de iniciativas legislativas e em campanhas de referendo, assim como os resultados diretos e indiretos que tenham surgido através da utilização dos MDD.

A partir da 2ª Conferência Geral do Conselho Episcopal Latino Americano - CELAM, em Medellín, Colômbia, em 1968, a igreja católica passa a ter um posicionamento mais claro na região latino-americana, apontando a necessidade de superação das desigualdades socioeconômicas. Essa posição progressista fica evidente no Brasil principalmente em função do posicionamento frente à ditadura militar (1964-1985), em que atuou com críticas ao regime assim como para defender direitos humanos comumente violados no período.

Scott Mainwaring (2004), em sua análise sobre a Igreja Católica no Brasil, busca decifrar, entre outras coisas, a capacidade da instituição de desenvolver novos vínculos com a sociedade e com o sistema político e, para explicar isso, se baseia na afirmação de que a igreja atua sob a lógica de que as práticas sociais e identidades institucionais não se modificam porque surgem novas ideias, mas sim porque o conflito social leva a uma nova maneira de se compreender a realidade. Dessa maneira, tem-se a leitura de que a igreja católica atuou diretamente com o objetivo de intervir na situação de desigualdade socioeconômica brasileira com a crença de que o caminho para isso seria através da atuação direta da sociedade em assuntos políticos.

Contudo, a relação da instituição com as bases e outros grupos não ligados à igreja ocorre tendo como regra a hierarquia. Dessa maneira, esses grupos independentes têm pouco impacto na determinação de ações, mas havia receptividade institucional e isso permitiu que grupos independentes afetassem a estrutura da instituição. A atuação da igreja se dá, principalmente, pela rede própria formada por padres, freiras, agentes pastorais, que atuam diretamente junto às bases com o objetivo de organizá-los a partir das crenças da fé católica. No Brasil, esses grupos tiveram forte contato com os chamados leigos organizados, grupos que atuavam junto à igreja. Segundo Mainwaring (2004), a aproximação desses grupos foi um dos componentes

que permitiram uma nova visão dentro da igreja. O autor aponta que, para Leonardo Boff, essa relação afetou suas reflexões teológicas no sentido da atuação política necessária para a transformação socioeconômica.

Dessa maneira, no Brasil dos anos 60/70, influenciadas pelas propostas progressistas da 2ª CELAM, na qual se nota a ascensão dos movimentos sociais dentro da instituição através da atuação em parceria com entidades diretamente conectadas com a igreja (FONSECA, 2009), novas propostas de atuação política passam a ser debatidas. Na carta final apresentada pela 2ª CELAM, a palavra participação ganha nítido destaque afirmando que a necessidade de participação ativa e direta de todos é o caminho indicado para a superação das desigualdades. Assim, o fortalecimento das comunidades eclesiais de base e da teologia da libertação no Brasil são alguns dos mecanismos utilizados como forma de disseminação das propostas de participação direta apresentadas na 2ª CELAM. O caminho encontrado para essa disseminação foi, principalmente, o da pedagogia das classes populares, através de programas de educação nos quais utilizavam metodologia específica com o objetivo de conscientizar e alfabetizar ao mesmo tempo. O chamado método Paulo Freire dividia a alfabetização em três diferentes momentos: investigação, tematização e problematização. Dessa maneira buscava-se estimular os alunos e permiti-los desenvolver capacidades críticas sobre a realidade social. Essa metodologia foi utilizada pelas comunidades eclesiais de base em ações espalhadas pelo país.¹ Esses movimentos continuaram atuando mesmo durante a ditadura, inclusive na sua fase mais dura.

No Brasil a leitura da necessidade de democratização da sociedade através da participação popular direta como forma de superação das desigualdades socioeconômicas estava fortemente ligada ao processo de reforma que a igreja católica brasileira passava no momento através da incorporação de novos grupos como as Comunidades Eclesiais de Base e a Juventude Universitária Católica aos quadros mais altos da igreja. Esses grupos defendiam ideias progressistas dentro da instituição, e apesar de não serem influentes, contarem com pouca autonomia e de oficialmente seguirem as orientações determinadas pela instituição e representadas pelos párocos, defendiam com alguma repercussão ideias sobre a necessidade de democratização da igreja assim como uma maior participação de fiéis, que deveriam ocupar as funções que por direito lhes cabiam.

A comissão pastoral da terra é outro elemento dentro dos quadros da igreja católica que estabelece uma luta de caráter progressista em prol de demandas populares. A questão agrária é um dos mecanismos principais de manutenção das desigualdades e a sua reforma levaria à democratização da terra, objetivo pelo qual a CNBB defende desde 1954, em seu primeiro artigo sobre a reforma agrária no país, a necessidade de serem revisadas a distribuição de terras no país, assim como os métodos utilizados na produção agrária brasileira. A dizer, visavam à democratização da terra através da titularidade e da produção em menor escala, em núcleos familiares e cooperativas, estabelecendo a função social da propriedade rural².

¹ Não confundir o que chamamos aqui de método Paulo Freire com o trabalho do educador Paulo Freire, desenvolvido principalmente em Angicos, Rio Grande do Norte. Paulo Freire estava exilado na Suíça em função da ditadura militar no Brasil. Seus estudos eram utilizados por grupos diferentes. Para uma visão da amplitude desse uso, ver Haddad (2014).

² Documento: Pastoral Sobre o Problema da Terra, citado por Mainwaring (2004, p. 80).

O Movimento de Educação de Base e a abordagem do povo como agente de sua própria história, dessa forma, pretendiam permitir maior responsabilidade aos setores populares do que a igreja católica e questionavam a ideia de que as massas são incapazes de modificar sua situação e que elas não têm interesse em fazê-lo. Para isso, defendiam a necessidade de participação popular direta como forma de superar o paternalismo existente³.

É importante ressaltar que se compreende aqui a igreja católica como uma instituição com diversas correntes de pensamento. Isso significa dizer que dentro da instituição havia diferentes grupos em constante disputa pelo poder. Grupos conservadores alcançaram suprimir os avanços de grupos progressistas. Isso não significa, contudo, que em função da hierarquia da igreja esses grupos tenham sido abandonados. Apesar do claro apoio ao regime militar, a instituição abrigou diversas correntes e indivíduos contrários à ditadura, muitas das quais se tornaram vozes importantes contra o regime. A partir principalmente do aumento da repressão violenta aos grupos opositores, a ditadura, a igreja adota uma postura crítica, exigindo mais abertamente respeito aos direitos humanos.

É importante ressaltar que não é objetivo deste trabalho debater as diferentes correntes de pensamento da igreja católica brasileira e internacional, mas sim analisar a atuação de alguns de seus grupos que defendiam e pensavam formas de ampliação da participação popular na vida sociopolítica do país.

Diante da violência do regime, alas do clero católico brasileiro começavam uma aproximação com forças políticas que iniciavam mais abertamente a pedir a redemocratização do país. Nesse sentido, O MDB, único partido de oposição, moderada, ao regime encontra nas eleições de 1974, em que venceu 16 das 22 vagas para o senado e fez 160 dos assentos na câmara dos deputados, e no apoio da igreja os mecanismos para buscar a retomada da democracia no país. O debate sobre a participação popular direta acaba, em parte, perdendo força em função do regime de exceção em que vivia o país.

O processo de redemocratização brasileiro ganha um forte empurrão com o resultado das eleições legislativas de 1974. Tanto no Senado quanto na Câmara o MDB conseguiu aumentar significativamente a sua bancada. O partido pulou de 11% dos representantes eleitos em 1970 para 72% no senado e de 28% para 44% na câmara. O fortalecimento do partido, aliado ao aumento das lutas pela redemocratização, representa também o primeiro passo na direção da discussão institucional sobre a participação popular direta.

Esse crescimento foi possível, em parte, pelo enfraquecimento das bases de apoio do governo militar que com a intensificação da repressão política logrou afastar o apoio social obtido entre 1964 e 1973 (ABRUCIO, 1995; SALLUM, 1996). O período de endurecimento do regime militar começa em 1968 com a decretação do AI-5 (BRASIL, 1968) no qual os grupos mais radicais e truculentos das forças militares buscaram ampliar seus poderes repressivos assim como se fortalecerem frente às forças políticas institucionais ainda atuantes. O afastamento de grupos religiosos e de classes médias, empresários e parte da mídia nacional, que até então apoiavam a intervenção militar no Estado, diminui, em grande parte, pelo aumento do uso da

³ Movimento de Educação de Base - MEB, em cinco anos. Citado por Mainwaring (2004, p. 97).

violência contra os opositores ao regime, contudo os grupos de esquerda tampouco conseguiram convencer esses grupos de suas bandeiras (AARÃO REIS, 2014.)

O MDB nasceu como uma organização provisória, que serviria para, ao lado da ARENA, garantir legitimidade ao regime militar, mantendo a vida partidária aparentemente ativa. A montagem deste novo sistema partidário ocorre após a promulgação do AI-2, em 27 de outubro de 1965 (BRASIL, 1965), através do ato complementar 4 que determina o bipartidarismo (KINZO, 1980).

Depois de um primeiro momento, mais tolerante, o MDB avança numa postura mais aguerrida contra a ditadura, as oligarquias e a repressão militar, e

Junto a outras entidades nacionais – como a Igreja e a Ordem dos Advogados, OAB, denuncia a repressão política e as incontáveis violações de direitos humanos, batalha pela anistia e reivindica a convocação de eleições diretas em todos os níveis e de uma Assembleia Nacional Constituinte (livre e soberana, e não a “congressual” que o PMDB acabou aprovando). No final dos anos setenta o MDB participa intensamente dos movimentos sociais e populares, além da solidariedade ativa com o movimento sindical, sobretudo nas grandes greves do ABC paulista. O MDB era, portanto, mais do que um partido político; era mesmo *um movimento*, era uma bandeira de luta. De “oposição consentida” se tornou *o partido da sociedade civil* (BENEVIDES, 1986, p. 2).

Paralelamente a esse processo descrito brevemente acima, o país via acontecer uma reorganização das forças sociais. A exclusão dos partidos políticos através do AI-2 em 1966, no qual se determinava o bipartidarismo no país, representado por MDB e ARENA, deixa aberto o espaço para a participação política através de diferentes canais. Os movimentos sociais se tornam o ambiente onde a ação coletiva poderia ocorrer mais livremente num momento em que a cidadania não tinha opções de participação institucional. Sem os partidos, com o regime reprimindo as ações de associações estudantis, revogando o direito de greve através da lei 4.330, de junho de 1964⁴, e a igreja católica, em parte, apoiando a ditadura, a organização contrária ao regime passava por uma fase difícil no período.

A reorganização de grupos sociais ganha força a partir do momento em que o crescimento econômico forte do início da ditadura começa a abrandar, se tornando menos atrativa para as classes menos favorecidas, isso aliado ao aumento da repressão violenta aos grupos de oposição. Scherer-Warren (2008) indica que é um traço comum aos movimentos emancipatórios na América Latina a luta contra os Estados autoritários, que acolhem reivindicações desses movimentos de maneira a mantê-los sob controle, mas sem permitir a ação autônoma destes numa esfera pública livre.

Dessa maneira, com o fim do milagre econômico (CYSNE, 1994) e o surgimento de críticas abertas à violência do regime, ressurgem também a luta por participação política, que na ausência de partidos políticos encontra espaço nos movimentos sociais. É o caso da Comissão Pastoral da Terra, que surge em 1975 em Goiânia⁵, num evento organizado pela Comissão

⁴ Sobre a avaliação das greves do período anterior à ditadura e o impacto na organização sindical brasileira, ver Badaró (2004).

⁵ Para detalhes desse evento, ver MST (2015).

Brasileira de Justiça e Paz e com o apoio da CNBB, com o propósito de atuar nas disputas rurais e conflitos no campo. Seu surgimento está ligado à perspectiva de setores da igreja, como dito acima, que buscavam a participação popular direta no processo político decisório como forma de emancipação humana e forma de redução das desigualdades socioeconômicas latino-americanas.

Outro importante setor que se destaca nas lutas sociais nesse período é o movimento sindical. Os sindicatos representavam para o regime militar um setor chave na luta contra o “perigo comunista”, o que explica a forte atuação do governo para impedir uma “república sindicalista” no Brasil. Para isso, desestruturaram o setor através de prisão e perseguição de militantes, intervenções nos sindicatos e em fábricas. Essa política do Estado contra os sindicatos fica clara quando observadas as intervenções na vida sindical, por exemplo, a necessidade de aprovação prévia pelo ministério do trabalho de nomes indicados para ocupar vagas em sindicatos ou na política de retenção dos recursos dos institutos de previdência, através do Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, cuja direção era totalmente indicada pelo governo e não mais em acordo com os trabalhadores, ou na proibição de greves.

O enfraquecimento do setor não foi, contudo, incapaz de impedir a sua reestruturação. A política de “arrocho salarial”, aliada à repressão e controle sobre os sindicatos, forçava o combate. Essa luta se fortalece principalmente na tentativa de retomar as direções sindicais ocupadas por interventores da ditadura. Desde o governo de Castelo Branco ocorria essa disputa. Santana (1999) indica que, além de tentar retomar através de eleições os grupos mais combativos, perceberam – e foram nessa direção – que o melhor meio de ação seria por atividades nos locais de trabalho com agendas de reivindicações econômicas, políticas e sociais dos trabalhadores.

A partir da crise internacional do petróleo e das derrotas políticas do regime, principalmente nas eleições de 1974, abrem uma brecha para reivindicações, e o governo de Ernesto Geisel, com uma estratégia de preservação do regime, anuncia uma política de abertura lenta e gradual. A greve dos metalúrgicos do ABC, em 1978, vem no bojo desse processo e força o regime a lidar com demandas sociais.

Dessa forma, a sociedade brasileira começa a reconquistar espaços de participação política. Num momento de ebulição, os movimentos sociais irão pavimentar o caminho para o processo de redemocratização (KRISCHKE, 1984). Articulados ou não, os movimentos sociais, em seu conjunto, engrossaram a luta democrática do período ao buscarem a ampliação dos espaços de participação popular. Tiveram também papel de destaque na volta ao pluripartidarismo, na reorganização da relação sociedade e partidos políticos. Dentre esses movimentos podem ser listados o estudantil, o de mulheres, o de bairros e o contra a carestia, o movimento das favelas e a luta por moradia que resultou na lei do direito real de uso (GOHN, 2011), a fundação do Movimento dos Sem Terra (CALDART, 2001) e a criação da articulação nacional de movimentos populares e sindicais - ANAMPOS, em 1980⁶.

⁶ Uma boa referência para conhecer as organizações sociais no Brasil é o Dicionário Histórico dos Movimentos Sociais Brasileiros: 1964-2014 (2014).

4 Modelo brasileiro de participação popular direta

O Brasil aprovou a nova Constituição, que é popularmente conhecida como “Cidadã Constituição”, em 1988, com o principal objetivo de colocar fim ao regime militar que esteve no poder entre 1964 a 1985. Um aspecto importante da Assembleia Nacional Constituinte brasileira é a possibilidade de participação dos cidadãos através da oportunidade de atuação da sociedade civil para propor emendas populares.

Mesmo com esta oportunidade, a Constituição não conseguiu introduzir mais fortes mecanismos de democracia direta, ou, como Benevides (1991) afirmou, “uma boa oportunidade de aumentar o escopo da democracia semi-direta foi perdida aqui”, falando sobre a lei que regula os mecanismos da democracia direta na Constituição, porém mais especificamente se referindo à impossibilidade de iniciativa de cidadania.

Características importantes da nova Constituição:

- i. Objetivo: transição da ditadura para a democracia
- ii. Participação da sociedade civil: por meio de eleição direta dos parlamentares e emendas populares da sociedade civil.
- iii. Forma de aprovação: voto da Assembleia Nacional Constituinte.

Através da constituição de 1988, os seguintes mecanismos institucionais de democracia direta foram introduzidos na legislação brasileira: referendo, plebiscito e iniciativa legislativa popular.

- i. Iniciativa Legislativa Popular: Projeto de Lei apresentado pela sociedade civil, que deve ter pelo menos 1% do eleitorado nacional representado através de assinaturas coletadas em pelo menos cinco estados da federação. As propostas que atinjam esse número são encaminhadas ao Congresso, onde são analisadas por uma das comissões temáticas. Para se tornarem projeto de lei no Congresso é necessário que um ou mais legislador assinem o projeto. Características: de cima para baixo. Propositivo: não vinculante.
- ii. Plebiscito e Referendo: apesar da discussão semântica por trás dos dois conceitos, em muitos autores são citados como sinônimos. No caso brasileiro, a distinção serve para definir o papel do legislativo na convocação.
- iii. Plebiscito: o Congresso convoca a consulta popular para que a população decida sobre um assunto específico.
- iv. Referendo: o Congresso autoriza uma consulta popular para que a população aprove ou rejeite um projeto já aprovado.

Em ambos os casos, apenas podem ser convocados pelo Congresso ou pela Presidência da República, não existindo nenhuma possibilidade de convocação de baixo para cima, ou seja, a

proposta surgindo da sociedade sem necessidade de mediação do Congresso ou poder executivo. Característica: de cima para baixo. Vinculante.

O uso de mecanismos de democracia direta no Brasil não é frequente. Veremos a seguir as ocorrências a nível federal após a aprovação da Constituição de 1988.

Referendo e Plebiscitos:

- a) 1993 - Plebiscito sobre a forma de governo. Opção entre monarquia ou república. República parlamentar ou presidencial. - Resultado. Aprovação de um modelo de república presidencial. Referendo Constitucional Obrigatório, estava previsto na constituição a necessidade de consulta popular sobre o tema. Vinculante.
- b) Referendo das Armas - proibição da comercialização de armas de fogo e munições. - Resultado. Aprovada a proibição do comércio de armas de fogo e munições.

Iniciativa Legislativa Parlamentar:

No total, oito iniciativas foram apresentadas pela sociedade civil entre 1988 e 2014 que conseguiram alcançar todos os requisitos para transitarem no congresso e por fim se tornaram leis. Como veremos no quadro abaixo, as iniciativas versam sobre diferentes assuntos: moradia popular, crimes hediondos, corrupção eleitoral e taxaçoão fiscal. Os partidos que apoiaram essas iniciativas são: PT, que apoiou três, o PMDB, apoiando duas, e PTB também assinando a autoria de duas.

Projeto de lei	Ano	Ementa	Assinaturas	Autor	Partido	Situação
PL 2.710	1992	Criação do Fundo Nacional de Moradia Popular	800.000	Nilmário Miranda	Partido dos Trabalhadores - PT	LEI.11.124 (2005)
PL 4.146	1993	Nova redação ao artigo 1º da lei 8.072 de 25/07/1990, que dispõe sobre crimes hediondos		Presidente Itamar Franco	Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB	LEI.8.930 (1994)
PL 1.517	1999	Modifica a lei 9.504 de 30/09/1997 e altera a lei 4.737 de 15/06/1965 do código eleitoral.	952.314	Albérico Cordeiro	Partido Trabalhista Brasileiro - PTB	LEI.9.840 (1999)
PL 4.911	2005	Altera o Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, o Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1.941, Código de Processo Penal, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 e a Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, e dá outras providências.		Alberto Fraga	Partido Trabalhista Brasileiro - PTB	Aguardando Parecer/devolução Relator não-membro na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
PL 7.053	2006	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal -Parte Geral; do Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990; e da Lei nº 9.455, 07 de abril de 1997.	1.200.000	Antônio Carlos Biscaia	Partido dos Trabalhadores - PT	Apensado ao PL 4.911 (2005)

Projeto de lei	Ano	Ementa	Assinaturas	Autor	Partido	Situação
PL 1.472	2007	Dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do artigo 150 da Constituição Federal; altera o inciso III do art 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor.	1.500.000	Renan Calheiros	Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB	Com vetos, foi transformado na Lei Ordinária 1274 (2012)
PLP 518	2009	Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.		Antônio Carlos Biscaia	Partido dos Trabalhadores - PT	Apensado ao PLP 168 (1993), o PLP foi considerado prejudicado e arquivado. O PLP 168 foi aprovado e transformado em Lei Complementar 135 (2010)
PLP 321	2013	Altera dispositivos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e dá outras providências	2.000.000	Comissão de Legislação Participativa	Não se aplica	Apensado ao PLP 123/2012

5 Considerações finais

Os Mecanismos de Democracia Direta existentes na constituição brasileira não permitem a possibilidade de participação direta da sociedade no processo decisório. Isso acontece em função do perfil de cima para baixo desenhado pela constituição, em que os mecanismos estão sujeitos à aprovação ou sob controle dos poderes legislativo e executivo. Dessa maneira, a democracia direta, ao invés de potencializar o sistema representativo, fortalecendo-o através da oferta de um espaço alternativo para a participação popular direta no processo decisório, se torna apenas um mecanismo consultivo. A capacidade de intervir diretamente no processo político tem potencial para reaproximar a sociedade da política, dos partidos políticos.

Esse processo democrático é essencial para o desenvolvimento de uma cultura de cidadania plena e ativa em que a participação fora dos tradicionais espaços compreendidos no sistema representativo ganha papel educativo. Enxergar a democracia como algo estático é um erro. Sua história indica que, para sobreviver, essa forma de governo passou por diversas mudanças ao longo do tempo, se transformando. Os diferentes estágios de participação através do sufrágio é um exemplo disso.

Portanto, é necessário pensar o potencial que esses mecanismos podem ter. O debate sobre os riscos que os mecanismos de democracia direta podem trazer para o sistema representativo foram exaustivamente discutidos na literatura internacional dos anos 80 e 90. Essa literatura aponta principalmente para os riscos que o uso de cima para baixo pode apresentar. O principal deles é um governo plebiscitário que deixa de lado o poder legislativo para governar com apoio popular. Esse desvio populista pode ser minimizado num sistema político forte, em que há competição livre entre as elites políticas. Outra maneira de evitá-lo é através de um desenho institucional que impossibilite os abusos.

Discutir o desenho institucional dos mecanismos de democracia direta no Brasil é um importante passo na direção de uma mudança cultural que permita, além de aumentar a utilização, a aproximação da democracia com a população.

O caso brasileiro é interessante, pois, apesar das dificuldades impostas pelo modelo de coleta de assinatura, da necessidade de encontrar um parlamentar disposto a apoiar a iniciativa e das distâncias e custos que o tamanho do país impõe, 8 iniciativas legislativas conseguiram alcançar os requisitos para se transformarem em projeto de lei. Isso mostra que, apesar do desenho pouco amigável, há empenho da sociedade em participar diretamente do processo decisório.

Referências

- AARÃO REIS, Daniel. *Ditadura e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.
- ABRUCIO, Fernando. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo. Hucitec, 1995.
- BADARÓ, Marcelo. Greves, sindicatos e repressão policial no Rio de Janeiro (1954-1964). *Revista Brasileira de História*, v. 24. n. 47, 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ed. Ática, 1991.

_____. Ai que saudades do MDB. *Lua Nova*, São Paulo, v. 3, n. 1, 1986.

_____. Cidadania e democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 33, p. 5-16, ago. 1994.

_____. O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 75-84, abr. 1993.

BEZERRA DE MELO, Demian. *O Plebiscito de 1963: inflexão de forças na crise orgânica dos anos sessenta*. Dissertação (Mestrado em História). IFCH-UFF, 2009.

BRASIL. *Ato Institucional Nº 5, de 13 de dezembro de 1968*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em: 05 mar. 2016.

CALDART, Roseli. O MST e a formação dos sem terra: o movimento social como princípio educativo. *Revista Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, São Paulo, sept./dec. 2001.

CHEIBUB, Argelina; FIGUEIREDO, Marcus. *O plebiscito e as formas de governo*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1993.

COELHO, Rony. Proposições legislativas da sociedade civil no Brasil. In: IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. *Anais...*, Brasília, DF, 04 a 07 de agosto de 2014.

CYSNE, Rubens Penha. A economia brasileira no período militar. *Ensaios Econômicos*, n. 227, Rio de Janeiro, FGV, 1994. Disponível em: <http://www.fgv.br/professor/rubens/HOMEPAGE/ENSAIOS_ECONOMICOS/Ensaios_Publicados/a%20economia%20brasileira%20do%20periodo%20militar.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2016.

FRONTEIRAS SOCIAIS FORTES E PADRÕES ORGANIZACIONAIS FRACOS? SELEÇÃO DE CANDIDATOS E COMPOSIÇÃO SOCIAL NOS PRINCIPAIS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS EM 2010

STRONG SOCIAL FRONTIERS AND WEAK ORGANIZATIONAL PATTERNS? CANDIDATES' SELECTION AND SOCIAL COMPOSITION IN THE MAJOR BRAZILIAN POLITICAL PARTIES IN 2010

Bruno Bolognesi [†]
Luiz Domingos Costa [‡]

Resumo: Seleção de candidatos e composição social dos partidos são, teoricamente, parte de um mesmo processo político. No Brasil, de acordo com o conhecimento disponível, as bancadas partidárias apresentam significativo contraste entre si do ponto de vista de suas bases sociais, ainda que seus procedimentos internos de seleção de candidatos sejam relativamente uniformes. Pretendemos examinar essa “combinação” mediante a intersecção entre processos organizacionais de seleção de candidatos e composição social das candidaturas para a Câmara dos Deputados em 2010 para DEM, PMDB, PSDB e PT. A proposição a ser testada é a de que a seleção de candidatos é diferente entre os principais partidos nacionais e incide sobre o padrão o recrutamento social dos mesmos. Os resultados apontam que a seleção de candidatos não é capaz de explicar a composição social das listas partidárias, mas revela a organização partidária como causa fundamental da permeabilidade dos partidos políticos à inserção de grupos sociais expressivos como trabalhadores.

Palavras-chave: Seleção de candidatos. Partidos políticos. Composição social. Democracia interna. Eleições.

Abstract: Candidate selection and the social basis of political parties are, in theory, both parts from the same process. In Brazil, the elected party group shows significantly different from each other regarding their social composition (Rodrigues 2002b), although their candidate selection processes seem to remain uniform (Samuels 2008). We try to stress out this combination

[†] Professor de Ciência Política na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

[‡] Doutorado em Ciência Política na UFPR. Mestre em Ciência Política pela UNICAMP. Atualmente é professor Centro Universitário UNINTER e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR).

by crossing over candidate selection as an organizational issue and the social permeability of electoral rolls for DEM, PMDB, PSDB and PT in the 2010 federal legislative elections. The tested proposition is that candidate selection is different between great national parties and impacts over their social recruitment. Results point out that candidate selection is not capable to explain the social composition from party lists, revealing, on the other hand, the organizational structure as a main source of party permeability to incorporation of expressive social minorities.

Keywords: Candidate selection. Political parties. Social basis. Internal democracy. Elections.

1 Introdução

Maurice Duverger (1980, p. 101) afirmou que a distinção fundamental entre os partidos de quadros e os partidos de massas repousava sobre uma infraestrutura social e política. A força dessa ideia pode ser testada mediante a dimensão do recrutamento político, entendido como um processo longo que contempla etapas que vão desde a socialização do indivíduo em estágios iniciais da vida até procedimentos institucionais que lançam o mesmo à vida política (CZUDNOWSKI, 1975). Contudo, cada vez mais os estudos sobre a forma com que os representantes políticos chegam até seus cargos têm focado em *questões pontuais* desse longo processo. Uma das frentes que mais tomam corpo é o estudo de seleção de candidatos no interior dos partidos políticos.

No Brasil, as dimensões subjacentes à representação política têm ganhado impulso significativo, seja na frente de trabalho sobre o perfil social (a composição social ou as bases sociais de recrutamento partidário), seja na frente dedicada ao exame das características de organização e seleção de candidatos. Contudo, a maior parte dos trabalhos dedica-se a essas dimensões de forma analiticamente isolada, não estabelecendo diálogo entre a organização do partido e a base social que o compõe (BRAGA, 2008; ÁLVARES, 2008).

De acordo com Leôncio Martins Rodrigues (2006), os meios sociais de origem influenciam nas escolhas individuais por partidos situados em diferentes posições no eixo ideológico. Possivelmente, segundo o autor, a escolha individual não se baseia necessariamente nas diferenças ideológicas entre as siglas, mas sim reflete diferenças de natureza social, como círculos de amizade e redes de relacionamento, pertencimento a organizações civis prévias à militância partidária. Embora sem lograr estabelecer a causa, o autor identifica fortes evidências de que os partidos de esquerda tendem a recrutar seus candidatos entre as camadas média e baixa da sociedade, ao passo que os partidos de direita tendem a recrutar os seus representantes entre as camadas superiores da sociedade.

Por mais sugestivas que sejam as afirmações de Rodrigues, permanece a dificuldade para separar a oferta que emerge do mundo social da demanda controlada pelas organizações, tal como elaborado por Pipa Norris (1997). Sem levar em conta essas dimensões, os achados disponíveis no conjunto de investigações têm reduzido o fenômeno às suas consequências: estabelecer somente o perfil das bancadas partidárias eleitas.

A proposta de união entre essas dimensões partidárias torna-se possível na medida em que os processos de formação de listas eleitorais são entendidos como locus privilegiado para o

manejo institucional das bases sociais¹ que representarão o partido (FREIDENBERG, 2003) ou, nos termos de Panebianco (2005), para a delimitação do “território de caça” da organização. Ou seja, é principalmente no processo de adesão ao partido e, especialmente, na seleção dos candidatos (estes que serão a face pública da legenda) que conseguimos observar o modo como processos organizacionais acarretam consequências no conteúdo da representatividade partidária (FREIDENBERG, 2003).

Portanto, iremos aqui – de forma incipiente e metodologicamente ainda experimental – tentar apontar de que modo *quem* escolhe os candidatos pode impactar na composição social da face pública dos partidos políticos (WOLINETZ, 2002). A hipótese é que processos de seleção conduzidos por estruturas partidárias mais robustas tendem a refletir melhor a composição social dos partidos políticos. Por outro lado, organizações mais frouxas, dominadas pelo personalismo e pelas vontades dos líderes, estão sujeitas a sucumbir apenas ao apelo eleitoral do sistema político brasileiro.

O artigo está assim dividido: apontamos de que forma a seleção de candidatos é analisada tendo em vista sua principal dimensão: o *selectorate* (RAHAT, 2005); em seguida, examinamos a composição social das listas de candidatos para deputado federal em quatro partidos brasileiros; por fim, tentamos estabelecer uma relação entre o processo de escolha de candidaturas e a composição final das listas que chegam até o processo eleitoral. Desse modo, não se trata aqui do mesmo movimento realizado pela sociologia política de Rodrigues (2002a) em analisar apenas o resultado eleitoral que se configura nos eleitos, mas sim de saber em que medida os partidos políticos operam a representação em sua esfera interna.

2 A seleção de candidatos como fronteira organizacional

A seleção de candidatos é definida como o processo pelo qual os indivíduos abandonam sua posição cotidiana na política e passam a ocupar uma posição pública em busca de um cargo político representativo. É um processo, na maior parte das vezes, extralegal, predominantemente controlado pelos partidos políticos². Segundo Rahat e Hazan (2001), a seleção de candidatos traz consigo o privilégio de revelar processos partidários que podem nos dizer tanto sobre a natureza organizacional do partido até o comportamento político dos eleitos. Contudo, entre um elemento e outro, há uma série de pequenas nuances no que concerne às causas e consequências deste processo.

Os mesmos autores afirmam que é possível estabelecer, a partir da seleção de candidatos, consequências para a governabilidade, já que legisladores selecionados por diferentes métodos teriam diferentes comportamentos no parlamento; consequências para a democracia interna do partido, visto que a seleção de candidatos é o processo chave pelo qual se determinam

¹ “Bases sociais” é uma expressão que pode sugerir as características demográficas do eleitorado de um partido político. Não obstante, o emprego desse termo aqui se refere ao universo social de onde emergem os candidatos dos partidos, não tendo nenhuma relação com o perfil dos votantes nesse partido.

² Em sistemas eleitorais de lista com coligação eleitoral permitida, seria o caso de saber em que medida os partidos selecionam os candidatos ou se não são as grandes coligações eleitorais que o fazem. No caso do Brasil, podemos afirmar, com alguma segurança, que são os partidos, visto que a abertura para incluir candidatos é muito maior do que a oferta que os partidos encontram (CERVI, 2012; BOLOGNESI, 2013b).

quem são os atores que detêm o controle do partido (BILLIE, 2001; FREIDENBERG, 2003); e consequências para a eleição, dado que a forma de que são escolhidos determina o investimento privilegiado de algumas estratégias de campanha política³. Além disso, Rahat (2009) e Hazan e Rahat (2010) apontam que a seleção de candidatos pode conformar a composição social interna nas listas partidárias e, por conta disso, impactar na representatividade política das casas legislativas. É justamente sobre esse segundo par de consequências que este texto pretende tratar. Assim, será possível rearticular parte das etapas envolvidas no processo de recrutamento político e superar a fragmentação concernente aos estudos de seleção de candidatos, delineando o quadro que leva dos mecanismos à representatividade.

Vertente teórica paralela tenta fazer também a ponte entre o institucionalismo e a sociologia política. Norris e Lovenduski (1997) estabelecem um modelo de recrutamento político que procura pesar o lado da oferta de quadros para a formação das listas partidárias e o lado da demanda dos selecionadores que filtram quem serão os nomes que comporão as mesmas. Nesse sentido, a autora apresenta um modelo de análise que leva em conta tanto o processo organizacional de escolha de candidaturas quanto o *output* deste, lançando mão das variáveis sociológicas que remetem às escolhas políticas dos partidos. Ou seja, a lista de candidatos seria uma combinação entre as bases sociais disponíveis para que os operadores políticos dos partidos pudessem fazer suas escolhas tendo em vista disposições organizacionais de cada legenda em seu ambiente eleitoral.

Não pretendemos fazer uso do modelo proposto por Norris e Lovenduski (1997), mas reproduzimos parte do argumento que aponta que é preciso complexificar a relação entre seleção de candidatos e representatividade. Isso ocorre por um fator que as autoras expõem com clareza: o resultado da composição social das listas não é unicausal e nem o partido possui controle sobre a estrutura social que condiciona a oferta de candidatos.

Assim, metodologicamente, dividimos a análise da seleção de candidatos em duas etapas. Em primeiro lugar, mostraremos como é realizada a seleção de candidatos nos quatro maiores partidos brasileiros: DEM, PMDB, PSDB e PT. Serão utilizados os dados apresentados em Bolognesi (2013), que realiza um *survey* com candidatos a deputado federal em 2010 para mensurar o processo. Para tanto, tomaremos a análise da: i) inclusividade do *selectorate*⁴ e; ii) a forma de seleção de candidatos⁵.

³ Por exemplo, nos Estados Unidos a existência de prévias contando com a participação de muitos membros do partido para a eleição presidencial torna a campanha longa e onerosa. Por outro lado, seleções controladas por colégio de líderes, como na Bélgica, apontam um comportamento muito mais restrito ao partido em si do que às bases sociais do mesmo.

⁴ *Selectorate* é definido aqui como o corpo responsável por tomar a decisão final de quem entra e quem é barrado na lista de candidatos que disputarão as eleições. Ele pode variar desde um único líder político até órgãos partidários (como colégio de delegados ou de líderes) ou ainda pode ser composto por organizações anexas aos partidos como sindicatos, movimentos sociais, entidades de classe, igrejas.

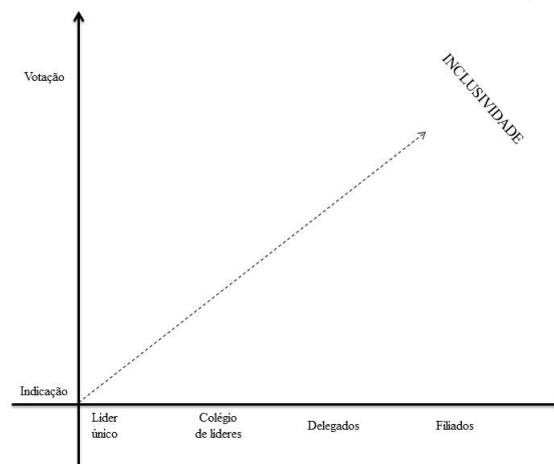
⁵ Usualmente, vários autores trabalham com pelo menos quatro dimensões para a análise dos processos de seleção de candidatos. Além das duas expostas no corpo do texto, são analisados também os requisitos formais para a candidatura e a centralidade da seleção de candidatos (PENNING; HAZAN, 2001; GALLAGHER; MARSH, 1988; FREIDENBERG, 2002; BOLOGNESI, 2013b; HAZAN; RAHAT, 2006; SIAVELIS; MORGENSTERN, 2009). Aqui ignoraremos essas outras dimensões por dois motivos: no Brasil, os requisitos legais para ser candidato a deputado federal são facilmente superados pela maior parte dos eleitores (BRAGA, 2008; GUARNIERI, 2004), assim como os requisitos formais dos partidos políticos; e vivemos em um país federado de dimensões

- i) O *selectorate* será analisado em relação a sua inclusividade. Segundo Hazan e Rahat (2010), no polo mais inclusivo temos aquelas seleções realizadas por todos os eleitores, como nas prévias de alguns estados estadunidenses. No polo mais exclusivo temos seleções feitas por um único líder. Entre esses dois extremos, as listas são formadas por delegados de partidos ou colégios de líderes;
- ii) em segundo lugar, observamos de que forma é realizada a seleção, se por meio de votação ou por indicação. Seleções por voto oferecem maior oportunidade para negociação e inclusão de minorias, enquanto que listas compostas por meio de indicações tendem a ser mais excludentes e dependentes da vontade de apenas alguns indivíduos.

Poderíamos imaginar a ocorrência *overlapping processes*, i.e., ocorre a sobreposição entre os dois elementos. Entretanto, isso ocorre apenas na condição de que um líder único decide quem são os nomes nas listas eleitorais. Mesmo quando temos participação de eleitores, podemos ter processos de indicação de determinados grupos que apoiam um candidato específico ou de facções partidárias (grupos de membros) que têm direito a indicar certa quantidade de candidatos num partido específico.

O gráfico abaixo resume a inclusividade do *selectorate* na seleção de candidatos em cada partido.

Gráfico 1 – Modelo teórico de inclusividade na seleção de candidatos



Fonte: Bolognesi (2013a).

E o que a inclusividade tem a ver com a representação política? Segundo Hazan e Rahat (2006), se os partidos insistem em incluir determinados grupos sociais dentre seus candidatos, a probabilidade de que os mesmos recebam votos e sejam eleitos aumenta em relação a não inserção de grupo minoritário nenhum.

A hipótese que adotaremos aqui é adaptada da proposta por Hazan e Rahat (2006). Os autores israelenses propõem que: quanto mais inclusivo for o *selectorate*, menor permeabilidade social terá o mesmo. Ou seja, seleções conduzidas por filiados tendem a listas mais homogêneas, já que o custo para se fazer notado e escolhido é muito alto e o comportamento de grandes

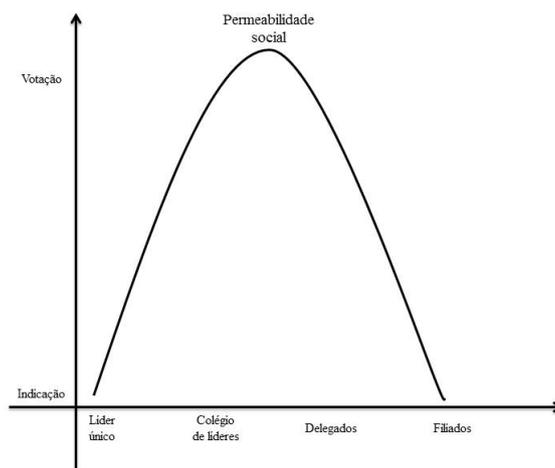
continentais e, desse modo, mesmo que o comitê central (nacional) do partido queira, seria impossível controlar a escolha dos candidatos em cada estado.

grupos leva à escolha de candidatos que representem a maioria, às preferências médias do eleitor ou à escolha do candidato que se aproxima do eleitor médio⁶. Por outro lado, seleções conduzidas por um único líder tendem a dar maiores chances para a escolha de candidatos advindos de minorias ou grupos sociais periféricos, dizem os autores.

Nós, por outro lado, entendemos que a hipótese parece correta quanto a sua primeira conjectura empírica. Contudo, é completamente contraditório afirmar que a seleção de candidatos realizada por um único líder leve a uma composição plural da lista partidária. A não ser no caso em que contemos com um líder plural ou pressionado por outras instâncias partidárias, é muito mais provável que seu comportamento seja rigorosamente buscando privilegiar suas próprias vontades ou focar em apenas um elemento da dinâmica partidária-eleitoral⁷ (HOPKIN, 2001; HAZAN; VOERMAN, 2006; SAMUELS, 2008). Portanto, nossa hipótese aqui será a seguinte:

H¹: seleções de candidatos conduzidas por *selectorates* extremos quanto a sua inclusividade serão menos representativas e aquelas conduzidas pelos pontos médios de inclusão – delegados de partidos e colégio de líderes – terão resultados mais inclusivos, sobretudo se a forma predominante de decisão for o voto. O Gráfico 1.1 abaixo ilustra a diferença entre o que propomos e o que dizem os autores israelenses.

Gráfico 1.1 – Modelo de trabalho na seleção de candidatos



Fonte: elaboração própria.

Resumindo: escolhas feitas por filiados ou por um único líder tenderão a produzir listas eleitorais elitistas, que contam com baixa inserção de minorias sociais. Por outro lado, aquelas feitas por delegados eleitos do partido ou por colégio de líderes tendem a aumentar o poder de barganha individual, dando mais espaço para inclusão de grupos alijados da vida política. É claro, votações tendem a dar ainda maior poder para esta barganha, já que em processos de indicação não há legitimidade institucional do procedimento, apenas a apresentação da vontade de um grupo ou de um indivíduo (por mais alta que seja a posição hierárquica no interior da organização, ainda será a indicação um processo de individualização de preferências).

⁶ Para uma discussão sobre como sistemas de maioria e democracia direta levam à maximização do eleitor médio e exclusão de pluralidade política, ver Colomer (2007).

⁷ Isso é especialmente verdade em sistemas eleitorais centrados no candidato em que as pretensões dos líderes de partido, na maior parte das vezes, são apenas ganhar a eleição independente da representação política que o partido possa oferecer.

Como podemos ver na tabela abaixo, os partidos fazem uso de mais de um *selectorate* para formar suas listas partidárias.

Tabela 1 – Quem selecionou os candidatos para deputado federal em 2010

	Partido Politico(%)				Total
	DEM	PMDB	PSDB	PT	
Filiados ao Partido	11,1	28,6	22,2	17,9	20
Delegados do Partido	7,4	0	18,5	67,9	23,6
Líderes do Partido	55,6	60,7	51,9	14,3	45,5
Líder Único do Partido	25,9	10,7	7,4	0	10,9
n	27	28	27	28	110
% total	100	100	100	100	100

Fonte: Bolognesi (2013a) – n missing=10[1] / Coef. Contigência 0,568 / p value <0,000

[1] Boa parte deste número refere-se aos candidatos que afirmaram ter sido selecionados por organizações externas aos partidos políticos, como associações profissionais, de classe ou sindicatos. Para fins de análise, esse dado será aqui tratado como missing.

O grande problema na análise da seleção de candidaturas é que esse não é um processo linear ou controlado por um único “agente organizativo” na maior parte das vezes. Hazan e Rahat (2010) dão a esses processos o nome de *complex candidate selection*. Os autores identificam três modos diferentes de seleções complexas: mistas, multiestágios e balanceadas⁸. No caso brasileiro, verificamos que todos os partidos fazem uso da seleção do tipo mista. Nesse sistema o mesmo rol de candidatos é escolhido por diversos *selectorates* diferentes compondo uma lista final em que cada candidato experimenta apenas um tipo de seleção.

Então como ponderar a participação de cada ator no processo de nomeação de candidaturas? Hazan e Rahat (2010) criaram uma escala de 25 pontos de modo a balancear o processo de seleção de candidatos. Nessa escala cada seis pontos devem ser entendidos como o espaço dedicado exclusivamente àquele ator específico. Quando temos seleções do tipo mistas, os pontos do meio entre um e outro *selectorate* servem de referência para posicionarmos a seleção “típica” de cada partido político. E, por fim, os pontos entre os métodos mistos servem para ponderar a proporção de participação de cada *selectorate* no processo.

Como mostra a Tabela 1, vemos que o DEM é o partido em que se predominam eleições realizadas por grupos de líderes (55,6%) e por líderes únicos (25,9%). Como a proporção de uma elite partidária é maior do que a de um líder único, o partido foi posicionado entre esses dois atores na figura seguinte, mas ainda assim mais próximo da elite partidária.

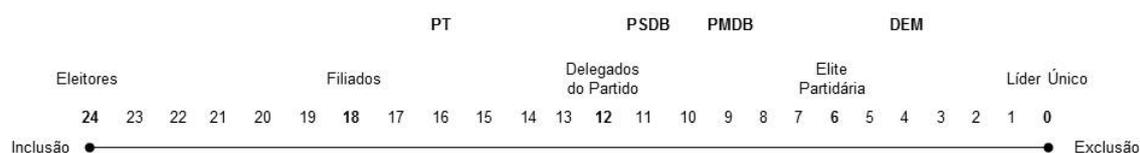
Já no caso do PMDB observamos também um domínio de elite partidária (60,7%) e um peso menor de um único líder realizando a seleção, apenas 10,7%. Ao mesmo tempo é o partido que possui a maior proporção de filiados participando do processo: 28,8% dos respondentes ao *survey* afirmaram ser selecionados por esses atores. Desse modo, posicionamos o PMDB entre “delegados do partido” e “elite partidária” de modo a balancear o peso relativo dos filiados na escolha de candidatos.

⁸ Para ver mais sobre isso: Hazan e Rahat (2010) e Bolognesi (2013a).

No PSDB observamos uma grande proporção de candidatos escolhidos por líderes partidários, com 51,9%, ao mesmo tempo em que temos algum peso de delegados e de filiados (e um residual de escolha feita por líder único). Dado esse quadro, compensamos o peso dos delegados de partido e dos filiados posicionando o partido mais próximo na escala dos delegados do que no caso do PMDB, por exemplo.

Por fim, no PT se observa um alto domínio de candidatos sendo escolhidos por delegados do partido, em que 67,9% dos primeiros foram escolhidos pelos segundos. Outras proporções foram de filiados e de líderes partidários, com maior peso dos primeiros. Assim, optamos por colocar o PT no ponto médio entre filiados e delegados, de modo a compensar a participação de uma elite partidária na nominação de candidatos. A Figura 1 resume os achados descritivos conforme a proposta da escala de Reuven Hazan e Gideon Rahat.

Figura 1 – Escala de inclusividade na seleção de candidatos nas eleições de 2010



Fonte: Bolognesi (2013a).

Quanto apenas a *quem escolhe* o que podemos ver é que o PT é o partido mais inclusivo, enquanto o DEM é o que apresenta maior indicador de exclusão. PMDB e PSDB encontram-se ao centro da reta, mas o primeiro com procedimento mais excludente do que o segundo. Contudo, como dissemos, apenas quem escolhe não é a única dimensão capaz de terminar quão inclusiva ocorre a seleção de candidatos. É preciso saber a forma com que esse procedimento é realizado.

No *survey* realizado por Bolognesi (2013a) foi verificado apenas se o candidato havia chegado até a lista partidária por meio do voto ou se havia sido indicado para tal posição. Diferente dos sistemas eleitorais internos que alguns partidos mobilizam em democracias avançadas, o Brasil não apresenta nenhuma evidência de que se utilizem fórmulas eleitorais complexas para composição de suas listas partidárias. A lógica é de maioria simples: aqueles que tiveram maior número de votos ou os que foram indicados por maior número de pessoas entram.

As seleções partidárias realizadas por meio de sistemas de votação tendem a dar maior poder para os indivíduos que ali votam. Por outro lado, sistemas de indicação tendem a criar laços de lealdade apenas entre o candidato e os indivíduos que o indicaram. De outro modo, os sistemas de voto são mais capazes de reforçar posições de lealdade entre os candidatos – e futuros eleitos – e o partido como um todo, dissolvendo a personalização da barganha em indicações (SIAVELIS; MORGENSTERN, 2009).

Abaixo vemos como disseram ter sido escolhidos os candidatos a deputado federal nos partidos que analisamos.

Tabela 2 – Forma de escolha por partido na seleção de candidatos em 2010

	Partido Politico(%)				Total
	DEM	PMDB	PSDB	PT	
Indicação	73,3	86,7	63,3	23,3	61,7
Votação	26,7	13,3	36,7	76,7	38,3
n	30	30	30	30	120
% total	100	100	100	100	100

Fonte: Bolognesi (2013a).

Nota: Coef. Contingência 0,437 = p value; 0,000

Como podemos ver acima, três dos quatro partidos analisados utilizam o método da indicação de candidatos como principal forma de escolha para montagem das listas eleitorais. Apenas o PT difere-se dos demais, predominando o voto como fonte primordial de tomada de decisão, com 76,7% das respostas dos candidatos dadas nesse sentido.

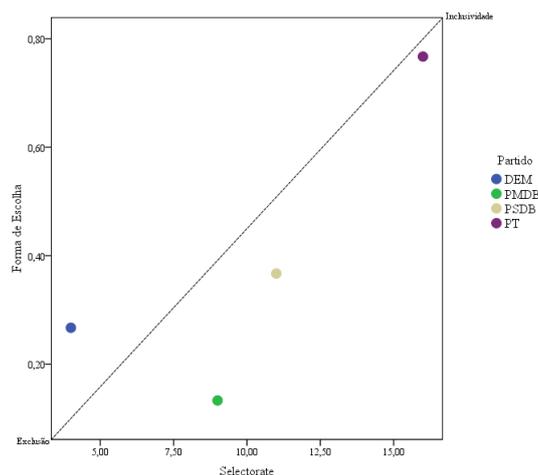
Mesmo no partido em que a incidência de seleção por líderes foi a mais alta, o DEM, o PMDB foi capaz de superar na proporção de candidatos indicados. Isso talvez ocorra pela atuação mais forte dos líderes como grupo dentro do PMDB, mostrando que nem sempre esse tipo de *selectorate* garante a inclusividade na seleção de candidatos.

Por outro lado, os tucanos apresentam indicadores mais ponderados que acompanham de certo modo a distribuição entre os diferentes *selectorates* que o partido mobiliza. O mesmo ocorre com os petistas, de quem se espera que grupos de delegados tendam a se comportar predominantemente por votação.

Desse modo, apenas o PT teria um sistema de seleção de candidatos por voto, em que a maioria dos respondentes afirmou ter chegado à lista final de nomes por tal método. Com diferentes equilíbrios, os outros dois partidos apontam para um entendimento mais típico de sistemas eleitorais centrados no candidato, mas, ainda assim, longe de serem semelhantes entre si a ponto de dizermos que o sistema eleitoral é capaz de pasteurizar os partidos políticos brasileiros.

O Gráfico 2 resume a relação entre inclusividade do *selectorate* e a forma de tomada de decisão em cada um dos partidos.

Sem atentar para os valores absolutos de cada escala, quando miramos na inclusividade do processo de seleção como um todo, como apontado na figura acima, observamos que é o DEM, ao lado do PMDB, o partido mais excludente, enquanto que PT é entre estes quatro o que conta com procedimento mais democratizado. O PSDB encontra-se no entorno do centroide do gráfico, mas ainda assim apresenta diferenças organizativas marcantes entre si. Ou seja, a partir da seleção de candidatos é possível atribuir que os partidos políticos brasileiros, ao menos os quatro maiores, possuem organização com contornos bastante claros no momento de montar suas listas eleitorais. Diferente da literatura que presume uma homogeneidade dada à configuração de nosso sistema eleitoral (SAMUELS, 2008; MAINWARING, 1991; DESPOSATO, 2006; AMES, 1995), mesmo partidos próximos em uma das dimensões (como PMDB e PSDB quanto ao *selectorate*) diferem consideravelmente em relação ao desenho organizacional na outra dimensão (forma de escolha). E, é claro, precisamos frisar que estamos analisando aqui apenas um processo partidário que pode nos desvendar em alguma medida a organização. Estamos

Gráfico 2 – Inclusividade do *selectorate* nas eleições de 2010

Fonte: Bolognesi (2013a).

longe de compreender todas as diferenças que poderiam conformar a distribuição de poder nos partidos e sua relação com o ambiente eleitoral (PANEBIANCO, 2005; FREIDENBERG; LEVITSKY, 2007). Contudo, como mostram os indicadores de associação entre as variáveis (coeficientes de contingência moderadamente altos e com significância estatística), não há como negar que as fronteiras organizacionais são bastante claras – e não só do PT em relação aos seus pares, como parte da literatura insiste (SAMUELS, 1999), mas também entre os partidos de origem parlamentar.

3 Representatividade social e partidos políticos

A maior ou menor permeabilidade social no interior de uma organização pode ser um importante caminho para a análise dos *outputs* partidários (RAHAT et al., 2008). Aqui, utilizaremos a análise da composição social das listas eleitorais dos partidos como uma *proxy* de sua permeabilidade social. Mais especificamente, utilizamos as categorias ocupacionais de trabalhadores como um indicador do pluralismo social partidário. É necessário reconhecer que existem outras medidas para inferir um recrutamento político mais permeável, como o sexo ou raça. Entretanto, essas variáveis não têm o mesmo rendimento que a análise das ocupações de baixo status social: optando por uma ou outra, ficamos apenas com uma variável binária que oferece baixo rendimento. Isto é, podemos ter dois partidos com a inexistência de negros e que são diferentes entre si no que tange à permeabilidade social. Quanto ao sexo, a política de cotas exerce efeito de diluição das diferenças organizacionais quanto à inclusão feminina nas listas (ARAÚJO; ALVES, 2007; MIGUEL; QUEIROZ, 2006). Assim, tendo em vista o material disponível, o uso das categorias ocupacionais de trabalhadores parece mais apropriado para o estudo da permeabilidade social na montagem das listas, dada sua complexidade social e possibilidades de matizarmos a análise com mais gradação e não apenas com categorias sociais dicotômicas.

É preciso reforçar que a opção por essa variável (ocupações de trabalhadores) não é aqui entendida como um preconceito sociológico (PANEBIANCO, 2005). Isto é, não se pretende

derivar o comportamento organizacional e nem a plataforma do partido de seus tipos sociais. Na verdade, trata-se do inverso: a dinâmica interna de selecionar candidatos pode ser uma via para explicar diferenças sociais relevantes na composição partidária?

De forma mais direta, entendemos que a análise da representatividade social do partido pode significar importante recurso metodológico para medir níveis mais sutis de abertura do sistema político aos distintos estratos sociais. Assim como a presença de mulheres ou negros em postos políticos elevados pode servir como um mecanismo que desperta interesse aos eleitores pertencentes a essas categorias demográficas, a presença de trabalhadores no universo político eleitoral pode funcionar do mesmo modo.

“Uma lógica semelhante provavelmente se aplica em termos de ambição política; se os grupos tradicionalmente excluídos são menos propensos a ter exemplos no qual espelhem-se, eles podem ser menos propensos a considerar concorrer a um cargo”⁹, afirmam Fox e Lawless (2005). As pesquisas americanas sobre decisão de participar têm feito avanços na relação entre *background*, avaliação de eficácia política e tentativas de candidaturas. Em outras palavras, a tentativa de concorrer pelos grupos que não desfrutam da condição social tradicionalmente presente no universo político (latinos, negros, mulheres, trabalhadores) é favorecida pela percepção de possibilidade de conseguir espaço nas instituições representativas. Essa percepção é fortemente realçada quando há exemplos a serem seguidos no ambiente dos futuros aspirantes. Essa correia de transmissão pode acelerar a presença de grupos marginalizados nas posições de poder político, e todo esse, à medida que confere representatividade ao sistema político, pode ajudar a melhorar a legitimidade das instituições democráticas.

Sem dúvida, em países com experiência de forte participação política regular desses grupos, a sua entrada primordial se deu por meio dos partidos de esquerda ou partidos de trabalhadores urbanos. O destino da demografia política trabalhista ou socialdemocrata, entretanto, sofreu os reveses típicos da burocratização partidária e da profissionalização dos representantes: após a crescente transmutação das organizações partidárias e a desproletarização (ou aburguesamento) do topo da organização – sem falar também nas próprias mudanças socioeconômicas da sociedade – fizeram com que os trabalhadores não fossem tão centralmente o grosso dessas legendas (KIRCHHEIMER, 2012). Especificamente, os partidos de esquerda – incluindo partidos socialistas do leste europeu – foram uma via de entrada desses grupos na política, mas não o seu terreno de controle absoluto. A classe média intelectualizada e a própria atividade profissional de seus membros deram contornos mais heterogêneos a essas organizações. Portanto, a relação que pode ser observada é a de presença relativa e não a de sobreposição entre *status* social e de posição ideológica.

Na Polônia, por exemplo, no final dos anos 1980, o POUP (Partido Operário Unificado Polaco) contava com metade de seus membros recrutados entre os professores, funcionários públicos e *white collars* (DI TELLA, 1998). O PT brasileiro teve uma trajetória com ampla força dos intelectuais e setores de classe média alta (RODRIGUES, 1990). O caso mais paradigmático

⁹ Traduzido livremente do original: “A similar logic likely applies in terms of political ambition; if traditionally excluded groups are less likely to have role models to emulate, they may be less likely to consider running for office”.

talvez seja o do Partido Trabalhista britânico no seu longo processo de institucionalização do século XX: a classe trabalhadora representou 87% dos deputados eleitos na eleição de 1918, e 50 anos depois esse percentual caiu para menos de 30% (GUTTSMAN, 1974, p. 33-34). Além do mais, no próprio seio dos partidos comunistas, a guinada da composição social em direção aos intelectuais foi a principal mudança sociológica (HANLEY, 2003). O caminho que leva à institucionalização parece resultar no desaparecimento das fronteiras sociais no interior dos partidos e entre as próprias organizações.

No Brasil, entretanto, ainda que os partidos políticos tenham reforçado sua relação com o Estado e encontram-se superdependentes de sua face pública (RIBEIRO, 2013), persistem diferenças importantes no que se refere às composições sociais de seus quadros. É verdade que essas diferenças podem ter se reduzido com o passar dos anos, fruto da mudança organizacional que colaborou para maior convergência ideológica em direção ao centro¹⁰. Mesmo com esse processo em andamento, a topografia social da classe política brasileira não é homogênea. Observando as bancadas congressuais eleitas pelas principais forças partidárias, podem-se encontrar diferenças de composição social dominante entre as agremiações. Nesse caso, os grupos sociais mais tradicionais (empresários e profissões com alto prestígio) continuam mais fortemente presentes nos partidos à direita, ao passo que os grupos representativos do operariado urbano ou do magistério estão mais concentrados nos partidos de esquerda (SANTOS; SERNA, 2007; COSTA, 2010; RODRIGUES, 2006; RODRIGUES, 2002b). Entretanto, não se sabe ao certo como essa morfologia sócio-ocupacional é produzida no interior das organizações.

A importância desse aspecto para o estudo da organização está justamente em como diferentes segmentos sociais são incorporados ao processo eleitoral numa mesma organização. Alguns dados recentes apontam que, a despeito dessa composição social dominante nas altas capas partidárias (isto é, seus representantes nacionais) e convergente com a posição ideológica, a situação não é a mesma quando se olha para a base da organização, isto é, seus filiados ou delegados (RIBEIRO, 2014). Em outras palavras: demografia social dos partidos na sua base de militantes é muito menos dominante e, portanto, há menos contrastes sociais entre estes quando se olha para baixo do que quando se olha para cima da estrutura partidária.

Dados recentes indicam que, entre os candidatos a vereadores, as diferenças sócio-ocupacionais são bem menos salientes entre as grandes forças partidárias. Em 2012, no estado de São Paulo, por exemplo, a esquerda contou com 277 candidatos a vereador oriundos das ocupações de trabalhadores, contra 272 do centro e 386 da direita. Os autores apresentam, ainda, que a direita contou com 480 empresários contra 360 do centro e 283 da esquerda (ROJAS; CARLOMAGNO, 2014, p. 105). De um modo geral, não existe associação positiva entre ocupações empresariais e partidos de direita. E ainda menos para as ocupações de trabalhadores e partidos de esquerda. Pode-se concluir categoricamente que, se tomarmos os candidatos em nível municipal como uma *proxy* melhor da base do partido, as fronteiras sociais são bem mais borradas do que quando observamos as bancadas nacionais.

Aparentemente, temos um paradoxo. Parece que o nível organizacional pode ser uma via

¹⁰O PT, por exemplo, contava com 32% de assalariados entre os seus delegados em 1997, número que ficou reduzido, em 2006, a 12,5% (AMARAL, 2010).

importante para explorar as diferenças que emergem entre os eleitos e que sobretudo não estão presentes na base do partido. A seleção de candidatos pode exercer um papel de filtragem dos grupos sociais que estão presentes no partido e que não estão entre os candidatos escolhidos para representar a organização na eleição. Nesse sentido, é preciso investir na relação da organização com níveis intermediários de representatividade partidária, lançando luz sobre aqueles que perdem as eleições (os candidatos) e delegados e lideranças intermediárias do partido.

4 Operacionalizando ocupações de baixo *status* social

A análise dessa questão requer que se analisem, em primeiro lugar, os candidatos aos cargos representativos. Para executar essa questão, utilizamos os dados oficiais do TSE sobre candidatos a deputado federal em 2010. Nesse material há um total de 162 ocupações. A partir da classificação de Rodrigues (2009) foi possível distribuí-las em um conjunto de onze ocupações de trabalhadores. Elas representam subdivisões no universo dos trabalhadores em função das diferenças de formação, tipo de atividade (manual ou não manual), ramo de atuação (campo, indústria ou serviços) e assim por diante. Dentre as 162 ocupações constantes nas fichas de candidaturas publicadas pelo TSE, 72 se enquadraram em alguma dessas nove categorias de trabalhadores. As outras se referem a ocupações de alta qualificação, atividades empresariais, docentes, funcionários públicos e demais carreiras prestigiadas no interior do Estado (que são o grande viveiro dos parlamentares eleitos). Em razão do interesse em medir a permeabilidade partidária dos grupos marginalizados ou de baixo *status* social, excluímos essas categorias tradicionais da análise (empresários, profissionais liberais e todas as comumente constantes nas biografias dos parlamentares). Portanto, o universo das ocupações de trabalhadores mobilizado congrega 446 candidatos em 2010, representando cerca de 11% do conjunto dos aspirantes a deputado federal, conforme representado na Tabela 3.

Tabela 3 – Tipos de trabalhadores entre os candidatos a deputado federal em 2010

	n	%
trabalhadores manuais sem qualificação	11	2,5
trabalhadores não manuais sem qualificação	32	7,2
trabalhadores industriais de baixa qualificação	6	1,3
trabalhadores semiquualificados da construção civil	3	0,7
trabalhadores manuais especializados (“artesãos”)	23	5,2
trabalhadores especializados não manuais de serviços	164	36,8
trabalhadores industriais de qualificação elevada	32	7,2
trabalhadores qualificados da construção civil	2	0,4
trabalhadores qualificados manuais de serviços	31	7
trabalhadores qualificados não manuais de serviços	59	13,2
profissionais de nível médio	83	18,6
Total	446	100
ocupações tradicionais, liberais ou empresariais	3678	89,2
Total	4124	100

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR), a partir do TSE. As categorias foram retiradas de Rodrigues (2009).

Como o objetivo aqui é observar a distribuição dos trabalhadores nos quatro maiores partidos brasileiros, essa miríade de categorias pode dificultar a interpretação dos resultados. Para evitar a dispersão excessiva dos dados, optou-se por agregar essas onze categorias em seis novas, baseadas no tipo de qualificação dos trabalhadores. Essa variável ficou assim distribuída entre os quatro maiores partidos brasileiros.

Tabela 4 – Tipo de qualificação dos trabalhadores nos principais partidos brasileiros, candidatos a deputado federal, em 2010

	Trabalhadores por tipo de qualificação						Total
	Trabalhadores sem qualificação	Trabalhadores com baixa qualificação	Trabalhadores manuais semi-qualificados	Trabalhadores qualificados da indústria ou da construção civil	Trabalhadores qualificados do comércio ou serviços	Profissionais de nível técnico	
PT	N 5 6,3%	1 1,3%	7 8,9%	3 3,8%	13 16,5%	2 2,5%	31 39,2%
PSDB	N 0 ,0%	0 ,0%	8 10,1%	0 ,0%	2 2,5%	4 5,1%	14 17,7%
PMDB	N 1 1,3%	0 ,0%	8 10,1%	3 3,8%	6 7,6%	10 12,7%	28 35,4%
DEM	N 0 ,0%	0 ,0%	3 3,8%	1 1,3%	2 2,5%	0 ,0%	6 7,6%
Total	N 6 7,6%	1 1,3%	26 32,9%	7 8,9%	23 29,1%	16 20,3%	79 100%

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR), a partir do TSE.

Nota: As ocupações tradicionais e os pequenos partidos foram retirados da análise.

Em primeiro lugar, o número inicial de 446 trabalhadores cai drasticamente quando se observam apenas os quatro maiores partidos, perfazendo apenas 79 casos. Esse já é um dado significativo para o problema da estratificação social e partidos brasileiros: a maior capilaridade dos grupos de baixo *status* social se dá nos partidos pequenos ou médios. Nesse sentido, a elevada fragmentação do sistema partidário parece conferir maior amplitude social ao jogo eleitoral. Curiosamente ou não, essa combinação de fragmentação com amplitude socioeconômica pode servir, ademais, para alimentar os níveis de eficácia política e interesse em participar das zonas nas quais essa disposição é mais tímida, isto é, entre os grupos menos favorecidos socialmente. Seja como for, é nítido que o sistema partidário brasileiro, especialmente nas suas franjas e entre os partidos menos estabelecidos, acaba perpassando verticalmente várias camadas da estratificação social (ou parte da pirâmide social) do país.

Quanto aos partidos em si, PSDB e DEM estão muito menos acessíveis aos trabalhadores do que os demais partidos. O DEM abriga uma parcela praticamente residual desse público. Quanto aos demais, o total de trabalhadores pertencentes ao PT e PMDB são muito parecidos (31 contra 28). Entretanto, dentre as categorias de trabalhadores, o PMDB difere do PT porque inclui uma mão de obra urbana mais qualificada e de nível socioeconômico mais elevado. Nesse sentido, o PT parece exercer atração pelos grupos que de fato ocupam posições mais baixas no mercado de trabalho.

Para explorar a relação entre intensidade da permeabilidade sócio-ocupacional e o grau de inclusividade do *selectorate* partidário, criamos o Índice de Permeabilidade Social (IPS) de

cada partido. Ele foi feito a partir da atribuição arbitrária de pontos (*scores*) às diferentes ocupações de trabalhadores que sejam sensíveis aos diferentes perfis destes dentro de uma mesma lista eleitoral. O suposto por trás dessa operação é o de que existe diferença em se incluir, por exemplo, um técnico em agrimensura (categoria de nível médio) e um estivador, carregador ou assemelhados (trabalhadores manuais sem qualificação). Assim, quanto mais baixa a posição da ocupação na hierarquia social, mais pontos ela recebeu em relação às ocupações dos trabalhadores mais acima na estrutura ocupacional. Os trabalhadores com baixa qualificação ou sem qualificação alguma receberam 3 pontos. Os trabalhadores semiqualeificados ou qualificados da indústria e construção civil receberam 2 pontos; os trabalhadores com qualificação no setor de serviços e de nível técnico receberam 1 ponto. Finalmente, para ponderar a quantidade de trabalhadores de cada lista partidária pelo total de candidatos do partido, os scores partidários foram multiplicados pela proporção de trabalhadores de cada lista¹¹. A relação entre as duas grandes variáveis gerou uma alta consistência entre permeabilidade social dos partidos e seus mecanismos e de seleção de candidatos, conforme o gráfico 3.

Nos dois extremos, o relacionamento das duas variáveis indica um resultado relativamente intuitivo: PT é o antípoda do DEM no que se refere às duas dimensões. O PT, ao mesmo tempo em que amplia os níveis de decisão sobre as listas, inclui mais grupos socialmente desprestigiados na sociedade. O DEM tem uma convergência muito clara: o elitismo se verifica tanto entre os mecanismos selecionadores como entre os perfis sociais das suas candidaturas.

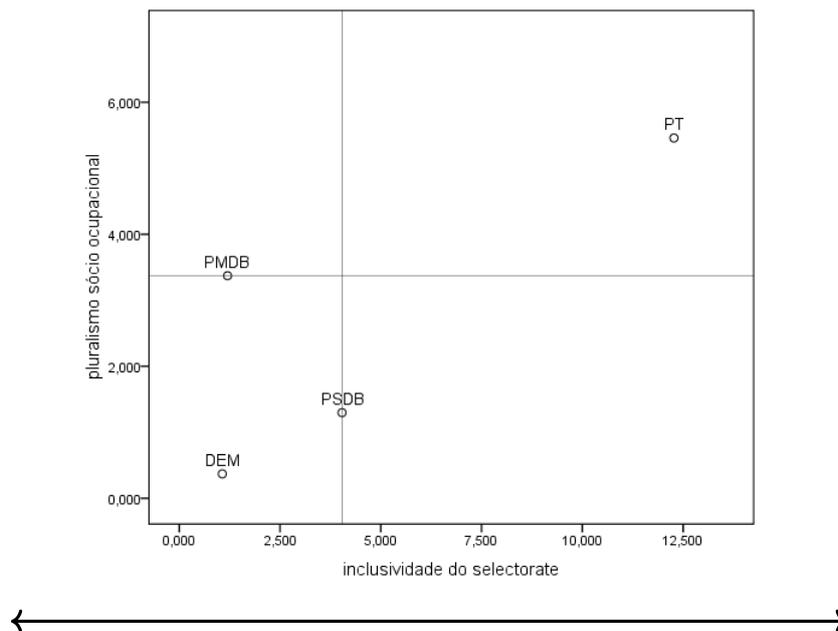
Não obstante, os resultados mais interessantes se referem aos dos dois partidos centristas. Enquanto o PSDB consegue manter mecanismos colegiados de seleção de candidatos e evitar o controle restrito de seus chefes, ele apresenta baixa permeabilidade dos candidatos de baixo status social. Nesse sentido, o PSDB acomoda os típicos setores médio e alto que são selecionados com mecanismos colegiados. De um modo geral, trata-se de uma organização que privilegia uma estrutura mais arejada, ainda que sua base de recrutamento seja mais elitista que inclusiva do ponto de vista social. Afinal, portanto, a relação que se estabelece entre quem procura o partido, a seleção e a lista final pode ser atravessada por uma dimensão ideológica acentuada.

Por fim, o PMDB é um caso clássico de partido que mescla elementos elitistas (na sua forma de montar listas) com relações interpessoais não restritas a classes sociais. Isto é, enquanto oferta vários candidatos oriundos de setores subalternos, essa parcela aciona seus caciques e relações pessoais com a tentativa de conseguir suas candidaturas, selecionados essencialmente pelo predomínio de indicações como forma principal de selecionar os competidores.

Em que pesem as limitações desse material, não podemos deixar de notar que a origem partidária exerce força inercial sobre essas variáveis: os caminhos iniciais do PT, por exemplo, ao contar com mecanismos participativos e ampla difusão entre o operariado urbano, pode culminar num tipo de estrutura organizacional que congrega inclusividade de seleção com pluralismo social mesmo com tantas mudanças no seu interior. Por sua vez, o PMDB, com ampla expansão territorial nos anos 70 e 80, conseguiu penetrar em setores populares, mas

¹¹A formalização matemática do índice é a seguinte: $IPS = (\sum n \cdot p) \cdot \%t$. IPS = índice de permeabilidade social; n = número de casos correspondentes à categoria; p = peso atribuído a cada categoria; %t é proporção de candidatos trabalhadores em cada partido.

Gráfico 3 – Inclusividade do *selectorate* e pluralismo sócio-ocupacional nos maiores partidos brasileiros – candidatos a deputado federal 2010



Líder único	Elite Partidária	Delegados	Filiados	Eleitores
INDICAÇÃO				VOTO

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR), a partir do TSE.

Notas:

1. peso de cada categoria para cálculo da permeabilidade social: sem qualificação (3), com baixa qualificação (3) / manuais semiqualificados (2), qualificados da indústria ou da const.civil (2) / qualificados do comércio ou serviços (1), com nível técnico (1). Os escores de cada partido foram multiplicados pela proporção de candidatos trabalhadores de cada lista partidária.
2. A inclusividade do *selectorate* foi calculada a partir da escala da Figura 1 (p. 9), sendo ponderada pela proporção de candidatos escolhidos por votação em cada partido. Cada ponto na escala que representa o partido que nela se situa foi multiplicado pela proporção de candidatos que afirmaram ter sido selecionados pelo voto.

sem com que conseguisse contornar os mecanismos personalistas e autocráticos que operam no seu meio. Desse modo, autocracia e base ampla foram as marcas do PMDB e isso se reflete na formação de suas listas para deputado federal, ao menos nas eleições de 2010.

5 Considerações finais

Mirando a relação entre organização e pluralismo social partidário, os dados apresentados parecem fugir de uma relação perfeita entre a seleção de candidatos e o *output* social possível que cada partido exerce na produção de suas candidaturas. A hipótese afirmava que: seleções medianamente inclusivas tendem a pluralismo social, por um lado; e seus extremos (alta inclusividade do *selectorate* ou baixa inclusividade) tendem a baixo pluralismo social, por outro. Conforme os dados mobilizados, essa proposição é parcialmente confirmada. Explicamos essa confirmação “parcial” com cinco considerações:

- i) o sistema eleitoral brasileiro não cria incentivos para que os partidos adotem uma postura altamente burocrática e formalista do processo de seleção de candidatos. Enquanto partidos

inseridos em sistemas distritais ou de lista fechada tendem a controlar mais de perto esse processo, a lista aberta com foco eleitoral nos candidatos ao executivo faz com que os partidos possuam um processo de nomeação de candidatos mais aberto e menos engessado organizacionalmente. Comparando com partidos altamente institucionalizados (como o Partido Socialista Belga, o *Labour* britânico ou o Partido Social-Democrata Alemão), os partidos brasileiros estão longe de controlar institucionalmente a seleção de candidatos. O único partido que o faz é, justamente, o PT;

- ii) apesar disso, os partidos se diferem tanto organizativamente, quanto socialmente. Não se trata de uma diferença entre o PT e o resto dos partidos. Os outros três estudados revelam fronteiras organizacionais definidas entre si. Mesmo assumindo certa proximidade dos elementos organizacionais da seleção de candidatos entre PMDB e PSDB, é notável a diferença destes em relação também ao DEM;
- iii) além de se comportarem organizacionalmente de forma diversa, socialmente os partidos são pouco similares. Enquanto PT e DEM possuem perfis sociais bastante distintos, PMDB e PSDB possuem bases sociais mais homogêneas. Em parte, isso pode ser explicado pela oferta de candidatos que chega até o partido. Como apontam Fox e Lawless (2005), a existência prévia de quadros de determinados perfis na instituição cria incentivos para que outros adentrem. Do mesmo modo se opera o inverso: a inexistência de determinados padrões sociais leva à baixa identificação de bases sociais com o partido;
- iv) em relação à causalidade esperada entre seleção de candidatos e composição social das listas partidárias em relação aos trabalhadores, a hipótese não se confirma. Os dados encontrados apontam que não é possível associar *selectorates* medianamente inclusivos a listas eleitorais plurais. Mesmo que assumíssemos que o PT confirma nossa hipótese – na qual a seleção por delegados que votam na tomada de decisão predomina –, os casos de PMDB e PSDB são exemplos que negam a existência dessa relação.
- v) o problema, como bem lembra Pippa Norris e Joni Lovenduski (1995), é que a seleção de candidatos não é um movimento de causa única. Ela depende da oferta e de outros fatores que fogem ao controle do partido. O que podemos afirmar com bastante segurança é a forte relação que existe entre fronteiras organizacionais bem definidas (dadas aqui pelo padrão na seleção de candidatos), e bases sociais igualmente bem definidas. Partidos que possuem estrutura organizacional bastante coesa (seja ela institucionalizada ou personalista), como PT e DEM, apresentam resultados condizentes no tocante à pluralidade das listas de partidos. Já as legendas partidárias em que a estrutura organizativa não aparece com tanto vigor levam a composições sociais de suas listas também pouco demarcadas.

Resumidamente, a existência de fronteiras organizacionais robustas tende a produzir uma bem delimitada demarcação do território de caça do partido (PANEBIANCO, 2005). Por outro lado, contornos organizacionais borrados permitem que o partido fique à mercê da oferta de candidatos e da relação com o ambiente eleitoral para operar num sistema político altamente permeável.

Referências

- ÁLVARES, M. L. M. *Recrutamento político & seleção de candidaturas: acesso às listas e o papel das lideranças no “jardim secreto”*. Paper apresentado no 6º Encontro da ABCP. Campinas, 2008.
- AMARAL, O. E. do. *As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas. 2010.
- AMES, B. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 2, p. 406-433, 1995.
- 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.
- BILLIE, L. Democratizing a democratic procedure: myth or reality? Candidate selection in western european parties, 1960-1990. *Party Politics*, v. 7, n. 3, p. 363-380, 2001.
- 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, 2013a.
- _____. *Caminhos para o poder: a seleção dos candidatos a Deputado Federal nas eleições de 2010*. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal de São Carlos -UFSCar, 2013b.
- 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, 2008.
- CERVI, E. U. *Comportamiento electoral y nivel de disputa en Brasil: una análisis basado en el número efectivo de candidatos por distrito electoral para diputado federal en 2010*. Simposio del grupo de investigación “Comunicación política y comportamiento electoral.” VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Quito, 2012.
- COLOMER, J. M. *Instituciones políticas*. 2. ed., Barcelona: Ariel, 2007.
- COSTA, L. D. *Os representantes dos estados no Congresso: composição social e carreira política dos Senadores brasileiros*. Campinas - SP: Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, 2010.
- CZUDNOWSKI, M. Political recruitment. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (Ed.). *Handbook of Political Science*. Micropolitical Theory. v. 2. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.
- DESPOSATO, S. W. Parties for rent? Ambition, ideology, and party switching in Brazil’s Chamber of Deputies. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 1, p. 62-80, 2006.
- Conexão Política, Teresina v. 4, n. 1, 43 – 63, jan./jun. 2015

DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. Brasília: Editora UnB, 1980.

FOX, R. L.; LAWLESS, J. L. To run or not to run for office: explaining nascent political ambition. *American Journal of Political Science*, v. 49, n. 3, p. 642-659, 2005.

FREIDENBERG, F. *Incentivos electorales y selección de candidatos en organizaciones neopopulistas: el Partido Roldosista Ecuatoriano (1984-2000)*. V Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, La Laguna, Tenerife, 2002.

_____. Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina. *Biblioteca de Reforma Política*. Série Biblioteca de Reforma Política, n. 1. Lima: IDEA, 2003.

_____; LEVITSKY, S. Organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, v. 46, n. 184, p. 539-568, 2007.

GALLAGHER, M.; MARSH, M. *Candidate selection in comparative perspective*. The secret garden of politics. London: Sage Publications, 1988.

GUARNIERI, F. *Partidos, seleção de candidatos e comportamento político*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, 2004.

GUTTSMAN, W. L. The British Political Elite and the Class Structure. In: STANWORTH, P.; GIDDENS, A. (Ed.). *Elites and power in british society*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 22-44, 1974.

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.

HAZAN, R. Y.; RAHAT, G.. *Democracy within Parties: candidate selection and their political consequences*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

_____; _____. The influence of candidate selection methods on legislatures and legislators: Theoretical propositions, methodological suggestions and empirical evidence. *The Journal of Legislative Studies*, v. 12, n. 3, p. 366-385, 2006.

HAZAN, R. Y.; VOERMAN, G. Electoral Systems and Candidate Selection. *Acta Politica*, v. 41, n. 2, p. 146-162, 2006.

HOPKIN, J. Bringing the members back in? Democratizing candidate selection in Britain and Spain. *Party Politics*, v. 7, n. 3, p. 343-361, 2001.

KIRCHHEIMER, O. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 7, p. 349-385, 2012.

MAINWARING, S. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 29, p. 34-58, 1991.

MIGUEL, L. F.; QUEIROZ, C. M. de. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, v. 14, n. 2, p. 363-385, 2006.

NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J. *Political recruitment: gender, race and class in the British parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

____; _____. United Kingdom. In: NORRIS, P. (Ed.). *Passages to power: legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 158-186, 1997.

PANEBIANCO, A. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PENNINGS, P.; HAZAN, R. Y. Democratizing candidate selection: causes and consequences. *Party Politics*, v. 7, n. 3, p. 267-275, 2001.

RAHAT, G. Which Candidate Selection Method Is More Democratic? In: *3rd Conference of the European Consortium for Political Research*. Budapest, p. 8-10, 2005.

____; HAZAN, R. Y. Candidate selection methods: an analytical framework. *Party Politics*, v. 7, n. 3, p. 297-322, 2001.

____; ____; KATZ, R. S. Democracy and political parties: on the uneasy relationships between participation, competition and representation. *Party Politics*, v. 14, n. 6, p. 663-683, 2008.

RIBEIRO, P. F. El modelo de partido cartel y el sistema de partidos de Brasil. *Revista de ciencia política*, v. 33, n. 3, p. 607-629, Santiago, Chile, 2013.

____. *What Do These People Want? Membership and activism in brazilian political parties*. European Consortium for Political Research (ECPR), University of Salamanca, Spain, April 2014.

RODRIGUES, L. M. A composição social das lideranças do PT. In: RODRIGUES, L. M. *Partidos e sindicatos: escritos de sociologia política*. São Paulo: Ática, p. 7-36, 1990.

____. *CUT: os militantes e a ideologia*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009.

____. *Mudanças na classe política brasileira*. São Paulo: PubliFolha, 2006.

____. Partidos, ideologia e composição social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 48, 2002a.

____. *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Edusp, 2002b.

ROJAS, F. A. G.; CARLOMAGNO, M. C. Elite política local e legislativo municipal no estado de São Paulo: partidos, ideologia e composição social. *Agenda Política*, v. 2, n. 1, p. 94-115, 2014.

SAMUELS, D. Political ambition, candidate recruitment and legislative politics in Brazil. In: SIAVELIS, P.; MORGENSTERN, S. (Ed.). *Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin America*. University Park, PA: The Penn State University Press, p. 76-91, 2008.

_____. Incentives to cultivate a party vote in candidate-centric electoral systems: evidence from Brazil. *Comparative Political Studies*, v. 32, n. 4, p. 487-518, 1999.

SANTOS, A. M. dos; 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, 2007.

SIAVELIS, P. M.; MORGENSTERN, S. Reclutamiento y selección de candidatos en América Latina: un marco para el análisis. In: FREIDENBERG, F.; SAÉZ, M. A. (Ed.). *Distrito Federal: Tribunal Electoral del Distrito Federal*, 2009.

DI TELLA, T. S. *Los partidos políticos: teoría y análisis comparativo*. Buenos Aires: A-Z Editora, 1998.

WOLINETZ, S. B. Beyond the catch-all party: approaches to the study of parties and party organization in contemporary democracies. In: GHUNTER, R.; MONTERO, J.; LINZ, J. (Ed.). *Political parties: old concepts, new challenges*. Oxford: Oxford University Press, p. 136-165, 2002.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO *POLICY-MAKER*: ENTRE A SOBERANIA DO PARLAMENTO E A SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO

THE BRAZILIAN SUPREME COURT AS A POLICY-MAKER: BETWEEN THE CONGRESS SOVEREIGNTY AND THE CONSTITUTIONAL SUPREMACY

Leon Victor de Queiroz Barbosa[†]

Resumo: Nos últimos vinte anos, é cada vez mais recorrente o protagonismo do Supremo Tribunal Federal em questões políticas. Seus críticos argumentam haver usurpação de competências legislativas e até mesmo ataque à soberania do Congresso Nacional. Entretanto, há um forte debate teórico sobre a prevalência do Princípio da Supremacia Parlamentar ou do Princípio da Supremacia Constitucional. O objetivo deste artigo é desenvolver os conceitos desses princípios, localizando o Brasil no debate.

Palavras-chave: Supremacia. STF. Constituição. Parlamento.

Abstract: The Brazilian Supreme Court's protagonist role on politics has been recurrent in the last twenty years. Its critics argue that there is a legislative usurpation, and even attack to the National Congress Sovereignty. However, there is a strong theoretical debate about the prevalence between the Principle of the Congress Sovereignty or the Principle of Constitutional Supremacy. This paper's aims is to develop both principle's concepts and situate the Brazilian case on the debate.

Keywords: Supremacy. STF. Constitution. Parliament.

1 Introdução

A inserção do Judiciário no processo decisório é recente. O modelo clássico de democracia não dava destaque aos juízes enquanto formuladores de políticas públicas, muito menos o desenho

[†] Professor Adjunto da Unidade Acadêmica de Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande. Doutor em Ciência Política pela UFPE, com período sanduíche na UFMG. Mestre em Ciência Política pela UFPE e Advogado. É pesquisador do PRAETOR – Grupo de Estudos sobre Poder Judiciário, Política e Sociedade, vinculado à UFPE e do CEL – Centro de Estudos Legislativos, vinculado à UFMG.

institucional da república clássica romana. Pelo contrário, o modelo de *Westminster* nunca considerou o Judiciário como parte do corpo decisório, composto pelo Parlamento e seu braço executivo, o Gabinete. Montesquieu, quando criou a Teoria dos Três Poderes, afirmava que na Inglaterra da época os poderes eram divididos entre o Parlamento, a Coroa e o Judiciário, embora Bruce Ackerman (2000) classifique o modelo inglês como fundido, ou seja, sem separação de poderes. A inserção do Judiciário como poder político foi feita no desenho institucional madisoniano, em que a Suprema Corte dos Estados Unidos seria dotada de mecanismos de controle sobre os demais poderes, quando em 1803, no caso *Marbury vs. Madison*, definiu-se que nenhum ato emanado, tanto do Executivo quanto do Legislativo, poderia ser contrário à Constituição.

Até então, o modelo que servia de paradigma no mundo era o britânico, em que vigorava (e ainda vigora) o Princípio da Soberania do Parlamento. Em 1920, quando a Áustria tentava se desvencilhar da monarquia absolutista, Kelsen e Schmitt travaram um debate sobre uma maior participação de um terceiro corpo não eleito pelo sufrágio universal no processo decisório. Esse corpo, dizia Schmitt, deveria ser formado por Juízes. Kelsen, sabendo que a judicatura apoiava a monarquia, convenceu o Parlamento a aprovar um Conselho de Estado, independente dos corpos eleitos, composto por membros indicados pelo Executivo e referendado pelo Legislativo, mas que não tivesse estrutura de tribunal nem fosse de ocupação exclusiva por juízes. Estava criado o controle concentrado (ou abstrato) de constitucionalidade.

O Brasil acabou por conformar na Constituição de 1988 os modelos americano e austríaco, transformando o Supremo Tribunal Federal - STF em um controlador *in abstracto* dos atos do Legislativo e do Executivo. Além disso, pela via recursal, o tribunal também controla os atos dos demais poderes e entes públicos através do controle *in concreto* das decisões e normas. Esse modelo híbrido alçou o STF a uma posição de protagonismo no processo decisório, cuja atuação vem sendo, por muitas vezes, criticada e alcunhada de “ativismo judicial”, ou seja, age em questões que são, histórica e constitucionalmente, afeitas aos corpos eleitos.

O presente artigo faz uma revisão dos principais alicerces teóricos que consolidaram o Judiciário como um *policy-maker*, estando dividido da seguinte maneira:

Na seção 1, trabalho o artigo seminal de Robert Dahl (1957) sobre a Suprema Corte americana como *policy-maker*. Na seção 2, operacionalizo os conceitos históricos do Princípio da Soberania do Parlamento e do Princípio da Soberania Constitucional, tratados por Koopmans (2003) e o surgimento das Cortes Políticas, analisado por Hirschl (2008). Na seção 3, abordo o papel do STF no Brasil, trabalhando o termo “Supremocracia”.

2 Fundamentos políticos da suprema corte como *policy-maker*

Segundo Robert Dahl (1957), em artigo seminal, a Suprema Corte é uma instituição política e os americanos não estão dispostos a aceitar isso, mas também não estão aptos a negar. Então, frequentemente, tomam ambas as posições (nem aceita, nem nega). Para o autor, é recompensador para o americano comum, que consegue se manter nos dois polos. Segundo Dahl, uma decisão política é tomada por uma escolha efetiva seguindo as seguintes informações: 1)

Flexibilidade: Opções abertas para decidir; 2) Ponderação: Consequências da decisão; 3) Ordem: Ordenação dos valores na decisão partindo do mais preferível ao menos preferível.

Uma escolha efetiva é uma seleção das alternativas preferidas, acompanhada por medidas que possam assegurar que aquela escolha seja posta em prática. Ninguém questiona que a Suprema Corte, ou qualquer Corte, possa tomar decisões políticas. O que se questiona é a extensão e a amplitude dessas decisões ao deliberar fora do critério “legal” encontrado no precedente (jurisprudência), na lei e/ou na Constituição.

Dahl nos ensina que, de tempos em tempos, a Suprema Corte ocupa uma posição peculiar: ela decide casos em que o critério legal é inadequado. Muitos casos chegam à Corte envolvidos em polêmicas muito severas. Há casos em que há discordância entre juristas e até entre os juízes da Corte. Também há casos em que o texto constitucional é ambíguo, generalista, vago ou claramente não aplicável. Há casos em que há jurisprudência para ambos os sentidos em questão. Segundo o autor, se aceitássemos que a Suprema Corte é uma instituição política, esses problemas estariam resolvidos. Mas como a legitimidade da Suprema Corte reside no seu caráter de instituição legal, aceitá-la como instituição política resolveria uma série de problemas ao custo da criação de outro.

A depender da natureza (tipo) do caso, a Suprema Corte não pode agir estritamente como instituição legal. Isso se apoia na escolha de um critério que seja aceito quando não haja parâmetro valorativo/legal nas leis, jurisprudência ou Constituição. A Suprema Corte é uma instituição política quando o critério legal se mostra inadequado. A questão é: quem se beneficia da Corte? Como a alocação de recompensas e punições se ajusta ao nosso presumido sistema político democrático?

Para Dahl, ao se determinar e avaliar o papel de uma Corte, dois critérios diferentes e conflitantes são às vezes empregados: o critério majoritário e o critério do certo ou do justo. Logicamente falando, toda disputa em uma dada sociedade é resolvida através do critério majoritário entre aqueles que são a favor e aqueles que são contra. A disputa pode se dar entre maiorias e minorias ou entre minorias apenas. Geralmente as disputas se dividem em dois grupos.

Se todos preferem uma, de duas alternativas, então não há problema. Entretanto, um caso dificilmente chegará à Suprema Corte sem que um litigante prefira uma alternativa e o outro litigante prefira outra. Assim, a Corte sempre terá de: 1) concordar com as preferências de uma minoria de cidadãos e ir de encontro às preferências da maioria; 2) concordar com as preferências de uma maioria, contrariando as minorias; e 3) concordar com as preferências de uma minoria, contrariando outras minorias, estando os demais (maioria) indiferentes.

Em um sistema com um Poder Legislativo representativo, a maioria (segunda categoria) não precisará de uma Corte para garantir os resultados. Uma visão influente (e madisoniana) da Suprema Corte é a de que ela é a protetora das minorias contra a tirania da maioria. O problema é a dificuldade de conciliar esse papel da Corte com o que Aristóteles, Locke, Rousseau, Jefferson e Lincoln já disseram: o termo democracia significa que, entre outras coisas, o poder reside nas maiorias populares e seus representantes. Além disso, com base nos princípios da soberania popular e igualdade política, o princípio da regra majoritária pode ser mostrado como uma

necessidade lógica. Dentro da tradição democrática americana, decidir a favor de uma minoria é ir contra a soberania popular e a igualdade política. Um sistema em que as preferências políticas de uma minoria prevalecem sobre a maioria está em desacordo com o tradicional critério que distingue uma democracia de outros sistemas políticos.

Entretanto, não é preciso atravessar essa discussão para entender a Suprema Corte como protetora das liberdades das minorias contra a tirania da maioria. A rigor, é provavelmente impossível demonstrar que alguma Corte decidiu contra ou a favor das preferências de uma maioria nacional (nos Estados Unidos, o conflito entre estados e entre eles e a União é mais comum do que em outros países federados por conta da forte autonomia dos entes subnacionais).

Presidentes não são famosos por indicar juízes contrários à sua visão de política pública nem poderiam esperar a confirmação de um nome cuja postura em questões-chave fosse flagrantemente de encontro às posturas da maioria dominante no Senado. O fato é que a visão política dominante na Corte nunca é muito diferente da visão política dominante entre as maiorias legislativas nos Estados Unidos.

De acordo com Dahl, o papel de uma Suprema Corte como uma instituição elaboradora de políticas públicas não é simples. É um erro supor que suas funções podem ser descritas ou avaliadas por simples conceitos extraídos da teoria democrática ou moral.

As políticas nacionais nos Estados Unidos, como em outras democracias estáveis, são dominadas por alianças relativamente coesas que duram por longos períodos de tempo. Exceto por curtos períodos de transição, quando a antiga aliança está se desintegrando e a nova está lutando para ter o controle das instituições políticas, a Suprema Corte é inevitavelmente uma parte da aliança nacional dominante. Como um elemento na liderança política da aliança dominante, a Corte dá suporte às políticas majoritárias da aliança.

Entretanto, a Suprema Corte não é um simples *agente* da aliança. Ela é parte essencial da liderança e possui bases de poder próprio por ser a intérprete da Constituição. Essa legitimidade pode ser prejudicada se a Corte se opuser flagrantemente às políticas majoritárias da aliança dominante. A corte não é como o presidente de uma importante comissão no Congresso que pode impedir políticas públicas. A Corte é menos efetiva contra a maioria legislativa vigente. Ela é mais efetiva quando determina os limites da política para funcionários, agências, governos estaduais ou até mesmo regiões, uma tarefa que tem ocupado boa parte das preocupações da Suprema Corte dos Estados Unidos.

Segundo Dahl, o principal objetivo da liderança presidencial nas eleições é construir uma união dominante e estável de minorias com alta probabilidade de vencer a presidência e pelo menos uma das duas casas do Congresso. A principal tarefa da Corte é conferir legitimidade às políticas fundamentais do sucesso da coalizão. Em casos de instabilidade devido a políticas-chave, a Corte pode interferir e definir a questão.

A democracia é um conjunto de procedimentos para se tomar decisões. A operacionalização desses procedimentos pressupõe a existência de certos direitos, obrigações, liberdades e limites. Há também padrões de comportamentos. A existência desses padrões (particularmente entre segmentos politicamente ativos e influentes da sociedade) pressupõe amplos acordos baseados na validade e propriedade desses comportamentos. Embora seu histórico tenha falhas

graves, é melhor que a Corte opere para conferir legitimidade, não apenas em relação a políticas paroquiais da aliança política dominante, mas sobre os padrões de comportamentos básicos requeridos para a operacionalização de uma democracia.

3 O princípio da soberania do parlamento versus o princípio da supremacia constitucional: o surgimento das cortes políticas

3.1 O Princípio da Supremacia do Parlamento

Apesar de a Inglaterra não ter a revisão judicial dos atos do Parlamento, Tim Koopmans (2003) nos diz que *Sir Edward Coke*, ao julgar o caso *Dr. Bonham*, foi o primeiro juiz a declarar que o rei tem que agir de acordo com a lei, em 1610. Isso ocorreu quase 200 anos antes do paradigmático caso *Marbury vs. Madison*, já citado aqui, que em 1803 definiu a revisão judicial americana. Mesmo com esse controle exercido pelo Judiciário sobre a Coroa, o modelo de revisão judicial não prosperou na Inglaterra. Isso ocorreu em função das conjunturas que se sucederam após o emblemático julgamento proferido por *Coke*. Vale ressaltar que, em 1688, o Rei James II dissolve o Parlamento. Guilherme de Orange (enteado de James II) desembarca com tropas holandesas e negocia com rebeldes e parlamentares depostos. A deposição de James II e a ascensão de Guilherme de Orange termina na Revolução Gloriosa, em que o Parlamento recebeu mais poderes (fruto do acordo com Guilherme de Orange) e a elaboração da Declaração de Direitos, de 1689. Koopmans (2003) atribui a força do Parlamento britânico ao sucesso da doutrina da soberania do Parlamento através de um lento processo histórico, adiante ilustrado.

As “relações entre tribunais e instituições políticas não podem ser propriamente analisadas sem uma prévia definição dos poderes das cortes no que diz respeito à lei” (KOOPMANS, 2003, p. 15)¹. No século XIX, a doutrina e a prática constitucionais britânicas se aproximaram bastante do que Koopmans chamou de “modelo parlamentarista”. Nesse modelo, a legislação adotada pelo Parlamento é suprema, ou seja, não pode ser questionada nem pelo Chefe de Estado (Rei ou Rainha), nem pelo Primeiro(a) Ministro(a), nem pelos tribunais e nem pelos cidadãos. A doutrina britânica de soberania do Parlamento incorpora a seguinte regra: ao elaborar uma lei, um Ato do Parlamento, os corpos legislativos têm a última palavra (KOOPMANS, 2003). Nenhum tribunal pode questionar a validade legal de uma lei. Segundo o autor, foi A. V. Dicey que, em 1885, na obra *An introduction of the study of the Law of the Constitution*, deu à doutrina britânica sua formulação clássica, explicando o procedimento legislativo, definindo a colaboração do Parlamento e do monarca como “A Rainha no Parlamento”, durante o reinado da Rainha Victória. Isso significa dizer que, pela soberania do Parlamento, entende-se que o Legislativo tem o direito, sob a Constituição inglesa, de fazer e revogar qualquer lei. Koopmans mostra que, após a união anglo-escocesa de 1707, houve várias tentativas de se criar uma constituição formal, o que foi rechaçado devido à incompatibilidade com a soberania do Parlamento.

Koopmans (2003) mostra que o aumento dos poderes efetivos do Parlamento na doutrina constitucional foi resultado de um desenvolvimento lento. O primeiro passo foi sob a dinastia

¹ Relations between courts and political institutions cannot be properly assessed without a prior definition of the powers of the courts with regard to legislation.

Tudor e houve dificuldade em ver como a evolução da lei poderia ser influenciada pela forma como o Rei e seus conselheiros governavam o país. A *Common Law* (Direito Consuetudinário) da Inglaterra e País de Gales e os poderes do monarca pertenciam a categorias diferentes de pensamento. Segundo Koopmans, isso mudou fortemente durante o século XVII, quando se tornou mais e mais aparente que reis começaram a fazer mais do que conduzir guerras e subjugar barões rebeldes. Na primeira parte do século, os tribunais começaram a estabelecer que o Rei não poderia, com base em seus poderes e prerrogativas, fazer qualquer alteração na lei geral do país sem o apoio do Parlamento.

O segundo passo foram os desdobramentos da Revolução Gloriosa, já ditos acima. Segundo Koopmans (2003), o terceiro passo reforçou os dois anteriores: a democratização gradual do Parlamento, que deu à doutrina da soberania do Parlamento uma medida de legitimidade democrática. Quando as responsabilidades dos ministros começaram a ser estabelecidas no início do século XIX e quando houve votações para estender direitos para novos grupos da população, a soberania do Parlamento podia ser vista como uma parte da evolução para mais democracia. Isso foi mais facilmente aceito com a adoção do sufrágio universal.

Segundo Koopmans (2003), o sucesso da doutrina da soberania do Parlamento se deu pelas concepções jurisprudenciais inglesas, teorias legais e Filosofia. De acordo com o autor, “o clima intelectual inglês sempre foi positivista. Teorias de direito natural nunca foram populares” (KOOPMAS, 2003, p. 19)². Para o autor, vários elementos ajudam a explicar essa situação. Primeiramente ele mostra que a influência da Igreja Católica e do Direito Romano foram leves, quando comparados ao continente europeu. Segundo, a habilidade dos advogados era trabalhada pela prática jurídica, não pelas Universidades. Ou seja, advogados eram formados não pela Academia, mas pelos próprios advogados, chamados de *inns of court*. Koopmans ainda relata que, ao final do século XIII, as cortes eram fiéis à doutrina do precedente segundo a qual a solução de problemas legais só pode ser encontrada buscando um caso anterior julgado sob os mesmos pontos ou similares. Assim, Koopmans (2003, p. 19) argumenta que “uma teoria como a doutrina da soberania do Parlamento só pôde prosperar por causa de seu caráter aparentemente empírico e não-especulativo”³. Argumenta ainda que esse sucesso também se deve ao fato de que o positivismo legal inglês encontrou suas fundações filosóficas nas teorias da “Escola Analítica”, no início do século XX. Ele mostra que para um dos principais filósofos dessa escola, John Austin, o conceito de lei está ligado ao conceito de soberania. Austin (1995) afirmou na obra *The Province of Jurisprudence Determined* que toda lei positiva, ou toda lei simples ou estrita, é estabelecida por um soberano ou um corpo soberano de pessoas. Koopmans afirma que a doutrina da soberania do Parlamento se encaixa perfeitamente nas afirmações de Austin. Isso teve um grande impacto porque Austin foi grande influência para advogados durante um certo período de tempo. Outra concepção importante que Koopmans destaca é que a supremacia de uma Constituição não implica necessariamente que o controle das leis, a revisão judicial, seja feito por tribunais ou uma Suprema Corte. O Parlamento é capaz de fazer isso.

² The English intellectual climate has always been positivist. Theories of natural law have never been popular.

³ A theory like the doctrine of parliamentary sovereignty could prosper because of its seemingly empirical and non-speculative character.

Koopmans argumenta que o impacto do modelo britânico foi positivo mundo afora, pois envolveu processos democráticos e baixa violência revolucionária. Ou seja, os fundamentos jurídicos e filosóficos foram gradativamente sendo construídos através de processos históricos, caracterizando desse modo uma mudança incremental.

Assim, o modelo parlamentarista britânico, baseado na soberania do Parlamento, apresenta as seguintes características: 1) não reconhece nenhuma lei superior que possa colidir com as leis elaboradas pelo Parlamento. A declaração de Direitos Humanos de 1688 tem o mesmo *status* de uma lei ordinária, assim como a Magna Carta, de 1215. A própria Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, foi incorporada ao ordenamento jurídico britânico como lei ordinária; 2) infrações à lei não podem ser apreciadas pelo Judiciário. Se houver alguma demanda, o juiz mostrará que esse é um assunto do Parlamento, e lá deve ser demandado através do seu representante; 3) os tribunais não julgarão a adequação das leis domésticas em relação ao direito internacional. Conflitos desse tipo ficam a cargo do Ministério das Relações Exteriores.

Outro ponto que Koopmans argumenta como essencial ao sucesso da doutrina da soberania do Parlamento é a sua simplicidade. Não é preciso ser advogado para entendê-la (isso não acontece em teorias constitucionais). Possui apelo popular por causa de sua conexão com os procedimentos democráticos e o corpo representativo realmente traduz os anseios populares. Entretanto, o autor admite alguns pontos fracos da doutrina, a saber: 1) Como teoria descritiva, nem sempre consegue tornar inteligível o que se propõe a explicar, principalmente quando diz respeito à integração britânica com a União Europeia e a incorporação de questões constitucionais relevantes; 2) a Convenção de Direitos Humanos, incorporada pelo direito britânico em 1998, não tem a proteção dos tribunais caso seja violada por lei ordinária; 3) a soberania do Parlamento é incompatível com plebiscitos e referendos. Entretanto, o Parlamento pode fazer a consulta popular sem natureza deliberativa e, em função do princípio da representatividade, adotar a escolha da população na formulação da legislação no Parlamento; 4) o Reino Unido pode necessitar de mais freios e contrapesos que os presentes no sistema constitucional.

3.2 O Princípio da Supremacia Constitucional

Embora tenham havido casos de juízes invalidando atos normativos, como no caso Bonham, em 1610, em que o juiz inglês Edward Coke colocou os princípios da *common law* acima da legislação elaborada pelo Parlamento, tendo desafiado sua soberania, foi apenas em 1803, no caso *Marbury vs. Madison*, que a Suprema Corte dos Estados Unidos definiu uma jurisprudência sobre não permitir que leis incoerentes com a Constituição permanecessem no ordenamento jurídico.

Diferentemente do princípio da Supremacia do Parlamento, em que não há hierarquia entre leis, na Supremacia Constitucional essa hierarquia é necessária e a Constituição tem status de lei superior, cimeira, específica, *grundnorm*, como cunhou Kelsen. Ou seja, a supremacia não reside mais no corpo legislativo ao longo do tempo, mas na grande norma, específica e elaborada por um corpo legislativo em um determinado ponto no tempo. Essa grande norma inaugura a ordem constitucional vigente, cuja Suprema Corte deve protegê-la e aplicá-la. Ou

seja, a Constituição enquanto centro normativo supremo deve ser fruto de um amplo debate na sociedade e no Parlamento, pois, a depender do seu desenho institucional, o seu núcleo principal não pode ser reformado, ou seja, fica protegido da maioria momentânea. Além da imutabilidade de seu núcleo normativo principal, há regras específicas para alterá-la (emendas), muitas das quais exigem maioria qualificada e muitas vezes, como no caso dos Estados Unidos, a emenda tem de ser ratificada por pelo menos 50% das Assembleias Legislativas dos Estados.

A supremacia da constituição tem por objetivo evitar que maiorias momentâneas modifiquem drasticamente as regras do jogo, uma vez que no princípio da supremacia do parlamento, além de não haver hierarquia entre as normas, a maioria para alterá-las é simples. O princípio da soberania do parlamento sofreu fortes abalos durante a segunda guerra mundial, quando o Governo Nazista obteve eleitoralmente a maioria das cadeiras do Parlamento dando legalidade aos atos indescritíveis praticados pelos alemães. Daí partiu a ideia de tirar do Parlamento a última palavra sobre as leis e criar uma norma universal, geral, profunda e principiológica, capaz de durar no tempo e sendo votada uma única vez por uma Assembleia Constituinte convocada exclusivamente para confeccioná-la. Essa norma, chamada de Constituição, não poderia ser totalmente alterada pelo Parlamento, cujos atos não poderiam ser contrários a ela, havendo a necessidade de um Tribunal Supremo para protegê-la das perigosas maiorias momentâneas forjadas, em boa medida, durante períodos de crise.

Depois da Áustria (1920), vários outros países no mundo adotaram algum tipo de controle de constitucionalidade que pressupõe uma Constituição e Corte supremas, como Irlanda (1922), Alemanha (1949), Itália (1950), França (1958), Suécia (1964), Grécia, Espanha e Portugal (1970), Brasil (1988) e Polônia, Hungria e República Tcheca, em 1990.

3.3 O Surgimento das Cortes Políticas

O artigo de Dahl (1957) semeou outras mentes pensantes, dentre as quais se destaca Ran Hirschl, que estudou a judicialização das grandes políticas e o surgimento das Cortes Políticas. Segundo Hirschl (2008), a Supremacia Constitucional, conceito que há muito tempo é o maior pilar da ordem política dos Estados Unidos, é compartilhado hoje por mais de cem países, da Ásia à América Latina, passando por países europeus como Alemanha, Espanha, Rússia e Turquia. Todos eles aderiram ao constitucionalismo durante suas respectivas transições democráticas. Há uma tendência global de constitucionalização em que até o Reino Unido⁴, Israel e Nova Zelândia, considerados últimos bastões da Soberania do Parlamento, aderiram ao constitucionalismo moderno. Para o autor, a maior parte desses países adotou recentemente uma Constituição ou sofreu uma revisão constitucional para incorporar direitos humanos e para introduzir algum tipo de revisão judicial. Uma das principais consequências dessas transformações tem sido a judicialização de políticas – a dependência cada vez mais acelerada de meios judiciais para abordar os principais dilemas morais, questões de políticas públicas e controvérsias políticas. “Armadas” com esse novo procedimento de revisão judicial, supremas cortes nacionais frequentemente são

⁴ Até o ano de 2009, o Reino Unido não tinha uma Suprema Corte, ficando a mais alta instância judicial do país a cargo de alguns membros da Câmara dos Lordes, a Casa Alta do Parlamento britânico.

chamadas para resolver um amplo leque de assuntos, incluindo liberdade de expressão e de religião, direitos de privacidade e igualdade e políticas públicas sobre propriedade, comércio, educação, imigração, trabalho e proteção ambiental.

Segundo Hirschl, é evidente a influência dos Estados Unidos, onde o legado da revisão judicial completa seu bicentenário, onde os tribunais têm um papel central no processo decisório. Em anos recentes, a judicialização da política foi além de questões jurídicas ou cooperação internacional para abranger o que Hirschl chama de grandes políticas (questões de extrema e absoluta significância política que muitas vezes define e divide os políticos). Esse alcance vai de resultados eleitorais e apoio a mudanças no regime a questões de paz e guerra e até à construção/manutenção do sistema político. De acordo com Hirschl, Aharon Barak, ex-presidente da Suprema Corte de Israel afirmou: “nada está fora do alcance da revisão judicial; o mundo está cheio de leis, qualquer um e qualquer coisa estão sujeitos aos tribunais”.

Hirschl mostra que enquanto os constitucionalistas dos Estados Unidos têm se preocupado em limitar os poderes do Executivo em questões de guerra e terrorismo, a expansão global do poder judicial está em marcha. Para o autor, embora muitas questões ainda estejam fora do alcance dos tribunais, há uma grande deferência legislativa ao Judiciário, à crescente (e frequentemente bem-vinda) intrusão da Justiça nas prerrogativas do Executivo e do Legislativo e uma acelerada correspondência da agenda de judicialização da política. Esse desenho institucional ajudou a gerar uma grande confiança em meios judiciais para esclarecer e resolver controvérsias morais fundamentais e altos litígios políticos, transformando Tribunais nacionais em principais órgãos de decisão política.

Há muito tempo, o grande trem da judicialização já deixou a estação “Jurisprudência Jurídica”. A maior parte dos estudos ainda se baseia no modelo americano de jurisprudência e ativismo judicial. Mas esse modelo, argumenta Hirschl, não é preciso e não capta o atual cenário da judicialização das grandes políticas. Para o autor, os trabalhos que procuram explicar (não apenas descrever) a judicialização da política, por uma questão de simplificação, podem ser agrupados em quatro abordagens:

1. Funcionalistas – atribuem a judicialização da política das décadas recentes à proliferação dos níveis de governo e a emergência correspondente à ampla variedade de agências administrativas regulatórias semiautônomas (SHAPIRO; STONE-SWEET, 2002). Segundo Hirschl, de acordo com essa abordagem, os tribunais independentes munidos de revisão judicial são necessários devido à expansão da administração do Estado. Com a expansão do poder desses órgãos administrativos responsáveis por elaborar políticas públicas, eles se tornam passíveis de sofrer demandas judiciais (FEELEY; RUBIN, 1998). Alguns funcionalistas atribuem ao aspecto supranacional do Judiciário central, coordenando problemas complexos e regulando relações entre os estados membros, como no caso dos Estados Unidos.
2. Centrados no Direito – Hirschl afirma que essa corrente enfatiza a prevalência do discurso dos direitos ou a maior sensibilização para as questões de direitos. Isso acontece quando instituições judiciais são vistas por movimentos sociais, grupos de interesse e ativistas

políticos como sendo mais respeitáveis, mais imparciais e efetivos órgãos decisórios, do que outras instituições vistas como extremamente burocráticas ou enviesadas (TATE; VALLINDER, 1995).

3. Institucionalistas – Para Hirschl, as características institucionais *ceteris paribus* são mais hospitaleiras à judicialização. Para ele, no mínimo, a judicialização da política requer: o estado democrático de direito, algum nível de legitimidade do sistema legal, relativa independência e um tribunal respeitado e dotado de alguma revisão judicial. Conseqüentemente, a proliferação da democracia levou a uma separação dos poderes e em alguns casos a esferas de governo (central/local). Isso também ocasionou o estabelecimento de regras procedimentais de governo e de processo decisório no qual atores políticos precisam aderir. Nesse sentido, argumenta o autor, a persistência e estabilidade do sistema requer, no mínimo, uma corte supostamente apolítica e semiautônoma para servir como árbitro imparcial em disputas relativas às regras fundamentais do jogo político. Uma ativa revisão judicial é tanto um pré-requisito quanto um subproduto de uma democracia viável em sistemas federalistas. Os modelos de revisão judicial adotados por democracias constitucionais variam em suas características procedimentais. A variação tem implicações na natureza da revisão judicial nesses países: a França tem controle *ex ante* por um Conselho Constitucional e *ex post* por um Tribunal; os Estados Unidos têm controle *a posteriori*, tido como um dos mais restritos do mundo.
4. Centrados nos Tribunais – Juízes e tribunais são as forças principais por trás da expansão do poder judicial. Essa abordagem é compartilhada por constitucionalistas que frequentemente tratam juízes não eleitos como um poder confiscado dos agentes eleitos, ilustrando a dificuldade contramajoritária ou a tensão entre princípios democráticos de governo e revisão judicial. Tanto liberais quanto conservadores acusam juízes de gananciosos pelo poder e Cortes de imperialismo ao expropriar a Constituição, sendo muito agressivos ou ultraenvolvidos em decisões políticas e morais, desconsiderando assim o princípio da separação de poderes e governança democrática (TUSHNET, 1999; BORK, 2002; KRAMER, 2004; WALDRON, 2006).

4 O modelo brasileiro: “supremocracia”?

Aliomar Baleeiro (parlamentar, constituinte, professor de direito e ministro do STF) e José Pedroso publicaram, em 1968, um livro intitulado “O Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido”. Hoje, esse título não corresponde de forma alguma à realidade, como também salientou o autor do termo “Supremocracia”, Oscar Vilhena Vieira (2008, p. 442), ao dizer que

O título desta obra clássica de nosso Direito Constitucional não poderia estar em maior descompasso com a proeminência do Supremo Tribunal Federal no cenário político atual. Raros são os dias em que decisões do Tribunal não se tornam manchete dos principais jornais brasileiros,

seja no caderno de política, economia, legislação, polícia (e como!) e eventualmente nas páginas de ciências, educação e cultura.

Embora o Supremo tenha desempenhado posição relevante nos regimes constitucionais anteriores, com momentos de enorme fertilidade jurisprudencial e proeminência política, como na Primeira República, ou ainda de grande coragem moral, como no início do período militar, não há como comparar a atual proeminência do Tribunal, com a sua atuação passada.

O termo “Supremocracia” foi cunhado por Oscar Vilhena Vieira (2008) e tem dois sentidos. O primeiro refere-se à autoridade do Supremo em relação às demais instâncias do Judiciário. O segundo refere-se à expansão da autoridade do Supremo em relação aos demais poderes. Em relação ao primeiro sentido, Vieira pontua que, embora criado em 1891, o STF sempre teve dificuldade em impor suas decisões proferidas no controle difuso de constitucionalidade sobre as instâncias inferiores. Ou seja, as decisões da mais alta Corte do país não eram vinculadas.

Apenas em 2005, com a adoção da súmula vinculante, completou-se um ciclo de concentração de poderes nas mãos do Supremo, voltado a sanar sua incapacidade de enquadrar juízes e tribunais resistentes às suas decisões (VIEIRA, 2008, p. 445).

Sobre o segundo sentido do termo, o autor relata que colocar uma corte no centro de nosso sistema político não é uma ideia nova, pois “[...] o próprio Pedro II, no final do seu reinado, indagava se a solução para os impasses institucionais do Império não estaria na substituição do Poder Moderador por uma Corte Suprema como a de Washington” (VIEIRA, 2008, p. 445). Antes da Constituição de 1988, que deslocou o STF para o centro do desenho institucional,

O papel de árbitro último dos grandes conflitos institucionais que, no Império, coube ao Poder Moderador, foi exercido, sobretudo, pelo Exército, como reivindica Alfred Stepan, e apenas subsidiariamente pelo Supremo, como propõem José Reinaldo Lima Lopes e eu mesmo.

A ampliação dos instrumentos ofertados para a jurisdição constitucional tem levado o Supremo não apenas a exercer uma espécie de poder moderador, mas também de responsável por emitir a última palavra sobre inúmeras questões de natureza substantiva, ora validando e legitimando uma decisão dos órgãos representativos, outras vezes substituindo as escolhas majoritárias. Se esta é uma atribuição comum a outros tribunais constitucionais ao redor do mundo, a distinção do Supremo é de escala e de natureza. Escala pela quantidade de temas que, no Brasil, têm natureza constitucional e são reconhecidas pela doutrina como passíveis de judicialização; de natureza, pelo fato de não haver qualquer obstáculo para que o Supremo aprecie atos do poder constituinte reformador. Neste sentido, a Suprema Corte indiana talvez seja a única que partilhe o *status supremocrático* do Tribunal brasileiro, muito embora tenha deixado para trás uma posição mais ativista (VIEIRA, 2008, p. 445).

Vieira também chama atenção para o fato de que o STF tem se afastado do modelo tradicional legislador negativo, delineado por Hans Kelsen (2003), quando justificou a necessi-

dade de cortes constitucionais na Europa, após montar o modelo de controle concentrado de constitucionalidade da Áustria, em 1920.

Mas por que o STF se tornou protagonista no processo decisório? Quando os americanos criaram o controle difuso de constitucionalidade, com efeito vinculante (*stare decisis*), dando à Suprema Corte a prerrogativa de excluir do ordenamento jurídico qualquer ato ou norma em desconformidade com a Constituição, através do caso *Marbury vs. Madison*, em 1803, nenhum outro país do mundo havia pensado em incluir juízes no processo decisório. O modelo até então vigente era o da Supremacia do Parlamento. O próprio Montesquieu, em *O Espírito das Leis*, referia-se ao Judiciário como um poder praticamente nulo na arena política. Foi na Áustria de 1920 que Hans Kelsen e Carl Schmitt travaram um debate acerca do papel do Judiciário na arena política. Após a queda da realeza e o estabelecimento da república austríaca, Kelsen sabia que o Judiciário, nomeado pela realeza permaneceria fiel a ela, exigindo a criação de um Conselho Constitucional (ao qual cabia o controle concentrado de constitucionalidade) com membros eleitos pelo Parlamento. Carl Schmitt defendia que esse controle deveria ser exercido por um órgão judicial. Kelsen venceu o debate e a Áustria implantou o primeiro órgão responsável pelo controle direto de constitucionalidade, ou seja, não sendo necessário passar pelas instâncias inferiores da judicatura (modelo americano).

Ernani Carvalho (2007) narra esse debate mostrando que os austríacos estavam indecisos entre criar um modelo tão forte quanto o dos americanos ou permanecer sem controle algum de constitucionalidade, nascendo o modelo kelseniano, tido como um modelo mais fraco. Os constituintes brasileiros optaram nem por um nem por outro modelo, mas por um tipo híbrido mesclando ambas as características. Assim há o modelo difuso em que qualquer cidadão lesado por caso concreto pode ajuizar ação questionando ato ou norma perante o juiz de primeiro grau, cujos efeitos são limitados a ele (a não ser que o Senado Federal dê efeito *erga omnes*, através de uma Resolução) e o modelo concentrado em que nove categorias⁵ de atores podem ajuizar ação quando ato ou norma em tese (abstratamente) venha a ferir a constituição.

Não satisfeito com as nove categorias de atores, o poder constituinte originário criou diversas ações exclusivas desses atores como a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI (contra lei ou ato normativo estadual ou federal da ordem constitucional vigente), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão – ADO (mesmas características da ADI, porém contra omissão do Executivo e/ou Legislativo em legislar sobre matéria cuja Constituição determina que seja legislada) e a Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF (materialmente mais restrita que as ações anteriores, a ADPF se restringe tão somente a normas fundamentais, e só pode ser impetrada caso não haja outra forma de sanar a suposta lesão constitucional. Também pode ser impetrada contra legislação anterior à Constituição de 1988 e contra ato do Poder Público municipal). Não satisfeito com esses mecanismos, o legislador conseqüente à constituinte criou, em 1993, por Emenda Constitucional, a Ação Declaratória de Constitucionalidade, que excluía partidos políticos, sindicatos, governadores,

⁵ Presidente da República, Mesa Diretora do Senado Federal, Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Mesa Diretora de Assembleia Legislativa dos Estados (e Distrito Federal), Governador de Estado (e do Distrito Federal), Procurador-Geral da República, Conselho Federal da OAB, Partidos Políticos com representação no Congresso e Sindicatos e Associações de classe de âmbito nacional.

assembleias legislativas e a OAB como atores legítimos para impetrá-la, e só podia contestar ato ou norma federal. Essa restrição só caiu após a Emenda Constitucional 45/2004. Esses mecanismos processuais combinados com as categorias de atores que podem utilizá-los deram ao STF a possibilidade de ser protagonista no processo decisório, o que ele tem feito com certa frequência, de acordo com Vieira (2008).

5 Considerações finais

Além da discussão teórica entre a Soberania do Parlamento e a Supremacia da Constituição, entender os arranjos institucionais sob os quais esses dois elementos funcionam de maneira mais adequada é fundamental para uma compreensão mais robusta. Essa discussão mais empírica foi bem explorada por Lijphart (2003) quando analisou 36 democracias associando suas características institucionais de forma bidimensional, estabelecendo dois modelos democráticos: um é de natureza majoritária, com parlamentos unicamerais, agenda legislativa dominada pelos parlamentares, estados unitários, sistemas eleitorais distritais e bipartidarismo. A natureza institucional desse tipo de modelo dispensa a revisão judicial e, por consequência, a necessidade de uma Suprema Corte. Como o modelo majoritário é mais adequado a sociedades mais homogêneas, em que os pontos de tensão são mais moderados que em sociedades heterogêneas, não há necessidade de duas câmaras legislativas, uma vez que o país não é uma federação, cujo poder está descentralizado e desconcentrado. Assim, o Parlamento é mais compacto, principalmente pelo bipartidarismo proporcionado pelo sistema *first-past-the-post*. Dentro dessa combinação institucional, não faz o menor sentido que o Judiciário diga ao Parlamento o que ele deve ou não fazer. Mas a característica principal que fulmina a necessidade de uma Corte Cimeira é o fato de não haver hierarquia das normas jurídicas, ou seja, o Parlamento pode alterar qualquer legislação por maioria absoluta.

Já o outro modelo, de natureza consensual, é mais adequado a sociedades heterogêneas, principalmente aquelas com mais de uma etnia, mais de uma língua, cujas diferenças e divergências também se traduzem em espaço geográfico, sendo necessário haver descentralização do poder central através de unidades federativas, que por sua vez implica uma segunda Casa Legislativa. Para abarcar as divergências políticas é mais adequado um sistema proporcional, cuja tendência é a de muitos partidos. Logo, com duas Casas Legislativas (bicameralismo) e partidos representando os mais diversos interesses (e em alguns casos como na Bélgica, falando línguas diferentes), fica difícil um partido conseguir a maioria mínima para estabelecer o governo. Por isso a necessidade de haver consenso e criação de coalizões minimamente governativas. Porém, a fragmentação das forças políticas e as fortes divergências entre elas exigem que, em um determinado ponto no tempo, elas cheguem a um consenso para a construção das regras do jogo através de um contrato formal e escrito, ao qual se dá o nome de Constituição, que pressupõe hierarquia entre ela enquanto norma cimeira e as demais leis, cujo quórum de modificação exige maiorias qualificadas.

Na Constituição, devem constar os princípios e garantias fundamentais minimamente necessários para haver harmonia e coesão social, contemplando os divergentes grupos na proteção

de direitos e na garantia de exercício da cidadania. A necessidade de uma norma hierarquicamente superior e mais difícil de ser alterada quando comparado ao modelo majoritário demanda proteção, não pelo Parlamento multipartidário e de duas casas legislativas, mas por um corpo político autônomo e neutro (numa concepção kelseniana) capaz de proteger a Constituição de eventuais maiorias momentâneas. Esse corpo pode ser formado por juízes (como nos Estados Unidos) ou por um misto de políticos e juristas (França), contanto que retire do Parlamento a última palavra sobre o processo decisório, que não cabe à vontade soberana dos parlamentares, mas ao texto escrito na Constituição, de interpretação definitiva pela Suprema Corte ou seu equivalente.

Referências

ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*. v. 113, n. 3, p. 633-725, 2000.

AUSTIN, John. *The province of jurisprudence determined*. Cambridge: Rumble Ed., 1995.

BALEEIRO, Aliomar; PEDROSO, José. *O Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido*. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BORK, Robert. H. *Coercing virtue: the worldwide rule of judges*. Toronto: Vintage Canada, 2002.

CARVALHO, Ernani. Revisão judicial e judicialização da política no Direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, p. 161-179, 2007.

DAHL, Robert. Decision-making in a democracy: The Supreme Court as a national policy-maker. *Role of the Supreme Court Symposium*, n. 1, 279-295, 1957.

FEELEY, Malcolm; RUBIN, Eduard. *Judicial policy making and the modern State: how the courts reformed America's prisons*. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press, 1998.

HIRSCHL, Ran. The judicialization of mega-politics and the rise of political Courts. *The Annual Review of Political Science*. v. 11, p. 93-118, 2008.

KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KRAMER, Larry. *The people themselves: popular constitutionalism and judicial review*. New York: Oxford University. Press, 2004.

LIJPHART, Arendt. *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SHAPIRO, Martin; STONE-SWEET, Alec. *On law, politics, and judicialization*. New York: Oxford University Press, 2002.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn (Ed.). *The global expansion of judicial power*. New York: NY University Press, 1995.

Conexão Política, Teresina v. 4, n. 1, 65 – 79, jan./jun. 2015

TUSHNET, Mark. *Taking the Constitution away from the Courts*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. Revista Direito GV. v. 4, n. 2, p. 441-464, 2008.

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. *The Yale Law Journal*. n. 115, p. 1346-1360, 2006.

O PAPEL DAS EMPRESAS NO CENÁRIO DEMOCRÁTICO CONTEMPORÂNEO: BREVES REFLEXÕES ACERCA DO TEMA NO BRASIL

THE ROLE OF COMPANIES IN THE CONTEMPORARY DEMOCRATIC SCENARIO: BRIEF REFLECTIONS ON THE SUBJECT IN BRAZIL

Priscila Riscado[†]

Resumo: O presente artigo tem como objetivo central trazer um breve debate acerca do papel de um ator que ganha relevância no cenário democrático brasileiro, em especial após o término da ditadura militar: a empresa. Busca-se compreender o papel que as grandes empresas exercem no âmbito da democracia brasileira recente, em especial a partir da adoção de uma postura socialmente responsável adotada por estas. A partir de um debate teórico acerca da temática proposta, realizado no âmbito da Ciência Política, Sociologia e da Administração de Empresa, tentou-se aqui compreender o papel de protagonismo exercido pelos empresários, em especial a partir da década de 90 no Brasil. Além disso, buscou-se também como a empresa busca se aproximar, a partir de programas de responsabilidade social, de ações que tradicionalmente são realizadas no âmbito do Estado. Pode-se perceber que essas ações, que não possuem regulação por parte do Estado, têm como objetivo aproximar as empresas da sociedade, tornando-se assim uma nova forma de legitimação da empresa no cenário democrático recente.

Palavras-chave: Empresa. Responsabilidade social. Democracia. Brasil. Estado.

Abstract: This article is mainly aimed to bring a brief discussion about the role of an actor who becomes relevant in the Brazilian democratic scenario, especially after the end of the military dictatorship: the company. We sought to understand the role that large companies play in the context of the recent Brazilian democracy, especially since their adoption of a socially responsible attitude. From a theoretical debate about the proposed theme – carried out under Political Science, Sociology and Company-Management – an attempt was made here to understand the leading role played by entrepreneurs, especially from the 1990s in Brazil. In addition, we also attempted to understand how the company seeks to approach, from social responsibility programs, activities which are traditionally carried out within the State. These Actions – that lack regulation by the State – aim to bring together businesses and society, thus making up a new form of legitimacy of the company in the recent democratic scenario.

[†] Doutora em Ciência Política. Professora Adjunta do Bacharelado em Políticas Públicas - IEAR/UFF. E-mail: priscilariscado@gmail.com.

Keywords: Company. Social Responsibility. Democracy. Brazil. State.

1 Introdução

O cenário democrático contemporâneo existente no Brasil nos leva a uma figura chave para o entendimento dos rumos tomados pelo país: os empresários. Para entender melhor esse ator tão importante, a autora Ana Maria Kirschner analisa os empresários e a mudança na mentalidade dos mesmos, em especial a partir das mudanças econômicas ocorridas nos anos 90¹. Todavia, também destacamos um outro estudo de Kirschner sobre a Sociologia das empresas. A evolução da Sociologia das empresas também nos parece muito importante, pois inseriu o estudo das empresas e a importância deste no âmbito das Ciências Sociais².

Kirschner inicia seu estudo sobre a sociologia das empresas relacionando a importância de seu tema às mudanças ocorridas no mundo atual, em especial aquelas oriundas do advento do fenômeno da globalização. A autora busca mostrar com seu trabalho que elementos permitiram que a empresa ressurgisse como objeto sociológico.

Inicialmente Kirschner ressalta o contexto de crise econômica e o crescimento do desemprego na Europa na década de 80, que, segundo a autora, acabaram por contribuir para a valorização da capacidade da empresa de salvaguardar o emprego, que é entendido pela autora como um valor essencial da socialização na sociedade contemporânea. O papel da empresa então iria além do econômico. Ela seria, além de provedora do emprego, uma agente de estabilização social (KIRSCHNER, 1998).

Kirschner, a partir de Bernoux, lembra que a Sociologia das empresas não poderia se desenvolver enquanto se pensasse que certas limitações impunham um determinado tipo de organização. Até que se admitisse a legitimidade de lógicas diferentes na empresa – questão que surge em oposição ao debate com a sociologia da organização – não era possível conhecer a empresa através de uma abordagem sociológica.

A autora destaca a importância de pesquisas sobre as práticas de trabalhadores em seu ambiente de trabalho e de temas ligados à cultura das empresas que acabaram por emergir na sociologia dentro do contexto descrito acima. Esses estudos fizeram as empresas aparecerem na Sociologia como um lugar em que se tece uma teia social particular, onde se desenvolve uma criação social autônoma. Nos estudos da sociologia das empresas passou-se a admitir a existência de racionalidades e lógicas diferentes no seio da empresa. A técnica, o econômico e a cultura começaram a ser considerados como elementos determinantes da organização, e esta passou a ser vista como um *construto*, resultado da agregação de decisões individuais. Pensar e analisar sociologicamente a empresa como *construto* social e objeto sociológico significa ser capaz de entender a empresa como capaz de ser autônoma e criadora do social, no sentido literal do termo, isto é, daquilo que une os indivíduos e constitui uma sociedade. A partir de estudo de

¹ Para saber mais sobre este debate, ver Kirschner (1999).

² Para saber mais sobre este debate, ver “A sociologia diante da globalização: possibilidades e perspectivas da sociologia da empresa”, também de Ana Maria Kirschner (1998).

Sainsaulieu, Kirschner ressalta que, ao entender a empresa como *construto* social, considera-se esta como um lugar autônomo de criação e regulação de relações sociais. E é também um lugar de identidade, cultura e convenções. A empresa apresenta uma certa autonomia em relação aos meios ambientes econômico, sociopolítico e institucional em que está inserida. Para Sainsaulieu, os diferentes meio ambientes constituem a realidade à qual a empresa não só se adapta, como também transforma (SAINSAULIEU, 1987 apud KIRSCHNER, 1998).

Ainda segundo Kirschner, a empresa também pode ser entendida como um sistema aberto, ou seja, como um sistema que faz constantes trocas com seu meio, que tem necessidade dessas trocas para existir. Entretanto, essas trocas não dependem apenas do meio. Um sistema não é aberto a qualquer tipo de influência. Ele possui uma fronteira seletiva que filtra o que deixa passar. Em contrapartida, exporta para seu meio ambiente produtos muito controlados.

Como dito inicialmente, a autora entende como sendo de grande importância as mudanças no contexto em que as empresas estão inseridas. Por isso, Kirschner destaca a importância dos efeitos sociais da atuação da empresa e apropria-se da noção de transformação social para representar esses efeitos. Segundo a autora, essa noção mostra que a empresa modifica seu meio escolhendo o que lhe interessa. Ela apropria-se de determinados elementos impondo a marca de sua especificidade. Essa transformação conjuga múltiplos aspectos da situação, técnicos, jurídicos, econômicos e humanos, cujas consequências são inseparáveis. Essas consequências, a curto prazo, gerariam efeitos perversos ou inesperados em relação aos objetivos proclamados. Já a longo prazo contribuiriam para modificar o meio ambiente, o que pode acarretar evoluções ou ruptura macroeconômica para toda a sociedade.

Kirschner finaliza seu estudo citando Sainsaulieu para destacar o papel da empresa como sendo um locus de produção, de sociabilidades, de projetos, de articulação da diversidade dos sistemas de representação. Para a autora, a sociologia da empresa vai além dos modelos que definem o espaço fabril como espaço de relações antagônicas de classe. A empresa tem uma função identificadora na sociedade e constitui, portanto, verdadeira instituição social: ela instaura um conjunto de relações sociais e culturais e produz, assim, novas identidades. Nela se desenvolvem relações de oposições e de alianças e o ator vivencia as relações de trabalho de forma interativa e estratégica (KIRSCHNER, 1998). Com isso foi aberto um espaço para reflexões mais complexas sobre a responsabilidade social, sem superar um dos aspectos complexos da responsabilidade social: o debate entre o público e o privado, questão a ser debatida mais adiante.

Entende-se amplamente hoje que as empresas estão inseridas em ambiente complexo, interagindo com instituições e práticas culturais, com diversos grupos sociais “extra empresa”, com o meio ambiente e que suas ações influenciam e são muito influenciadas por esse contexto. Dessa forma, tem parecido importante que a empresa contribua para a comunidade onde ela está inserida, com a preservação do meio ambiente, com o desenvolvimento profissional de seus trabalhadores e com relações transparentes com clientes, fornecedores e governo, entre outros aspectos (ASHLEY, 2001; BARBOSA, 2002).

A partir de Barbosa³ podemos pensar também que, a partir dos anos 90, existe uma

³ O debate proposto por Livia Barbosa está presente no artigo “Globalização e Cultura de negócios” (BARBOSA,

Cultura de negócios que favorece às empresas a adotarem um comportamento socialmente responsável, entendendo Cultura de negócios como um “arcabouço” ideológico do mundo empresarial, explicando e justificando as constantes mudanças tecnológicas e gerenciais a que estão sendo submetidas as empresas nos últimos 40 anos. A Cultura de negócios é um repertório de imagens, lógicas e valores acerca de questões como: o que é o mundo dos negócios, quais são os perfis adequados, como as empresas devem ser gerenciadas, quais as tecnologias que apresentam diferencial competitivo etc., que permeiam as empresas, em especial transnacionais, em todas as suas dimensões gerenciais.

Ainda segundo Barbosa, todos os elementos que compõem esses diferentes repertórios estão nos últimos 20 anos diretamente ligados a temas da agenda social e política da sociedade contemporânea, o que demonstra o peso da sociedade civil na definição dos mesmos. A relação entre as utopias da agenda contemporânea e as novas tecnologias gerenciais implica empresas transnacionais gerencialmente determinadas por termos alheios ao universo de negócios.

O processo de incorporação e transformação de temas da agenda social e política em tecnologias gerenciais faz das empresas transnacionais agentes importantes do processo de globalização, fornecendo universos compartilhados – porém não consensuais – de comunicação negocial, de transferência tecnológica e mudança cultural (BARBOSA, 2002).

2 Responsabilidade Social Corporativa: alguns aspectos históricos sobre o tema

Como podemos entender ou mesmo caracterizar a responsabilidade social? A partir do trabalho de Ciro Torres⁴, observa-se que a chamada responsabilidade social das empresas nos países considerados como os mais desenvolvidos e democráticos do globo não é um assunto novo. Segundo o autor, desde o início do século XX registram-se manifestações concretas a favor desse tipo de comportamento. Nos anos 20 a ideia de uma atuação social mais efetiva por parte das empresas privadas reapareceu. Essa, porém, continuou não obtendo maior aceitação entre a maior parte dos empresários e intelectuais da época. Ainda com base na pesquisa de Torres, foi somente nos anos 40, em parte da Europa, que se registrou o primeiro apoio empresarial explícito e significativo, oriundo de uma parcela dos empresários ingleses do setor industrial, e que se percebeu a necessidade das corporações atuarem com responsabilidade em relação a seus funcionários e contribuírem de forma efetiva para o bem-estar da sociedade.

Contudo, ainda segundo o autor, foi somente a partir da segunda metade dos anos 60 nos Estados Unidos da América (EUA) e em parte da Europa ocidental, em particular na França e na Inglaterra, que uma parcela da sociedade iniciou uma efetiva cobrança por um comportamento socialmente responsável no âmbito das empresas. A resposta ao crescimento dos movimentos sociais e às lutas pelos direitos civis não tardou a chegar: diversas empresas

2002).

⁴ O debate proposto por Ciro Valério Torres se apresenta em sua dissertação de mestrado intitulada *Entre o bem-estar social e o lucro: histórico e análise da “Responsabilidade Social das Empresas” através de algumas experiências selecionadas de “Balanço Social”* (2000).

americanas e europeias iniciaram uma sensível mudança na forma de lidar com a matéria-prima utilizada, com os consumidores, fornecedores e com seus trabalhadores. Nos anos 70, algumas empresas perceberam a importância estratégica de dar publicidade às ações sociais realizadas. Assim sendo, foi ainda na década de 70 que se consolidou em alguns países da Europa a necessidade de realização periódica e divulgação anual dos chamados balanços ou relatórios de atividades sociais.

Como já dito anteriormente, foi no início dos anos 60 que se registrou uma popularização do tema da atuação ética e responsável por parte das empresas nos Estados Unidos. Um outro ponto significativo para o fortalecimento do fenômeno neste país, descrito por Torres, foi a Guerra do Vietnã (1964-1973). O repúdio da população a essa guerra deu início a um movimento de boicote à aquisição dos produtos e das ações na bolsa de valores daquelas empresas que, de alguma forma, estavam ligadas ao conflito bélico na Ásia. Essas manifestações, aliadas às lutas pelos direitos civis norte-americanos acabaram trazendo novos e importantes fatores para essa questão: a participação popular, a opinião pública e a cobrança por parte da sociedade de uma nova postura empresarial.

Eduardo Gomes (2004), em trabalho recente, tenta entender os determinantes que conduziram ao surgimento da responsabilidade social empresarial no Brasil através de alguns fatores. Um deles é a crítica ao *Welfare State* e ao abrangente enfoque à questão social por ele assumido, oriunda dos países desenvolvidos do Hemisfério Norte nos anos 80. Para o autor, esses aspectos foram decisivos para a formação de um pano de fundo, que serve de contexto para essas mudanças.

Ressaltando a impossibilidade fiscal do atendimento de todas as necessidades sociais de bem-estar e previdência (naturalmente em constante expansão) e a crescente falta de eficiência dos programas existentes para “compensar” e/ou “incorporar” produtivamente os assistidos/necessitados, tal crítica postulou uma forma de atendimento mais segmentada, em que a sociedade estivesse mais diretamente envolvida, inclusive arcando com os custos dos programas (ou de parte deles). Dessa maneira, procurava-se compensar as limitações da abordagem burocrática à “questão social”, ao mesmo tempo que se propiciava um certo espaço de ação para a sociedade na gestão da assistência social, até então mantida essencialmente nas mãos do poder público (GOMES, 2004).

O autor destaca que essa revisão do *Welfare State* se refletiu no Brasil a partir dos anos 90, onde ascendia a ideologia neoliberal. Centrado em uma ampla crítica ao modelo desenvolvimentista, que havia guiado o Brasil por praticamente cerca de cinquenta anos, formou-se entre as elites brasileiras naquele momento um amplo consenso em torno do ideário neoliberal como única saída para se combater de vez a inflação crônica que nos assolava e que havia chegando à hiperinflação na década anterior.

Diferentemente das tentativas da segunda metade dos anos 80 de se compatibilizar crescimento econômico e redistribuição através de vários planos econômicos “heterodoxos”, a nova orientação prevalecente nos anos 90 priorizava o combate à inflação através de políticas ortodoxas de estabilização, independentemente das consequências regressivas que delas pudessem advir. Assim, além de uma luta irrestrita contra a inflação, a nova postura envolvia a implementação

de amplas reformas liberalizantes na economia e no Estado, como a liberalização, desregulação econômica, privatização das empresas estatais e reforma administrativa, entre outras medidas (GOMES, 2004).

O autor percebe que, frente a esse quadro, foi surpreendente observar que os empresários – tradicionalmente marcados por uma postura reativa às mudanças político-econômicas e sem uma preocupação mais efetiva com as questões sociais – passaram por um processo de profunda renovação, envolvendo-se em vários tipos de ações e projetos sociais, inclusive abrindo-se para participação em novas associações de classe, muito distintas daquelas entidades corporativas em que tradicionalmente tinham se envolvido ao longo da história.

Motivados pelas novas exigências de inserção competitiva de suas empresas na economia nacional e internacional, submetidos também a demandas cada vez maiores dos consumidores, não poucos empresários passaram a se engajar em ações e causas sociais. Tal envolvimento derivou também do próprio processo de transição democrática no qual estes ou outros setores também reconheceram que sua busca de influir na definição de novos rumos para o Brasil não podia passar à margem de um posicionamento sobre nossos problemas sociais, mais do que nunca explicitados.

Gomes classifica então como “pioneiro e emblemático” nessa mudança dos empresários o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE). Surgido em meados de 1987, o PNBE foi um movimento de reação de jovens líderes da indústria paulista à oligarquização da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a seu silêncio frente às questões em pauta na redemocratização do Brasil.⁵ Buscando ter um lugar próprio na organização dos empresários e querendo levar uma nova voz na política nacional, o PNBE entrou na cena política lutando por uma orientação social das políticas econômicas e pelo fortalecimento das práticas democráticas em todos os níveis, inclusive dentro da organização que nascia (GOMES, 2004).

Dessa forma, este novo movimento se notabilizou por uma constante luta por políticas econômicas redistributivas, baseadas na negociação aberta entre as classes, quando esteve proeminente na cena pública nacional entre 1987 e 1994, aproximando-se de uma postura social-democrata. O autor ainda destaca o fato de que, preocupados em superar a rejeição dos empresários à política, os líderes do PNBE desde cedo tentaram sensibilizar a classe para os problemas sociais do país e para as alternativas de solucioná-los através de projetos de intervenção concreta.

Todavia, em artigo escrito por Paola Cappellin, Gian Mario Guiliani, Regina Morel e Elina Pessanha⁶, os autores pretendem compreender as diversas concepções do empresariado brasileiro quanto às relações entre empresa e sociedade. Para isso, os autores buscam mapear as preocupações expressadas pelos empresários e as iniciativas concretamente realizadas no âmbito de uma série de questões que assumem como responsabilidade social. Os autores entendem esta como a promoção de cidadania dos trabalhadores nos locais de trabalho, o desenvolvimento de novas atitudes orientadas a conjugar lucro e competitividade com princípios éticos universais, a preservação do meio ambiente e da qualidade de vida da população (CAPPELLIN et al., 2002).

⁵ Para saber mais sobre o tema em questão ver Gomes e Guimarães (1999).

⁶ O debate proposto pelos autores encontra-se no texto intitulado “As organizações empresariais brasileiras e a responsabilidade social” (CAPPELLIN et al. 2002).

Na percepção dos autores, os diferentes segmentos do empresariado, visando a manter suas empresas nos mercados abertos e globalizados, se veem obrigados a introduzir inovações no plano tecnológico, produtivo, financeiro, patrimonial e organizacional para que sejam incorporados na rotina de trabalho princípios de eficiência, de eficácia e de rentabilidade. As próprias empresas (brasileiras, de capital estrangeiro e multinacionais), por outro lado, são pressionadas pela sociedade local e pelas organizações da sociedade civil – movimento sindical, associações de consumidores etc. – para que atendam às suas demandas por condições de trabalho e qualidade de vida dignas, por melhores produtos e serviços, isto é, para que sejam, de fato, instrumentos de progresso econômico e social. Além disso, as empresas são também solicitadas pelo Estado para serem parceiras e contribuírem na gestão, no apoio e na promoção de ações capazes de atenuar pobreza e reduzir as graves disparidades sociais no Brasil.

Os autores buscam compreender quais perspectivas, modelos de referência e recursos intelectuais orientam as entidades de representação empresarial na abordagem da problemática da responsabilidade social e nas iniciativas institucionais promovidas junto a seus associados ou à sociedade. Interessa a estes evidenciar a dinâmica das definições e das escolhas estratégicas do agir empresarial, isto é, as formas pelas quais as entidades empresariais difundem suas próprias configurações de valores morais, ideológicos e simbólicos, relativos ao agir econômico em tempos de globalização dos mercados. Os autores estão convencidos de que é importante considerar o papel institucional que tais entidades ocupam hoje, já que se apresentam como organizações formais que se especializam na agregação, seleção, defesa e promoção dos interesses e fins coletivos do empresário na arena política. Eles acreditam que, ao compreender como essas entidades buscam subsídios, informações, serviços, recursos e alternativas para promover as iniciativas privadas de seus afiliados e delas próprias, podemos tornar mais compreensíveis os limites e as potencialidades da prática empresarial em vista de um projeto de desenvolvimento democrático.

Situando essa transformação do agir econômico em tempos de globalização, em um contexto mais amplo, Cappelin, Giuliani, Morel e Pessanha, por exemplo, lembram que até duas décadas atrás ocorria uma espécie de “autolegitimação” social das atividades empresariais. Dentro dessa visão, cabia ao Estado exclusivamente a implementação de um projeto distributivo e de respostas à questão social. Aos empresários cabia essencialmente produzir e gerar empregos. Qualquer outra iniciativa social que eles eventualmente fizessem devia-se somente à sua generosidade pessoal.

A visão descrita acima começa a entrar em crise a partir dos anos 80 e sofre várias críticas na década de 90. Atualmente o Estado, ainda segundo os autores, por diversos fatores (como vontade política, incapacidade política etc.), redireciona seu empenho não priorizando a questão social. Com isso, os empresários hoje veem na ideia de responsabilidade social uma forma necessária para firmar sua “legitimação” e assim justificar socialmente sua riqueza e seu poder face às desigualdades distributivas presentes na sociedade. As empresas são entendidas hoje como um patrimônio privado, cujo desempenho passa a ser avaliado socialmente.

Na última década, além dos antigos modelos de filantropia, foi implantada uma vasta gama de planos e programas, não só pelas grandes corporações, mas também por empresas de

médio porte. Os principais programas internacionalmente adotados são: os planos de empregabilidade, as políticas de igualdade de oportunidades, os planos de respeito às diferenças, o *Social Report* (Relatório Social), o *Social Audit* (Balanço Social), as diversas certificações ISO, entre outros.

3 Responsabilidade Social Empresarial: a visão da Administração de Empresas

Dada a origem do fenômeno nos anos 60 e 70 como uma problemática empresarial e dado o surgimento do fenômeno no Brasil conjugado a questões ligadas à redemocratização política do país, a responsabilidade social empresarial tem sido estudada predominantemente pela área da Administração como uma prática gerencial, um estilo de administração mais “humana”.

Torna-se válido ressaltar que o objetivo deste histórico sobre o conceito de responsabilidade social, que contempla o olhar da Administração de Empresas, tem por intenção principal apresentar o surgimento e desenvolvimento dos estudos sobre o tema, através de diferentes interpretações acerca do conceito, uma vez que situar o surgimento do debate em questão pareceu-nos importante, em especial para melhor compreender a análise do fenômeno pelas Ciências Sociais.

Há um certo consenso sobre a origem do fenômeno da responsabilidade social. Na verdade, existe também sobre os “pais fundadores” da disciplina. O autor considerado por muitos como o precursor da abordagem do tema da responsabilidade social, em especial na área da Administração de empresas, foi Howard R. Bowen. Ele publicou em 1957 o livro “Responsabilidades Sociais do homem de negócios”. A obra desse autor mostra-se de extrema importância pois servirá de base inicial para todos os outros estudos sobre o tema.

Em primeiro lugar, é importante registrar que a obra de Bowen tem um forte cunho religioso. E esse caráter religioso pode ser percebido ao longo da obra. Para Bowen, o homem de negócios deve estar imbuído de respeito pela dignidade e pelo valor essencial de todos os homens e de um espírito de compaixão revelado em suas relações com os operários, fornecedores, fregueses e outros com quem tenha transações comerciais. Esse seria então um dos pontos de estímulo para as ações de responsabilidade social. Nos dizeres do próprio Bowen sobre a responsabilidade social dos homens de negócios, ela se refere às “obrigações” dos homens de negócios de adotar orientações, tomar decisões e seguir linhas de ação que sejam compatíveis com os fins e valores de nossa sociedade. Essa contradição de Bowen (com relação ao caráter obrigatório e religioso da responsabilidade social) fica mais clara quando o autor, um pouco mais adiante, relaciona como sinônimos da responsabilidade social as ideias de “obrigações sociais e moralidade comercial” e complementa que não se lhes deve impor responsabilidades de que não seja lícito esperar que se desincumbam satisfatoriamente. Bowen também recorre à expressão “aceitação voluntária”, o que só mostra como, para este autor, as ideias de obrigação e dever social estão relacionadas com a integridade moral e o “dever cristão” (nas palavras do próprio Bowen) do empresário (BOWEN, 1957 apud ALVES, 2003).

Bowen aponta que o certo caráter de “obrigação” da responsabilidade social não deve ser entendido como uma obrigação imposta pelo poder do governo, mas, ao contrário, como uma obrigação que nasce da situação vivida em um determinado momento histórico e político, pelo receio, justamente, de novas imposições de governo ou, pior, da mudança da própria ideologia do Estado. Bowen está escrevendo em um momento posterior à II Guerra mundial, em que o mundo assiste ao surgimento do Comunismo como uma ideologia que irá se opor e fazer frente ao sistema Capitalista. Por isso, podemos perceber sua preocupação em entender e valorizar as ações de responsabilidade social, pois esta poderia ser uma forma de reestruturar o sistema capitalista.

Para o autor, o fim último da responsabilidade social dos homens de negócios é conseguir melhores relações com os trabalhadores e maior produção desses. Dessa forma as boas relações humanas transformam-se não somente em uma finalidade desejável para o interesse social geral, como igualmente em uma condição para o funcionamento eficiente da empresa, que atende aos interesses desta sob o ponto de vista restrito de obtenção de lucros. Uma orientação sábia quanto a relações humanas é considerada como uma boa política social e um bom negócio. Bowen retrata que o estabelecimento de boas condições de trabalho e de relações humanas representa, de fato, um bom negócio para as empresas, pois promovem a eficiência e ajudam a reduzir os custos.

Ainda segundo Bowen, quando a empresa se demonstra socialmente responsável através de suas ações junto ao público externo (consumidores, comunidade), ela ganha visibilidade e pode elevar sua participação de vendas no mercado. Para ele a empresa deve considerar os interesses do público externo com o qual se relaciona.

Bowen também percebe as mudanças ocorridas na administração de empresas, que já naquela época era percebida por ele como uma arte complexa que exige formação técnica e sensibilidade pessoal. Bowen observa que naquele contexto os interesses na gestão da empresa já não serão tão homogêneos quanto antes, pois a personalidade e os interesses particulares do administrador profissional também passam a fazer parte do processo de gestão empresarial. O dono da empresa ou acionista é levado a perceber que será preciso adotar outra postura; esses “homens de negócios” irão perceber que os diretores de uma empresa são curadores, não apenas pelos acionistas ou proprietários, mas também pelos empregados, fornecedores, consumidores, pela comunidade vizinha e pelo público em geral. Com isso, a administração dos negócios inicia um processo de mudança de mentalidade e novos pontos de vista passam a fazer parte de suas atenções.

Quando o administrador passa a conceber a empresa em uma perspectiva de longo prazo, ele irá preocupar-se com a prosperidade da organização no contexto de suas diversas relações internas e externas. A influência social na tomada de decisão ganha dimensões dentro da empresa e o interesse do acionista deixa de ter o monopólio e a palavra final sobre as ações práticas e estratégicas da firma. Os interesses sociais incorporam-se às decisões empresariais, pois quando os administradores e outros passaram a pensar nela como um ente com interesses e vida próprios, isso foi, de fato, um rompimento com a opinião tradicional de que só importava o acionista. Tornou-se então possível, como estágio seguinte da evolução, pensar não apenas na

prosperidade da empresa, mas também no impacto desta sobre os vários grupos por ela afetados, de que os acionistas são somente um. Por isso Bowen entende que a responsabilidade social não “entra” na empresa só pelas mãos de seus administradores; os projetos também são elaborados pela sociedade ao seu redor (BOWEN, 1957 apud ALVES, 2003).

Bowen não entende a empresa como uma organização passiva, mas como alguma coisa que reage às pressões do meio ambiente. A responsabilidade social pode ser entendida então, entre outras coisas, como uma “resposta” às pressões oriundas da sociedade. Segundo Bowen, o próprio fato de o homem de negócios estar tão interessado na opinião pública e de querer tanto modificá-la é uma indicação nítida do poder dessa opinião pública em sua conduta. Para o autor é uma opção natural a empresa exercer papel ativo na construção de um ordenamento institucional que favoreça sua sobrevivência e seus interesses econômicos (BOWEN, 1957).

Ainda assim, têm sido feitos esforços que incorporam com maior ou menor sucesso as dimensões sócio-históricas do fenômeno. A partir de estudo desenvolvido por Francisco Paulo de Melo Neto e César Froes⁷, podemos perceber que o fenômeno da responsabilidade social empresarial é concebido na área da Administração como “a decisão (da empresa) de participar mais diretamente das ações comunitárias na região em que está presente e minorar possíveis danos ambientais decorrentes do tipo de atividade que exerce” (MELO; FROES, 1999).

Contudo, frisam os autores, apoiar o desenvolvimento da comunidade e preservar o meio ambiente não são suficientes para atribuir a uma empresa a condição de socialmente responsável. É necessário também seguir o que os autores chamam de “vetores” da responsabilidade social: investir no bem-estar de seus funcionários e em um ambiente de trabalho saudável, além de promover comunicações transparentes, dar retorno aos acionistas, assegurar a sinergia com seus parceiros e garantir a satisfação dos seus clientes e/ou consumidores. Esses vetores direcionariam o processo de gestão empresarial para o fortalecimento da dimensão social da empresa.

Melo e Froes destacam alguns fatores que estariam impulsionando as empresas brasileiras a atuarem de forma socialmente responsável: enormes carências sociais do país, crescente grau de organização da sociedade brasileira e em especial do chamado Terceiro Setor, a ação social dos concorrentes, a divulgação crescente dos meios de comunicação sobre as ações sociais das empresas e o crescimento das expectativas das comunidades e dos funcionários sobre o engajamento social empresarial.

Os autores acreditam que para os empresários a responsabilidade social da empresa está associada ao seu desempenho e ao consumo de recursos que pertencem à sociedade. O desempenho da empresa depende de recursos naturais, renovações ou não que não pertencem à empresa, mas à sociedade. Quando os usufrui em benefício próprio, a empresa contrai uma dívida social com a comunidade. Por essas razões, prosseguem os autores, justifica-se uma postura socialmente responsável por parte das empresas. Para eles, se a empresa obtém recursos da sociedade, é seu dever restituí-los não apenas sob a forma de produtos e serviços comercializados, mas, principalmente, através de ações sociais voltadas para a solução de problemas que afligem essa comunidade. Investindo em projetos sociais a empresa assume a sua responsabilidade social

⁷ O texto citado no presente artigo é o trabalho intitulado “Responsabilidade Social & Cidadania Empresarial”, de 1999.

e oferece algo em troca ao que por ela foi usurpado da sociedade. Contudo, frisam os autores, essa não é uma ação caridosa, típica dos capitalistas do início do século, que utilizavam a filantropia como forma de redimir-se dos seus sentimentos de culpa por obterem lucros fáceis às custas da exploração do trabalho das pessoas e dos recursos naturais abundantes.

Para Melo e Froes, a responsabilidade social das empresas não implica um simples modismo pois as consequências para elas quando deixam de cumprir suas “obrigações” sociais seriam muito negativas. Segundo os autores, a primeira consequência negativa sentida pela empresa seria sua perda de credibilidade, sendo sua imagem prejudicada. Internamente à empresa, os primeiros efeitos sentidos seriam a deterioração do clima organizacional, uma desmotivação generalizada, o surgimento de conflitos entre os funcionários, entre outros. Já com relação à comunidade, os efeitos para os autores seriam ainda mais danosos: boicotes de consumidores, perda de clientes, reclamações de fornecedores e revendedores, queda das vendas etc.

O quadro descrito acima já ocorre com empresas que, segundo os autores, só almejam o lucro e se mantêm indiferentes à pobreza e à miséria das comunidades que estão próximas às suas instalações comerciais, industriais e administrativas. E, fundamentalmente, para Melo e Froes, as empresas se esquecem que essa comunidade desprezada é o seu mercado. Ainda que não seja diretamente o mercado consumidor, certamente o será enquanto fornecedor de mão de obra e de serviços (MELO; FROES, 1999).

Outro trabalho analisado é o de Patricia Ashley (2001), que associa um estudo sociológico a questões relativas à Administração propriamente dita. Para Ashley, a responsabilidade social nas empresas é uma forma de comprometimento e relacionamento da empresa com a sociedade e os seus agentes tendo como base alguns princípios éticos por elas escolhidos. O objetivo dessa nova postura seria garantir a sobrevivência da empresa em ambiente complexo, competitivo e globalizado por meio da agregação de “valor social” ao negócio das empresas, uma vez que as implicações sociais deste não podem ser desconsideradas.

Dessa forma, Ashley acredita parecer importante que a empresa contribua para a comunidade onde ela está inserida, para a preservação do meio ambiente, o desenvolvimento profissional de seus trabalhadores e relações transparentes com clientes, fornecedores e governo, entre outras possibilidades. Assim, em vários países do mundo, a sobrevivência das empresas passou a ser função de como a estratégia de negócios lida com essas variáveis de forma a obterem eficiência e lucratividade com a preservação da imagem e reputação da empresa no mercado e na sociedade (ASHLEY, 2001).

A autora destaca que, cada vez mais, os empresários estão entendendo que a responsabilidade social nas empresas pode criar o diferencial competitivo em um mundo globalizado, assegura a fidelização de clientes e possibilita melhor compreensão das mudanças ocorridas em seus ambientes externo e interno. Essa discussão torna-se relevante na medida em que busca melhor entendimento do papel do Estado na sociedade atual (ASHLEY, 2001).

Contudo, como já dito anteriormente neste trabalho, a responsabilidade social não é um fenômeno propriamente novo, e Patrícia Ashley nos fornece um exemplo bastante interessante para pensarmos as mudanças ocorridas nas discussões sobre o tema. O exemplo em questão refere-se ao julgamento do caso Dodge *versus* Ford, que envolvia a questão da ética, da responsabilidade

e da arbitrariedade dos dirigentes empresariais⁸. Ashley ressalta que a noção dominante na época, de que a corporação deve responder apenas a seus acionistas, passou a ser questionada após os efeitos da Grande Depressão e da II Guerra Mundial, em especial por alguns trabalhos sobre o tema. Alguns autores começam então a defender a ideia de que os acionistas das empresas eram passivos proprietários que abdicavam do controle e responsabilidade em favor da diretoria da corporação. Em um contexto de expansão do tamanho das corporações e, conseqüentemente, do seu poder sobre a sociedade, as cortes americanas, em diversas decisões, foram favoráveis às ações filantrópicas por parte das corporações (ASHLEY, 2001).

Patricia Ashley entende que o movimento de mudança em direção à responsabilidade social empresarial não pode ser considerado um movimento homogêneo, uma vez que o entendimento do conceito de responsabilidade social não está suficientemente debatido para se chegar a uma definição consensual (ASHLEY, 2003).

Por isso a autora acredita que os fundamentos para o sucesso do negócio empresarial devem ser reconfigurados, e as ações de responsabilidade social devem obedecer aos seguintes pontos: repensando os produtos em termos de ciclo de vida do produto, avaliando seu desenho, sua concepção, sua função, consumo de energia, água e gestão de resíduos; repensando as relações de trabalho, buscando a legalidade e a qualidade de vida no ambiente de trabalho; repensando os mecanismos de captação de expectativas dos agentes de mercado, da sociedade e do Estado; buscando ter critérios de avaliação dessas expectativas com base em uma gestão por princípios e valores a serem explicitados e publicados; alterando o sistema de seleção e capacitação de fornecedores para que compartilhem responsabilidades na rede de produção, distribuição e consumo de produtos e serviço; por último, educando consumidores e compradores organizacionais para mostrar a relevância de obter o apoio deles na seleção de seus produtos.

Ashley defende aqui a ideia de que a empresa deve sair do campo das ações dissociadas da razão de ser empresa, abandonar a benevolência empresarial para buscar objetivos estratégicos, táticos e operacionais para atingir a missão da empresa em um paradigma da responsabilidade social enquanto requisito para a sustentabilidade empresarial (ASHLEY, 2003).

Existem, contudo, importantes autores que se opõem fortemente à ideia de responsabilidade social, ou melhor, de qualquer tipo de preocupação social por parte da empresa. Um dos maiores expoentes dessa corrente, tida por muitos como conservadora, será o economista Milton Friedman. O debate prosseguiu e, posteriormente, Friedman repetiu o que a justiça havia prescrito no caso Dodge *versus* Ford. Para ele a única forma aceitável de uma empresa praticar responsabilidade social é através da maximização do lucro da mesma para seus acionistas. Caso a empresa se dedique a algum outro tipo de responsabilidade, estará incorrendo em autotributação e, ao invés de ser elogiada, deve ser processada, pois estaria se “desviando” de seus objetivos fundamentais (FRIEDMAN, 1977).

⁸ De um lado, Henry Ford, com a decisão de não distribuir parte dos dividendos esperados, alegando motivos sociais para proceder dessa forma (ele reverteu os mesmos para investimentos na capacidade de produção, aumento dos salários e fundo de reserva para a redução esperada de receitas em função do corte do preço dos carros); do outro lado, os Dodge, de quem os interesses como acionistas eram contrariados. O caso terminou na Suprema Corte de Michigan, sendo favorável aos Dodge, usando como justificativas a finalidade da corporação, que seria beneficiar os acionistas, e a limitação da arbitrariedade dos dirigentes, que seria somente quanto aos meios para alcançar o benefício dos acionistas.

4 A interpretação das Ciências Sociais acerca do fenômeno da responsabilidade social

Tendo assim se constituído no campo da Administração de Empresas, o fenômeno da responsabilidade social empresarial tem sido objeto das Ciências Sociais, mais precisamente dos Estudos sobre empresas e empresários. Um bom vínculo entre as disciplinas pode ser visto no artigo de Cheibub e Locke⁹.

Cheibub e Locke, em artigo de enorme relevância para o debate sobre o tema da responsabilidade social, ressaltam que devemos tomar como dado que as empresas assumem suas obrigações legais, sejam elas de qualquer natureza: tributária, fiscal, trabalhista, ambiental, entre outras. Por isso, segundo esses autores, atualmente o conceito de responsabilidade social corporativa deve ser não apenas incluir como também ir além dos requisitos econômicos e legais. Os autores argumentam que não faz sentido denominar de responsabilidade social o cumprimento da lei. Para esses autores, não podemos chamar de responsabilidade social as ações, programas e benefícios que foram adotados pelas empresas como resultado de negociação trabalhista, pois, nesse caso, se está adiante de uma questão de poder, barganha política, e não de responsabilidade social.

Os autores classificam a responsabilidade social em quatro modelos básicos das diferentes formas pelas quais a empresa pode se inserir de forma socialmente responsável em seu meio social. Na visão dos autores, esses modelos têm por base duas dimensões: a primeira seria os grupos ou atores beneficiários da gestão da empresa; a segunda se refere aos motivos das ações sociais empresariais.

A primeira dimensão pode ser entendida com um contínuo que vai do modelo dos acionistas ou donos (*stockholders*) ao modelo das partes interessadas (*stakeholders*). Na segunda dimensão figuram os motivos das ações empresariais. De um lado, têm-se as motivações de ordem moral, valorativa, ações com objetivo mais amplo que os ligados aos interesses da empresa. Do outro lado, tomam lugar as ações instrumentais, que têm por finalidade atender aos interesses imediatos das empresas.

Os quatro modelos identificados pelos autores são: Produtivismo, Idealismo Ético, Filantropia e Progressista. A posição identificada como Produtivismo baseia-se no interesse da própria empresa, de seus acionistas (*stockholders*), definindo os potenciais beneficiários da ação social. As ações só se realizam se houver benefícios para a empresa. O modelo chamado Filantropia caracteriza-se por uma gestão empresarial para os acionistas, em que as ações sociais se realizam por conta de uma motivação moral. Essas ações não necessariamente trazem benefícios para a empresa. Já o modelo do Idealismo Ético caracteriza-se por uma gestão empresarial centrada nos benefícios para o público mais amplo (*stakeholders*) e também apresenta uma motivação moral para as ações extra-empresa. Por último, o modelo Progressista, que se caracteriza por uma gestão empresarial para o público mais amplo, possui uma instrumental para as ações sociais e as ações só se realizam se elas se converterem em benefícios claros para a empresa.

⁹ O debate proposto por Cheibub e Locke está no texto “Valores ou Interesses? Reflexões sobre a responsabilidade social das empresas” (2002).

Todos os modelos descritos acima são considerados como formas de responsabilidade social das empresas. A discussão que resta com relação a esses modelos é quanto a sua desejabilidade, viabilidade e eficácia. Ainda segundo os autores, há na literatura sobre a questão, especialmente na brasileira, uma tendência de se privilegiar a filantropia e o idealismo ético. Assim, o discurso do movimento pela responsabilidade social das empresas assume um caráter eminentemente normativo.

Todavia, contrariando o discurso expresso pela maior parte da literatura sobre o tema, que atribui às empresas obrigações morais e éticas na prática da responsabilidade social empresarial, Cheibub e Locke rejeitam a reivindicação de ações de responsabilidade social empresarial por parte das empresas com base em argumentos morais e políticos. Assim os autores consideram que não há, em princípio, base moral e política para que as empresas assumam responsabilidades sociais, ações que excedam suas responsabilidades legais e que não interesse, imediata e diretamente, aos negócios desenvolvidos por elas. Assim não se pode ter expectativas legítimas de que as empresas assumam essas responsabilidades. Ninguém teria o direito de exigir que as empresas pratiquem alguma forma de responsabilidade social empresarial, logo não há a obrigação por parte delas de o fazer. Não temos fundamentos para exigir essas ações de empresas e empresários, da mesma forma que não os temos para exigir que professores, advogados, médicos, engenheiros ou quaisquer outros atores sociais excedam os ditames legais. Podemos louvar atos de filantropia e de responsabilidade empresarial, podemos até mesmo incentivá-los, mas o fundamental é que não temos o direito de esperar que empresários e empresas sejam obrigados a praticar esses atos. Pelo menos não enquanto tivermos o direito de esperar o mesmo para qualquer outro ator social (CHEIBUB; LOCKE, 2000).

Para os autores, responsabilidade social, portanto, implica ações que vão além da “letra da lei” e que não resultam de um embate político com sindicatos ou organizações de trabalhadores. É, na verdade, apenas e necessariamente um conjunto de ações que vão além do que é requerido por lei, obrigação ou por necessidade. Contudo, a responsabilidade social empresarial é entendida pelos autores como autointeresse, já que não há bons argumentos morais que justifiquem a participação das empresas, dos empresários e dos executivos destas em projetos ou programas de responsabilidade social, privilegiando estes a quaisquer outros atores sociais. A responsabilidade social deve ser do interesse econômico das empresas. Se for do seu interesse, elas devem assumir mais posições sociais.

Os autores ainda destacam que consideram analiticamente supérfluo e, talvez, até mesmo prejudicial inquirir sobre os motivos que levam as empresas a assumirem determinadas responsabilidades sociais. Dizer se os determinantes da responsabilidade social são interesses ou valores (fazendo referência ao título do artigo) é, na opinião de Cheibub e Locke, uma questão política e moralmente irrelevante, além de mal formulada, pois para eles as empresas podem e/ou devem ter responsabilidades sociais apenas se for de seu interesse, do interesse de seu negócio e trazer benefícios para sua atividade, sua posição de mercado etc. (CHEIBUB; LOCKE, 2000).

Um outro ponto importante ressaltado por esses autores é a ausência da dimensão política na discussão sobre as relações entre empresas e sociedade. Para eles, as ações de responsabilidade social têm consequências não apenas para a empresa ou para os grupos diretamente beneficiados

por elas, mas para a sociedade como um todo. Por essa razão, é fundamental discutir o alvo, as intenções dessas práticas empresariais. Os autores entendem que as empresas poderiam com isso ter um aumento acentuado de seu poder que, além de econômico, passaria a ser também social. Isso ocorreria com a transformação e passagem da empresa em uma “fonte produtora de bem-estar social”, além de sua função primeira como fonte produtora de “bem-estar” econômico dos trabalhadores e da comunidade onde está inserida.

Por fim, Cheibub e Locke chamam a atenção para o fato de que a crescente prática de responsabilidade social não é totalmente isenta de riscos sociais e políticos, principalmente quando se traduz em ações filantrópicas e/ou financiamentos a programas sociais. Tal processo poderia levar a uma redução da esfera pública e à fragilização da própria noção de cidadania como direitos públicos, garantidos pelo Estado. As vantagens vistas pelos autores na prática da responsabilidade social tanto para as empresas e seus *stockholders* e para todos os *stakeholders* estariam ligadas à adoção do modelo chamado produtivista, pois neste ambos os grupos teriam benefícios. Esse seria o único modelo em que a empresa faria responsabilidade social reconhecendo a importância da existência de uma sociedade organizada (em grupos, associações etc.). A empresa também deve fazer ações socialmente responsáveis que privilegiem o investimento ao bem público e a transparência administrativa (CHEIBUB; LOCKE, 2000).

5 Responsabilidade Social Corporativa: um panorama das ações das empresas no Brasil

Com a repercussão que a prática da responsabilidade social teve no Brasil, não é de se estranhar que a maior parte do setor privado brasileiro esteja envolvida de alguma forma com a área social. Essa análise pode ser feita quando tomamos por base os resultados finais da pesquisa do IPEA intitulada *Pesquisa Ação Social das Empresas*, que foi coordenada por Ana Maria Peliano e realizada pelo IPEA em todo o país. Segundo os dados dessa pesquisa, 59% das empresas desenvolvem ações em benefício da comunidade. Essas empresas dão sua contribuição, seja fazendo doações eventuais a pessoas carentes ou desenvolvendo projetos mais estruturados. O investimento realizado atingiu R\$ 4,7 bilhões em 2000. Apesar de expressivo, o valor corresponde a apenas 0,4% do PIB do País.

De acordo com a coordenadora-geral da pesquisa, Anna Maria Peliano (2001, p. 11), “esses dados comprovam que há uma injeção de recursos privados na área social, porém com fins públicos”. E as perspectivas de crescimento desse envolvimento são animadoras, pois 39% dos entrevistados, segundo dados da pesquisa, declaram que pretendem ampliar sua participação no futuro próximo.

A atuação da iniciativa privada tem variações em cada uma das regiões, mas é sempre significativa. Os dados nacionais mostram que o maior percentual de empresas atuantes no campo social está no Sudeste, onde 67% têm algum tipo de envolvimento para além de seus muros. Mas em todas as regiões pelo menos cerca de 50% dos empresários dão sua contribuição para a melhoria das condições de vida das populações a sua volta.

Essa pesquisa acabou dando origem ao trabalho chamado “A iniciativa privada e o espírito público: um retrato da ação social das empresas no Sudeste brasileiro”. A pesquisa, feita em todo o país, obtendo resultado proporcional por todas as regiões, revelou que, dentro de um universo composto por 445.000 empresas privadas da Região Sudeste, com um ou mais empregados, 300.000 empresas (o que corresponde a 2/3 ou 67% do universo pesquisado) realizam algum tipo de ação social para a comunidade.

Mesmo sendo um trabalho eminentemente quantitativo, a pesquisa trouxe alguns dados que estimularam esse projeto, em especial a surpreendente e expressiva participação de micro, pequenas e médias empresas. Entre as microempresas, a participação chega a representar 61% do total entre as analisadas. As pequenas e médias empresas também apareceram com uma significativa atuação nesse sentido, contribuindo para a alta média nacional de atuação socialmente responsável de quase 60% das empresas existentes no país.

A pesquisa também mostra que o grande motor da ação social empresarial em geral é a filantropia. Contudo, essa motivação é mais presente nos empresários de pequeno e médio porte: 83% e 80%, respectivamente. Um outro ponto interessante diz respeito à execução das atividades sociais nas empresas. São os próprios donos das pequenas empresas (86%) que se declaram responsáveis pelas atividades sociais realizadas. Entretanto, esses dirigentes não mostram uma preocupação efetiva em avaliar ou acompanhar os resultados de sua atuação na área social. Apenas 10% das pequenas empresas avaliam seus resultados.

Um outro estudo analisado nesta dissertação foi a pesquisa realizada pelo Núcleo de responsabilidade social empresarial do Sistema FIRJAN intitulada “Iniciativa Privada e Responsabilidade Social: uma pesquisa sobre as ações das empresas do Estado do Rio de Janeiro nas áreas de recursos humanos, apoio à comunidade e responsabilidade ambiental”, que foi de grande importância para a realização desta dissertação, pois o foco de análise e a amostra selecionada nesta pesquisa mostra-se intimamente ligada ao presente trabalho.

A pesquisa da FIRJAN apresenta vários traços comuns à pesquisa de Peliano (2001) no que diz respeito, por exemplo, à justificativa utilizada pelos grupos empresariais para o envolvimento com o tema da responsabilidade social e com relação à motivação das empresas para a realização de ações sociais. No primeiro ponto, ambos captam em suas pesquisas que nos últimos anos o envolvimento das empresas com a responsabilidade social vem crescendo de forma mais generalizada porque agora as empresas percebem que a solução dos problemas sociais é uma responsabilidade de todos e não apenas do Estado. Sobre o segundo ponto, a pesquisas convergem apontando que são as razões humanitárias ou religiosas que, majoritariamente, levam as empresas a participar de ações sociais em benefício da comunidade. Em ambas, essa motivação humanitária é mais recorrente em pequenas e médias empresas do que em grandes.

A pesquisa da FIRJAN define “ação social” (sendo neste caso este conceito sinônimo ao de responsabilidade social) como atividades que as empresas realizam em benefício da comunidade externa e como atividades ou benefícios não obrigatórios por lei que destinam aos seus empregados ou a estes e seus familiares, estando excluídas neste aspecto, portanto, as atividades executadas pela empresa por obrigação legal, tais como o cumprimento de normas trabalhistas.

Um outro fator é a diferença entre as atitudes que as empresas deveriam adotar com relação aos problemas sociais. Enquanto nas grandes empresas o apoio aos empregados para que se envolvam em ações comunitárias é bastante grande (representando 61% destas), as Pequenas (46,3%) e Médias (47,3%) acreditam que as empresas devem apenas fazer bem seu trabalho e esperar que o poder público faça sua parte. O porte da empresa também revela algumas tendências com relação aos tipos de práticas diferenciadas de responsabilidade social adotados. As grandes empresas mostram-se maiores contratantes de portadores de deficiência física (61,1%). Contudo, as pequenas e médias adotam com maior frequência a prática de contratação preferencial de pessoas que se encontram desempregadas ou “fora” do mercado de trabalho.

No Rio de Janeiro, como em todo o Brasil (como visto pela pesquisa de Peliano), as maiores empresas apresentam um percentual mais alto de realizações de ações sociais (chegando a 63,2%). Um dado curioso apreendido pela pesquisa da FIRJAN diz respeito ao tipo de ação que a empresa realiza na área social. A maioria das empresas, independentemente do porte, atua preferencialmente por meio de ações filantrópicas convencionais, tais como doações materiais. Todavia, as grandes empresas são as que menos fazem doações em dinheiro, ao contrário das pequenas. As grandes são também as que mais desenvolvem projetos ou programas sociais (representado 46,2%), enquanto que entre as pequenas esse percentual cai para apenas 5,0%.

Torna-se válido destacar que a pesquisa realizada pela FIRJAN considera a hipótese de que maioria das empresas ainda realiza ações para a comunidade com baixo foco na geração de resultados sociais efetivos e evidenciam uma grande necessidade de avanço no que se refere à avaliação do impacto das ações. Essa hipótese tem por base a constatação de que praticamente a metade das empresas entrevistadas, independente do porte, não fez referências a resultados ou afirmou não conseguir identificar ou avaliar os resultados de suas ações sociais.

Por último, a análise de dados conforme o porte da empresa relacionado à questão da motivação da mesma para realizar ações sociais apontou, da mesma forma que Peliano, que, quanto menor o estabelecimento, mais intensamente suas ações são conduzidas por motivos humanitários ou religiosos e a inspiração pessoal de dirigentes das empresas parece um motivo mais presente também em estabelecimentos de menor porte.

Esse panorama nos ajuda a compreender, ainda que de forma breve, como a responsabilidade social corporativa tornou-se um fenômeno cada vez mais importante para as empresas brasileiras, tendo essas adotado de forma crescente essa postura no cotidiano empresarial. Todavia, a responsabilidade social não é capaz de gerar um vínculo permanente ou estável entre empresa, sociedade e Estado, o que nos parece tornar o fenômeno passível de questionamentos e reflexões.

6 Considerações finais

O presente artigo buscou responder à seguinte questão: a adoção de uma postura socialmente responsável redefine a posição privilegiada da grande empresa no contexto democrático recente? Tomando por base o debate realizado ao longo deste estudo, acreditamos

que a resposta à pergunta é afirmativa. A grande empresa redefine sua posição privilegiada no contexto democrático atual a partir da responsabilidade social corporativa.

O ponto de partida apresentado no presente trabalho nos ajudou na compreensão acerca do papel central desempenhado pela grande empresa no contexto democrático atual. A ideia de que a grande empresa é um ator que distorce a democracia liberal no capitalismo *alerta para o papel-chave ocupado pelas grandes empresas no contexto atual: essas seriam instituições políticas não estatais. Por essa razão, não parece possível manter-se a empresa fora das análises acerca dos processos decisórios ocorridos no âmbito político, apoiando-se no fato de que essas são instituições privadas – e que, por conseguinte, atenderiam exclusivamente a interesses privados. A compreensão de que a empresa é um construto social – tal qual proposto por Kirschner (1998) – que influencia e sofre influência do meio no qual está inserida, aliada ao alcance e à força que apresenta na sociedade contemporânea, parece-nos indicar objetivamente a interferência que as empresas exercem no futuro das sociedades, demonstrando concomitantemente o papel de destaque que desempenham no meio social. A atuação socialmente responsável de uma empresa – com ênfase em suas ações e projetos implementados voltados para o público externo, tais como comunidades circunvizinhas, sociedade em geral etc. – pode ser entendida como uma demonstração acerca das formas através das quais tais empresas cada vez mais extrapolam sua atuação puramente privada no contexto atual.*

Debater aspectos relacionados ao estágio atual da democracia liberal sem abordar a empresa e o papel exercido por esta no contexto contemporâneo é, sobretudo, um equívoco analítico acerca de uma maior compreensão da democracia atual.

Outra reflexão sobre o papel e os limites de ação da empresa no contexto atual diz respeito ao fato de as empresas cada vez mais se comportarem como um ator político, com ênfase em sua atuação em processos decisórios relacionados à sociedade, mas continuam a ser reguladas apenas pelo mercado. Aspectos como a globalização e a desregulação dos mercados financeiros globais na conjuntura neoliberal atual justificariam esse comportamento. A adoção de uma postura socialmente responsável pelas empresas é analisada a partir deste cenário: o crescimento de ações de responsabilidade social entre as corporações. Chama a atenção o fato de que, atrelada ao discurso e às ações ditas socialmente responsáveis, aparece associada à empresa a ideia de “cidadania corporativa”. Não é possível considerar a empresa como um cidadão. Por essa razão, torna-se urgente refletir sobre o papel da empresa no contexto capitalista democrático neoliberal atual: os Estados são, reconhecidamente, atores responsáveis no que diz respeito à promoção de bens coletivos e à regulação da esfera pública em geral. São legitimamente reconhecidos pela sociedade para exercer esse papel. Ao definir e assumir para si uma postura socialmente responsável, a empresa estaria desempenhando ações que vão além de seu papel natural: o de gerar empregos e maximizar os lucros para seus acionistas. Todavia, não se pode creditar a essas tarefas, como a de perseguir a promoção de bens públicos em geral, tarefa já abraçada por outro ator: o Estado.

A reflexão sobre o papel da empresa na esfera social contemporânea, a partir das ações de responsabilidade social corporativa, ganha contornos cada vez mais relevantes no debate acerca do papel do Estado, sobretudo porque o crescimento do escopo dessas ações seria capaz

de levar a empresa a promover ações de políticas públicas, tais como projetos voltados para a educação, saúde, promoção da criança e do adolescente, ações voltadas à defesa do meio ambiente, entre outras. Essas ações se justificam não só por uma iniciativa espontânea da empresa, mas também por novas demandas oriundas da sociedade civil organizada.

Por vezes, a responsabilidade social corporativa nos parece um tema antigo, tal como espaço e quantidade de notícias em geral vinculadas a ele. No entanto, é ainda hoje novo se pensarmos que se trata de um fenômeno que ganhou espaço continuado e crescente no debate acerca das empresas nos últimos 20 anos, e que o crescimento do espaço ocupado pela responsabilidade social – tanto no debate teórico quanto na prática empresarial – não por acaso ocorre concomitantemente ao debate sobre os caminhos da democracia liberal no contexto capitalista contemporâneo. Ademais, as transformações ocorridas em todo o mundo, sobretudo a partir das décadas de 60 e 70, remontam ao contexto responsável pela redefinição de novas demandas sociais que irão repercutir de forma direta na ação das corporações, fazendo com que estas imponham novos contornos à sua postura junto aos demais atores, sobretudo a sociedade. As origens do fenômeno da responsabilidade social assinaladas no trabalho de Howard Bowen (1957) reiteram a condição crucial que o contexto socioeconômico representou para o desenvolvimento e ascensão da adoção da postura socialmente responsável entre as empresas. A responsabilidade social parece ser o caminho encontrado pelas corporações para que consigam manter – tal qual descrito pelo trabalho de Ana Maria Kirschner (1998) – sua posição de centralidade no sistema capitalista atual, caracterizado por inúmeras transformações e pautado por novas demandas, de âmbito local, nacional e global. Concomitante ao processo de transformação da empresa, é possível observar também as mudanças ocorridas entre os empresários. O papel adotado por eles passa, ainda, por um processo de transformação necessário para que as empresas sobrevivam e se desenvolvam sob a égide de um contexto marcado, em um primeiro momento, pela ameaça ao sistema capitalista – como ressaltado por Bowen (1957) – e, posteriormente, pelas demandas sociais presentes nas democracias contemporâneas.

Referências

ASHLEY, Patricia (Org.). *A lei como dimensão da responsabilidade social empresarial*. 2003. Disponível em: <<http://www.responsabilidadesocial.com/artigo/a-lei-como-dimensao-da-responsabilidade-social-empresarial/>>. Acesso em: 29 set. 2013.

ASHLEY, Patricia. *Ética e responsabilidade social nos negócios*. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *A sustentabilidade da responsabilidade social nos negócios*. 2003. Disponível em: <www.responsabilidadesocial.com/artigos>. Acesso em: 29 set. 2013.

BARBOSA, Livia. Globalização e cultura de negócios. In: KIRSCHNER, Ana Maria; GOMES, Eduardo R.; CAPPELLIN, Paola (Org.). *Empresa, empresários e globalização*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/FAPERJ, 2002.

_____. *Culturas e empresas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002. Coleção Ciências Sociais passo a passo, n.10.

BOWEN, Howard R. *Responsabilidades sociais do homem de negócios*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

CAPPELLIN, Paola et al. As organizações empresariais brasileiras e a responsabilidade social. In: KIRSCHNER, Ana Maria; GOMES, Eduardo R.; CAPPELLIN, Paola (Org.). *Empresa, empresários e globalização*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/FAPERJ, 2002.

CAPPELLIN, Paola. *Práticas privadas de bem-estar: algumas perguntas à luz do conceito sociológico de solidariedade*. IV Workshop “Empresas, Empresários e Sociedade”. Universidade Federal de Juiz de Fora. 24 e 26 de novembro de 2004.

CHEIBUB, Zairo; LOCKE, Richard. Valores ou interesses? Reflexões sobre a Responsabilidade Social das Empresas. In: KIRSCHNER, Ana Maria; GOMES, Eduardo R.; CAPPELLIN, Paola (Org.). *Empresa, empresários e globalização*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/FAPERJ, 2002.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do estado e governabilidade - Brasil, 1985-1995*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Rio de Janeiro: Artenova, 1977.

GOMES, Eduardo R. *Origens da responsabilidade social no Brasil*. Pesquisa “Cidadania e Direitos”. Relatório de trabalho. Universidade Federal Fluminense, dez. 2004.

GOMES, Eduardo R.; GUIMARÃES, Fabricia C. Os empresários entre a tradição e a renovação: o caso do Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE). *Revista Internacional de Estudos Políticos*, v. 2, n. 1, 1999.

KIRSCHNER, Ana Maria. Empresários brasileiros dos anos 90: sucessão e mudança de mentalidade? In: KIRSCHNER, Ana M.; GOMES, Eduardo R. (Org.). *Empresa, empresários e sociedade*. Rio de Janeiro: Sete Letras/Fundação José Bonifácio, 1999.

_____. A sociologia diante da globalização: possibilidades e perspectivas da sociologia da empresa. *Revista Contemporânea de Antropologia e Ciência Política*, n. 4, 1º sem. 1998.

MELO NETO, Francisco Paulo de; FROES, César. *Responsabilidade Social & Cidadania Empresarial*. 2. ed., Rio de Janeiro: Qualimark, 1999.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e Responsabilidade Social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

PELIANO, Ana M. T. Medeiros. (Coord.). *A iniciativa privada e o espírito público*. Brasília, DF: IPEA, 2001.

Conexão Política, Teresina v. 4, n. 1, 81 – 101, jan./jun. 2015

_____. *Bondade ou interesse?* Como e por que as empresas atuam na área social. Brasília, DF: IPEA, 2001.

RIBEIRO, Carlos A. C. A responsabilidade social da empresa: uma nova vantagem competitiva. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 46-50.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. *Ação social das empresas privadas: uma metodologia para avaliação de resultados*, vol. I e II. Tese (Doutorado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, EBAPE, Fundação Getúlio Vargas (FGV). Rio de Janeiro, 2004.

SEN, Amartya. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, Ciro Valério Torres da. *Entre o bem-estar social e o lucro: histórico e análise da “Responsabilidade Social das Empresas” através de algumas experiências selecionadas de “Balço Social”*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2000.

WERHAHN, Peter H. *O empresário: a sua função econômica e responsabilidade sócio-política*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer Stiftung, n. 23, 1995.

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA, EMPRESARIADO E O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: TEORIA E QUESTÕES ATUAIS *

CAMPAIGN FINANCING, ENTREPRENEURSHIP AND THE BRAZILIAN POLITICAL SYSTEM: THEORY AND CURRENT ISSUES

Rodrigo Dolandeli dos Santos[†]

Resumo: O artigo faz um apontamento teórico das principais questões em torno da formação de interesses no capitalismo a partir da relação entre dinheiro e política, sobretudo o elevado custo da democracia. Discutimos como a competição pela liderança política nas eleições se desenvolve em meio à falta de clareza com que os interesses privados avançam sobre a vontade pública. O artigo aborda também a desenvoltura do empresariado no processo decisório nacional, considerando as incongruências e vantagens institucionais do “presidencialismo de coalizão”. Nesse sentido, o texto debate como esse arranjo institucional não favoreceu uma articulação em torno da reforma política e de mudanças substanciais nas regras eleitorais. Por fim, discutimos a necessidade de investimento na transparência e no controle social da prestação de contas eleitorais como maneira de atenuar a influência do poder econômico nas eleições e incentivar a participação social nas instituições políticas.

Palavras-chave: Sistema político. Financiamento de campanha. Democracia. Capitalismo.

Abstract: This article aims to present a theoretical background with the main questions regarding the interest formation on capitalism from the relationship between money and politics, chiefly, the high costs of democracy. It discusses how the competition for political leadership in elections unfolds within the lack of clarity in which private interests advance on the public will. This article also discusses the ease of entrepreneurship in the national decision-making, given the inconsistencies and institutional advantages of the “coalition presidentialism”. In this sense, the work debates how this institutional arrangement did not favor a convergence around the political reform and substantial changes in the electoral rules. Finally, we discussed the need of investment in transparency and social control over the provision of electoral expenses, as a way

* Texto revisado e atualizado da dissertação de mestrado “A economia política das eleições de 2002. Um estudo sobre a concentração de financiamento de campanha para deputado federal”, defendida pelo autor em 2009, no PPGCP/UFF.

† Doutorando em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Possui Graduação e Licenciatura Plena em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

to mitigate the influence of economic power in elections and to promote social participation in political institutions.

Keywords: Political system. Campaign financing. Democracy. Capitalism.

1 Introdução

Os recursos arrecadados pelos partidos e candidatos nas campanhas eleitorais são fatores decisivos. As eleições demandam muitos esforços financeiros, incluindo desde a confecção de materiais de propaganda, gastos com transporte e pesquisas de opinião, até despesas com manutenção de sedes partidárias e comitês eleitorais. Os custos de campanha são os mais variados possíveis e tendem a se elevar em contextos de acirradas disputas políticas.

Duas questões sobre o financiamento de campanha suscitam amplo debate na sociedade, tornando-o um dos temas mais recorrentes na agenda da reforma política. A primeira diz respeito ao encarecimento das campanhas a cada pleito, constatado nas prestações de contas dos candidatos e partidos declaradas ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A segunda refere-se à influência do poder econômico nas campanhas, particularmente das grandes empresas.

O objetivo do artigo é trazer ao leitor uma reflexão sobre esses pontos, considerando que o financiamento eleitoral nos revela traços importantes dos interesses e motivações envolvidos nas campanhas. Buscamos, de uma forma geral, colaborar com o debate sobre o elevado custo das eleições e a sua implicação na tomada de decisões dos agentes públicos.

O texto está dividido em três partes. Primeiro, apresentamos uma abordagem teórica e conceitual da relação entre representação política, democracia e capitalismo. Na segunda parte, discutimos um panorama geral sobre as bases históricas recentes e institucionais do sistema político brasileiro, caracterizado em torno do “presidencialismo de coalizão”. Por último, analisamos o papel das doações de campanha na democracia brasileira, debatendo as tendências recentes sobre o tema.

2 Democracia e capitalismo: a formação dos interesses

A democracia é caracterizada pela representação política dos indivíduos via sufrágio eleitoral. No entanto, muito se discute sobre a responsividade dos representantes em meio à tênue relação entre interesses privados e vontade pública. Schumpeter (1984), ao se dedicar à observação do protagonismo das lideranças políticas no processo democrático, ressaltou que seria perfeitamente esperado o fraco controle do eleitorado sobre seus representantes. Na maioria das democracias o ato de votar acaba sendo uma das únicas formas efetivas de ação. Essa perspectiva contrapõe as bases normativas da teoria democrática clássica que, dentre outros enunciados, preconizava um sistema político no qual os representantes agiriam em acordo com a vontade dos seus eleitores (PATEMAN, 1992; ALMEIDA, 2006).

Resumimos os dois posicionamentos da seguinte maneira: o primeiro reforça a autonomia do exercício de poder dos eleitos, enquanto o segundo argumento reafirma a capacidade do povo

de controlá-los. Contudo, a representação política não proporciona essa linearidade no processo democrático real em virtude de uma série de intrincados fatores.

Um exemplo seria o elevado custo da informação. Os eleitores, em sua maioria, ficam alheios à boa parte dos elementos indispensáveis ao discernimento político, condição básica para minimamente reconhecer se os interesses dos eleitos coincidem com os dos eleitores (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006). Assim, a fragilidade do aspecto “informativo” das democracias modernas contribui muito para a fraca participação social nos processos políticos.

Em consonância com esse ponto, Adam Przeworski (1994) alerta sobre como as instituições deveriam facilitar a atuação dos cidadãos. Apesar da existência de eficientes atividades de controle social como, por exemplo, os grupos de pressão organizados na sociedade civil, a quantidade de pessoas envolvidas é circunscrita a pequenos círculos.

Como no jogo democrático o poder gera ganhos crescentes de escala (PRZEWORSKI, 1994), a tendência dos políticos é aumentar sua influência, perpetuando-se nas esferas de decisão. Essa “busca pelo monopólio da liderança” (SCHUMPETER, 1984) é incentivada pela baixa responsabilização daqueles que conduzem o processo político. Em nenhum sistema democrático os representantes são obrigados a manter suas plataformas de campanha depois de eleitos, não existindo qualquer punição legal àqueles que traem as suas promessas eleitorais. Esse fato demonstra a exacerbada autonomia dos representantes na maioria das democracias.

No caso brasileiro, a participação social nas instituições políticas é tímida, apesar de normativamente haver garantias ao pleno envolvimento daqueles que assim desejarem. Em outras palavras, percebe-se a pouca convergência entre as regras formais e o funcionamento real do sistema político (MORAES, 2001).

Uma das razões desse quadro seria a má utilização de recursos públicos sob responsabilidade de governos controlados politicamente por oligarquias regionais (MONTERO, 2005). Nesse sentido, a patronagem e o clientelismo, enquanto práticas sistemáticas, contribuíram para gerar *deficit* de direitos civis e sociais, evidenciado nas chamadas “áreas marrons” (O’DONNELL, 1993), onde a capacidade de penetração do Estado é muito fraca ou quase nula¹. A democracia nos lugares que O’Donnell (1993) considera como marrons é mesclada com características autoritárias, onde o espaço público é subtraído pelas relações informais, havendo exacerbada assimetria de poder entre os grupos sociais.

Considerando a complexa relação entre democracia e capitalismo, outros fatores são igualmente fundamentais para explicar esse cenário, como, por exemplo, as desigualdades de recursos econômicos entre os indivíduos. Essa é a questão que tratamos diretamente na última seção do presente artigo, sob o tema do financiamento de campanha e os interesses dos doadores.

A partir de um ponto vista pluralista, a atuação de grupos de interesses organizados é intrínseca à democracia. Legitimamente qualquer segmento social, incluindo o empresariado, tem propriedade para pleitear decisões políticas a seu favor.

A literatura aborda o tema de diversas formas, desde a constatação de clivagens setoriais dentro do empresariado até a atuação das associações pressionando politicamente o processo

¹ A democracia nos lugares que O’Donnell (1993) considera como marrons é mesclada com características autoritárias, desaparecendo o espaço público e prevalecendo as relações informais com exacerbada assimetria de poder entre os grupos sociais de cada região.

decisório (HAGGARD; SCHNEIDER; MAXFIELD, 1997). No Congresso Nacional há múltiplas formas pelas quais esses interesses empresariais se fazem representar. *Lobby*, grupos de pressão, consultorias de organização de classes, bem como entidades que acompanham a agenda legislativa são todas atividades largamente observadas nesse sentido.

Evans (1993) já havia demonstrado também como a interação entre burocracias especializadas do setor público e interesses corporativos não necessariamente resulta em restrições ao desenvolvimento do país. No entanto, a “ação predatória de interesses corporativos” (FIANI, 2003), o *rent-seeking*² e outros interesses particularistas são ameaças constantes e tendem a causar prejuízos ao conjunto da sociedade.

Do ponto de vista das grandes corporações, as mesmas se encontram estruturalmente em uma posição privilegiada no capitalismo (POULANTZAS, 1980). As esferas públicas de decisão, em alguma medida, pensam e executam políticas calculando o peso desses interesses empresariais. Assim, a dependência estrutural do Estado em relação à economia, combinada com o financiamento de campanhas eleitorais, resulta em uma poderosa vantagem política (MANCUSO, 2004; MILIBAND, 1972).

Com respeito à influência econômica nas eleições, Welch (1975) aponta duas perspectivas. A primeira tem a ver com interesses *stricto sensu*, quando as empresas buscam transformar seu poder econômico em poder político. A segunda perspectiva traz consigo motivações ideológicas, quando doações são realizadas em função de preferências políticas. Enquanto a primeira perspectiva contempla a maximização do acesso a atores importantes no processo decisório, a segunda funciona enquanto distribuição estratégica de recursos a candidatos alinhados à agenda de interesse dos doadores.

No Brasil a atuação do empresariado foi, historicamente, marcada pelo debate sobre a sua efetiva capacidade de coordenar uma ação coletiva consistente. Mancuso (2007) analisou como a produção acadêmica retratou essa atividade política empresarial, ora atestando a sua força em determinados períodos históricos, ora a sua fraqueza. Com respeito aos estudos mais recentes, Mancuso (2007) mostrou como a campanha para redução do Custo Brasil, promovida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI)³, evidencia a atual força organizativa do empresariado brasileiro.

Considerando os microfundamentos do processo decisório no Congresso Nacional, o maior esforço de pressão política ocorre durante a tramitação das leis. Os relatores de comissões parlamentares são alvos privilegiados da ação de grupos empresariais, que, por sua vez, também abordam os líderes partidários (MANCUSO, 2004). Assim, muito favorecido pelo financiamento

² Esta teoria compreende a ação do Estado na concessão de benefícios (proteção tarifária, monopólio etc.) ao empresariado, produzindo-se efeitos nocivos do ponto de vista da eficiência econômica (FIANI, 2003). Os recursos utilizados para obter privilégios por meio do processo político, teriam menor ganho do que o prejuízo resultante para o conjunto da sociedade.

³ O Custo Brasil é o conjunto de fatores que prejudicariam a competitividade das empresas nacionais em relação às empresas estrangeiras, perpassando por diversos aspectos da regulação da atividade econômica, como a legislação trabalhista inadequada, o sistema tributário onerando a produção, a infraestrutura material e social insuficiente acarretando a elevação do custo do financiamento da produção. Mancuso (2004) constata que através desta atuação a CNI aumentou a capacidade do empresariado industrial de disputar, no campo político, os seus interesses de classe, reivindicando mais espaço para a defesa dos interesses da indústria.

de campanha, o *lobby* empresarial demonstra desenvoltura na competição por influência no legislativo, cujo funcionamento institucional detalharemos a seguir.

3 O sistema político brasileiro: arranjo institucional e teoria

Quanto ao funcionamento do sistema político brasileiro, em particular à relação entre os poderes Executivo e Legislativo na esfera nacional, cremos ser importante abordar as questões em torno do arranjo institucional denominado por Sérgio Abranches (1988) de “presidencialismo de coalizão”. Este conceito resume o *modus operandi* do nosso modelo político, baseado na combinação de um sistema presidencialista com o multipartidarismo, o federalismo e um sistema proporcional para eleições legislativas.

As principais críticas ao presidencialismo de coalizão se resumem basicamente ao caráter individualizado da negociação entre o Executivo e o Legislativo, assim como aos elevados custos para a manutenção de uma sólida base parlamentar. Dessa forma, a estabilidade ficaria mais a cargo da habilidade individual de lideranças políticas ao invés dos incentivos institucionais gerados pelo sistema. Além disso, o sucesso do Executivo em construir sua coalizão dependeria significativamente da conjuntura política.

Essas questões suscitaram um intenso debate na ciência política brasileira. Enquanto uma corrente conferia ao Executivo o centro do poder de decisão (MORAES, 2001; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006), tendo como evidência, por exemplo, a força das Medidas Provisórias, outra vertente atestava a força do Legislativo em razão da sua “palavra final” no processo decisório (MANCUSO, 2004; RENNÓ, 2006).

Uma parte da literatura caracterizava o Executivo como refém dos negócios particularistas de deputados (AMES, 1995). Nessa perspectiva, o comportamento parlamentar no Brasil seria altamente imprevisível, uma vez que os políticos agiam unicamente em torno da obtenção de benefícios para seus próprios redutos eleitorais. No entanto, as condições para que esta maximização ocorra dependem muito da posição estratégica que o parlamentar ocupa no processo decisório. Assim, embora plausível, o argumento de que a ação decorre estritamente de um cálculo racional e individual não leva em conta os incentivos institucionais que, por sua vez, podem ser a causa de muitas escolhas políticas (ELSTER, 1999)⁴.

Entretanto, estudos mais recentes começaram a observar com mais cuidado a dinâmica institucional do sistema político brasileiro. O poder de agenda do Executivo passou a ser visto a partir da sua capacidade de evitar a instabilidade decisória, a irresolução e a inabilidade para manter deliberações tomadas, e, por último, a balcanização das decisões (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006). Raramente as proposições do Executivo são rejeitadas pelo Congresso Nacional (MORAES, 2001), embora também seja verdadeiro que as mesmas quase sempre sofrem alterações nas casas legislativas (QUEIROZ, 2006).

Independentemente da preponderância de um poder sobre o outro, o Executivo para aprovar sua agenda precisa negociar com o Legislativo, especificamente com as lideranças partidárias. O eixo dessa relação institucional passa a ser observado por boa parte das pesquisas

⁴ Aqui a análise de Elster (1999) é importante para reafirmar que a ação do indivíduo possui também determinantes estruturais condicionados a um conjunto de oportunidades, advindas das relações sociais.

em torno da formação de maiorias parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008). Assim, fica inegável que as alianças são construídas sob contornos partidários, conferindo maior previsibilidade ao comportamento das bancadas. É importante assinalar que os líderes partidários centralizam poderes essenciais à condução das pautas e dos encaminhamentos das proposições legislativas. Os partidos políticos, portanto, agem como reguladores do processo decisório nacional, determinando a ocupação dos postos parlamentares estratégicos no Congresso. Isso significa que o Executivo precisa se relacionar com o Legislativo de acordo com as regras internas de distribuição de poder nas casas legislativas.

Em resumo, as coalizões articuladas pelos recentes governos têm conferido ao sistema, apesar das controvérsias, capacidade de gerar governabilidade e autonomia entre os poderes políticos. Porém, se por um lado não há paralisia decisória, por outro, os acordos entre o Executivo e a sua base aliada no Congresso Nacional geram práticas amplamente condenadas na sociedade, tais como o clientelismo e os duvidosos critérios de distribuição de cargos estratégicos na administração pública, sendo este último aspecto um terreno fértil à possibilidade de interesses econômicos influenciarem decisivamente as tomadas de decisões políticas no país.

4 O financiamento de campanha no Brasil: legislação e questões atuais

A regulação do dinheiro na política é um assunto que tem demandado atenção especial nas sociedades democráticas. Em geral, a preocupação dos agentes públicos com as regras eleitorais surge em contextos de escândalos políticos (SPECK, 2005). No Brasil, a Lei 1.164/1950 inaugurou a normatização de critérios para gastos eleitorais, até então um tema não considerado no debate político nacional (SPECK, 2005). Mais recentemente, durante a década de 1990, foram sancionadas leis importantes, tais como a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995) e a Lei das Eleições (Lei 9.054/1997), que regem as campanhas eleitorais atualmente. Na década seguinte, a chamada “minirreforma” eleitoral de 2006 (Lei 11.300/2006) ajudou a eliminar práticas clientelistas, colaborando com o aperfeiçoamento institucional do sistema⁵. Três anos depois, outra minirreforma eleitoral (Lei 12.034/2009) introduziu a obrigação de candidatos e partidos inserirem o CNPJ do fornecedor nos materiais de campanha, elevando o poder de fiscalização. Nos últimos anos foi aprovada a minirreforma eleitoral de 2013 (Lei 12.891/2013) que, em reação às manifestações de junho deste mesmo ano⁶, inseriu dispositivos visando a diminuir o custo das campanhas⁷. Em 2015, nova minirreforma eleitoral (Lei 13.165/2015) estabeleceu tetos para despesas eleitorais⁸.

⁵ Essa lei vetou, dentre outros itens, a confecção de camisetas de candidatos, a promoção de showmícios e propagandas em outdoors.

⁶ Em reação às manifestações de junho de 2013, a presidente Dilma Rousseff encaminhou mensagem ao Congresso sugerindo um plebiscito em que seriam abordados cinco temas: o modelo de financiamento de campanha (público ou privado); o sistema eleitoral (proporcional ou distrital); a manutenção ou não da suplência para senador; o fim ou não do voto secreto em deliberações do Congresso e a manutenção ou não de coligações partidárias proporcionais.

⁷ A minirreforma eleitoral de 2013 limitou as despesas com aluguel de veículos, com alimentação e outros gastos com pessoal.

⁸ Ficou determinado um teto de 70% dos gastos de campanha da eleição anterior onde houve apenas um turno e 50% nos distritos onde ocorreu segundo turno.

Além dessas alterações, o aperfeiçoamento da fiscalização tem sido evidente. A cada eleição o TSE expede resoluções específicas que normatizam esse fluxo financeiro por meio do Sistema de Prestações de Contas Eleitoral (SPCE). Essas normas controlam a prestação de contas dos candidatos, partidos e comitês eleitorais, sendo imprescindíveis à movimentação de recursos financeiros nas eleições. Se compararmos a resolução expedida para a eleição de 2002 (Resolução 20.987/2002) com a de 2010 (Resolução 23.216/2010) veremos o aumento considerável de exigências e a ampliação dos atores envolvidos na fiscalização⁹.

Antes da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a ADI 4.650/2011¹⁰, que resultou na inconstitucionalidade do financiamento empresarial nas eleições, a legislação previa que tanto as pessoas físicas quanto jurídicas poderiam realizar contribuições eleitorais. Para as pessoas físicas o limite é de até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição. As pessoas jurídicas tinham um limite de 2% da receita obtida um ano antes. Assim, pelo fato de não haver um teto em valores absolutos, as empresas, especialmente as grandes corporações, levavam grande vantagem, pois em comparação com os indivíduos os seus recursos eram quase infinitos. A legislação, principalmente no tocante aos recursos privados, institucionalizava uma situação em que os atores com maior capacidade financeira eram beneficiados. Esse quadro foi alterado pelo Judiciário, conforme mencionado acima, porém seus efeitos somente serão percebidos a partir da próxima eleição¹¹.

O modelo de financiamento das campanhas no país pode ser classificado como misto, pois além dos recursos privados, há ainda considerável aporte financeiro de origem pública mobilizado nas eleições. O Fundo Partidário e o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) são exemplos desse financiamento público (CERVI, 2011). O Fundo Partidário é composto de recursos orçamentários da União e multas pagas à Justiça Eleitoral e pode ser utilizado nas campanhas. O HGPE é uma forma de financiamento público indireto, proporcionando aos partidos e candidatos espaço na programação dos meios de comunicação social. Essa prática não é regra comum a todos os países. Nos EUA, por exemplo, esses gastos são de responsabilidade dos candidatos, não havendo qualquer tipo de subsídio público nesse sentido.

Em decorrência da desigualdade de acesso ao financiamento, várias são as iniciativas na sociedade buscando mudanças nesse sentido. Entretanto alterações muito radicais e restritivas

⁹ Em 2002 o SPCE era mais rudimentar. O candidato deveria abrir uma conta bancária específica em seu próprio CPF. Em 2010, para movimentar as doações de campanha era necessário um CNPJ registrado especificamente para as eleições. As contas bancárias passaram a ser especiais em 2010 e não aceitavam depósito e transferência de doadores com documentação inválida. Além disso, os bancos deveriam fornecer extratos da conta corrente diretamente ao TSE. Outro aspecto importante é que em 2002 o Ministério Público Eleitoral (MPE) tinha uma participação facultativa, bem diferente da eleição de 2010 quando teve papel ativo na fiscalização. Ao final das eleições, o MPE em 2010 teve 48 horas, conforme regulamentado pela resolução, para emitir parecer sobre os autos do SPCE. Sobre as exigências, em 2002 eram apenas 11 itens previstos na prestação de contas, pulando para 27 em 2010.

¹⁰ Em 2011 a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questionou a constitucionalidade da legislação vigente que disciplina o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais (Leis 9.096/1995 e 9.504/1997). O julgamento no STF da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4.650/2011) foi finalizado em 2015, decidindo pela inconstitucionalidade das doações empresariais.

¹¹ Ainda há uma possibilidade de essa medida ser revertida, caso seja aprovada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 182/2007 que insere no texto constitucional as doações de campanha das empresas. Essa matéria foi aprovada em 2015 na Câmara dos Deputados e tramita atualmente no Senado Federal.

na legislação nem sempre alcançam o objetivo esperado. Algumas pesquisas alertam sobre a probabilidade de efeitos colaterais como a elitização das disputas e a inibição da entrada de novos atores na arena eleitoral (PRIMO; MILYO, 2006). Considerando que os desafiantes (*challengers*) são menos conhecidos do eleitorado, um modelo demasiadamente restritivo favoreceria os *incumbents*, pois estes necessitam de menos recursos para empreenderem uma efetiva comunicação política (JACOBSON, 1978).

O debate na literatura já indicou que tanto as limitações de grandes quantias quanto a utilização de subsídios públicos não diminuíram concretamente as desigualdades financeiras na competição eleitoral. Até mesmo porque, como notado por Issacharoff e Karlan (1999), o dinheiro na política acaba contornando a legislação por meio de práticas ilícitas como, por exemplo, o caixa dois¹².

Outro ponto importante é que a principal questão da desigualdade proporcionada pelo fator econômico, especificamente no processo eleitoral, parece não ser a origem dos doadores, mas sim a elevada concentração de recursos em poucos atores. A adoção de um modelo de financiamento exclusivamente público, por exemplo, combinada com uma rigorosa cláusula de desempenho eleitoral para os partidos não diminuiria esta desigualdade do acesso a fontes de financiamento eleitoral.

Portanto, uma alternativa poderia ser o investimento na transparência das prestações de contas eleitorais e o incentivo ao controle social. Speck (2002) argumenta que essas medidas poderiam diminuir o impacto do poder econômico das eleições. Ao tornar a informação das origens das doações de campanha obtidas pelos candidatos mais acessível, os eleitores poderiam formar sua opinião de maneira mais clara.

Em resumo, os recursos financeiros são imprescindíveis para o candidato vencer uma eleição. No entanto, a elevada correlação entre dinheiro e voto não determina a direção da causalidade. Ou seja, da mesma forma que as doações podem influenciar o resultado eleitoral é também factível que a expectativa de vitória seja a razão pela qual candidatos potencialmente favoritos arrecadem mais fundos. Dessa maneira, não é possível afirmar que somente o dinheiro resulta em votos, porque o contrário é igualmente verdadeiro. Essa é uma das principais causas da chamada “corrida armamentista” por recursos (DUSCHINSKY, 2002), na qual os candidatos orientam a maioria dos seus esforços em busca de financiamento. O risco dessa interpretação, além de tomar o efeito pela causa, é incrementar o encarecimento das campanhas.

5 Considerações finais

Dada a elevada desigualdade de acesso a fontes de financiamento, a influência das doações de campanha foi o ponto de partida para discutirmos aspectos essenciais da democracia brasileira, sobretudo suas estruturas institucionais e o comportamento dos atores políticos.

¹²É necessário também esclarecer que, de acordo com Abramo (2005), o caixa dois eleitoral se alimenta de recursos igualmente ilícitos das empresas. Dessa forma, a importância da análise da distribuição “oficial” do financiamento de campanha, mesmo não se tratando dos valores reais, é a possibilidade da observação de padrões das doações no processo eleitoral (SAMUELS, 2006).

A preocupação recorrente no debate político brasileiro é se os interesses organizados do empresariado restringem o “bem-estar dos eleitores”, uma vez que, em muitas ocasiões, boa parte dos políticos não cumprem suas responsabilidades assumidas nas eleições (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006).

Nas democracias contemporâneas, a competição pela liderança política revela a dificuldade de se estabelecer com clareza até que ponto os interesses privados podem se desenvolver sem que avancem sobre a vontade pública.

Vimos no artigo como esse quadro é agravado em razão do elevado *deficit* informacional, característico nos processos eleitorais. Nessa perspectiva, a capacidade de discernimento dos indivíduos sofre grande prejuízo em decorrência do elevado custo para acessar informações importantes do jogo político, a ponto de desestimular a participação nas instituições políticas.

Outra perspectiva diz respeito ao *deficit* econômico. Como observado no texto, a legislação eleitoral brasileira, antes do julgamento da ADI 4.650/2011, induzia à dependência econômica empresarial das campanhas. Nesse cenário, ter acesso a fontes de financiamento se torna imprescindível, revelando que muitos atores políticos foram viabilizados eleitoralmente em torno dos interesses econômicos (SOARES, 2006)

Considerando que o empresariado, estruturalmente, encontra-se em uma posição privilegiada nas sociedades capitalistas (POULANTZAS, 1980), a probabilidade de seus interesses interferirem no processo decisório é elevada. De um lado, a literatura já demonstrou como boa parte das doações se destinam às eleições majoritárias em razão do poder de agenda do Executivo e das suas prerrogativas sobre o orçamento público (SAMUELS, 2006). De outro lado, a arena legislativa também tem recebido maior atenção quanto à atividade política empresarial. Mancuso (2004) retratou o elevado grau de sucesso da CNI no Congresso Nacional. Além disso, verificamos como políticos influentes no parlamento arrecadam fatia significativa do investimento eleitoral (SANTOS, 2010). Assim, o debate sobre o impacto do dinheiro na política não se restringe ao processo eleitoral, mas sobretudo à própria representação política.

Nesse sentido, o artigo buscou apresentar as dificuldades encontradas pelas instituições políticas em alterar esse quadro acima descrito. Na última década, inúmeras foram as tentativas para aprovar uma ampla reforma política, que acabaram resultando apenas em tímidas minirreformas eleitorais.

Portanto, embora o arranjo institucional do sistema político brasileiro tenha conferido estabilidade ao processo decisório nacional, a sua dinâmica não favoreceu uma articulação em torno da reforma política. Inferimos que uma das justificativas diz respeito ao fato de as decisões no “presidencialismo de coalizão” dependerem mais da atuação individual de lideranças políticas, interessadas em grande parte na manutenção de doações empresariais que lhes conferem maior autonomia nas eleições do que de incentivos institucionais do sistema.

Para além das propostas de mudanças normativas, o artigo igualmente observou os efeitos dos *deficits* tanto informacionais quanto econômicos, característicos na política brasileira. Nesse sentido, Speck (2002) mostrou, através do debate sobre a necessidade de investimento na transparência e no controle social da prestação de contas eleitorais, como esse incentivo à diminuição do custo da informação poderia atenuar a influência do poder econômico nas eleições.

Consideramos ser essa uma questão crucial, pois, em alguma medida, as barreiras informacionais e, fundamentalmente as econômicas, tendem a diminuir a intensidade da adesão democrática. Como ressaltado por Przeworski (1994), um sentido de “pertencimento” ao regime democrático somente é possível com a aparente incerteza dos resultados eleitorais. Entretanto, cada vez mais a dificuldade de acessar fontes de financiamento eleitoral tem substituído a “incerteza” característica das democracias modernas pela “certeza” de que campanhas financeiramente fortes terão maior sucesso eleitoral.

Em resumo, este artigo de forma alguma esgota o debate teórico da complexa interação entre as dimensões econômicas e políticas. Ao contrário, tenta sumarizar novos elementos que expliquem os caminhos percorridos pelo dinheiro na política.

Referências

ABRAMO, Cláudio Weber. Um mapa do financiamento político nas eleições municipais brasileiras de 2004. *Transparência Brasil*, jan. 2005.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão. O dilema institucional brasileiro. *DADOS*, v. 31, n. 1, p. 5-33, Rio de Janeiro, 1988.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Pertencimento do mandato. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.

BRASIL. *Código Eleitoral*. Lei Nº 1.164, de 24 de julho de 1950.

_____. *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Lei Nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

_____. *Lei das Eleições*. Lei Nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

_____. *Minirreforma Eleitoral de 2006*. Lei Nº 11.300, de 10 de maio de 2006.

_____. *Minirreforma Eleitoral de 2009*. Lei Nº 12.034, de 29 de setembro de 2009.

_____. *Minirreforma Eleitoral de 2013*. Lei Nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013.

_____. *Minirreforma Eleitoral de 2015*. Lei Nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.

_____. *Resolução do TSE Nº 20.987, de 21 de fevereiro de 2002*.

_____. *Resolução do TSE Nº 23.216, de 2 de março de 2010*.

CERVI, Emerson Urizzi. O uso do HGPE como recurso partidário em eleições proporcionais no Brasil: um instrumento de análise de conteúdo. *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, Campinas, jun. 2011.

Conexão Política, Teresina v. 4, n. 1, 103 – 114, jan./jun. 2015

DUSCHINSKY, Michael Pinto. Financing politics: a global view. *Journal of Democracy*, v. 13, n. 4, oct. 2002.

ELSTER, Jon. A possibilidade da política racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 39, São Paulo, 1999.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, n. 28/29. São Paulo, 1993.

FIANI, Ronaldo. Uma avaliação crítica da Teoria de Rent Seeking. *Seminários de Pesquisa*. Instituto de Economia, UFRJ, 2003. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/uma_avaliacao_critica_da_teorica_de_rent_seeking.doc>. Acesso em: 13 fev. 2016.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro. FGV, 2008

HAGGARD, Stephan; McCUBBINS, Matthew (Ed.). *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

ISSACHAROFF, Samuel; KARLAN, Pamela. The hydraulics of campaign finance reform, *77 Texas Law Review*, v. 77, n. 7, p. 1708, jun. 1999.

JACOBSON, Gary C. The effects of campaign spending in Congressional Elections. *American Political Science Review*, v. 72, n. 2, 1978.

MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: Empresariado e política no Brasil contemporâneo. *DADOS*, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.

_____. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 28, p. 131-146, jun. 2007.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e Representação. *Lua Nova*. n. 67, p. 263-269. São Paulo, 2006.

MILIBAND, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

MONTERO, Alfred P. Government by and for the few: the persistence of oligarchical politics in the Representative System. In: MONTERO, Alfred P. *Brazilian Politics*. Cambridge: Polity Press, 2005.

MORAES, Filomeno. Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, São Paulo, oct./dec. 2001.

O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais: uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 36, São Paulo, 1993.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1980

PRIMO, David M.; MILYO, Jeffrey. *The effects of campaign finance laws on turnout, 1950-2000*. Annual Meeting of the American Political Science Association. feb. 2006.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e mercado*. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 1994.

RENNÓ, Lúcio. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. *Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis*. Brasília: DIAP, 2006.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. *O segmento empresarial e o financiamento de campanhas no Brasil*. V Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política. APCP, 2010.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. Reforma Constitucional. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

SPECK, Bruno Wilhelm. Como financiar a competição política? Concepções contemporâneas, ilustrações do caso da Alemanha e perspectivas para a situação no Urugua. In: CAETANO, Gerardo et alii. *Dinero y Política: el financiamiento de los partidos en la democracia*. Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental, 2002.

_____. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In: *Cadernos Adenauer*, ano 6, n. 2, p. 123-159, 2005.

WELCH, William P. The economics of campaign funds. *Public Choice*, v. 20, p. 83-97, 1975.

Resenhas

MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e Representação: territórios em disputa*. São Paulo: Unesp, 2014.

John dos Santos Freitas[†]

Luís Felipe Miguel compõe a obra ora apresentada, *Democracia e Representação: território em disputa*, durante anos, a partir de várias pesquisas e grupos de trabalho. Temas como democracia, representação, minorias, eleições, mídia e gênero são uma constante nos trabalhos desenvolvidos. A maior parte dessa obra fora publicada anteriormente em artigos dispersos em periódicos especializados. Ressalva-se, contudo, o caráter atualizador e revisor dessa publicação. Nesse sentido, o tema do livro é, nas palavras do autor, uma procura de uma maior aproximação do sentido normativo de autonomia coletiva, de forma que se entenda a dinâmica da representação política e como ela se liga às diferentes assimetrias presentes na sociedade.

Representação e democracia, para Miguel, não são naturalmente compatíveis. São, portanto, territórios em disputa porque tanto podem favorecer a perpetuação das assimetrias e das relações de dominação quanto podem ampliar o custo de sua reprodução e, assim, contribuir para combatê-las. A representação política oscila entre dois polos: 1) a estabilidade dos governos que privilegia a maioria nítida nos órgãos de tomada de decisão política; e 2) a representação fidedigna dos diversos grupos sociais e posições.

O autor introduz o texto com o objetivo de deixar claro que conceitos recorrentes na literatura acadêmica, em especial democracia e representação, nem sempre correspondem a uma dada realidade. Faz a distinção usando a analogia epistemológica entre *o nome da coisa* e a *coisa em si*. Isto é, dizer democracia não implica uma correspondência factual no mundo real, bem como dizer representação não objeta um procedimento específico e único.

A Democracia como tema da Ciência Política é sempre recorrente, bem como a questão das democracias representativas. O gesto inaugural da democracia é o reconhecimento da legitimidade do conflito. Pode-se apontar, também, a democracia como a capacidade diferenciada dos indivíduos de determinar suas preferências e interesses e como a possibilidade de manipulação da vontade coletiva.

Para Miguel, a necessidade de representação política cria alguns problemas que devem ser trabalhados na presente obra: 1) separação entre governantes e governados; 2) a formação de uma elite política distanciada da massa da população; 3) ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e vontade dos representantes; 4) a distância entre o momento em que se firmam os

[†] Graduado em Filosofia pelo Instituto Católico de Estudos Superiores do Piauí - ICESPI. Graduando em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí - UFPI. Pesquisador do Núcleo de Pesquisa sobre Desenvolvimento e Pobreza - NUDEP/UFPI.

compromissos com os constituintes (a campanha eleitoral) e o momento do exercício do poder (o exercício do mandato).

No primeiro capítulo, *A democracia elitista*, o autor trata sobre a questão da distinção entre representantes e representados e sobre a assimetria entre eles. Nesse sentido, traz à tona a discussão sobre as teorias elitistas. Argumenta que a natureza humana nasceu para negar a possibilidade da própria democracia: o elitismo. De acordo com Miguel, a adaptação da democracia às premissas elitistas é o principal elemento que reduz a ambição do projeto democrático e o acomoda a uma marcada distinção entre minoria que governa e a maioria que é governada.

O autor aponta o que denomina de princípios filosóficos do elitismo. Esses princípios têm fundamento na crença de que a igualdade social é impossível e de que sempre haverá um grupo naturalmente mais capacitado detentor dos cargos de poder. Friedrich Nietzsche, com o super-homem, a vontade de poder ou de potência, e José Ortega y Gasset, com a rebelião das massas, a presença física do povo em locais reservados às elites, são os filósofos que dão sustentação ao elitismo, na concepção de Miguel, com suas teorias.

Apresenta ainda autores clássicos da democracia elitista. Vilfredo Pareto denomina elite como o grupo de indivíduos que demonstram possuir o grau máximo de capacidade específica. A existência dessas elites revelaria a desigualdade natural entre as pessoas. Gaetano Mosca aponta a concepção de classe dirigente. Argumenta que a minoria é organizada e a massa é desorganizada. Robert Michels afirma que toda organização caminha para burocratização e esta assume a característica da oligarquização.

Há ainda, além dos chamados pais do elitismo, Joseph Schumpeter, para quem a democracia é um processo formal. Ele critica a ideia de bem comum e da capacidade individual de escolha quando envolve questões públicas. Para Robert Dahl, os representados são apáticos, mas podem se sensibilizar quando um de seus interesses específicos for colocado em pauta. Nisto o cidadão é guiado por entendimento esclarecido de seus interesses. Aponta-se ainda a teoria de Anthony Downs na qual o cidadão tem interesses identificáveis e capazes de perceber se são atendidos ou não, logo, o governante busca realizar esses interesses para permanecer no poder.

No segundo capítulo, *Os limites da deliberação*, o autor enfoca a principal alternativa teórica à vertente elitista: a democracia deliberativa. Os principais autores dessa corrente são Jürgen Habermas e John Rawls. São características desse modelo: o rompimento com a percepção da democracia como simples método para a agregação de preferências individuais; a ênfase na igualdade de participação e a autonomia é resgatada como valor fundamental que guia o projeto democrático. Constitui-se, assim, em um modelo normativo que critica a realidade através de um mundo ideal, embora tenha uma matriz histórica e/ou pseudo-histórica.

Miguel faz algumas críticas aos dois autores supracitados e à democracia deliberativa. No caso de Habermas há a idealização da esfera pública e, ainda, as questões da igualdade e acesso à esfera pública não são tratadas em sua obra. No pensamento de Rawls, por sua vez, não há espaço para o conflito. Uma das dificuldades da democracia deliberativa é a impossibilidade prática da efetivação de um debate envolvendo todos os interessados. A exigência do consenso

também é uma limitação à democracia; pode ser mais nocivo do que se imagina, isto é, aumenta o engessamento e a manutenção do *status quo*.

Portanto, para o autor, a teoria deliberativa falha em todos os quesitos e acaba por constituir mais um obstáculo à prática democrática. Há desigualdades estruturais que desequilibram as interações entre os agentes sociais: 1) a capacidade de identificação dos próprios interesses; 2) a capacidade de utilização das ferramentas discursivas; e 3) a capacidade de universalização dos próprios interesses. Nesse sentido, os grupos dominados são incapazes de obter uma visão holística. Miguel argumenta que a solução para as dificuldades da democracia deliberativa é o abandono das ilusões unitárias e o reconhecimento da multiplicidade.

No terceiro capítulo, *As dimensões da representação*, o autor busca descrever as dimensões da representação política e alargar o entendimento da mesma. De toda forma, o autor trabalha a partir de três dimensões da representação, quais sejam: a delegação de poder decisório, constituição de agenda e do debate políticos e a formação das preferências e identidades coletivas. A partir disso, argumenta que a representação é um mecanismo de manutenção do conflito social em níveis manejáveis, contudo incorre em constante descompasso entre ações dos representantes e as vontades dos representados.

Quanto à discussão sobre a crise de representação, Miguel apresenta o que chama de teoria ampliada da representação: a busca do aprofundamento do pluralismo político, dando vez não apenas à expressão dos grupos de interesse constituídos, mas à plena constituição dos interesses de grupos e o reconhecimento do valor da autonomia, no sentido de produção de regras sociais por aqueles que estarão submetidos a ela. Para tanto, medidas cruciais devem ser tomadas, como a possibilidade da discussão em espaços externos e o acesso ao debate público e auto-organização da sociedade civil. Nesse sentido, é pré-condição para essa ampliação a difusão de condições mínimas que propiciem a possibilidade de participação política.

No quarto capítulo, *Comunicação e representação*, o autor demonstra que a mídia não tem papel periférico, como trata a Ciência Política. A ampliação da representação política coloca os meios de comunicação de massa como intermediários cruciais do debate público e da produção da agenda pública. A imprensa desempenha um papel nada negligenciável na produção de capital simbólico. Mesmo com o advento da internet, o jornalismo continua como o grande alimentador das informações graças à sua condição de *sistema perito*.

Miguel apresenta o conceito de sistema perito elaborado por Anthony Giddens para entender melhor a relação entre a comunicação e a política na formação de agenda e do capital político. Os sistemas peritos são formados por conta dos desencaixes nas relações sociais. As características principais do sistema perito são o elevado grau de autonomia em relação àqueles que lhes estão submetidos e que da parte dos clientes ou consumidores há uma crença em sua competência especializada. Um exemplo de um metassistema perito é o jornalismo.

Cientistas Políticos tendem a minimizar o papel da comunicação enquanto os estudiosos da Comunicação reduzem política à publicidade. Dada essa situação, é necessário produzir um modelo intermediário de compreensão da relação entre meios de comunicação e a política. A formação de capital político, o controle sobre a agenda e sobre a visibilidade dos diversos

enquadramentos alicerçam a centralidade dos meios de comunicação no processo político contemporâneo. O discurso político precisa se adaptar aos meios de comunicação de massa, bem como a prática política deve incorporar os recursos das técnicas publicitárias e do marketing.

No quinto capítulo, *A accountability eleitoral e seus limites*, Miguel trabalha com a ideia da necessidade de ampliar a supervisão dos eleitores sobre os eleitos. A dimensão da transformação de votos em cargos não esgota o problema da representação, isto é, há a necessidade de um momento posterior ao voto. O *accountability* é um mecanismo aplicado aos problemas do sistema representativo tais como separação entre povo e governo e distância entre o momento do voto popular e o exercício do mandato, entre outros.

De um modo geral, falar em *accountability* significa que devemos responder e ser responsabilizados por nossas ações. Na política, significa, portanto, a obrigação que os poderes públicos têm de se responsabilizar por seus atos. Há a classificação em *accountability* vertical, que é prestado entre os eleitos e eleitores, e horizontal, que funciona através de instituição de controle. O autor ainda ressalta o que vem sendo apresentado como *accountability* social, que seria o controle das mídias e das ONG's, contudo, Miguel o considera apenas como instrumento dos modelos vertical e horizontal.

No sexto capítulo, *Perspectivas sociais e dominação simbólica*, o autor analisa a ideia de “perspectiva social”, base teórica para a introdução de cotas eleitorais. Anne Philips adota a perspectiva social em lugar de identidade na discussão da inclusão de minorias, e Iris Marion Young torna a questão da perspectiva social mais importante e mais aprofundada. Perspectiva social é, portanto, o ponto de vista que os membros dos grupos têm dos processos sociais, dada cada posição ocupada por cada um deles. Nesse sentido, a representação política engloba três facetas: interesse, opinião e a perspectiva.

Neste capítulo, o autor utiliza o caso da cota para mulheres como exemplo de posicionamento quanto à perspectiva social. Como o universo da política é construído socialmente, ocorre o que Bourdieu chama de *efeito de doxa*, isto é, a visão de mundo social constrange nosso comportamento, comprovando aquilo que pensamos. O que interessa, por exemplo, não é se as mulheres são escolhidas representantes, mas se as reivindicações e interesses femininos são expressos, ainda que por homens, nos locais de deliberação. O mero fato da presença feminina não faz com que sua pauta seja colocada em discussão.

Ao tempo em que Miguel aponta aporias na teoria de Young, ele busca propor formas de superação a essas questões não enfrentadas e/ou não resolvidas satisfatoriamente. Há três conjuntos de problemas que Young deixa em aberto, de acordo com Miguel: grupos dominados não possuem apenas perspectivas diversas de grupos dominantes, possuem também interesses conflitantes; embora importante, a incorporação de novos grupos à esfera política não resolve o problema da desigualdade de poder; o campo político é um espaço social hierarquizado que reproduz assimetrias e exclusões.

Para superar os problemas não respondidos, o autor aponta o conceito de Campo Político de Bourdieu. Campo Político designa uma configuração de relações objetivas entre posições de agentes ou de instituições numa dada sociedade. O conceito de campo político

permite entender que a disputa não se esgota nos espaços institucionalizados, bem como não generaliza e evita o “tudo é política”, isto é, a possibilidade da política não estar restrita, por exemplo, ao parlamento, bem como uma discussão de rua não configurar uma ação política dos agentes envolvidos.

No sétimo capítulo, *Da autorização à advocacy*, o objetivo é pontuar a necessidade de recolocar a noção de interesse no centro da compreensão de representação política e de restabelecer o entendimento de que a atividade representativa é uma forma de exercício de poder. Há um esvaziamento do caráter conflitivo da política, segundo Miguel, e esse caráter conflitivo não deve ser esquecido em nome do consenso e do unitarismo. Como um desses modelos que suprime o interesse da representação política, Miguel discorre sobre o *advocate* e a *advocacy*.

O *advocate* é alguém que combina a vinculação à causa dos constituintes com a autonomia de julgamento. O modelo de *advocacy*, segundo Miguel, tende a agravar a assimetria entre representantes e representados. Isso ocorre porque o representante ocupa uma posição de poder, possui acesso a recursos políticos e possui também superioridade de conhecimento, dada a sua especialização. Contudo, o problema mais grave dos modelos *advocacy* está no paternalismo e no autoritarismo subjacentes. Há três tipos de grupos representados pelos *advocates*: os que não conseguem formular suas demandas; os que conseguem formular suas demandas; e os que são ambíguos nesse sentido e julgam não possuírem capacidade de formulá-las.

No oitavo capítulo, *Representação e justiça*, o autor discute a relação entre justiça e representação, defende a ideia de que um critério de justiça válido para a representação política é externo a ela e que a representação contribui para combater as formas de injustiça. Para tanto, aponta as duas principais abordagens contemporâneas da teoria da justiça e ressalta o que essas têm a nos dizer sobre a representação política.

A primeira teoria é a de John Rawls, que apresenta uma sociedade bem ordenada com igualdade de oportunidades. Para Miguel, o espaço reduzido concedido à política em geral e o potencial viés paternalista do princípio da diferença são problemas em Rawls. A noção de posição original e véu da ignorância dão espaço ao consenso sobreposto de doutrinas razoáveis. Para Miguel, o pluralismo rawlsiano não é um valor, mas um problema. No mundo de Rawls, a política se torna irrelevante e apenas uma visão epistêmica da política. Rawls, segundo o autor, tenta dirimir a diferença, essencial ao processo político.

A segunda teoria é da Ronald Dworkin. De acordo com Miguel, essa teoria traz o que ele chama de igualitários da sorte. O objetivo da forma de pensar dworkiniana é que o destino de cada um não seja afetado por circunstâncias aleatórias, mas sim pelas próprias escolhas que o indivíduo realiza. Para tanto, isso exige uma sociedade com estrutura muito pouco maleável. Nessa sociedade, as pessoas conhecem suas preferências, mas não conhecem suas circunstâncias. Dworkin não leva em consideração o papel das estruturas sociais e as relações sociais de dominação. Portanto, a teoria dworkiniana e a teoria rawlsiana são soluções aparentes para a justiça.

No último capítulo, *Desigualdades sociais e representação política*, o autor conclui suas ideias e reafirma a tentativa de entender o local da representação numa sociedade desigual.

De toda forma, para Miguel, no que diz respeito à democracia e representação, o conflito é o ponto central de sua reflexão. Importantes correntes da teoria política contemporânea tendem a desinflar o papel do conflito e a privilegiar uma visão consensualista dos processos sociais, vista sempre como um bem a ser saudado. No entanto, o conflito não é um sintoma de coesão social insuficiente e sim um efeito das relações de dominação. Sem dúvida, é legítima a preocupação com a sua canalização, de forma a evitar o estiramento das condições de permanência do laço social. Mas o sufocamento da expressão do conflito significa o impedimento da democracia.

AMARAL, Oswaldo. E. do. *As transformações na organização do Partidos dos Trabalhadores entre 1995 e 2009*. São Paulo: Alameda, 2013.

Raul Wesley Leal Bonfim[†]

O livro *As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009* é resultado da tese de doutorado de Oswaldo E. do Amaral, defendida pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Campinas (UNICAMP) no ano de 2010. Esse trabalho é constituído por seis capítulos que, em sua totalidade, buscam compreender a dinâmica das transformações internas na organização do Partido dos Trabalhadores durante o período de 1995 a 2009.

À guisa de explicação, o livro está estruturado em torno de cinco objetivos específicos que, em conjunto, respondem à questão mais ampla a respeito das alterações na dinâmica interna do Partido dos Trabalhadores no período em análise. Os objetivos postos por Amaral contemplam: 1) os vínculos do partido com a sociedade; 2) as mudanças nas formas de militância; 3) os efeitos ocasionados pela mudança no processo de escolha das lideranças; 4) as alterações na estrutura dos segmentos internos; e 5) os elementos que permitem a ascensão na hierarquia partidária e as dissensões de opinião entre os diferentes grupos que compõem a liderança do partido (p. 233). A fim de compreensão, a resenha mantém a mesma ordem da linearidade dos objetivos elencados acima.

Os direcionamentos do livro encaminham-se para uma perspectiva teórica acerca do processo de evolução e organização dos partidos políticos na Europa e no Brasil. Para tanto, o autor recorre a uma literatura mais clássica acerca da classificação e das modificações na organização interna que os partidos podem sofrer a partir de fatores exógenos e endógenos, elaborada principalmente a partir das obras de Michels (1911), Duverger (1980), Kirchheimer (1966), Panebianco (2005), Katz e Mair (1995), Wolinetz (2002). Além disso, Amaral aponta os condicionantes que garantem a organização e o funcionamento do Partido dos Trabalhadores, abordados através das obras de Meneguello (1989), Keck (1991), Rodrigues (1997) e Lacerda (2002), dentre outros autores.

O PT, durante a sua fundação, esteve intensamente ligado aos movimentos e organizações sociais. Sua proposta política, aliada ao seu processo de organização, capaz de permitir a participação das bases no processo decisório, fizeram do Partido dos Trabalhadores uma verdadeira novidade no sistema partidário brasileiro (MENEQUELO, 1989). Mas, mesmo com todo esse arcabouço institucional, as ações do partido voltadas para a ampliação do número de

[†] Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

filiados sofreram grandes resistências durante as décadas de 1980 e 1990. Entre as principais causas estavam a falta de recursos financeiros, a baixa capilaridade organizativa e a ausência de medidas institucionais capazes de incentivar a entrada de novos membros (p. 83).

A partir da segunda metade da década de 1990, o partido passou por um conjunto de transformações em sua organização interna que permitiu a remoção de barreiras institucionais e organizativas que impediam a sua expansão (p. 83). A vitória do campo majoritário, de caráter mais moderado, para a direção nacional do partido, em 1995, influenciou diretamente o processo de reestruturação do PT, principalmente na organização financeira e na ampliação da base de filiados.

No aspecto financeiro, o partido buscou se aproximar dos setores do empresariado. Essa moderação ideológica ajudou a ampliar o seu leque de doações privadas. Além disso, o partido buscou expandir a sua penetração territorial para se tornar uma sigla presente em todo o território nacional. No final de 2009 o partido estava presente em 96% das cidades do país. Dentro desse contexto, Amaral destaca seu primeiro e principal objetivo: compreender se o PT continua a manter vínculos sólidos com a sociedade civil e a atrair filiados mesmo com todas as transformações pelas quais passou desde 1995 (p. 65).

Os dados relativos à evolução dos filiados ao longo do tempo de existência do partido apontam que somente a partir de 2003 o PT teve um crescimento acelerado em sua base de filiados. Esse crescimento esteve diretamente ligado às mudanças na organização interna do partido, como o esforço para a expansão da máquina partidária, a facilidade de inclusão e a redução dos custos de participação dos filiados na vida da agremiação (p. 109). Além disso, Amaral sugere dois outros aspectos que parecem ter facilitado a entrada de novos membros: 1) redução das barreiras ideológicas e 2) efeito Lula (p. 89).

No que tange ao perfil dos delegados do partido, o caminho percorrido pelo PT na década de 1980 se manteve quase inalterado, isto é, houve pouca alteração no perfil das lideranças partidárias. A maioria é composta por homens, com mais de 40 anos, pertencentes à classe média urbana. Além disso, Amaral aponta que a aproximação do PT com a esfera estatal durante a década de 1990 não representou uma ruptura do partido com os atores da sociedade civil organizada. Ao invés disso, no período entre 2001 e 2007, o nível de participação em movimentos e organizações sociais entre os delegados que desenvolviam alguma atividade profissionalizada junto ao Estado manteve-se em torno de 65% (p. 104). Esse quadro evidencia que não houve um afastamento substantivo do partido em relação às organizações e movimentos sociais.

O segundo objetivo traçado pelo autor refere-se às transformações nas formas de militância e participação no interior do PT. Para tanto, suas análises centraram-se em duas novidades introduzidas pelo partido no sistema político brasileiro: o Núcleo de Base (NB) e o Processo de Eleições Diretas (PED) para os cargos de direção em todas as instâncias do partido (p. 114).

Os Núcleos de Base foram os principais elementos organizacionais criados pelo partido no seu período de fundação. Entre suas principais funções estavam a de atrair filiados, integrá-los nas atividades desenvolvidas pelo partido e promover a sua educação frente às principais questões

em que o partido estivesse inserido. No entanto, o número de delegados pertencentes aos NBs nunca ultrapassou a taxa de 10%, chegando a 2,3% em 2007. O motivo de falência dos NBs está relacionado com fatores externos, como a “maior proximidade entre atores da sociedade civil organizada e o Estado e a política institucional” (2010, p. 123), e fatores internos, como a ausência de financiamento e comunicação com os Diretórios Municipais (DM).

Os Núcleos nunca possuíram poder de deliberação e representação frente aos órgãos deliberativos mais importantes do partido. Em suma, eles foram perdendo espaço na medida em que o PT passou a demonstrar maior preocupação com a ampliação de sua base social e com a competição eleitoral (p. 125). Mas, ainda assim, os NBs funcionam como elementos centrais da identidade petista, estando presente nas regiões mais ligadas à história do próprio partido, como é o caso do Estado de São Paulo.

Atualmente, o Processo de Eleição Direta (PED) é a principal forma de participação dos filiados na vida política do partido. Esse mecanismo permite que todas as lideranças do partido sejam escolhidas a partir de eleições diretas. As alterações das regras para a escolha das lideranças partidárias, aprovadas em 1999, permitiram que o partido ampliasse sua base social, ficando aberta a amplos segmentos sociais e mais suscetível à participação dos filiados no processo decisório. A implantação do PED nos mostra os esforços do partido para manter um dos principais elementos presentes em sua fundação: os mecanismos deliberativos participativos (p. 139).

O terceiro objetivo da pesquisa trata dos efeitos ocasionados pelas alterações no processo de escolha das lideranças. Amaral, ao avaliar as mudanças nas regras do jogo eleitoral intrapartidário, em 2001, observou que essas modificações tiveram um forte impacto na distribuição de poder e no comportamento dos atores dentro da agremiação. Entre as principais mudanças está a regulamentação das facções no interior do partido. Essas novas regras introduziram mecanismos que garantiram a centralidade das decisões do partido no âmbito interno, contribuindo significativamente para a redução da independência dos grupos no seu interior. Nesse contexto, a disputa política no seio da agremiação se organizou em torno das facções, transformando-as nos principais dispositivos de representação política (p. 148).

Essas mudanças na legislação eleitoral garantiram a institucionalização da competição política no interior do partido. A instituição do PED, ao incentivar a participação dos filiados nas eleições do partido e ao garantir o acesso das facções a todos os níveis organizacionais do partido, contribuiu para o aumento das chapas concorrentes e dos candidatos disputando a presidência do partido entre os anos de 2001 e 2009. No entanto, o aumento da competição entre as chapas não significou um crescimento substantivo na dispersão dos votos entre elas (p. 158). As disputas no interior do partido desde 1980 incentivaram a formação de uma identidade entre os membros do PT e as facções. Esses marcadores identitários permaneceram mesmo após as alterações nas regras eleitorais internas.

Amaral, por sua vez, ao descrever as disputas em torno do Diretório Nacional (DN) e da presidência do partido, observou que existe uma estreita relação entre a votação dos candidatos à presidência do PT e as chapas que disputaram o DN (p. 159). Os dados analisados pelo autor

apontam que não houve uma personalização da disputa para a presidência do partido, exceto quando o quadro político mais geral parece vantajoso para o partido, beneficiando os grupos com maior visibilidade (p. 160).

Tratando do quarto objetivo, acerca da mudança das estruturas de clivagens internas, o autor destaca que a ascensão do PT ao governo federal e a reorganização do processo de seleção de lideranças produziram uma reestruturação das clivagens internas, provocando uma maior homogeneidade de interesses dentro do partido. A partir da análise das teses elaboradas pelas chapas que concorreram ao DN nos PEDs de 2001, 2005, 2007 e 2009, Amaral observou que os elementos que garantiam a distinção intrapartidária entre as clivagens que dominavam o interior do partido na década de 1990 vem sofrendo alterações desde 2001. Entre as principais mudanças estão: 1) uma maior defesa na atuação entre os movimentos sociais e a ação combinada nas esferas institucional e da sociedade civil organizada (p. 185); 2) crescimento do apoio interno à manutenção do quadro liberal; e 3) maior apoio de uma política de alianças amplas.

Esse cenário aponta para um novo direcionamento das propostas das chapas. As porcentagens de votos válidos destinados às chapas mais à direita nos PEDs de 2007 e 2009 foram, respectivamente, de 62% e 86%, ou seja, a ampla maioria dos votos. O sucesso do governo Lula frente à opinião pública, a partir de 2006, forneceu uma série de estímulos para que as chapas adotassem posturas mais moderadas, próximas a do governo. Esse deslocamento ideológico e programático permitiu que o governo mediasse com maior facilidade a resolução dos conflitos e tensões no interior do partido. Todavia, não é correto afirmar que as diferenças entre as facções tenham sido eliminadas entre 2001 e 2009, isto é, as distinções internas surgidas na década de 1980 ainda continuaram a moldar o quadro petista mais amplo, ao final do governo Lula, só que em menor intensidade (p. 208).

Cumprindo o último objetivo, Amaral concentrou-se em analisar o perfil social e o posicionamento ideológico de diferentes grupos que fazem parte do quadro geral das lideranças partidárias. Como apontado anteriormente, em 2001, 91,6% dos membros do DN eram homens, com idade média de 40 anos, pertencentes à classe média. Essa tendência ao envelhecimento é resultado da estrutura de incentivos e oportunidade existente no interior do partido para que seus membros ascendam na escala hierárquica. O PT possui um padrão vertical de recrutamento de lideranças. O tempo de atuação política dentro da máquina partidária é um atributo essencial para que o militante petista chegue à condição de liderança partidária (p. 217).

Em relação à formação das preferências ideológicas dos delegados e sua opinião sobre o PT, o autor verificou que a maioria das lideranças petistas se enquadra em uma posição de centro-esquerda e tende a ser favorável às mudanças que o partido passou na última década. Amaral destaca também que os membros do DN não possuem um posicionamento ideológico visivelmente distinto do restante das lideranças (p. 226). Nesse sentido, a profissionalização nas esferas estatais, o posicionamento na hierarquia partidária e a época de filiação são variáveis incapazes de determinar quais grupos de lideranças são mais moderados ou radicais no interior do PT. Assim, Amaral (2010, p. 237) conclui “que a estrutura de incentivos proveniente de estímulos baseados em determinantes estabelecidos pela competição eleitoral ou pela atividade

política junto às esferas institucionais não é capaz de alterar o posicionamento ideológico e as opiniões das lideranças”.

O valor da obra reside tanto em contribuições metodológicas quanto teóricas para as futuras pesquisas sobre partidos políticos no Brasil, especialmente sobre o PT, que tem sido objeto de estudos de vários pesquisadores nacionais e internacionais. Quanto aos aspectos metodológicos, o autor tratou a organização interna dos partidos políticos tanto como variável dependente quanto como variável explicativa, a depender do objetivo perseguido ao longo do livro. Isso foi fundamental para a compreensão das transformações na organização do Partido dos Trabalhadores, bem como de sua relação com os movimentos e organizações sociais e com o Estado. As metamorfoses do partido foram resultado, portanto, da combinação de fatores externos, internos e do próprio percurso histórico do PT. Assim, a organização interna foi modificada pelas diversas questões contextuais e essas também foram responsáveis por mudanças na agremiação partidária.

Daí surge a principal contribuição teórica do livro. Contrariando diversas visões pessimistas sobre a dinâmica interna do PT e dos partidos políticos, em geral, o autor demonstrou que é possível um partido (no caso, o PT) manter algumas singularidades de sua origem, qual seja da manutenção dos vínculos com as organizações e movimentos sociais.



DOSSIÊ: 30 anos de Democracia no Brasil

Apresentação

Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas

Educação política no Brasil: desafios aos 30 anos de democracia

Humberto Dantas

Rodrigo Estramanho de Almeida

Mecanismos de democracia direta no Brasil

Pedro Capra Vieira

Fronteiras sociais fortes e padrões organizacionais fracos? Seleção de candidatos e composição social nos principais partidos políticos brasileiros em 2010

Bruno Bolognesi

Luiz Domingos Costa

O Supremo Tribunal Federal como policy-maker: entre a soberania do parlamento e a supremacia da Constituição

Leon Víctor de Queiroz Barbosa

O papel das empresas no cenário democrático contemporâneo: breves reflexões acerca do tema no Brasil.

Priscila Riscado

Financiamento de campanha, empresariado e o sistema político brasileiro: teoria e questões atuais

Rodrigo Dolandeli dos Santos

Resenhas

MIGUEL, Luis Felipe. Democracia e Representação: territórios em disputa. São Paulo: Unesp, 2014.
John dos Santos Freitas

AMARAL, Oswaldo. E. do. As transformações na organização do Partidos dos Trabalhadores entre 1995 e 2009. São Paulo: Alameda, 2013.
Raul Wesley Leal Bonfim

APOIO:



PROPESQ
Pró-Reitoria de Pesquisa