

# **MANUAL DE FORMAÇÃO POLÍTICA DO PARTIDO DA REPÚBLICA**

Brasília – DF  
2007

© 2005, Instituto Alvaro Valle

Todos os direitos reservados

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610).

### **Informações e contato**

Partido da República  
Setor Comercial Norte (SCN), quadra 2  
Liberty Mall, 6º andar, salas 601 a 606. Torre A  
Brasília DF – CEP 70.712-903  
*Site:* [www.partidodarepublica.org.br](http://www.partidodarepublica.org.br)

### **Editores**

Ricardo Wahrendorff Caldas  
Ronald de Carvalho  
Sergio Tamer  
Vladimir Porfírio  
Ana Daniela Leite e Aguiar

### **Revisão**

CEELL – Centro de Estudos em Educação, Linguagem e Literatura Ltda

### **Textos**

Alvaro Valle  
Leonardo Barreto  
Ricardo Wahrendorff Caldas  
Sergio Tamer  
Valdemar Costa Neto

# SUMÁRIO

<b>CARTA DE COMPROMISSO</b> .....	<b>5</b>
<b>MANIFESTO DO PARTIDO DA REPÚBLICA – PR</b> .....	<b>6</b>
<b>O IDEAL REPUBLICANO, ONTEM E HOJE</b> .....	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I – PODER E SISTEMAS POLÍTICOS: CONCEITOS</b> .....	<b>12</b>
Coordenação: Ricardo Wahrendorff Caldas e Sergio Tamer	
Textos: Ricardo Wahrendorff Caldas e Valdemar Costa Neto	
1. O PODER E A POLÍTICA .....	12
2. A SOCIEDADE E O PODER .....	15
3. O PODER NOS SISTEMAS HISTÓRICOS .....	20
4. O ESTADO E SUA EVOLUÇÃO .....	21
5. O SISTEMA POLÍTICO E SEUS COMPONENTES .....	26
6. AS MUDANÇAS NOS SISTEMAS .....	27
7. CONCLUSÕES.....	28
<b>CAPÍTULO II – O PENSAMENTO LIBERAL</b> .....	<b>30</b>
Coordenação: Ricardo Wahrendorff Caldas e Sergio Tamer	
Textos: Alvaro Valle, Sergio Tamer e Valdemar Costa Neto	
1. A BASE COMUM DOS LIBERALISMOS .....	30
2. O LIBERALISMO POLÍTICO .....	31
3. O LIBERALISMO ECONÔMICO.....	35
4. O LIBERALISMO NO SÉCULO XIX .....	37
5. O LIBERALISMO NO SÉCULO XX .....	40
6. A EQUAÇÃO KEYNESIANA.....	41
7. LIBERALISMO SOCIAL E NEOLIBERALISMO: DISTINÇÕES .....	43
8. OS LIMITES DO LIVRE COMÉRCIO .....	45
9. A DOCTRINA LIBERAL NO PENSAMENTO DE ALVARO VALLE .....	48
10. REPÚBLICA: CONCEITO E EVOLUÇÃO.....	50
11. CONCLUSÕES.....	53
<b>CAPÍTULO III – PROCESSOS POLÍTICOS DEMOCRÁTICOS</b> .....	<b>54</b>
Coordenação: Ricardo Wahrendorff Caldas e Sergio Tamer	
Textos: Alvaro Valle, Ricardo Wahrendorff Caldas e Leonardo Barreto	
1. OS PARTIDOS POLÍTICOS .....	54
2. OS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL .....	55
3. A CULTURA POLÍTICA .....	71
4. GRUPOS DE INTERESSES E AÇÃO COLETIVA .....	72

5.	OS MOVIMENTOS SOCIAIS .....	73
6.	SISTEMAS ELEITORAIS.....	76
7.	CONCLUSÕES.....	79
<b>CAPÍTULO IV – ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NAS DEMOCRACIAS .....</b>		<b>81</b>
Coordenação: Ricardo Wahrendorff Caldas e Sergio Tamer		
Textos: Ricardo Wahrendorff Caldas e Sergio Tamer		
1.	REPRESENTAÇÃO E PARLAMENTO .....	81
2.	O GOVERNO .....	91
3.	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	98
4.	AS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	104
5.	CONCLUSÕES.....	105
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>		<b>107</b>

# CARTA DE COMPROMISSO

Partido não existe só para eleição.

Um partido político é a reunião de pessoas que carregam a bandeira de um ideal para fincá-la no poder e transformar o Estado.

As eleições são episódios isolados na vida de um partido. Elas representam o momento histórico em que o povo renova sua delegação, para que os escolhidos possam cumprir seu ideal.

Partido existe para discutir idéias.

Partido existe para colocar em prática seus ideais.

O Partido da República acredita que a transformação da sociedade e o aprimoramento do Estado se farão pela via intermediária, que abandona o excesso dos extremos.

Assim, não é pelo silêncio dos conservadores ou pelo grito dos revolucionários que alcançaremos as grandes transformações no Brasil.

Acreditamos no Estado necessário, que protege o cidadão, disciplina o mercado e distribui justiça social.

O Partido da República oferece este *Manual de Formação Política* para iniciar a preparação daqueles que pretendem entrar para a vida partidária e aos que aceitam o compromisso de participar do aprimoramento da Nação.

Desta forma, estamos cumprindo nosso papel como partido político e os convidamos a assumir suas responsabilidades como cidadãos e militantes.

Partido da República

# MANIFESTO DO PARTIDO DA REPÚBLICA – PR

A população brasileira tem consciência de que a desigualdade social compromete o desenvolvimento de nossa democracia.

A ineficiência na implementação dos direitos fundamentais, asseguradores da dignidade da pessoa humana, rebaixa o Brasil perante as nações mais civilizadas.

A nação sacrifica-se pelas sucessivas crises econômicas, sobressaindo-se, nesse contexto, o aumento da dívida pública e as elevadas taxas de juros, fruto de políticas equivocadas, muitas vezes coniventes com o capital financeiro.

Legiões de crianças perambulam pelas ruas, como indigentes, sem escola e sem assistência social. Esse fato degradante denuncia a omissão de sucessivos governos, compromete nosso futuro e mancha a imagem do País no exterior.

A pobreza, no Brasil, cerceia a liberdade de milhões de pessoas, sem que políticas compensatórias adequadas garantam a igualdade de oportunidades, o acesso aos bens de consumo básicos e a escolha livre de cada um pelo seu próprio destino.

A violência no campo e nas médias e grandes cidades massacra o cidadão e impõe restrições ao seu direito de ir e vir. A banalização da vida diminui a capacidade de indignação do povo, avilta a consciência coletiva da nação, enquanto o crime organizado desafia a sociedade e o Estado brasileiro.

O acesso ao Poder Judiciário, pelas camadas mais humildes da população, continua precário e ineficiente, assim como na área da saúde e da educação.

A impunidade desequilibra o sistema social e paralisa a ação responsável de importantes setores da burocracia estatal.

O desenvolvimento nacional, que garante a criação de empregos e aumento da produção, precisa ser incrementado com ações políticas mais eficazes, sobretudo em favor das pequenas e médias empresas.

O crescimento econômico do País não poderá ser contido por políticas recessivas, que impõem metas e taxas incompatíveis com a riqueza e a pujança de nossa capacidade produtiva.

Os lucros e as vantagens econômicas, os altos rendimentos financeiros nacionais e internacionais, propiciados pelo conjunto de nossa economia, não podem estar vinculados a condições sociais precárias, baixos salários e pobreza generalizada.

O lucro deve ser resultado do investimento na produção, geradora de riqueza para o conjunto da sociedade. Todo lucro é legítimo quando representa um prêmio ao esforço e ao risco empreendedor.

A cidadania política e civil – conquistada com muito sofrimento após longo período ditatorial – encontra-se em ameaçador descompasso com a cidadania social, o que desacredita o processo democrático, colocando-o em risco.

O personalismo dos governantes e a hipertrofia do Poder Executivo ferem a interdependência e a harmonia entre os poderes da República.

O PARTIDO DA REPÚBLICA – PR, inspirado nos princípios da liberdade com igualdade social, da solidariedade e da dignidade da pessoa humana, reconhece a atividade essencialmente ética da política e a sua busca permanente pelo bem comum.

Reformas estruturais no Estado deverão eliminar a injustiça social, fomentar o desenvolvimento, impedir a concentração de riquezas, vencer o atraso e aprimorar as relações do capital com o trabalho.

A tecnologia deverá estar a serviço do homem, assegurando um meio-ambiente ecologicamente equilibrado e uma exploração econômica adequada de nossas riquezas naturais. A Amazônia deve ficar a salvo dos desmatamentos, que causam impacto ambiental, da depredação e da cobiça internacional.

O patrimônio biotecnológico e os recursos naturais são reservas estratégicas da nação e sua exploração deve estar associada a uma política de desenvolvimento sustentável.

O capital humano, consubstanciado no saber e no conhecimento, permitirá ao Brasil dar o salto qualitativo que nos abrirá as portas do progresso e do bem-estar social.

O conhecimento, como matéria-prima essencial da economia pós-industrial, é o novo fator na geração de riquezas e também o será na mudança de nossas instituições políticas.

O acesso à escola deve significar o acesso ao saber. Escolas de baixa qualidade são alienantes, pois transmitem a falsa sensação de mobilidade social, retirando dos mais humildes a possibilidade de aquisição de conhecimentos.

Escolas eficientes e de qualidade são formadas com bons professores, que são os que têm salários dignos, planos de carreira, estabilidade e formação continuada no conteúdo das matérias lecionadas.

O PARTIDO DA REPÚBLICA – PR lutará pelo desenvolvimento econômico e pela modernização social do Brasil, consciente de que a consolidação de uma cultura política democrática está associada àqueles dois fatores.

A história tem demonstrado que a liberdade sem igualdade é geradora de oligarquias – que representa a liberdade de alguns e a não-liberdade de muitos. A igualdade sem liberdade não conduz à democracia, mas ao despotismo, que é a submissão da maioria à opressão de quem detém o poder.

O acesso à propriedade deve ser assegurado a todos, como garantia do exercício pleno da liberdade e como base para a conquista do direito de propriedade.

É necessário criar as bases para um verdadeiro projeto de nação, cabendo à sociedade construir um Estado que não seja máximo a ponto de inibir os que já são livres; que não seja mínimo que só proteja os fortes; mas sim que seja exato nas dimensões das necessidades de todos, que é o Estado necessário que o Brasil reclama.

O PARTIDO DA REPÚBLICA – PR, que tem por base resguardar o patrimônio público (*res publica*), defende um projeto de nação assentado em nossa soberania e nos valores nacionais, com destaque para a liberdade, para o desenvolvimento e para a justiça social.

Da reunião desses valores e ideais – que até então constituíram partidos como o PL e o PRONA, que deixam de existir para mesclar a suas histórias com a fundação do PR será formada a base doutrinária desta nova agremiação política.

O povo brasileiro é convidado pelo PR a fazer parte da sua organização e seu fortalecimento, em cada Estado da federação. A construção de uma sociedade mais justa, com desenvolvimento e liberdade, será a nossa bandeira de lutas, instrumento de ação política e conquista do poder.

Esta é a hora de recomeçar, honrando o passado e vislumbrando um futuro promissor para a democrática República brasileira.



# O IDEAL REPUBLICANO, ONTEM E HOJE

SERGIO TAMER

Quando falamos de princípios republicanos, hoje, estamos falando de um conceito desenvolvimentista, com responsabilidade ambiental, que possa dar ao povo brasileiro, ao lado das conquistas já consolidadas no curso da história, um padrão mínimo de dignidade e bem-estar social, compatível com a riqueza produzida pelo País. O PIB brasileiro cresce e mostra força para crescer ainda mais, nos posiciona entre as 10 nações mais produtivas do planeta, porém, ainda somos um país profundamente desigual, com cerca de 100 milhões de pobres. Se o Estado liberal vai bem, não se pode dizer o mesmo do estado social.

Muitos dos postulados republicanos já estão, de fato, incorporados ao nosso patrimônio político e cultural, sedimentados que foram nestes 118 anos de regime. São princípios destacados pela sua importância central no ideário republicano: o interesse coletivo (o interesse comum acima dos interesses particulares); a equidade (o primado da lei, com garantia de imparcialidade e igualdade na sua aplicação); o laicismo (a separação entre a igreja e o Estado); a legitimidade democrática (o exercício do poder periodicamente legitimado pelo voto); e o projeto coletivo (trabalhar para que as novas gerações venham a herdar uma comunidade mais próspera)

Embora a República, entre nós, por paradoxal que seja, tivesse recebido o apoio de escravistas insatisfeitos com a abolição, coadjuvados, ainda, pela questão militar e religiosa –, não se pode desmerecer os fundamentos doutrinários que inspiraram, desde a sua origem, aquele movimento que finalmente irromperia vitorioso, em 1889, no cenário político brasileiro.

Quando Saldanha Marinho, Aristides Lobo, Quintino Bocayuva, à frente de quase meia centena de idealistas, assinaram, em 1870, o “Manifesto Republicano” – reportaram-se, com ufanismo, à “causa do progresso e da grandeza de nossa pátria” mas, sobretudo, à conquista da liberdade, pois se vivia, à época, “liberdade aparente e despotismo real”. Havia, ainda, uma crise de representação com uma Câmara de deputados demissível à vontade do soberano e um Senado vitalício sujeito às indicações *in pectori* da coroa. Mas era a liberdade o foco da atenção dos manifestantes que pugnavam por liberdade de consciência, liberdade econômica, liberdade de imprensa, liberdade de associação, liberdade de ensino e, mãe de todas as liberdades, a liberdade individual. Assim, para eles, a garantia à liberdade civil e política seria, forçosamente, “ou a autora da regeneração nacional ou o ocaso fatal das liberdades públicas...”. A formação de uma república federativa e liberal, bafejada pelos ventos iluministas da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) era, portanto, a motivação daquele manifesto, bandeira que o primeiro partido republicano no Brasil, criado na Convenção de Itu, em São Paulo, o PRP, viria a adotar e pela qual lutaria, a partir de 1871.

O desenrolar da nossa República, em seu processo de construção permanente, não nos deu, todavia, muito vigor nem em termos de liberdades públicas, salvo em alguns períodos reconhecidos e pontuais de nossa história, nem tampouco na formação de uma sociedade mais justa e igualitária. Tem faltado, com efeito, para a nossa democracia republicana, o complemento das conquistas sociais, no bojo de um desenvolvimentismo autêntico, sem as quais não será possível à imensa parcela de nossa população de excluídos o desfrute pleno das garantias democráticas.

Alguns autores, como o espanhol PEREZ LUÑO<sup>1</sup>, são categóricos ao afirmar que a liberdade sem igualdade não conduz a uma sociedade livre e pluralista, senão à oligarquia, que significaria, “a liberdade de alguns e a não-liberdade de muitos”. A igualdade sem liberdade por sua vez não conduz à democracia, senão ao despotismo, isto é, “a igual submissão da maioria à opressão de quem detenha o poder”. MARSHALL<sup>2</sup> foi um dos primeiros teóricos a desenvolver a idéia de que, ao lado dos direitos civis e políticos, seria imprescindível o desfrute dos direitos sociais, base da cidadania. Ele conceituou o elemento social como sendo referente ao direito a um mínimo de bem estar econômico e previdenciário, ao direito de participar, por inteiro, da herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. ALEXY<sup>3</sup>, muito tempo depois, expõe um argumento primordial em favor dos direitos fundamentais sociais: a liberdade, cujo ponto de partida desdobra-se em duas teses – a liberdade jurídica e a liberdade de fato. Para ele, não tem nenhum valor a liberdade jurídica para fazer ou omitir algo sem a liberdade fática (real) de escolher entre o permitido.

Quando nasceu o Partido da República - PR, após o processo legal de fusão do Partido Liberal e do PRONA, elaborou-se um manifesto-programa<sup>4</sup> contendo as balizas de atuação da nova agremiação política. Enfatizou-se, então, a busca do desenvolvimento com justiça social, idéia essa centrada na necessidade de promovermos uma participação mais efetiva dos excluídos na renda por todos produzida, sem o que não poderemos alcançar os níveis democráticos condizentes com a posição destacada do país no campo econômico.

A síntese desse manifesto-programa está contida nas seguintes afirmações:

(1) - O PARTIDO DA REPÚBLICA - PR, inspirado nos princípios da liberdade com igualdade social, da solidariedade e da dignidade da pessoa humana, reconhece a atividade essencialmente ética da política e a sua busca, permanente, pelo bem comum.

(2) - O PARTIDO DA REPÚBLICA - PR, lutará pelo desenvolvimento econômico e pela modernização social do Brasil, consciente de que a consolidação de uma cultura política democrática está associada àqueles dois fatores.

1 PEREZ LUÑO, in Los derechos fundamentales, ob. cit., p.215

2 MARSHAL, Theodore in Cidadania e Classe Social, al referirse a la obra de Alfred Marshal, Rio: Zahar, 1967

3 ALEXY, Robert. Teoria de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 486

4 Consultar a íntegra do manifesto-programa no sitio do PR: [www.partidodarepublica.org.br](http://www.partidodarepublica.org.br)

(3) - O PARTIDO DA REPÚBLICA - PR, que tem por base resguardar o patrimônio público (*res publica*), defende um projeto de nação assentado em nossa soberania e nos valores nacionais, com destaque à liberdade, ao desenvolvimento e à justiça social.

Assim, em torno destes princípios doutrinários, lançamos as bases do Partido da República. E lutaremos em favor de todas as políticas públicas que se proponham a concretizá-los.

---

SERGIO TAMER, Presidente Nacional do Partido da República, é autor dos livros “Fundamentos do Estado Democrático e a Hipertrofia do Executivo no Brasil” (Fabris, RS, 2002) e “Atos Políticos e Direitos Sociais nas Democracias” (Fabris, RS, 2005).

# CAPÍTULO I

## PODER E SISTEMAS POLÍTICOS: CONCEITOS

Coordenação: Ricardo Wahrendorff Caldas e Sergio Tamer

Textos: Ricardo Wahrendorff Caldas e Valdemar Costa Neto

### 1. O PODER E A POLÍTICA

**Poder coercitivo. Poder persuasivo. Poder retributivo. A realidade política. A análise da política. A política como ciência. A política como relação de poderes. A política como governo.**

Todo estudo da Política deve começar pelo seu conceito mais fundamental: o conceito de PODER.

O *Dicionário de Política* nos ensina que poder, tomado em seu sentido social mais amplo, é a capacidade ou possibilidade de agir, de produzir efeitos, tanto por parte de um indivíduo como de grupos, sobre o comportamento de outro(s) indivíduo(s) ou grupo(s)<sup>1</sup>.

Na variada experiência histórica das diferentes sociedades, o exercício do poder político (ou seja, a luta para moldar as decisões que terão impacto sobre a vida da coletividade, na forma de leis e políticas públicas) oscila entre dois pólos: numa extremidade, privilegiando o uso da força física (ou ameaça desse uso) para obrigar as pessoas a obedecerem; na outra ponta, favorecendo a possibilidade de influenciar o comportamento delas na direção desejada. No primeiro caso, o indivíduo ou grupo **A** força o indivíduo ou grupo **B** a agir de determinada maneira, mesmo contra a vontade de **B**. No segundo caso, **A** se mostra hábil o bastante para alterar o modo de **B** perceber a situação e fazer sua opção da forma mais vantajosa para **A**.

Na prática de cada caso, porém, a realidade do mando e da obediência traduz uma mistura, em grau variável, de *coerção* (obrigação pela força) e de *consenso* (concordância voluntária).

O poder é sempre uma *relação* entre indivíduos ou grupos. Mas, afinal, o que diferencia o PODER POLÍTICO dos outros tipos de poder? Para fazer essa distinção, separando o *poder político* dessas e de outras modalidades, precisamos, antes de mais nada, compreender o que é a POLÍTICA.

Vale a pena começar com a origem e o significado da palavra *Política*, que vem de *pólis* que, em grego, quer dizer *cidade*. Era nas cidades da Grécia Antiga, como Atenas, que os cidadãos livres participavam de assembleias para discutir os problemas comuns a todos e tomar as decisões destinadas a solucioná-los.

1 STOPPINO, Mario. *Poder*. In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília, UNB, 1986. 2ed. p. 933-943. Os conceitos que serão apresentados ao longo deste *Curso* são baseados no *Dicionário de Política* citado acima. As demais citações se referirão simplesmente ao autor do verbete e ao autor do Dicionário como BOBBIO *et al* (1986).

Por isso mesmo, Aristóteles, um dos maiores sábios gregos, que viveu entre os anos de 384 a 322 antes de Cristo, identificava a política com a ciência e a arte do bem comum. Para ele, a cidade deveria ser governada em proveito de todos e não apenas em proveito dos governantes.

*Dessa forma, chegamos à conclusão de que o poder político é aquele cujo exercício se destina a determinar o comportamento de todos os indivíduos e dos grupos de uma sociedade.*

Em pleno Renascimento europeu, entre os séculos XV e XVI, o diplomata, historiador e teatrólogo da cidade italiana de Florença NICOLAU MAQUIAVEL (1469/1527) definiu na sua obra mais famosa, *O Príncipe*, de 1513, *política como sinônimo de luta para conquistar e manter o poder.*

**A realidade política** é formada pelas relações de poder existentes em cada grupo social. Ela se refere aos fenômenos sociais que se sucederam ou estão sucedendo e que definimos como próprios da política. Já pela *análise racional* da política, nos é possível chegar perto da compreensão do sucedido e do que acontece, tendo em conta uma dupla consideração: a dependência da informação e o pluralismo inerente à interpretação.<sup>2</sup>

Quando Aristóteles preocupa-se com a classificação das formas de governo (monarquia, aristocracia e democracia) está também preocupado em encontrar a melhor forma de organizar o poder na sociedade de tal maneira a alcançar o bem comum (ele deve residir em um, poucos ou muitos?). Para Maquiavel, o bom governante é aquele que melhor utiliza os recursos disponíveis para obter e manter o poder em seu domínio. A esse respeito o escritor brasileiro João Ubaldo Ribeiro afirma que estudar a realidade política passa forçosamente por responder a três perguntas: Quem manda? Por quê manda? Como manda?

**A Ciência Política** estuda o poder que funciona como princípio da organização das instituições políticas. Pode-se dizer que busca a utilização do método científico para responder às perguntas propostas acima. A indagação *Quem manda?* Reflete outras questões, tais como *O que são elites? Como elas se formam? O poder reside no povo? Como são escolhidos aqueles que mandam?*, entre outras. Da mesma forma, pensar sobre o *Por quê manda?* significa ter de verificar *Quem tem Legitimidade? Quais as formas de obtenção de legitimidade? Como se dá a disputa pelo poder?* Por fim, discutir *Como Manda?* implica debater sobre termos como *Autoridade, Autoritário, Democrático, Controle, Legalidade, Instituições* etc.

A Ciência Política elegeu como seus principais objetos de estudo as questões de poder e de mando político. Dessa forma, concentra atenção nos mecanismos e instituições de governo, fato que pode ter inclusive um caráter conservador, dado

2 Conf. Caminal Badia, ob. cit., p. 18

que suas análises recaem, normalmente, sobre a relação de poder que já se encontra estabelecida. Portanto, o funcionamento dos governos é um ponto central ao estudo científico da política e constitui-se em várias disciplinas diferentes, como *Políticas Públicas e Estudos Constitucionais*. A Ciência Política pode ser definida como um todo interdependente cujas partes, com suas respectivas subáreas, são: metodologia política, história das idéias políticas, teoria política, política interior, política comparada, política internacional, ciência da administração e análise das políticas públicas.<sup>3</sup>

Saliente-se que, com a democratização do Estado liberal, foram criadas as condições para o nascimento e desenvolvimento de uma Ciência Política, assim alinhadas por Caminal Badia:<sup>4</sup>

- a) a ampliação do direito de participação política e o reconhecimento do sufrágio universal masculino independente de condição social;
- b) o reconhecimento do pluralismo político e da possibilidade de impulsionar, canalizar e organizar concepções políticas diferentes com igual legitimidade para ascender ao governo do Estado;
- c) a integração das classes sociais num sistema político, pondo fim à exclusão política da classe operária;
- d) a configuração do Estado como *sistema político* cujos atores fundamentais são os partidos políticos.

Com efeito, o poder, o Estado e, inclusive, o governo já não ocupam todo o espaço da análise política e cedem uma parte dele para a organização e o funcionamento do sistema político.

Para Caminal Badia,<sup>5</sup> este é o momento que dá sentido ao nascimento da Ciência Política e a sua separação do que se chama pensamento político moderno. Por meio do método empírico e das técnicas estatísticas, a Ciência Política passa a estudar, também, o processo político, as instituições, a administração e o sistema político como um conjunto coeso.

**A política como relação de poderes e a política como governo** – Como, porém, circunscrever o *objeto nuclear* da Ciência Política? Há duas vertentes que se constituem numa espécie de dilema para os politólogos: 1) a teoria, a ação, e os processos de governo num ou vários sistemas políticos comparados dentro do processo político internacional; ou 2) generalizar o objeto da ciência política considerando a política como um fenômeno que se manifesta em todos os âmbitos da vida social. Após citar David Held e Adrian Leftwich como partidários desta segunda opção, Caminal Badia descreve os dois acertos dela assim como o risco *imperialista* de querer abarcar o todo, confundindo com o próprio objeto de conhecimento. Entre os dois acertos ele destaca: 1) a crítica da divisão *moderna* do que é “político”; e 2) a afirmação, conscientemente ideológica, que vê na divisão entre o político e o não-político uma estratégia que conduz à *abstenção política*. Esse autor espanhol reconhece que a política está presente em todos os âmbitos da vida econômica, social e cultural, no domínio do público e, também, no do privado.

3 \_\_\_\_\_, ob. cit., p. 18

4 \_\_\_\_\_, ob. cit., p. 17-19

5 \_\_\_\_\_, ob. cit., p.19

O objeto central da ciência política está em descobrir e explicar como se governa determinada sociedade. Não será possível avançar nessa direção, afirma Caminal Badia, “se não se transcendem as fronteiras artificiais entre o político e o econômico, entre o político e o cultural. Assim, não existe um espaço puro da política.”

Entretanto, o risco desta concepção da política é sua propensão em cair numa visão *onisciente*, ou seja, adotando uma presumível superioridade da Ciência Política sobre as demais ciências sociais. É que o reconhecimento de que não é possível um *parcelamento* da sociedade – uma divisão em domínios senhoriais pertencentes à economia, à política, ao direito ou à sociologia, não implica a generalização do político mas a interrelação e a interdependência entre todas as ciências sociais, conformando uma ciência da sociedade.

BADIA afirma que no mundo atual é tão absurdo manter a opinião de EASTON (1953:p.106) de que “nem o Estado nem o poder são conceitos que sirvam para levar a cabo a investigação política”, como sustentar a tese contrária: “toda a investigação política é poder e é Estado”. Haverá que buscar-se – diz ele – um ponto de encontro que explique a *relativa autonomia do Estado-organização*.

Há um segundo nível de manifestação da política composto por um conjunto de atores formalmente *não-políticos*: os grandes meios de comunicação, as organizações empresariais e sindicais, os grupos financeiros e industriais, as multinacionais, as instituições religiosas, culturais ou desportivas de grande projeção pública, as organizações não-governamentais etc.

O terceiro nível inclui os dois anteriores e forma a própria sociedade civil como conjunto interinstitucional (Friedland y Alford, 1991). Nesse sentido, toda pessoa está necessariamente dentro da política como ser social, por isso, não comporta que seja também um ator da política.

## 2. A SOCIEDADE E O PODER

**Legitimidade e autoridade. Influência e direção estatal. Poder social e poder político. O poder e a influência na política**

Todos já devem ter ouvido frases do tipo “Fulano é uma autoridade no assunto”.. “Beltrano tem autoridade para falar porque conhece bem este ou aquele tema”. Nessas situações, o que se quer dizer é que o leigo, isto é, a pessoa que não tem conhecimento ou experiência sobre determinado assunto, deve ouvir as opiniões e seguir as orientações de quem tem.

É o caso típico da relação do paciente com o médico, ou dos passageiros com o piloto do avião. Vale lembrar que, na Grécia antiga, grande fonte histórica e cultural da experiência política do nosso mundo ocidental, o sábio PLATÃO (428/347 aC), em sua famosa obra *A República*, definiu, como critério justo de distribuição do direito de mandar e do dever de obedecer, a diferença entre os que sabem mais e os que sabem menos.

Mas o que tudo isso tem a ver com o nosso estudo da política? Na verdade, em Ciência Política, a idéia ou conceito de AUTORIDADE se aplica a uma situação em que **B** obedece a **A** por estar convencido de que **A** tem o direito de mandar.

A crença nesse direito de mandar (e no dever de obedecer) pode ter sua fonte de tradição no carisma – qualidades excepcionais que o liderado enxerga no líder –, ou na força da lei escrita e pessoal.

É a *autoridade* que dá ao *poder* (já entendido como capacidade de **A** determinar o comportamento de **B**) um caráter mais estável, duradouro, contínuo no tempo. O indivíduo ou grupo que detém a autoridade não precisa recorrer o tempo todo à força (ou ameaça do seu uso) para ter suas ordens atendidas.

Em outras palavras, a autoridade é o alicerce das hierarquias formais ou informais da vida política e social: não só nas estruturas da administração pública, nas relações entre o poder político e o povo, mas também no trabalho, na escola, no lar e assim por diante.

**Legitimidade vs. autoridade** – À autoridade liga-se o conceito de legitimidade, ou seja, a idéia de aceito, de consentido. O poder de mando de um está estabelecido sobre o ato de aceitação da dominação por outro. Por exemplo, numa democracia indireta, concorda-se que o vencedor das eleições tem poder de governar durante um período de tempo específico. Dessa forma, a aceitação é temporal, isto é, está limitada a um mandato.

Diz-se também que “a legitimidade é a legalidade vestida de valores prezados pela sociedade”. Ou seja, os elementos que conferem legitimidade variam historicamente. Por exemplo, na maioria das monarquias absolutistas da Idade Média era necessária a aprovação da Igreja para que houvesse aceitação do governante pelos governados. Ou necessitava-se pertencer a determinada família para requerer o lugar de governante. Já nas sociedades tribais, a aceitação recai sobre aquele que possui qualidades especiais, tais como o poder sobre fenômenos sobrenaturais.

A idéia de legalidade, como uma característica do poder político, foi construída historicamente pelas tentativas da burguesia inglesa de submeter o rei ao poder das leis. Esse processo foi protagonizado pelos defensores do Parlamento, que buscavam obediência do monarca às leis votadas naquela assembléia e eram contrários àqueles que lutavam por um modelo absolutista tradicional, com a concentração da soberania na Coroa. A vitória definitiva do Parlamento veio em 1688/1689 com a Revolução Gloriosa e a nomeação de um rei que sequer falava inglês (Guilherme de Orange). Estava fundado o modelo político baseado na sujeição do Estado às leis e às liberdades individuais, que inspiraram toda a teoria do Estado contemporâneo.

A submissão do Estado ao poder das leis encontra sua fundamentação teórica no ideário burguês de liberdade, que consiste na proteção do indivíduo perante o Estado. Busca-se, por meio das leis, estabelecer limites à ação do Estado frente ao indivíduo, preservando-lhe a intimidade e o direito de cuidar dos seus próprios negócios. Dessa forma, o Estado é inserido no ordenamento jurídico, extingue-se seu caráter irresponsável e absoluto, além de tornar-se personalidade jurídica (que tem,



como implicação prática, a possibilidade de ser processado e processar a partir das leis estabelecidas).

Os conceitos de *legalidade* e *legitimidade* são características modernas do poder social de governar, do poder político. Nos atuais regimes democráticos, esses atributos formam o que comumente se chama de Estado Democrático de Direito. O Estado Democrático parece legítimo às sociedades que valorizam a eleição como principal instrumento de escolha dos governantes. O Estado de Direito é aquele onde vigora o “Império das Leis”, normalmente organizadas num texto constitucional, no qual até a ação estatal obedece e está limitada por preceitos legais.

Deve-se perceber que, apesar de serem encontradas associadas em diversos exemplos históricos, democracia (a eleição, hoje, é um elemento valorativo importante de legitimidade) e legalidade são características que podem ser verificadas separadamente nos Estados. Portanto, o Estado democrático não precisa ser necessariamente um Estado de legalidade (a discussão aristotélica de democracia e a tirania da maioria corrobora esse posicionamento), e o Estado de direito/legalidade não é necessariamente democrático (por exemplo, Estados que vivem sob o império de uma constituição outorgada de forma não democrática).

Portanto, *Estado democrático* e *Estado de direito* são conceitos distintos. Entretanto, refletem duas características desejáveis ao poder social/político: que seja aceito, isto é, legítimo, e que seja exercido por meio de leis e em respeito a elas, de forma controlada.

**O poder e a influência na política** – (Texto de Valdemar Costa Neto) – Inicialmente, vamos estabelecer a diferença entre poder e influência. Tem poder aquele que é capaz de impor sua vontade e suas decisões, punindo desobedientes. O Estado tem poder na medida em que faz as leis, baixa regulamentos e dispõe da polícia e de agentes para fazer cumprir sua vontade.

Quando alguém exerce influência, não dispõe de instrumentos visíveis de coação. Sua vontade e suas opiniões são voluntariamente aceitas, muitas vezes sem percepção da influência que foi exercida. Quando o Papa expõe opiniões sobre problemas políticos ou sociais e determina um comportamento, sua influência se exerce em todo o mundo. Anos depois, leis podem ser mudadas, decisões políticas são tomadas em consequência da influência que, de forma direta ou indireta, os homens sofreram.

Um político moderno, eficiente e democrático, adquire poder graças à influência que consegue exercer.

Em países como o Brasil, que passaram recentemente por períodos de autoritarismo, é comum confundirem-se políticos eficientes com simples administradores do poder. Durante o período autoritário, houve aqueles que faziam complicadas manobras políticas e tinham êxito graças ao poder de seus agentes. Com uma lei, por exemplo, fechavam-se partidos e abriam-se outros. A força garantia

a decisão tomada. Com o governo na mão, políticos distribuíram – e distribuem – estações de rádio e corrompiam – e corrompem – lideranças menores.

Com tais processos, conseguiam êxitos relativos e temporários, ganhando fama de bons políticos e até de bons articuladores. Eram apenas poderosos.

Sem o poder, perdem sua eficiência, porque não estão acostumados a influenciar, a convencer. Eram apenas obedecidos. Estamos presenciando vários casos de políticos que eram considerados brilhantes e de muito futuro, e, subitamente, perderam suas posições, porque perderam o poder, que era só o que tinham.

O mesmo aconteceu com alguns políticos de oposição, acostumados a impor suas idéias, dispondo do poder de patrulha sobre os que discordassem. A patrulha era, às vezes, também poderosa. Os divergentes do líder eram execrados por jornais, humilhados nos seus sindicatos, marginalizados nos partidos, atacados em sua honra. Muitos desses “líderes de poder” foram esmagados nas urnas com a abertura democrática.

**O Poder** – O poder não é só do Estado. Modernamente, o indivíduo está também sujeito ao poder de grandes corporações, de empresas privadas que dispõem da vida de seus empregados e de seus consumidores. Empresas com milhares de funcionários, que são apenas números, modificam padrões de vida até de cidades inteiras. O que dizer, por exemplo, de empresas de transporte público ou de outras que detêm a quase exclusividade na prestação de certos serviços? Ou de empresas locadoras de mão-de-obra não qualificada que escravizam os empregados que alugam? Poderiam ser lembrados os bancos ou veículos de comunicação, que, sem qualquer freio da sociedade, dispõem de poderes excepcionais, em certas situações, sobretudo quando não têm, ou têm pouca concorrência.

Um exemplo ainda mais fácil de perceber é o dos serviços de proteção ao crédito (SPC), entidades privadas que podem alterar seriamente, até por um equívoco, a vida de um indivíduo.

O poder do Estado tem a força institucionalizada para garantir seu exercício. Numa democracia, este poder é limitado e fiscalizado. Estas organizações dispõem de um poder paralelo, às vezes sem uma fiscalização que proteja os direitos individuais.

Como já vimos em outras ocasiões, numa democracia, o poder público não deve ser exercido apenas por uma pessoa ou um grupo. A história do liberalismo é a história da luta pela limitação do arbítrio do poder, seja de quem for.

Nos Estados democráticos modernos, o poder emana do povo, que se manifesta por eleições periódicas ou por outras formas, como plebiscitos, por exemplo. Como veremos adiante, não basta esta origem legítima para que o exercício do poder seja democrático.

**A Política** – Estaremos aqui falando de política no sentido de “tomada de decisões através de meios públicos” (Deustch).

Na concepção de Santo Tomás de Aquino, a política é a arte de governar os homens e administrar as coisas, visando ao bem comum, e de acordo com as normas da reta razão.

É a ação política que orienta a ação do poder público, limita ou aumenta esse poder.

Muitas vezes, não percebemos o quanto as decisões políticas influenciam nosso todo-dia. A política econômica do governo atua decisivamente sobre nossos salários, sobre a inflação (que altera nossos padrões de vida), sobre os impostos que pagamos. São decisões políticas que interferem na construção de casas, nos aluguéis que pagamos, no trânsito que enfrentamos. Por tudo isso, nenhuma pessoa sensata pode desconhecer a política. Ao contrário deve procurar compreendê-la e participar.

**Conscientização** – Para atuar politicamente e assim influenciar o poder, o cidadão deve conscientizar-se. Deve informar-se, ouvir, conviver, ler, estudar e procurar formar suas opiniões sobre os diferentes problemas e suas soluções.

Com boa consciência política, o cidadão estará mais bem preparado para votar, exigir dos governantes, fazer sugestões, acompanhar o trabalho de seus parlamentares e reagir ou protestar, quando necessário.

A conscientização é o melhor remédio contra o poder ideológico ou de grupos que procuram impor sua vontade.

O poder ideológico (ver o capítulo 3) é impenetrável. Não procura modificar-se e reage contra influências políticas externas. Para impor-se, usa processos autoritários e luta contra seus adversários, usando até mesmo mentiras e artifícios desleais.

Não é só o Estado que usa este processo. No Brasil, por exemplo, durante os debates da Constituinte, grupos totalitários até espalharam cartazes com informações falsas sobre como votaram certos deputados. Este tipo de ação não exerce qualquer resultado sobre pessoas bem informadas e conscientizadas, embora sejam demonstração de força típicas do poder autoritário.

**Legitimidade** – O poder é exercido legitimamente numa democracia quando:

- 1) sua origem também é legítima;
- 2) não ultrapassa os limites de sua competência;
- 3) não prejudica o exercício dos direitos de outros.

A origem é legítima quando o poder emana do povo. Seu titular não pode agir além do que lhe foi autorizado. Quando, por exemplo, o governo impõe o que não está previsto em lei, o exercício do poder é ilegítimo. Se uma lei contraria direitos naturais, o poder (embora seja legal) também se torna ilegítimo, mesmo que a lei tenha sido aprovada pelos representantes eleitos, porque o Estado existe para promover o bem comum (este é um limite ao seu poder), o que é impossível, se se contraria a natureza.

Seria ilegítima, por exemplo, uma lei que proibisse alguém de comer ou o obrigasse a viver sob temperaturas insuportáveis. Esses são alguns exemplos de agressões flagrantes a direitos naturais.

Mas o poder também se torna ilegítimo quando é exercido para prejudicar direitos alheios. Isso acontece, por exemplo, quando o Estado prende alguém injustamente.

**A Política e o Poder** – A política estimula o debate e a conscientização numa democracia. Como diferentes idéias se confrontam, há uma natural tendência para o entendimento e a conciliação. Dessa forma, a ação política influencia decisivamente o poder, impedindo ou dificultando a ditadura das minorias. Quando não há conciliação, pelo menos a ação política expõe e protege os direitos das minorias.

Não há exercício do poder sem política. Mas, nas ditaduras, é o poder que determina a ação política. Nas democracias, dá-se o contrário: é a política que determina a ação do poder.

Por outro lado, a política prepara a opinião pública para melhor aceitar as decisões do poder, graças ao debate e às lideranças intermediárias que naturalmente se formam. (Valdemar Costa Neto, do livro *O Liberalismo Social/Curso de Formação Política*, p. 63-66)

### 3. O PODER NOS SISTEMAS HISTÓRICOS

**A sociedade tribal. A sociedade agrária. A cidade-Estado. O império burocrático. O feudalismo.**

Max Weber (1864/1920) definiu poder como a capacidade de alguém impor sua vontade ao outro e classificou o poder político em três tipos básicos: o poder “tradicional”, o poder carismático e o “legal” (ou, como ele mesmo preferia chamar, “racional-legal”). Essa classificação é útil para relacionar a evolução do poder político e o desenvolvimento das formas sociais de organização.

As pessoas obedecem ao *poder tradicional* – de um cacique indígena, ou de uma família de políticos do interior, por exemplo – em razão de um costume muito antigo, tão antigo que o consideram sagrado (“Obedeço porque meu pai obedecia; antes dele, meu avô também já obedecia; meu bisavô, idem...”). Dessa maneira, nas primeiras sociedades, o poder encontra-se na tradição, que define os papéis e o *status* de cada um.

As cidades-Estado gregas, apesar de construírem formas políticas fundadas na ordem legal/burocrática, adotavam um poder político do tipo tradicional, pois concentravam a autoridade nas antigas famílias proprietárias de terra e conferiam cidadania política apenas àqueles que eram filhos de gregos.

Pode-se identificar outro tipo de fonte de poder característica desses tipos de sociedade: aquele proveniente de atributos especiais, detidos por um líder especial. O *poder carismático* é exercido pelo líder em quem os liderados vêem qualidades

excepcionais de coragem, ou mesmo de ligação com o mundo sobrenatural (caso de pajés e líderes religiosos).

A sociedade feudal foi organizada sobre estas duas bases: tradição e carisma. Da mesma forma que os costumes eram a fonte normativa de toda vida social, os governantes necessitavam da “aprovação de Deus”, conferida por meio da Igreja, para legitimarem sua dominação política.

No entanto, o poder carismático não está restrito às sociedades mais primitivas, mas também manifesta-se nas sociedades modernas. Pode-se afirmar que aos grandes chefes militares como Napoleão Bonaparte ou Duque de Caxias, aos reconhecidos estadistas, como o americano John Kennedy, o francês Charles de Gaulle e o brasileiro Juscelino Kubitschek, e aos exemplos humanitários como o líder da independência da Índia, Mahatma Gandhi, Madre Teresa de Calcutá e o falecido fundador da Ação pela Cidadania e contra a Fome, Herbert *Betinho* de Souza, foram conferidas qualidades especiais que os tornaram fonte de poder político.

Contudo, as sociedades modernas são relacionadas com outro tipo de poder. O *poder legal* não se baseia no costume da obediência ao chefe tradicional, nem no sentimento de adesão entusiástica despertado pelo líder carismático entre seus seguidores, e sim na crença de que a fonte do mando e da obediência são as leis e as instituições criadas por elas. Às leis todos estão submetidos – dos mais altos dirigentes até os mais humildes servidores públicos. Essas normas, formalizadas por escrito, estão incorporadas nas hierarquias administrativas da burocracia.

#### **4. O ESTADO E SUA EVOLUÇÃO**

**Do feudalismo à sociedade moderna. O Estado liberal e sua transformação. O Estado democrático-social e seus desafios. Elementos constitutivos do Estado.**

A transição da sociedade feudal para a moderna foi caracterizada por profundas mudanças nas estruturas econômica, social e política. O surgimento dos Estados nacionais (centralização do poder político no rei, construção de uma burocracia, unificação do poderio militar num exército nacional, unificação da moeda e concentração da arrecadação tributária) ainda sobre bases de poder do tipo tradicional, não escapou ao questionamento de classes sociais emergentes. Com o passar do tempo, e sob a tutela de soberanos absolutos, a burguesia europeia torna-se não apenas mais rica, mas também mais consciente dos seus interesses e do seu papel de liderança na sociedade.

Em países como a Inglaterra do século XVII e a França do século XVIII, os burgueses e seus representantes políticos e intelectuais se sentem cada vez mais confiantes para questionar o poder real e sua tendência de cobrar mais impostos, interferir nos negócios privados e censurar a liberdade de opinião.

Essas classes médias acabam percebendo que sua liberdade depende da limitação do poder pessoal do monarca por meio de leis pessoais e das instituições representativas do *Parlamento*.

A Revolução Gloriosa inglesa, de 1688, e a Revolução Francesa de 1789 são os marcos principais desse processo de Transição do Estado Absolutista ao Estado contemporâneo, um *governo das leis*, em contraposição a um *governo dos homens*, no qual constituições escritas limitam o campo de atuação legítimo do monarca e atribuem ao Parlamento as prerrogativas de elaboração das leis, a criação e o aumento de tributos, a formatação do orçamento e a fiscalização da burocracia pública.

A nova arquitetura do poder político se inspira na teoria do francês MONTESQUIEU (1689/1755), autor da obra *O Espírito das Leis*, e também na experiência vitoriosa dos autores da Constituição dos Estados Unidos (1787), para afastar a ameaça do poder despótico do monarca absoluto é preciso dividir esse poder entre diferentes instituições, a exemplo do esquema tripartite Legislativo/Executivo/Judiciário.

Se os homens fossem anjos essa preocupação seria desnecessária, mas, como não são, a saída é permitir que os poderes se controlem e se limitem uns aos outros. As constituições escritas e seus esquemas de divisão de poderes impulsionam o avanço da *liberdade*. Lançavam-se os fundamentos do Estado liberal, de papel limitado e responsável apenas por prover condições propícias para que cada um tenha igual capacidade de cuidar dos seus próprios negócios.

Contudo, nessa mesma época (século XIX), a Revolução Industrial, a despeito do vertiginoso surto de progresso tecnológico e econômico que desencadeia, acarreta também um inquietante crescimento da *desigualdade*.

Explorados, famintos, doentes, os trabalhadores europeus são mantidos à margem das decisões políticas e do jogo do poder, que os impede de votar e assim eleger representantes que defendam seus interesses legítimos e suas reivindicações sociais: saúde pública, educação gratuita, medidas de higiene e segurança do trabalho, seguro-desemprego, aposentadoria, liberdade de organização sindical e partidária e assim por diante.

O Estado liberal precisa ser democratizado para permitir a expressão e o atendimento dos anseios e aspirações dessas camadas populares, sob o risco de a luta de classes degenerar em guerra civil.

Assim, em alguns países mais cedo, em outros mais tarde, o direito de votar e ser votado vai sendo ampliado até abarcar o conjunto da população adulta (inicialmente privilégio apenas masculino, tendo a luta pelo sufrágio das mulheres ganhado impulso já no início do século passado). A Inglaterra fornece o modelo histórico desse processo, iniciado com a primeira lei de reforma eleitoral em 1832.

É claro que, na presença de novas demandas, características das massas pobres, a estrutura administrativa do Estado, ou seja, a burocracia, sofre uma drástica ampliação a

fim de prestar serviços públicos educacionais, sanitários, previdenciários e assistenciais que não existiam no tempo em que a política e o governo eram assuntos restritos a uma minoria de proprietários.

Os principais desafios da democracia perpetuam-se desde então. Como aumentar a rede de segurança social com recursos cada vez mais limitados? Como aumentar o nível de participação em sociedade mantendo instituições estáveis e duradouras? De fato, os regimes democráticos sofrem com a demora natural que todo processo livre e aberto leva para consolidar uma decisão. Isso pode gerar um sentimento de falta de governabilidade prejudicial à ordem estabelecida. Portanto, a grande tarefa das democracias contemporâneas é construir instituições políticas que sejam eficientes, rápidas e eficazes, sem sacrificar a liberdade e o acesso do povo às instâncias decisórias.

**Conceito de Estado** – Nesse ponto, surge a dúvida: “mas, afinal, qual é a diferença entre governo e Estado?” O Estado (sempre com E maiúsculo, para distinguir-se, por exemplo, dos estados da Federação) é um tipo de governo surgido primeiramente na Europa dos séculos XVI e XVII, mas hoje disseminado pelo mundo inteiro, que se caracteriza por possuir um território nem tão pequeno como o das cidades da Grécia Antiga, nem tão grande quanto o dos impérios, como o romano, nem descontínuo como os reinos feudais da Idade Média. Dentro dos limites desse território, o Estado é a instituição que detém o monopólio legítimo do uso da força, delegando-o a autoridades constituídas, subordinadas a ele, tais como as forças armadas e policiais.

Essa é a famosa definição de Estado proposta por Max Weber, hoje amplamente utilizada na Ciência Política.

Na Europa Ocidental, a centralização dos poderes estáveis nas mãos de monarcas absolutos é fruto de uma prolongada luta em que esses reis se aliam às classes médias (a chamada burguesia, composta por mercadores, manufatureiros e também por juristas e outros intelectuais que forneceriam o pessoal encarregado de operar a nascente burocracia) para subjugar os poderes descentralizados das aristocracias feudais.

Fortalecidos em sua capacidade de cobrar impostos, os reis e príncipes absolutistas fortalecem cada vez mais seu poder militar e administrativo. É a política econômica conhecida como *mercantilismo*, estratégia destinada a enriquecer o Estado e torná-lo politicamente poderoso, por meio do controle do comércio e da produção.

**Do Estado moderno ao Estado contemporâneo** – Com o passar do tempo, e sob a tutela de soberanos absolutos, a burguesia européia torna-se não apenas mais rica, como também mais consciente dos seus interesses e do seu papel de liderança na sociedade.

Em países como a Inglaterra do século XVII e a França do século XVIII, os burgueses e seus representantes políticos e intelectuais se sentem cada vez mais confiantes para questionar o poder real e sua tendência de cobrar mais impostos, interferir nos negócios privados e censurar a liberdade de opinião.

Essas classes médias acabam percebendo que sua liberdade depende da limitação do poder pessoal do monarca, por meio da elaboração de leis impessoais, e do fortalecimento das instituições representativas do *parlamento*.

A Revolução Gloriosa inglesa, de 1688, e a Revolução Francesa de 1789 são os marcos principais desse processo de Transição do Estado moderno ao Estado contemporâneo: um *governo das leis*, em contraposição a um *governo dos homens*, no qual constituições escritas limitam o campo de atuação legítimo do monarca e atribuem ao Parlamento as prerrogativas de elaboração das leis, criação e aumento de tributos, formatação do orçamento e fiscalização da burocracia pública.

A nova arquitetura do poder político se inspira na teoria do francês MONTESQUIEU (1689/1755), autor da obra *O espírito das leis*, e também na experiência vitoriosa dos autores da Constituição dos Estados Unidos (1787), para afastar a ameaça do poder despótico do monarca absoluto é preciso dividir esse poder entre diferentes instituições, a exemplo do esquema tripartite Legislativo/Executivo/Judiciário.

Se os homens fossem anjos, essa preocupação seria desnecessária, mas, como não o são, a saída é permitir que os poderes se controlem e se limitem uns aos outros.

**Estado e classes trabalhadoras** – As constituições escritas e seus esquemas de divisão de poderes impulsionaram o avanço da *liberdade*. Contudo, nessa mesma época (século XIX), a Revolução Industrial, a despeito do vertiginoso surto de progresso tecnológico e econômico que desencadeia, acarreta também um inquietante crescimento da *desigualdade*.

Explorados, famintos, doentes, os trabalhadores europeus são mantidos à margem das decisões políticas e do jogo do poder, que os impedem de votar e assim eleger representantes que defendam seus interesses legítimos e suas reivindicações sociais; saúde pública, educação gratuita, medidas de higiene e segurança do trabalho, seguro-desemprego, aposentadoria, liberdade de organização sindical e partidária, e assim por diante.

O Estado liberal precisa ser democratizado, permitindo a expressão e o atendimento dos anseios e aspirações dessas camadas populares, sob o risco de a luta de classes degenerar em guerra civil.

Assim, em alguns países mais cedo, em outros mais tarde, o direito de votar e ser votado vai sendo ampliado até abarcar o conjunto da população adulta (inicialmente apenas masculino, com a luta pelo sufrágio das mulheres ganhando impulso já no início do século passado). A Inglaterra fornece o modelo histórico desse processo, iniciado com a primeira lei de reforma eleitoral, em 1832.

É claro que, na presença de novas demandas, características das massas pobres, a estrutura administrativa do Estado, ou seja, a burocracia, sofre uma drástica ampliação a fim de prestar serviços públicos educacionais, sanitários, previdenciários e assistenciais



que não existiam no tempo em que a política e o governo eram assuntos restritos a uma minoria de proprietários.

O aspecto mais preocupante dessa evolução é que ela envolve mais impostos e um aumento da centralização estatal, o que pode redundar numa redução da liberdade de iniciativa e de ação política das comunidades locais – um problema antecipado pelo filósofo e político francês ALEXIS DE TOCQUEVILLE (1805/1859), em obras como *A Democracia na América*, de 1835/1840 e *O Antigo Regime e a Revolução*, de 1856.

### **Elementos Constitutivos do Estado**

Todos os Estados têm algo em comum, que são os seus elementos constitutivos. Eles são:

- **Povo:** são os indivíduos que participam da vida política de uma comunidade. Não se incluem os estrangeiros e pessoas em trânsito (turistas);
- **Território:** determinado espaço geográfico onde ocorre a ação política;
- **Governo:** instituição encarregada de colocar em prática a política;
- **Soberania:** autonomia para a tomada de decisões por parte do governo em relação a outros Estados.

### **Tipos de Estados**

Quanto aos Tipos de Estados, temos, principalmente dois:

- Estado Unitário e
- Estado Federal

**Estado Unitário** – Os Estados serão considerados Unitários quando têm um poder central, e Federais quando conjugam vários tipos de poder político autônomo.

**Estado Federal** – O Estado Federal é uma opção para que se fuja de um excesso de centralização. Etimologicamente, do latim *foedus* = pacto, aliança. Assim, o Estado federal é um pacto, uma aliança entre vários Estados. É um fenômeno moderno que só aparece no século XVIII, com a Constituição dos EUA. As colônias haviam anteriormente constituído a Confederação da Nova Inglaterra, visando preservar a independência. Os Estados uniram-se numa confederação onde, no art. 2º do Tratado de Confederação, podemos ler: “ Cada Estado reterá sua soberania, liberdade e independência, e cada poder, jurisdição e direitos, que não sejam delegados expressamente por esta confederação para os Estados Unidos, reunidos em Congresso.” Ora, mantendo a soberania, nos termos descritos, cada Estado poderia se retirar da confederação bastando que, para isso, denunciasse o tratado. Esta, pois, é a característica da Confederação: cada Estado membro mantém sua soberania, podendo dela se retirar a qualquer tempo, bastando a denúncia do tratado.

## 5. O SISTEMA POLÍTICO E SEUS COMPONENTES

**O conceito de sistema. O sistema político. A elite política e suas estruturas. Tipos de sistemas.**

A atividade política é um fenômeno complexo, que envolve diversos tipos de instituições e níveis diferentes de poder, que interagem constantemente entre si. Dessa forma, a organização política de qualquer sociedade não é uma estrutura compacta e hermética, mas um conjunto sempre renovado de atores e práticas políticas. Daí a necessidade de se tratar a vida política de um país como um sistema, um conjunto complexo de instituições e processos voltados para o cumprimento de objetivos e finalidades variadas e específicas.

Segundo David Easton, a idéia de sistema político envolve uma série de instituições e procedimentos voltados para a transformação de demandas sociais em decisões e ações do governo. São meios de conciliação de interesses. Pode ser caracterizado como uma “arena” onde se estabelecem objetivos e estratégias de implementação de políticas públicas.

Para compreender o sistema político como um fenômeno complexo, é necessário estudar seus diversos componentes. As instituições são normalmente classificadas segundo suas finalidades. De maneira geral, podem ser divididas entre construções que prestam atividades administrativas, judiciárias e político-partidárias.

As instituições políticas são constituídas por diversos atores com níveis diferentes de poder e de capacidade de intervenção no processo decisório. Muitos autores e estudiosos dedicam-se à compreensão da dinâmica interna e da interação desses atores dentro do sistema político. No entanto, destacam-se os trabalhos que buscam analisar os padrões de comportamento dos atores mais importantes, da elite dirigente.

A palavra *elite* vem do francês *élite*, que é o conjunto dos melhores numa comunidade. Em sentido amplo, designa um grupo seleto de pessoas no ordenamento político, científico, cultural, econômico ou de qualquer outro ramo de saber ou de atividade humana.<sup>6</sup>

O conceito político de elite possui um significado prático de distanciamento de gostos e de preferências que não são de massa. Nesse sentido, leva implícita uma dicotomia entre a minoria privilegiada e a grande massa, envolvendo idéias de exclusão e de discriminação.

Elite política faz alusão a um reduzido, porém influente, grupo de pessoas escolhidas em função de sua capacidade e formação para dirigir um Estado, um partido ou uma associação qualquer. Essas pessoas são as que formam parte da estrutura de poder e têm acesso aos processos decisórios nessas sociedades.

A Teoria das Elites afirma que, em toda sociedade, o poder político, ou seja, o poder de tomar decisões e de impor, ainda que recorrendo em última instância à força,

6 Bobbio, Norberto. Teoria das Elites. Introdução ao Curso de Ciência Política. UnB. 1984.

vale para todos os membros do grupo, composto sempre de um círculo restrito de pessoas.

Para Carl J. Friedrich, uma elite política é um grupo de homens que se distinguiram por seu desempenho de primeiro plano no terreno político, os quais conseguem ter em suas mãos as funções de domínio sobre determinada comunidade (isto é, possuem o monopólio do domínio), além do sentimento de pertencer ao grupo, bem como um espírito de equipe, o que, por norma, se manifesta no fato de que o grupo se integra mediante formas de cooptação.

Os sistemas políticos podem ser do tipo Democrático, no qual é dada ao povo a possibilidade de escolher e controlar membros da elite dirigente, ou do tipo Autocrático, onde ou o povo é levado a participar de forma não livre (totalitarismo), ou é excluído da vida pública (autoritário). Ainda como exemplo de sistema Autocrático, pode-se falar das monarquias tradicionais, nas quais o rei é encarado como proprietário do Estado e fonte de todas as decisões políticas.

## **6. AS MUDANÇAS NOS SISTEMAS**

**As categorias de mudanças. As vulnerabilidades de cada sistema. A reforma, a revolução e o golpe de Estado. A desintegração ou absorção de um sistema.**

Os sistemas políticos estão envolvidos num constante processo de transformação. A todo momento surgem novos atores sociais, idéias políticas, grupos de interesse, autoridades, orientação política e respostas a tipos de problemas que não existiam antes. Além disso, o processo de circulação e renovação das elites exige a busca permanente de um equilíbrio que permita a conciliação dos diversos interesses.

As mudanças variam de intensidade e podem atingir o Estado, a estrutura de tomada de decisões e mesmo o próprio Sistema. Quanto ao primeiro tipo, pode-se falar de reformulação das funções, do tamanho e da eficiência das instituições estatais. Por exemplo, o processo de privatização experimentado pelo Brasil nos anos 90 redefiniu o papel do Estado, que era o de promotor direto de desenvolvimento econômico e agente investidor, reduzindo seu caráter intervencionista. As mudanças de caráter estrutural alteram as formas de tomada de decisão, de influência e de controle do Estado. Dessa maneira, pode-se centralizar ou descentralizar o processo decisório. A adoção do federalismo no Brasil, na Constituição de 1891, é exemplo da adoção de um modelo decisório descentralizado. Já a mudança de nível sistêmico altera a correlação de forças existentes na sociedade, concentrando o poder no povo (sistema democrático), restringindo sua participação de forma controlada e dirigida (sistema totalitário), ou excluindo-o como ator político (sistema autoritário).

As mudanças podem dar-se por meio de reformas, tal como ocorreu na transição democrática brasileira, por sucessivas modificações constitucionais até a aprovação da Carta Magna de 1988. As transformações podem decorrer de revoluções, que podem ser caracterizadas como uma ruptura brusca com a ordem estabelecida, tal como ocorreu na Rússia em 1917. Nesses casos, há uma total reconfiguração do sistema

político, com o surgimento de novas instituições e a substituição das elites políticas. Por fim, a mudança pode surgir de um golpe de Estado, em que o sistema político mantém suas estruturas de funcionamento e sua configuração original, trocando-se apenas as classes dirigentes.

A desintegração e absorção de sistemas políticos acontece quando ele se divide em dois, como, por exemplo, no caso de uma guerra civil, na qual o Estado original é dividido em dois ou mais países, ou quando ele é absorvido por outro sistema, no caso de anexação de um país pelo outro.

## 7. CONCLUSÕES

**Conceitos básicos: O poder. A política. A sociedade. O Estado. O sistema político.**

O primeiro problema enfrentado por aquele que deseja empreender um estudo científico da coisa política é construir uma linguagem comum e específica aos fenômenos tratados. O processo cognitivo do homem se dá por meio da atribuição de significados a palavras. O significado, por sua vez, é construído a partir da lembrança de elementos de referências, símbolos que lhe atribuem um sentido. A construção da linguagem científica tenta reduzir o número de significados atribuídos a cada palavra, assim como estabelecer uma relação direta entre seu sentido e uma quantidade limitada de referentes.

O estudo do fenômeno político obedece a etapas fundamentais e oferece “ferramentas” úteis para a sua realização. As *definições operacionais* são operações que permitem ‘medir’ conceitos. As *definições caracterizantes* agem para articular um conjunto de particularidades comuns a um conceito, que, por sua vez, recebe ‘tratamento’ conveniente para sua operacionalização, ou seja, para que seja possível ao pesquisador utilizá-lo na busca das suas metas específicas.

Este capítulo ofereceu *definições operacionais* de conceitos caros ao estudo da política, tal como poder, política, ciência política, Estado e sistema político. Dessa forma, busca-se operacionalizar um conjunto de significados que permitam ao estudante iniciar discussões científicas a respeito da organização do poder político na sociedade.

Não sendo possível esgotar todo o aparato teórico que cerca cada um dos elementos abordados, opta-se por conferir instrumentalidade teórica para que se desenvolva um entendimento autônomo daquilo que se constitui o interesse do estudante.

Se é possível um conhecimento científico da realidade política, é necessário, por outro lado, compreender cientificamente a realidade política e seus processos de mudança, estudando-os com uma metodologia e um objeto de análise política. A

análise política, como se sabe, inclui o poder, o Estado, mas também, e sobremaneira, toda a organização e todo o funcionamento do sistema político. O método empírico e as técnicas estatísticas passam a ser utilizadas pelo politólogo. O objeto nuclear da ciência política, portanto, está em descobrir e explicar como se governa uma sociedade determinada, incluindo-se o elemento político, o econômico e o cultural<sup>7</sup>.

7 Conf. a lição de Caminal Badia, ob. cit., p.19

# CAPÍTULO II

## O PENSAMENTO LIBERAL

Coordenação: Ricardo Wahrendorff Caldas e Sergio Tamer

Textos: Alvaro Valle, Sergio Tamer e Valdemar Costa Neto

### 1. A BASE COMUM DOS LIBERALISMOS

É comum falar-se em *liberalismos* para identificar as variadas formas de atuação política e econômica desenvolvidas a partir de uma base primordial. De fato, o liberalismo compõe-se de um conjunto de elementos filosóficos de grande tradição cultural e de elaborado percurso histórico que apresenta variantes de acordo com o meio e o tempo em que se desenvolveu. Daí dizer-se, com razão, que o liberalismo influenciou decisivamente a história contemporânea, e alguns autores chegam a afirmar que seus elementos filosóficos se constituem na mais importante doutrina política da civilização ocidental. Muito embora os diferentes liberalismos adotem caminhos próprios e às vezes até opostos, sobretudo no plano econômico, há algumas características que formam a base do pensamento liberal e que podem ser resumidas como a seguir: 1) a ausência, na natureza, de um guia moral positivo; 2) a prioridade da liberdade sobre a autoridade; 3) a secularização da política; e 4) a promoção de constituições e princípios de direito que estabeleçam os limites do governo e determinem os direitos dos cidadãos frente a este.<sup>8</sup> Isso significa que:

- 1) a idéia de liberdade, por exemplo, consolidou-se no pensamento humano não por questões religiosas ou éticas. Ela não é antecedente; é conseqüente. Corresponde apenas à racionalidade. O homem é livre porque, assim, é mais eficiente e produz melhor.<sup>9</sup>
- 2) a liberdade não pode ser alegada para ato imoral ou, no plano social, para a opressão de outro indivíduo. Ela é um bem que visa à dignificação do homem.<sup>10</sup> A autoridade legítima é exercida por meio de lei democraticamente votada, respeitados os limites éticos.
- 3) a transformação ou passagem de coisas, fatos, pessoas, crenças e instituições, que estavam sob o domínio religioso, para o regime leigo; ação e efeito de subordinar ao direito civil o que era de direito canônico.<sup>11</sup> Portanto, significa retirar a política do domínio clerical ou teocrático.
- 4) a delimitação dos poderes políticos e a garantia dos direitos individuais representam uma conquista dos Estados liberais, conquista corporificada na ordem constitucional dos tempos modernos. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em seu artigo XVI, estabeleceu que "Toda sociedade na qual a garantia dos direitos não está assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem Constituição."

8 Conf. o influente texto de Joan Antón, in *El Liberalismo*, Madrid, Tecnos, 2004, p.87-90.

9 Conf. Alvaro Valle, *O Liberalismo Social*, in *Curso de Formação Política*, Partido da República, p.24.

10 VALLE, Alvaro: *Liberalismo Social*. Rio, Nórdica, 1996, p.104

11 Conf. *Dicionário Antônio Houaiss*, in verbete secularização.

Acrescente-se a essas características comuns a convicção de que o progresso técnico e moral da humanidade se produz como conseqüência de um permanente debate de idéias e interesses, o que afasta desde logo os sistemas dogmáticos absolutistas. Pode-se afirmar, assim, que o liberalismo deu seus primeiros passos pugnando pela individualidade e pela liberdade dos indivíduos. Como conseqüência, surge outro conceito básico: o de que só a *liberdade é a condição natural do homem* e, portanto, a única fonte possível de legitimidade da autoridade política é o convencimento, por parte dos cidadãos, da utilidade para a sociedade dessa mesma autoridade. Contra os privilégios feudais os liberais lutaram pela igualdade jurídica de todos os homens e pela liberdade para competir pela posse dos meios materiais, como forma de conquista do êxito econômico e social.

Como desdobramento doutrinal, político e ideológico, a idéia liberal iria desenvolver-se em torno de três grandes eixos<sup>12</sup>:

- a) o naturalismo hedonista** – estabelece que a felicidade consiste em possuir, acumular e desfrutar bens materiais e, portanto, o homem está dotado de um instinto de apropriação natural;
- b) o racionalismo** – a razão como meio de eliminar o obscurantismo e conseguir uma atuação útil e eficaz a respeito dos fins propostos; e
- c) o individualismo libertário** – o indivíduo como princípio e fim da mensagem liberal.

Até então, o ideal liberal buscava sobretudo conter os soberanos e limitar o poder do Estado. Com a Revolução Francesa, surge a idéia da vontade geral, sem as características antiindividualistas de Rousseau. Contém-se o soberano, mas isso não basta. O indivíduo é visto em nova dimensão participativa e social.<sup>13</sup>

RUGGIERO<sup>14</sup> distingue, com vigor, que, no relacionamento entre Estado e indivíduo, dois padrões liberais influenciaram fortemente a evolução política ocidental: o inglês e o francês. Enquanto o primeiro propiciava a limitação do poder estatal o segundo visava fortalecer a autoridade estatal para garantir a igualdade diante da lei.

## 2. O LIBERALISMO POLÍTICO

O Estado liberal organizou-se, desta forma, como o *Estado-mínimo* ou o *Estado-polícia*. Sua ação visava quase exclusivamente à vigilância da ordem social e à defesa externa.

- 1) a base filosófica** – Sob o enfoque de sua concepção filosófica, apoiava-se esse Estado nos princípios da liberdade pessoal, do individualismo, da tole-

12 Conf. a excelente síntese de Joan Antón, ob. cit., p. 89-90

13 Conf. Alvaro Valle, ob. cit., p.20

14 MERQUIOR, José Guilherme (1941-1991): O liberalismo - antigo e moderno; tradução de Henrique de Araújo Mesquita – RJ: Nova Fronteira, 1991, 2 ed. p.32.

rância, da dignidade e da crença na vida. Partia-se da idéia de que a natureza moral e racional do ser humano possui valores e direitos fundamentais que precisam ser observados.

**2) a vertente econômica** – Por sua vez, a concepção econômica do Estado iria debruçar-se sobre os direitos econômicos, a propriedade privada, o sistema da livre empresa e a economia de mercado livre do controle estatal.

**3) a conquista política** – Por fim, a concepção política do liberalismo de então se dava mediante a garantia dos direitos políticos (direito ao voto, direito de participar e de decidir que tipo de governo eleger e que espécie de política seguir), o consentimento individual, a representação e o governo representativo, o constitucionalismo político (O Estado de Direito, o império da lei, a supremacia constitucional, os direitos e garantias individuais), a teoria da separação dos poderes e a soberania popular.

**Legitimidade e limitação dos poderes** – O consentimento como vontade politicamente expressa e fonte primeira da legitimidade, deve ocorrer de forma periódica e condicional tornando-se, assim, a base de controle do governo.<sup>15</sup> Surge um direito à resistência e mesmo à revolução, contudo, o pensamento político de LOCKE se dirige, de forma acentuada, para o constitucionalismo, embora somente com MONTESQUIEU, um dos iniciadores do Iluminismo<sup>16</sup>, iria surgir uma explicação plena da nova organização estatal: a distribuição da autoridade e a regulação do seu exercício com o intuito de aumentar ou preservar a liberdade. A divisão de poderes entra definitivamente para a história do pensamento político.

Assim, logo se associou a separação dos poderes à idéia do Estado democrático, em quase todo o mundo. Surge na França, em 1789, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (art. XVI), a exigência da separação dos poderes como condição para a existência do Estado democrático: “Toda sociedade na qual a garantia dos direitos não está assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem Constituição.”

Antes disso, em 1776, a Declaração de Direitos da Virgínia (EUA) estabelecia, no seu parágrafo 5º, “que os poderes executivo e legislativo do Estado deverão ser separados e distintos do judiciário.”

A Declaração de Independência dos EUA, de 4 de julho de 1776, trouxe, logo nos três primeiros artigos da Constituição, referência expressa ao legislativo, ao executivo e ao judiciário, impedindo interferências recíprocas e a transferência de poderes, mesmo que parcial ou temporária.

Esse princípio de poderes harmônicos e independentes acabou por dar origem ao conhecido “sistema de freios e contrapesos”, pelo qual os atos gerais, praticados exclusivamente pelo poder legislativo, consistentes na emissão de regras gerais e abstratas, limita o poder executivo, que só pode agir mediante atos especiais,

15 LOCKE, John (1632-1704), *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*: Petrópolis, RJ, 1994, Vozes: tradução de Magda Lopes e Marisa L. da Costa

16 Uma tentativa de substituir a religião, a ordem e o classicismo pela razão, pelo progresso e pela ciência. O Iluminismo juntou idéias tão complexas quanto abrangentes, indo dos direitos humanos, governo constitucional até liberdade econômica.



decorrentes da norma geral. Para coibir a exorbitância de qualquer dos poderes de seus limites e competências, dá-se a ação fiscalizadora do poder judiciário.

**O Estado para John Locke (1632-1704)** – O Estado, para LOCKE, existe para fazer com que os indivíduos possam conservar os próprios direitos naturais – os quais são preexistentes ao Estado. Este surge, ainda, baseado no consenso, o que enseja reconhecer o poder limitado do Estado: seu exercício se dá sob a condição de que não extrapole os limites fixados, caso em que será legítimo ao povo o direito de resistência, ou seja, o recurso à força para a deposição do governo.

As formulações teóricas refletidas com intensidade nas obras de LOCKE, MONTESQUIEU e ROUSSEAU, e que ensejaram o aparecimento do liberalismo político, moldaram um Estado constitucional com poderes definidos, razoável nível de controle por parte dos governados e acentuada liberdade civil.

**O Estado para Montesquieu (1689-1755)** – Contra o absolutismo do Estado, enfraquecendo o seu poder e reduzindo sua atuação, MONTESQUIEU preconizava a separação tripartida dos poderes. Assegurava-se, assim, a liberdade individual.

A chamada “liberdade negativa” presente na obra de MONTESQUIEU, que a define como sendo o direito de fazer tudo aquilo que as leis permitem, ou de não estar obrigado a praticar uma ação que a lei não ordene, se distingue da “liberdade com autonomia” defendida por ROUSSEAU.

É essa liberdade que distingue os governos moderados das tiranias, na concepção de MONTESQUIEU. Trata-se de um bem irrenunciável voluntariamente cuja existência deve ser garantida. Mas isso só pode ser possível naqueles regimes em que o poder soberano não está enfeixado numa só mão, mas distribuído e controlado reciprocamente por órgãos diferentes.

Contra o abuso do poder, portanto, MONTESQUIEU concebeu a fórmula do poder reprimindo o poder. Qual seu objetivo? Sem dúvida, a garantia da liberdade: “Uma constituição pode ser de tal modo que ninguém será constrangido a fazer coisas que a lei não obriga, e a não fazer as que a lei permite.”

**O Estado segundo Rousseau (1712-1778)** – Quanto a Rousseau, que muitos viam como um iniciador do individualismo na cultura, ao mesmo tempo em que era tido como um precursor do totalitarismo, encontra-se, em sua obra, uma noção bem diferente, assim delineada por MERQUIOR<sup>17</sup>:

*“ Rousseau nunca cogitou que a democracia (ou república, palavra que ele*

17 Ob. cit., p. 29

*preferia) limitasse a liberdade. O verdadeiro objetivo de sua exaltação da liberdade democrática em detrimento da liberdade liberal não consistia num prejuízo ao individualismo, mas na destruição do particularismo. O particularismo refletia o encanto de uma velha força na política francesa: patrimonialismo.”*

ROUSSEAU, por meio do *Contrato Social*, esboçou um esquema em que, interligando a liberdade e a lei, fosse possível definir a legitimidade do poder político. Pensou, dessa forma, conciliar o Estado com a liberdade, mediante a participação de todos de acordo com a lei. Pode ser considerado o teórico do Estado democrático, o qual é fundado no princípio da autonomia.

Enquanto o liberal – a exemplo de LOCKE e MONTESQUIEU – entende a liberdade como *não-impedimento*, o democrático, como ROUSSEAU, entende a liberdade como *autonomia*.

O que é “*não-impedimento*” e o que é “*autonomia*” - Não-impedimento: “a faculdade de agir sem ser dificultado pelos outros, e cada um, então, tem liberdade tão maior quanto maior for o âmbito no qual pode mover-se sem encontrar obstáculos;” autonomia: “cada um tem liberdade tão maior quanto mais a vontade de quem faz as leis se identificar com a vontade de quem deve obedecer a essas leis.”<sup>18</sup>

Para DALLARI<sup>19</sup>, essa orientação política do *Estado mínimo* permitiu a implantação do constitucionalismo e da separação de poderes, a preservação da liberdade de comércio e de contrato e o caráter individualista da sociedade. Além disso, entre outros benefícios, lembra também o fato de que ocorreu um acentuado progresso econômico; o indivíduo foi valorizado e desenvolveram-se as técnicas de poder de acordo com as quais o *poder pessoal* deu lugar ao *poder legal*.

**A crise do Estado mínimo** – A par dessas conquistas, registram-se, em sentido contrário, inúmeras desvantagens que levaram esse modelo de Estado a exaurir-se: 1) – o individualismo potencializado desprezou a natureza associativa do homem e provocou um comportamento egoísta que beneficiava, sobremaneira, os audaciosos e inescrupulosos; 2) – por outro lado, essa concepção individualista de liberdade impedia o Estado de proteger os excluídos, fazendo aumentar a injustiça social. Ou seja: dava-se a todos o direito de ser livre sem a garantia das mínimas condições ao pleno exercício dessa liberdade, inexistindo, portanto, o conceito que mais tarde viria surgir da *igualdade de oportunidades*.<sup>20</sup> Assim, os que já eram economicamente fortes levavam vantagens sobre todos os demais. E ainda: 3) – O excesso de oferta de mão-de-obra, aliada às condições subumanas de trabalho e baixa remuneração, como decorrência da Revolução Industrial motivou, nesses aglomerados urbanos, os

18 Conf. BOBBIO, Norberto, in *Direito e Estado no Pensamento de E. Kant*, p. 48

19 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elemento de Teoria Geral do Estado*. SP, Saraiva, 20 ed., 1988, p. 102, p.277

20 DALLARI, ob. cit., p. 277. A *Igualdade de Oportunidades*, no contexto do Liberalismo, significa, *grosso modo*, que o Estado deve propiciar a todos os indivíduos as condições materiais, educacionais e de saúde essenciais para que todos tenham as mesmas condições de competitividade.

primeiros movimentos socialistas e o início de um amplo processo intervencionista, pelo próprio liberalismo, como resposta à chamada “questão social”<sup>21</sup>

**Liberalismo e democracia** – De qualquer forma, o liberalismo, como bem acentuou BOBBIO<sup>22</sup>, “...tem sido, em toda parte, o pressuposto do desenvolvimento dos países democráticos, de tal modo que até hoje ainda não nos foi dado ver surgirem Estados democráticos senão nos países onde se foram afirmando em maior ou menor escala os principais direitos da liberdade na luta vitoriosa contra as monarquias absolutas”

E para os que sempre pensaram que a consolidação e o fortalecimento da democracia passa pela transformação da sociedade em sentido socialista, BOBBIO alerta para o seguinte dado histórico: “...a relação entre liberalismo e democracia é conhecida na história, enquanto a relação entre democracia e socialismo não tem até hoje um atestado histórico. A democracia liberal é uma realidade. O socialismo democrático, por enquanto, é um desafio.” Ou, como diria CAMPOS, uma espécie de “capitalismo envergonhado.”

### 3. O LIBERALISMO ECONÔMICO

Se, sob a influência do jusnaturalismo de LOCKE (1632-1704) a propriedade se constituía num espaço sagrado para o indivíduo, insuscetível de receber qualquer interferência do Estado – com a obra *A Riqueza das Nações* (1776) de Adam SMITH<sup>23</sup> (1723-1790) essa não-intervenção no mercado passou a ser considerada um dogma quase absoluto, sob pena de violar-se a “ordem natural das coisas”, pois para ele a economia está regida por leis naturais imutáveis que possuem mecanismos próprios de autoregulação. Versando a obra sobre as relações econômicas, a liberdade do indivíduo passou a depender, também, da existência de um mercado livre, sem o qual não poderia exercitá-la, não podendo, então, haver liberdade política sem que houvesse liberdade econômica.

O grande dilema econômico do liberalismo, em todas as suas fases evolutivas, refere-se, basicamente, à questão da intervenção do Estado na vida social. Há os que defendem, ainda hoje, a mais absoluta ausência de intervenção estatal (*laissez faire, laissez passer, le monde va de lui même*) como nos tempos do *Estado-mínimo*; os que preconizam, ao contrário, uma forte intervenção no mercado ainda como contraponto da forte pressão dos movimentos socialistas iniciados no século XIX; e os que adotam uma postura mais moderada, sendo o mercado apenas regulado pelo Estado, mas sem intervenção, a não ser em casos esporádicos.

**O mito da “mão invisível” do mercado** – Assim, na busca do lucro, motor da atividade humana, o homem é guiado por uma mão invisível que o leva, até mesmo, a realizar

21 Conf. DALLARI, ob.cit., p.277

22 BOBBIO, Norberto: as Ideologias e o Poder em Crise, trad.. João Ferreira, UNB, Brasília, 4 ed., 1995, p. 149.

23 SMITH, Adam, *A Riqueza das Nações*: Nova Cultural, 1996, SP: trad. de Luiz João Baraúna

os interesses sociais, satisfeitos com o lucro. Isto é, da busca do interesse individual resultariam benefícios sociais. O lucro, então, é a chave do progresso. Diz SMITH:

*“Todo indivíduo empenha-se continuamente em descobrir a aplicação mais vantajosa de todo capital que possui. Com efeito, o que o indivíduo tem em vista é sua própria vantagem, e não a da sociedade. Todavia, a procura de sua própria vantagem individual natural ou, antes, quase necessariamente, leva-o a preferir aquela aplicação que acarreta as maiores vantagens para a sociedade.(...) orientando sua atividade de tal maneira que sua produção possa ser de maior valor, visa apenas a seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por uma mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções.(...) Ao perseguir seus próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo. Nunca ouvi dizer que tenham realizado grandes coisas para o país aqueles que simulam exercer o comércio visando ao bem público.”<sup>24</sup>*

É que para SMITH o interesse geral resulta, espontaneamente, da soma dos interesses pessoais. O liberalismo econômico fundou-se, a partir daí, sob esse enfoque: uma vez sendo coincidente o interesse individual com o interesse geral, deve-se, então, dar plena liberdade de ação aos interesses privados. Nesse sentido SMITH acha que o Estado deve ficar longe do mercado. Este é regulado pela especialização de cada um, pelo lucro e pelo egoísmo – jamais por princípios humanitários. O Estado, sendo improdutivo, deve apenas assegurar o funcionamento livre do mercado.

**A intervenção é “antinatural”** – Algumas das teses mais importantes desenvolvidas por SMITH em *A Riqueza das Nações* e que se relacionam com a não-intervenção do Estado, podem ser sintetizadas nestas frases<sup>25</sup>:

*“Os planejadores atrapalham a natureza no curso das operações naturais sobre os negócios humanos, quando seria suficiente deixá-la sozinha, deixá-la agir livremente na efetivação de seus objetivos, a fim de que ela realizasse os próprios planos.(...)”*

*“Além disso, pouco se requer para levar um Estado da barbárie mais baixa para o mais alto grau de opulência, além da paz, impostos baixos, e uma administração aceitável da justiça; todo o resto é feito pelo curso natural das coisas.”*

*“Todos os governos que interferem nesse curso natural, que forçam as coisas para outra direção, ou que se empenham em sustar o progresso da sociedade num ponto específico, não são naturais, e para subsistirem têm de ser opressivos e tirânicos.”*

**A intervenção como exceção no liberalismo clássico** – Tais conceitos comportam exceções em sua obra, a exemplo dos escritos do Capítulo I, do Livro Quinto, no qual discorre sobre os gastos do Estado com a Defesa, a Justiça, as obras e as instituições públicas destinadas a facilitar o comércio da sociedade e a educação da juventude<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> ob. cit., v. I, livro, cap.II, p. 436,438.

<sup>25</sup> Dugal Stewart, apud Edwin Cannan, em seu *Account of the Life and Writings of Adam Smith*, lido à Royal Society of Edinburgh em 1793 e publicado na obra póstuma de Adam Smith, *Essays on Philosophical Subjects*, 1795, p. XVIII – essas frases fazem parte de um manuscrito elaborado por SMITH no ano de 1755, portanto 21 anos antes da publicação de sua grande obra. – Ibid, 42.

<sup>26</sup> Ob. cit., v. II, livro, cap. I, p. 173/249

Por isso Winston FRITSCH escreveu em seu comentário de apresentação a essa obra inaugural da economia política, que “a defesa qualificada que Smith faz ao *laissez-faire* não o classifica (...) como defensor empedernido da iniciativa privada e inimigo à *outrance* da interferência do Estado”.

SMITH deduz, assim, uma ampla gama de serviços úteis à coletividade que caberia ao Estado prover exatamente por não serem atraentes à iniciativa privada. Muitos entendem, por isso, que a sua doutrina da liberdade natural não é dirigida contra o Estado-investidor ou o Estado-protetor, mas contra as interferências da legislação e das práticas exclusivistas do mercantilismo. HUGON<sup>27</sup> atribui a um SMITH moderado e relativista nas suas conclusões a influência que exercerá, “direta e imediatamente, sobre a evolução dos acontecimentos.” Liberal e prudente, SMITH teria levado sempre em conta os dados da realidade, o que o teria preservado dos exageros de muitos de seus sucessores.

**STUART MILL (1806-1873)** – Embora continuador da tradição clássica liberal, incorpora à Economia Política o interesse pela “justiça social.” Chega até mesmo a aproximar-se das correntes de pensamento socialista e intervencionista, segundo observa HUGON<sup>28</sup>. Por isso, sua obra é considerada a transição da Escola Clássica ao socialismo e ao intervencionismo. Ainda assim, S.MILL apresenta, na obra *Da Liberdade*, três objeções fundamentais à interferência do governo:

- a) ninguém é mais capaz de realizar qualquer negócio ou determinar como ou por que deva ser realizado do que aquele que está diretamente interessado, sendo mais provável que os indivíduos façam melhor que o governo;
- b) mesmo que os indivíduos não realizem tão bem o que se tem em vista como o fariam os agentes do governo, é melhor ainda que o indivíduo o faça, como elemento da própria educação mental;
- c) cada função que se acrescenta às que o governo já exerce, provoca maior difusão da influência que lhe cabe sobre esperanças e temores, convertendo, cada vez mais, a parte ativa e ambiciosa do público em parasitas do poder público, ou de qualquer partido que aspire ao poder.<sup>29</sup>

#### 4. O LIBERALISMO NO SÉCULO XIX

O Estado interventivo, como alternativa ao liberalismo clássico, surgiu em fins do século XIX. Destinava-se, cada vez mais, a financiar e a administrar programas de seguro social, ao mesmo tempo em que se acentuava a intervenção financeira do Estado.

GOZZI<sup>30</sup> realça o fato de que o governo constitucional separou o Estado da propriedade, dando origem à dependência fiscal do Estado à sociedade. Por conta

27 HUGON, Paul: História das Doutrinas Econômicas, SP, 1995, 14 ED. P. 108

28 Ob. cit., p.139

29 John Stuart Mill apud Dalmo de Abreu Dallari, ob. cit., p.276

30 GOZZI, Gustavo: Estado Contemporâneo: Dicionário de Política, 9 ed., UNB, v.1, 1977, p. 404

disso, somente por meio dos impostos fiscais seria possível enfrentar os problemas sociais mais agudos. Essa necessidade de “recapitalização” do Estado, destinada a prover as exigências sociais, iria levar a uma mudança na estrutura material e social do Estado de direito. O estatismo ganha corpo. O *Estado-providência*<sup>31</sup> ou *Estado de serviço* começa, então, a emergir, e, com ele, a intervenção econômica, de redistribuição social e de regulamentação das relações sociais. ROSANVALLON<sup>32</sup> lembra que se o Estado moderno não pode existir sem economia e sociedade de mercado, ou seja, sem a presença do indivíduo como categoria econômica central, “o *Estado-providência* limita-se a prosseguir e a ampliar este movimento de proteção do indivíduo como categoria econômica central. Seu objetivo é livrá-lo das redes de solidariedade constrangedoras e aleatórias na quais ainda se insere: quer libertar o indivíduo, simplificando o social.”

**A Questão Social** – No século XIX, a ascensão para o surto intervencionista se deu pelas injustiças de toda ordem resultantes da Revolução Industrial. Os valores econômicos foram colocados acima dos demais. Embora a sociedade burguesa proclamasse a igualdade ante a lei e o fim das restrições ao acesso à propriedade, essa igualdade e essa liberdade de livre acesso à propriedade eram meramente formais, vez que só os mais ricos tinham meios econômicos para isso. As classes populares, com exceção da França, ficaram à margem, política e economicamente, das transformações verificadas. Nessa mesma época (cerca de 1820 a 1915), iriam ocorrer as maciças emigrações para a América, calculadas em torno de 44 milhões de pessoas. O descontentamento popular, nessa época, ficou conhecido como a “Questão Social”. Havia uma grande exploração capitalista da força do trabalho, no campo e na indústria. O liberalismo clássico era incapaz de dar uma resposta satisfatória a essa questão, eis que seus pressupostos filosóficos e ideológicos impediam uma correta reflexão sobre a dimensão do problema.

**O liberalismo de Constant** – Benjamin Constant (1767-1830) tenta reconciliar o indivíduo e o Estado, assim como o Estado e a sociedade. Opondo-se a Rousseau, afirma que os direitos individuais não estão devidamente protegidos pela *vontade geral*. Para ele, a soberania do povo não é ilimitada porquanto ela está circunscrita aos limites que lhe traçam a justiça e os direitos individuais. Dizia então que “os cidadãos possuem direitos individuais independentes de toda autoridade social ou política, e toda autoridade que viola esses direitos é ilegítima. Os direitos dos cidadãos são a liberdade individual, a liberdade religiosa, a liberdade de opinião, na qual intervém e está compreendida sua publicidade, o desfrute da propriedade, a garantia contra todo o arbítrio. (...) Os poderes públicos poderão regular o direito de propriedade para, assim, proteger os outros direitos fundamentais.”<sup>33</sup> Depois de Constant, o liberalismo se divide em várias correntes e um de seus ramos aprofunda as teorias das liberdades civis, idealiza a liberdade e se sente herdeiro do Iluminismo, contrapondo-se ao liberalismo conservador e autoritário que se assusta ante os “excessos” da Revolução Francesa.<sup>34</sup>

31 A expressão “Estado-providência é bem mais antiga que a expressão inglesa *Welfare State* (estado de bem estar) que foi criada na década de 40. Esta surge com o Plano Beveridge de 1942 que serviu de base para construir o sistema britânico. Foi o primeiro documento – segundo Pierre Rosanvallon – a exprimir os grandes princípios de constituição do Estado-providência moderno.

32 ROSANVALLON, Pierre: *A Crise do Estado-Providência*: trad. de Joel Pimentel de Ulhôa: UNB, Brasília, 1997, p.35

33 CONSTANT, Benjamin: *Política Consitutucional*, Taurus, Madri, 1968, p. apud Joan Antón, ob. cit., p.98

34 Conf. Joan Anton, ob. cit., p.99

**A influência americana** – O liberalismo radical e democrático desenvolvido pelos federalistas norte-americanos, TOCQUEVILLE ou John Stuart MILL, é herdeiro de KANT e do Iluminismo, além de autores britânicos como Thomas PAINE (1737-1809), que levaram para o Novo Mundo concepções democráticas sobre os direitos do homem, a superstição da religião e a necessidade de separá-la da política.<sup>35</sup> Com o argumento de PAINE a favor da reforma política, os direitos naturais e a racionalidade inata dos indivíduos, o governo teria por função salvaguardar esses direitos naturais que se denominariam *liberdades civis*. Esses direitos deveriam ser assegurados por governos constitucionais baseados no conceito-chave de soberania popular e com as seguintes concepções: 1) ter um limite em suas atuações estabelecido por lei; 2) ter o núcleo central de exercício da autoridade política apoiado nos poderes legislativos representativos; e que 3) a legitimidade política dos governos seja dada pela vontade majoritária dos cidadãos ante os quais são responsáveis. O problema fundamental dessa corrente liberal passou a ser a combinação de *liberdade* com *igualdade* e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de uma sociedade em que se respeitassem os direitos e liberdades.<sup>36</sup>

**A reação ao conservadorismo** – O liberalismo doutrinário e conservador já estava, assim, no final do século XIX, bastante questionado, sobretudo em sua vertente econômica do *laissez faire-laissez passer* que recusava qualquer intervenção do Estado em matéria econômica ou social. Vários fatores teriam contribuído para essa mudança de mentalidade nas elites dirigentes européias, entre os quais são citados os seguintes: 1) o aumento gradual da riqueza que o industrialismo capitalista acumulava levava consigo a existência de uma miséria urbana sem precedentes; 2) a influência dos pensadores socialistas; 3) a criação e o grande desenvolvimento de partidos obreiros, na Inglaterra e na Alemanha; 4) estatísticas contundentes sobre greves, acidentes, trabalho feminino e infantil nas fábricas e minas; 5) a influência da doutrina social da Igreja católica; 6) a difusão de estudos científicos que revelavam os custos sociais do industrialismo capitalista etc.<sup>37</sup>

**A mescla liberal-social** – Entre os teóricos reformistas que mais influência tiveram para a mudança no liberalismo, prepondera o autor britânico John Stuart MILL (1806-1873), para quem o individualismo liberal deve ser complementado e reformado com algumas das demandas socialistas, segundo uma moral utilitarista que tem sua meta no progresso global da humanidade. Surge, assim, um novo modelo teórico baseado na concepção de uma sociedade liberal democratizada e em constante desenvolvimento, cuja ótica social-reformista tinha em vista solucionar a Questão Social. Por sua vez, Thomas Hill GREEN (1826-1882) expôs que, sendo a natureza humana, em sua essência, social, a política deve criar condições sociais que permitam o desenvolvimento moral das pessoas, ou seja, “manter as condições, sem as quais o exercício livre das faculdades humanas seria impossível.”<sup>38</sup>

35 ANTÓN, Joan: El liberalismo. Manual de Ciencia Política, 2. ed. coord. de Miquel Caminal Badia, Tecnos, Madrid, 2004, p. 99

36 \_\_\_\_\_, Ob. cit., p.99

37 \_\_\_\_\_, Ob. cit., p. 102

38 ANTÓN, Joan, ob. cit., p. 102

## 5. O LIBERALISMO NO SÉCULO XX

No início do século XX, a situação das classes trabalhadoras agravou-se em função da I Guerra Mundial. Na Rússia, em 1917, irrompe a revolução bolchevique criando o primeiro Estado socialista. Na Alemanha, a Constituição de Weimar enfatiza a questão operária. As dificuldades persistem e o nazismo ascende ao poder. Na pátria do primeiro Estado liberal, Roosevelt adota, em 1932, com o programa de governo *New Deal*, uma política marcadamente intervencionista, visando superar a instabilidade social e amparar milhões de desempregados. Keynes foi seu grande economista e diagnosticador das carências do *laissez-faire*. “Se a mão invisível da Providência não mais assegurava por si só a harmonia entre os homens” – escreve MERQUIOR, lembrando a cultura pessimista que viria marcar a tradição liberal<sup>39</sup> –, “então alguma medida de intervencionismo estatal se impunha, do contrário, a própria liberdade estaria em perigo.” ROSANVALLON<sup>40</sup> historia que o *New Deal* de Roosevelt, lançado antes da equação keynesiana ser formulada, aplicara apenas alguns elementos dessa idéia, com ênfase na intervenção econômica e industrial do Estado.

**A ruptura econômica** – O *Estado de serviço* intervém no mercado para tentar diminuir os efeitos da desigualdade econômica. O estatismo agiganta-se, com o advento da II Guerra Mundial. Discorre MERQUIOR<sup>41</sup>, em outro trecho de sua célebre obra:

*“Mas o desvio decisivo em relação à prática política estava na ultrapassagem dos dogmas antiestatistas dos paleoliberais<sup>42</sup>. Green sustentava que a coerção estatal não é o único obstáculo à liberdade – barreiras econômicas e sociais também o são, o que torna legítimo, para removê-las, o recurso à ação do Estado. De certo modo, Mill preludiara esse social-liberalismo ao aceitar a legitimidade da intervenção previdenciária do Estado (que, aliás, nunca fora recusada por clássicos como Adam Smith ou Bentham); mas Mill permanecera contrário à administração permanente do bem-estar coletivo pelo Estado, e fiel à concepção **minimalista** deste último.”*

Entre 1920 e 1936, a situação conjuntural da economia dos principais países capitalistas era de recessão – ocorrendo até depressão – com enorme desemprego de mão-de-obra e de fatores produtivos, verificando-se ainda vertiginoso declínio da renda nacional. O economista John Maynard KEYNES (1883-1946) destaca duas grandes falhas desse sistema de mercado: o desemprego e a distribuição excessivamente desigual e arbitrária da renda e da riqueza. Em seguida, aponta alternativas de ação cuja implementação viria ser chamada de “revolução keynesiana.” ARAÚJO<sup>43</sup> assinala que sua contribuição foi decisiva não só no campo da teoria econômica, mas também no campo da política econômica, abrindo espaço para a intervenção do Estado na economia.

39 MERQUIOR, José Guilherme, ob. cit., p.41

40 ROSANVALLON, Pierre, ob. cit., p.91

41 MERQUIOR, José Guilherme, ob. cit. p.41

42 José Guilherme Merquior cria o neologismo *paleoliberalismo* para designar a fase que vai de Benjamin Constant (1767-1830) a Herbert Spencer (1820-1903) - na verdade, a primeira fase do liberalismo. Locke e Montesquieu são considerados por ele “mais ancestrais que fundadores”, pois a teorização de ambos precede o advento da Revolução Industrial e da Revolução Francesa, *In* ob. cit., p.89

43 ARAÚJO, Carlos Roberto Vieira: História do Pensamento Econômico: Atlas, SP, 1988, p.111



**A afirmação do liberalismo-social** – A prevalência da fase social-liberal na era keynesiana (1930-1973) propiciou o surgimento da “síntese democrático-liberal” conforme análise de Aron<sup>44</sup>. Os direitos civis, políticos e sociais são absorvidos pelas democracias contemporâneas. Essa síntese nasce da junção do liberalismo clássico com a crítica socialista, cuja pretensão é garantir direitos e liberdades. Contudo, a implantação da política do Estado-providência vem sendo criticada sob os aspectos econômico, social e cultural. As mesmas justificativas (desemprego e recessão) existentes nos anos 30, que ensejaram a intervenção do Estado na economia, em busca dos ajustamentos do mercado, ainda permanecem. Mas, qual modelo adotar para enfrentar a crise atual? TOURAINE<sup>45</sup> aposta ainda no Estado-providência, “com todos os seus pontos fracos aos critérios do mercado que, inexoravelmente, excluem uma parte crescente da população.” Para ele só há democracia<sup>46</sup> onde os problemas sociais são reconhecidos como a expressão de relações sociais “...que podem ser transformadas por uma intervenção voluntária de governos livremente eleitos.” E José Guilherme MERQUIOR chega a afirmar, enfático: “Liberalismo com preocupações sociais é a única doutrina política atual que leva profundamente a sério o ideal democrático no sentido rigoroso da palavra, de governo do povo.”<sup>47</sup>

## 6. A EQUAÇÃO KEYNESIANA

Na visão dos clássicos, a causa do desemprego estava na rigidez dos monopólios que se dava tanto do lado dos sindicatos, que impediam a flexibilidade dos salários, quanto no lado das empresas que impediam a concorrência perfeita. As imperfeições do mercado eram, então, as responsáveis pela crise que abalou a economia capitalista daquela época. KEYNES, em *A Teoria geral* (1936), que representou a ruptura com a teoria econômica até então em voga, viria demonstrar um quadro bem diferente. O mau funcionamento do capitalismo – dizia – estava na *deficiência de demanda*, sendo esta uma das características do sistema. Assim, sua grande contribuição à teoria econômica viria a ser o princípio da **demanda efetiva** muito embora – ressalta ARAÚJO<sup>48</sup> – o sucesso de sua obra seja devido ao instrumental analítico por ele usado.

O que é “demanda efetiva”? KEYNES tinha como preocupação básica determinar os principais fatores responsáveis pelo emprego numa economia industrial moderna. Ao apontar tais fatores, surgirão também as causas do desemprego. Esse era o grande problema da época e um dos pontos fracos do sistema capitalista. “Como o emprego anda ligado à produção e à renda, “estudar o nível de emprego é o mesmo que estudar o nível da renda ou da produção nacional”. Assim, a *demanda efetiva*, que determina o nível de produção, por sua vez, é determinada por vários outros componentes, a exemplo dos bens de consumo e dos bens de investimento. (...) A queda do consumo levaria alguns empresários a arquivarem futuros projetos de investimentos ou, até mesmo, a diminuírem a produção corrente. Nesse caso, haveria aumento da capacidade ociosa e, portanto, desemprego. Para que as fábricas antigas continuem

44 ARON, Raymond: Estudos Políticos, UNB, 1980: trad. de Sérgio Bath, p.221/251

45 TOURAINE, Alan: O Que é a Democracia?: Vozes, Petrópolis, RJ 1996 - trad. de Guilherme João de Freitas Teixeira, p. 148

46 Alan Touraine entende que “(...)... antes de tudo, é impossível conceber atualmente uma democracia que não seja, simultaneamente, republicana, liberal e social, embora a maior parte dos regimes democráticos não satisfaçam plenamente esse três critérios.” (in ob. cit., p. 150)

47 MERQUIOR, José Guilherme, in Socialismo e Liberalismo, Nórdica, Rio, 1996, p. 133.

48 ARAÚJO, Carlos Roberto Vieira, ob. cit., p.112

produzindo, é preciso que novas fábricas sejam criadas. Nesse processo de criação de novas fábricas (investimento) há geração de mais renda, que se encaminhará para a compra de produtos novos e antigos. (...) se o princípio é simples, as conseqüências dele decorrentes, no plano da política econômica, são enormes. Por exemplo, ele significa o fim do *laissez-faire* e do liberalismo econômico.

**Liberdade, desenvolvimento e justiça social** – KEYNES conseguiu, assim, fixar o princípio de que *não existem forças de auto-ajustamento na economia*, permitindo, dessa forma, justificar o desenvolvimento de uma política econômica estatal. O Estado deveria, então, na sua visão, estimular consumo e investimento (cuja insuficiência levaria ao desemprego) – seja diretamente, através de despesas públicas, seja indiretamente, por meio da política fiscal e da política de crédito, atuação que seria decisiva para incrementar uma política de pleno emprego. A chamada “equação keynesiana” deu origem, nas últimas décadas, ao desenvolvimento do *Estado-providência*, ou seja, a relação entre crescimento econômico e justiça social. Ou, ainda, em outros termos, a paridade entre progresso social e eficácia econômica. OFFE chamaria essa fase de *welfare state* keynesiano. O Estado é levado a intervir, em sua concepção, pela adoção da política fiscal e da determinação da taxa de juros, para regular o nível adequado ao pleno emprego. Igual intervenção deve dar-se para estimular o investimento ou, segundo sua própria expressão, uma “ampla socialização do investimento.” Sob esse aspecto, o *Estado-providência* é um *Estado de intervenção econômica*, que pretende a redistribuição social e a regulamentação das relações sociais, mas as suas teses só viriam a ser aplicadas após a Segunda Guerra Mundial.

**A crise no “welfare state keynesiano”** – A relação entre o keynesianismo e o *welfare state* é explicada da forma a seguir por Claus Offe: “A intenção estratégica da política econômica keynesiana é promover o crescimento e o pleno emprego, e a intenção estratégica do *welfare state* é proteger aqueles que são afetados pelos riscos e contingências da sociedade industrial e criar uma medida de igualdade social. Essa última estratégia se torna viável apenas na medida em que a primeira é bem-sucedida, fornecendo os recursos necessários para as políticas de bem-estar social e limitando a extensão das reivindicações relativas a esses recursos. O efeito combinado das duas estratégias, porém, resultou em taxas elevadas de desemprego e inflação. Para dizer o mínimo, nem a política econômica, nem a política social foram capazes de evitar o desemprego e a inflação simultâneos.”

Pierre ROSANVALLON comenta a questão nesse mesmo sentido: “Concebida como um mecanismo anticrise, a política keynesiana é hoje questionada pela crise econômica. Suas “receitas” se mostram tão incapazes de reduzir o desemprego quanto os remédios da política clássica durante os anos 30. E a teoria keynesiana é tão incapaz de explicar os fenômenos atuais quanto a teoria clássica há cinquenta anos. A equação keynesiana já não funciona, portanto. Disso decorre simultaneamente uma crise do Estado-providência e uma avaria das sociais-democracias” (ob. cit., p.42).

## 7. LIBERALISMO SOCIAL E NEOLIBERALISMO: DISTINÇÕES

**O neoliberalismo** – Existem hoje diferentes condutas e doutrinas sob o manto do liberalismo. O *neoliberalismo* é uma delas. Seus fundamentos surgiram pouco antes da Segunda Guerra Mundial, tendo como seus principais teóricos VON MISES (1881-1973) e HAYEK (1899-1992). Não aceitam os serviços sociais e a assistência do Estado. Para que haja liberdade, é preciso que haja progresso permanente e este progresso precisa de um mercado absolutamente autônomo. Tocar nele ou no lucro paralisa os mecanismos que promovem esse progresso e asseguram a liberdade. O mercado, assim, deve ser intocável. Criticam, igualmente, aqueles que propugnam por Justiça Social e Bem Comum, temas que consideram mera legenda de grupos de pressão que estariam, na realidade, mais interessados em usufruir vantagens às custas do Estado e daqueles que produzem. Num mercado livre e competitivo, a miséria é vista como um subproduto inevitável da ordem econômica. Não aceitam nem a intervenção protetora do Estado como preconizavam os liberais clássicos para as áreas básicas. Negam, portanto, os serviços sociais do Estado. Para HAYEK, “não é justo obrigar pessoas a contribuírem para objetivos que talvez não lhes interessem, como a assistência social. Se quiserem ser caridosas, que o sejam livremente. Além disso, o Estado não é confiável, e não se pode julgar a necessidade real, a extensão e o custo de tais serviços”<sup>49</sup>. Unicamente é legítimo e moral um Estado mínimo que proteja o indivíduo e faça com que se cumpram os contratos. Liberdade sim, mas sem solidariedade (Nozick:1974). Na prática – diz VALLE – “os neoliberais defendem apenas a liberdade dos proprietários e empresários. A supressão da liberdade dos outros, pela miséria, é aceita por eles como uma realidade inevitável e indispensável. Enquanto Marx aceitava a supressão das liberdades na busca da sociedade justa, os neoliberais aceitam essa supressão na defesa das leis do mercado.” E acrescenta: “esse neoliberalismo traria fatalmente como conseqüência de sua ideologia, a apologia de grupos e de empresas ou corporações capitalistas que falam em ‘liberdade de mercado’ apenas como uma desculpa para justificar a exploração do consumidor e da sociedade e a busca de lucros sempre maiores”. O *neoliberalismo*, assim, retira da liberdade qualquer conteúdo ético.

**O liberalismo social** – Para o *liberalismo social*, no entanto, a liberdade é um bem fundamental porque permite a plena realização do ser humano. O mercado, para os liberais-sociais, não deve ser sacralizado, pois ele é um meio, não um fim. Ele é o meio mais eficaz para que o homem progrida e se realize, no plano econômico, e para que se chegue à valorização real do trabalho, à justiça social. A intervenção do Estado, então, é defendida quando ela for necessária para atingir tais objetivos.<sup>50</sup>

O *liberalismo social* procura conciliar os ideais de liberdade e de justiça; de liberdade para todos e satisfação de necessidades da coletividade. Não pode haver liberdade na miséria, na falta de escolhas, na ausência de igualdade de oportunidades. A defesa da propriedade é feita pelos liberais-sociais por ser um direito natural, necessário para o exercício da liberdade e para a própria realização do homem e não apenas por motivos econômicos ou egoísticos. O Estado deve ser fortemente limitado,

49 VALLE, Alvaro: O Liberalismo Social, Rio Nórdica, 1996, P.103

50 VALLE, Alvaro, ob. cit. p. 105

mas não é um “mal necessário” como o entendem os neoliberais. Há situações em que o Estado é fundamental para que se corrija a desigualdade de poder dos mais fortes e dos mais fracos. Se o Estado deve ser limitado e evitar competir com a empresa privada, ao mesmo tempo deve ser fortalecido para cumprir sua missão de garantidor das liberdades e de prestador de serviços indispensáveis, como Saúde, Segurança e Educação para todos.

Liberalismo com preocupações sociais – dizia MERQUIOR – é a única doutrina política atual que leva profundamente a sério o ideal democrático no sentido rigoroso da palavra, de governo do povo. E que a verdadeira democracia liberal tem duas paixões – as paixões de ROUSSEAU: liberdade e igualdade.<sup>51</sup>

**Neoliberalismo: o enfoque econômico** – Sob o enfoque essencialmente econômico, o *neoliberalismo* surge da análise do *mecanismo de preços* e da tentativa de demonstrar ser impossível uma planificação integral, sem que houvesse um retrocesso nos meios de produção.

O que é o “mecanismo de preços”? Em regime de liberdade ensina HUGON, o empreendedor faz seu cálculo com base nos preços dos diferentes fatores, estabelecendo, então, o preço de custo, de acordo com o qual procurará fixar o seu preço de venda. Esforça-se por ajustar, o mais exatamente possível, a produção ao consumo. O preço, em regime de liberdade econômica, formando-se livre e espontaneamente, registra a situação da oferta e da procura e orienta a produção (...) Assim, para o neoliberalismo, o defeito mais grave de uma economia planificada consiste no fato de não ser possível, num regime de controle de preços, a utilização deste como fator de verificação das variações da oferta e da procura. (Paul Hugon, *in ob. cit.*, p. 152)

O poder público deve, então, permitir o mecanismo livre dos preços mediante a livre concorrência, circunstância que seria, segundo essa corrente ideológica, indispensável ao funcionamento desejável da economia. Contudo, a intervenção do Estado deve ocorrer para evitar tudo o que possa emperrar o livre funcionamento do mecanismo dos preços, como a formação de *cartéis*, *trustes* e *monopólios*. De fato, nesse aspecto, dispõe o parágrafo 4º do art. 173 da Constituição que “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”.

O que são cartéis, trustes e monopólios? O que caracteriza um sistema de liberdade econômica é a livre concorrência, a saudável competição. Mas com a atuação dos *oligopólios* (pequeno grupo de empresas que, concentrando a produção, controlam o mercado); dos *cartéis* (acordo entre concorrentes para impor preços); e dos *trustes* (imposição das grandes empresas sobre os concorrentes menores visando afastá-los do mercado ou obrigá-los a concordar com a política de preços do maior vendedor) – o mercado, evidentemente, deteriora-se, pois se elimina a competição, bem como sua finalidade no contexto da organização social. O abuso do poder econômico pode

51 MERQUIOR, José Guilherme: *Socialismo e Liberalismo*, in *Liberalismo Social*, Nórdica, 1996, p. 133

assumir as mais variadas modalidades e práticas, mas o objetivo é um só: o aumento arbitrário de lucros, mediante excessivo aumento de preços, retirando do consumidor a possibilidade de escolha.

O Estado liberal, para os neoliberais, deve ser um Estado liberador de todos os obstáculos ao bom funcionamento do mecanismo de preços: sua intervenção será no sentido de fiscalizar o mercado econômico, para que disso não resulte, como no passado, a ausência da livre competição.

Nota-se, dessa forma, que não há qualquer perspectiva, sob o enfoque neoliberal, de intervenção “social” do Estado, mesmo que ela se dê para socorrer os que foram excluídos ou ainda não puderam ingressar na economia de mercado.

**Aprimaziado mercado** – DRAIBE<sup>52</sup> descobriu que o neoliberalismo não possui um corpo teórico específico, capaz de distingui-lo de outras correntes do pensamento político. Toma-se emprestado do pensamento liberal, ou de conservadores, seus principais conceitos, os quais reduzem-se à afirmação genérica da liberdade e da primazia do mercado sobre o Estado, do individual sobre o coletivo. E, conseqüentemente, afirma a primazia do Estado mínimo, o qual não deve se intrometer nas relações de consumo. Os neoliberais sugerem regras práticas de ação a governos e a reformas do Estado, bem como à formulação de suas políticas públicas. Em defesa do neoliberalismo, CAMPOS<sup>53</sup> afirma que *pobreza e desigualdade de renda*, que freqüentemente se atribuem como conseqüências das “forças do mercado”, na realidade “têm, na raiz do problema, três causas: a inflação, que é erro de governo; a falta de educação básica, que é omissão do governo; e o dirigismo econômico, que é a privação de liberdade imposta pelo governo”.

## 8. OS LIMITES DO LIVRE COMÉRCIO

Observa-se que, com as crises do fim dos anos 60 ao princípio dos 80, as nações européias, sobretudo, começaram a perceber que o papel do Estado como instrumento do progresso econômico e da melhor distribuição dos bens sociais ficava muito a desejar. Depois, partia-se da seguinte análise: o mercado é um regulador melhor e mais barato do que as burocracias estatais. O Estado-Social passou a ser visto como um problema intratável pelo seu alto custo e baixos benefícios. Estimativas feitas nos EUA dão conta que só o custo da regulamentação e da burocracia fiscal representa mais de 10% do PIB.

CAMPOS, contudo, analisa sob a lógica do ideário neoliberal, que o que temos no Brasil não é o Estado-Social, mas o Estado interventor e predador. Privatista convicto, considera que o processo, no Brasil, ainda não se completou, argumentando que o verdadeiro Estado-Social é aquele que privatiza as empresas públicas para torná-las do público, e não dos burocratas.

52 DRAIBE, Sônia M.: As Políticas Sociais e o Neoliberalismo: Revista USP, março/abril/maio 93, nº 17

53 CAMPOS, Roberto em artigo na Folha de São Paulo: Pré-moderno ou Pós-moderno, de 28.3.1999, p.1-4

**A mensuração do intervencionismo estatal** – Mas qual o grau de intervenção governamental na economia brasileira? É possível mensurá-la? SKIDELSKY<sup>54</sup>, o grande biógrafo de KEYNES, sugere cinco medidas para aferir-se a “intromissão coletivista”: 1) a parcela do PIB gasta pelo governo (na América Latina, tipicamente 40%, o dobro do nível asiático); 2) a fração do PIB produzida pelo Estado (alta no Brasil, em virtude dos monopólios estatais); 3) interferência do Estado no fluxo de mercadorias, capital e trabalho; 4) a carga fiscal (que no Brasil teria de incluir o imposto inflacionário); e 5) a proliferação de regulamentos, caracterizando a “ditadura do burocrata”. Em face desses fatores de avaliação, CAMPOS conclui que a economia brasileira está muito mais para “coletivista” do que para “liberal”. Sob a ótica da Carta Política brasileira, vamos encontrar no art. 173, expressamente delineados, os contornos dessa intervenção: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta da atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.” Assim, a “estatização” da economia, ainda que de forma parcial e setORIZADA, ou seja, a “exploração direta da atividade econômica pelo Estado” em qualquer setor da atividade econômica, passou a ser exceção, só justificada em situações excepcionalíssimas.

**A intervenção necessária** – Deve-se, a esta altura, estabelecer um diferenciador da ação do Estado no campo econômico. A intervenção do Estado na economia, por meio da *criação da infra-estrutura básica de serviços* e outras, não pode ser confundida com a *proteção do Estado à economia* e muito menos com *estatização*.

Estado-mínimo, Estado-intervencionista e Estado-protetor – de um lado, e *livre comércio*, do outro, são faces de uma mesma moeda. Com efeito, pode-se, com razoável clareza, distinguir, no Estado contemporâneo, quatro funções básicas: 1) Criação das condições materiais genéricas da produção (infra-estrutura); 2) Determinação e salvaguarda do sistema geral das leis que compreendem as relações dos sujeitos jurídicos na sociedade capitalista; 3) Regulamentação dos conflitos entre trabalho assalariado e capital; e 4) Segurança e expansão do capital nacional total no mercado capitalista mundial (Conf. E. ALTVATER, 1979, *apud* Gustavo GOZZI, ob. cit., p. 404).

O livre comércio, hoje, não prescinde da atuação do Estado como jamais prescindiu no passado. O Estado-planificador ou o Estado-produtor de bens e serviços, em suma, o Estado socialista, é que caracteriza um sistema político que impede o funcionamento da livre iniciativa. O Estado protetor, não. Ele atua no sentido de dar segurança e expansão ao capital nacional total, tanto no mercado interno quanto no externo. Nesse sentido, o Estado desenvolve uma política econômica composta das políticas monetária, fiscal e social. Acrescente-se, ainda, que a contribuição do Estado-protetor para o desenvolvimento do livre comércio dá-se, atualmente, na forma do “capital qualitativo”, ou seja, por meio da criação de infra-estruturas, conforme enunciado acima, incluindo-se nelas a *qualificação da força-trabalho* e o *desenvolvimento da ciência e tecnologia*.

54 SKIDELSKY, Robert *apud* Roberto Campos no artigo *O mistério do desenvolvimento*, *Folha de São Paulo*, 15.11.96, p. 1-4

Dessa forma, a história dos últimos 300 anos não confere ao livre comércio a importância que os neoliberais querem dar hoje, pois não foi ele o responsável pela transformação de países improdutivos em nações ricas. Períodos protecionistas foram essenciais para propiciar o crescimento da economia de países pobres. Mas, se a *proteção* não pode ser considerada uma panacéia, os dados históricos estão a demonstrar que o *livre comércio* não é benéfico para países menos produtivos ou com fraca competitividade no cenário internacional.

**Protecionismo comercial versus livre comércio** – Quase todos os países que chegaram ao primeiro mundo (PETTIS<sup>55</sup>), mediante altos índices de produtividade, tiveram, em alguma época, uma política comercial protecionista em relação à indústria nacional e ainda hoje, para determinados setores da economia, não abandonaram essa política. Mas é preciso atentar para o fato de que “não há nenhum benefício na proteção comercial se não existe competição interna no país. O alto custo de proteger produtores nacionais só se justifica se houver suficiente número de empreendedores para impulsionar o crescimento da produtividade, até que os artigos nacionais possam competir com os estrangeiros. Isso não aconteceu na América Latina.”<sup>56</sup> Assim, se a tese da proteção é válida para muitos economistas liberais, ela só pode, contudo, prosperar se houver uma competição interna acirrada, pois, sem essa condição básica, nenhum país conseguiria elevar sua produtividade a ponto de competir globalmente. A chave da questão encontra-se dentro da seguinte moldura: o *protecionismo comercial*, para ser bem utilizado como política pública, deve permitir uma *intensa competição* dentro do próprio país, como uma espécie de preparação para o ingresso no campo do *livre comércio*, o qual só deve ocorrer entre países que possuam capacidade equivalente de produção a baixo custo.

**O protecionismo americano** – Além dessas razões protecionistas deduzidas por PETTIS, há outras, como aquelas relacionadas por GRAU<sup>57</sup> e adotadas por Estados desenvolvidos em nome de uma *soberania econômica nacional*. A esse respeito, é extremamente significativa a posição americana em relação aos produtos mais exportados pelo Brasil para aquele país. Pesquisa realizada pelo então embaixador do Brasil nos EUA, Rubens Barbosa, revela que os americanos taxam com tarifa *média* de **45,6%** (alguns produtos entram nos EUA com alíquota zero) as importações dos 15 produtos que o Brasil mais exporta, entre outros: café, minério de ferro, soja, aviões, açúcar, sapatos, aço, tabaco e óleo de soja. Já as mercadorias americanas, para entrar no Brasil, são taxadas, em *média*, em torno de **14,3%**. Ou seja: na *média*, os EUA, “campeões” na propagação do livre-comércio são mais protecionistas que o Brasil, impõem barreiras alfandegárias mais pesadas, mediante a adoção de cotas, tarifas e medidas *antidumping* injustificáveis, embora eles se considerem a economia mais aberta do mundo. A amostragem do embaixador Rubens Barbosa, registre-se, é limitada aos 15 produtos mais exportados pelo Brasil e não engloba, evidentemente, toda a pauta de comércio entre os dois

55 *O Protecionismo e as Novas Indústrias*: Folha de S. Paulo, 15.11.1998, p. 1-2.

56 PETTIS, Micahel> artigo na Folha de São Paulo, 15.11.1998, p. 2-2

57 GRAU, Eros Roberto: *A ordem econômica na Constituição de 1988*: Malheiros, SP, 4 ed.p32-34

países. O que existe, na realidade, é a pressão de sindicatos e empresas ianques sobre o governo para evitar a perda de seus empregos e mercados.<sup>58</sup>

## 9. A DOCTRINA LIBERAL NO PENSAMENTO DE ALVARO VALLE

Alvaro Valle (1934-2000) fundou e dirigiu o Partido Liberal no período de 1985 a 2000. Liberal por convicção, militância política e, reconhecido preparo intelectual, ele mostrava profunda inquietação, angústia, e, muitas vezes, veemente indignação, com o quadro social brasileiro. Neste item foram selecionados alguns trechos de seu pensamento político, espalhados por diversas obras, artigos e textos de sua autoria.<sup>59</sup>

*“O liberal acredita no homem livre e procura sempre ampliar o espaço em que esta liberdade se possa desenvolver. Acredita que os governantes devem ter seu poder limitado por leis. E acredita que o Estado existe em função do indivíduo e para ele, e não que o homem seja apenas uma parcela da coletividade” – afirma Alvaro Valle<sup>60</sup> – para em seguida acrescentar:*

*“Nos tempos antigos, os liberais lutaram contra os reis, porque eram eles que oprimiam o indivíduo, concentrando em suas mãos todo o poder. Os monarcas absolutos foram substituídos pelo Estado, que passou a ser o grande opressor. Por isso, o Estado tornou-se o alvo dos liberais. Na sociedade de um futuro que já se desenha, talvez as grandes corporações impessoais venham a ser os opressores da liberdade individual. Os liberais estarão contra elas.”*

*“O liberal tem sempre uma atitude de luta contra a opressão que sofrem indivíduos ou minorias, seja a opressão exercida pelo Estado, por grupos, corporações ou por qualquer outra pessoa ou entidade.”*

VALLE reconhece, com notável franqueza, que se o velho liberalismo “teve o mérito de despertar as consciências contra as tiranias, a aplicação hoje de suas receitas seria desumana e promoveria uma nova espécie de tirania contra os mais pobres, sobretudo num país como o Brasil, onde a injustiça social é flagrante.”

*“O liberalismo social (...) não está a serviço do mercado; vê nele um bom instrumento para seus objetivos de liberdade e justiça. Se condenamos, no socialismo, a entronização ideológica do Estado no altar, não temos por que substituí-lo, no mesmo altar, pelo mercado, sobretudo num mundo de rendas concentradas.”*

*“O grande desafio do liberalismo social moderno é o de aproveitar as lições de liberdade dos liberais clássicos e aplicá-las a todos. Na sociedade moderna, em que todos são cidadãos, todos votam, todos têm acesso às informações, todos têm também o direito de ser livres.”*

58 STEINBRUCH, Benjamin: *Best friends: Folha de São Paulo*, B 2,20.6.2000

59 *O Liberalismo Social*, Nórdica, Rio: 1996, 3 ed. *Cidadão Benemérito do Rio de Janeiro*. Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Brasília, 1997; **Vento Sul**, Christiano, 1999, 2 ed.; *Manifesto do Partido Liberal*, Brasília, junho de 1985.

60 VALLE, Alvaro: *O Liberalismo Social*, Nórdica, Rio: 1996, 3 ed., p.91



*“Se o direito à liberdade, tal como o da propriedade, é natural, então se deve estender a todos.”*

*“O Programa do PL dá uma demonstração prática de aplicação do liberalismo social, ao defender intransigentemente o direito à propriedade (e não apenas o direito de propriedade).”*

*“Acreditamos na pessoa livre, titular de direitos naturais inalienáveis, e no Estado como garantidor dos direitos humanos, protetor e guardião do Bem Comum.”*

*“Somos liberais porque defendemos os direitos individuais, a liberdade e o fortalecimento da Pessoa na comunidade e diante do Estado. Mas este liberalismo não deve ser confundido com o liberalismo individualista, que não enxerga a sociedade como unidade orgânica, e vê no Estado apenas um mal inevitável.”*

*“Vivi em diferentes países do mundo. Em nenhuma parte, vi esse escandaloso convívio da miséria e da fome com o luxo e a ostentação. Asseguro a vocês que essa insensibilidade diante da miséria, do trabalho mal pago, da fome desapareceu das civilizações modernas medianamente civilizadas.”*

*“A dignidade humana devia ser respeitada ontem, como deve ser respeitada hoje, e como deverá ser, daqui a mil anos. Ainda temos escravos que precisam ser libertados, apesar dos disfarces da opressão atual.”*

*“Vamos pensar no Brasil do homem que anda nas ruas, às vezes faminto, e que, a esta hora, perto de onde estamos, está catando o lixo que vai ser sua comida. O Brasil é também aquele irmão nosso que, em alguma parte, está trabalhando para ter menos do que tinham os escravos.”*

*“Com a luta social, teremos a sensação e a certeza de estar cumprindo nosso dever. Queremos a eficiência da economia, que o liberalismo traz. Mas nós a queremos porque ela nos vai assegurar o ideal de mais justiça.”*

Por fim, aqui incluímos um pequeno trecho do pensamento de outro intelectual que, junto com Alvaro Valle, enobreceu o pensamento político brasileiro e que com ele partilhou a formação de uma doutrina brasileira do liberalismo social: José Guilherme Merquior. Em 1996, Merquior<sup>61</sup> escreveu:

*“No Brasil, temos, ao mesmo tempo, Estado demais e Estado de menos. Demais na economia, onde o Estado emperra, desperdiça, onera e atravanca. De menos no plano social, onde são gritantes e inadmissíveis tantas carências em matéria de saúde, educação e moradia. Por isso, há, muitas vezes, um diálogo de surdos: de um lado liberais se esquecem, ao condenar a ação do Estado, de ressaltar nossas tremendas necessidades no campo assistencial; de outro, os que se dizem defensores “do social” condenam todas as posições liberais.”*

61 MERQUIOR, José Guilherme: *O Liberalismo Social, Nórdica*, Rio: 1996, 3 ed., p.132

*(...) “Nosso melhor liberalismo não deve ter um permanente pavor do Estado; deve sim – e com crescente vigor – buscar a limitação da ação do Estado a seus objetivos reais. Este é o liberalismo social que o PL defende.”*

## **10. REPÚBLICA: CONCEITO E EVOLUÇÃO**

Tanto na teoria quanto na ciência política o termo “república” pode se referir a várias formas de estado. O significado do termo “república” evolui e muda com o tempo, adquirindo conotações diversas, mas sua distinção fundamental é feita em relação à monarquia. Enquanto na república o chefe do Estado é eleito pelo povo, direta ou indiretamente, na monarquia o chefe do Estado tem acesso ao poder por direito hereditário.

De uma maneira geral, tem-se definido a república como a forma de governo dos países em que o povo tem a soberania ou a faculdade de exercício do poder, ainda que este último seja delegado soberanamente pelo povo aos governantes que elege.

A república está baseada no “império da lei” e não no “império dos homens”: tanto os governantes como os governados se submetem por igual a um conjunto de princípios fundamentais normalmente estabelecidos em uma constituição.

Há duas situações distintas que podem levar a ambigüidades nas definições quando aplicamos a elas a palavra república. A primeira dessas situações refere-se aos países que têm regimes ditatoriais ou autocratas, como Cuba, China e Coréia do Norte, onde o povo não é soberano, mas que mesmo assim se intitulam de repúblicas. A outra diz respeito às monarquias eleitas com soberania popular (praticamente inexistentes hoje), ou aquelas chamadas de monarquia constitucional, como na Inglaterra e na Espanha, que seriam repúblicas no sentido tradicional, porque a soberania está no povo que a outorga, com mais ou menos atribuições, a um monarca não soberano. Mas, na prática, jamais se poderia chamar de república a uma monarquia ou a uma ditadura. Os que argumentam que é possível, sim, chamar-se de república a uma monarquia constitucional, como PHILIP PETTIT, apóiam-se em ROUSSEAU para quem uma monarquia em que o rei se submete à lei e que há um estado democrático de direito deve ser chamada república, pois o importante é a liberdade, e liberdade é não ser súdito de ninguém.

Os principais analistas políticos acreditam que a Primeira Guerra Mundial selou o fim das monarquias tradicionais e que a forma de Estado republicano, em sua definição clássica, se impôs na maioria dos estados desenvolvidos, sejam monarquias ou não.

## A REPÚBLICA DOS ANTIGOS E DOS MODERNOS

Os romanos definiram, com a *res publica*, a nova forma de organização do poder após a exclusão dos reis. *Res publica* coloca em relevo a coisa pública, a coisa do povo, o bem comum, a comunidade.

Na Idade Média, para designar as formas concretas de poder então existentes, se usou *regnum* e *civitas*, sendo que esta última palavra indicava, junto com *communitas* e *populus*, a existência de pequenas Repúblicas. Sobressaiu-se, também, como síntese política da Idade Média, a *res publica christiana* que visava à coordenação dos “dois poderes universais – a Igreja e o Império.”

Na Idade Moderna, o termo “república” se seculariza mas mantém o significado ciceroneano do interesse comum e da conformidade com uma lei comum. KANT ressalta que é justamente a constituição que dá forma à república – uma constituição em harmonia com os direitos naturais, isto é, tal que os que obedecem à lei devem, reunidos, também legislar.

O pensamento político moderno criou uma tipologia das formas de governo diversa da tipologia clássica. Por esta, havia a monarquia, a aristocracia, a democracia e o governo misto, enquanto aquela estabelecia (com MAQUIAVEL, primeiro, e depois com MONTESQUIEU) uma outra tríade: monarquia, república (aristocrática e democrática) e despotismo.

Com a Revolução Americana (1776) o significado da palavra “república” mudou por completo. República passa a significar uma democracia liberal, representativa, baseada na separação dos poderes e num sistema de pesos e contrapesos entre os vários órgãos do Estado.

As primeiras grandes repúblicas modernas a serem instauradas foram os Estados Unidos da América (1776) e a República Francesa (1792).

MATTEUCCI aponta algumas diferenças tipológicas nas repúblicas modernas, a partir da organização do poder nos Estados americano e francês, embora ressalte que tais diferenças são mais quantitativas que qualitativas e que não afetam a unidade de um típico governo republicano.

O Estado republicano, dentro do ideal expresso por CÍCERO e por KANT, em épocas distintas, constitui “um ordenamento jurídico destinado a tutelar e garantir os direitos dos cidadãos”.

Assim, os regimes autoritários, “que possuem a aparência de Estados republicanos, são republicanos mais de nome que de fato, já que o termo republicano esteve sempre ligado à origem e legitimação populares do poder de quem substituiu o rei –, já que este legitimava o seu poder pela tradição”.

Desde o final do absolutismo, tanto o liberalismo como o socialismo, assim como as monarquias constitucionais se baseavam nos ideais republicanos surgidos durante o Iluminismo e desenvolvidos nas repúblicas dos Estados Unidos da América e da França. A autodeterminação dos povos e a dignidade da pessoa humana podem ser consideradas a expressão maior dos valores republicanos.

Em uma visão mais recente, encontramos no centro da teoria republicana de liberdade política, de PETTIT, o conceito de “não-dominância”, que exige que ninguém seja capaz de interferir arbitrariamente nas escolhas da pessoa livre. Essa “não-dominância” se pode ver promovida em uma sociedade por duas direções: ou pela via de que todos cheguem a ter iguais poderes, ou pelas vias de um regime jurídico que impeça os anseios de dominação das pessoas.

Para o filósofo irlandês, o Estado republicano deve cumprir uma série de condições: a primeira é a do império da lei; a segunda é a dispersão do poder; a terceira é a “contramajoria”, segundo a qual tem-se que dificultar e não se facilitar, a vontade majoritária de modificar as leis fundamentais. Assim, PETTIT entende que a democracia ideal não está baseada no consentimento das pessoas, mas no fato de que qualquer ato do Estado possa ter contestação popular. O ideal, portanto, seria uma democracia contestatória, ensejando ao povo o direito a desafiar e a resistir às leis que sejam de natureza arbitrária.

## 11. CONCLUSÕES

**Conceitos básicos:** Para finalizar este capítulo, resumindo suas idéias, apresentamos os conceitos básicos envolvidos na questão do liberalismo.

**Liberalismo** – Doutrina filosófica segundo a qual o homem é livre quando não está sujeito ao arbítrio de outrem. Para ser feliz, precisa desenvolver suas capacidades individuais sem freios que impede o seu desenvolvimento. A liberdade, assim, é a sua condição natural. A autoridade é aceita pelo convencimento dos cidadãos. A igualdade jurídica, que submete ao império da lei governantes e governados, é condição primordial para a convivência social.

**Liberalismo econômico** – Somente o mercado livre pode garantir a liberdade política. A economia está regida por leis naturais imutáveis que possuem mecanismos próprios de autoregulação. A lei da oferta e da procura, a livre concorrência e os esforços individuais se coordenam por meio das forças invisíveis e espontâneas de regulação do mercado, as quais são capazes de corrigir os próprios desajustes do sistema.

**Liberalismo político** – O único Estado legítimo é o que surge de um livre contrato de seus integrantes, e a única razão de existir o poder estatal reside em assegurar o cumprimento das leis e garantir a segurança necessária para o funcionamento da economia de mercado. O Estado, com poderes limitados, é visto como um instrumento a serviço dos cidadãos.

**Neoliberalismo** – Não aceita a interferência estatal no mercado, que deve ficar livre para a atuação dos grupos econômicos e investidores. É fortemente individualista e despreocupado com a realidade social, realidade que será corrigida, se as leis do mercado forem seguidas. Qualquer intervenção do Estado é prejudicial porque desequilibra a sociedade de mercado, provocando, em cadeia, outras intervenções para corrigir esse desequilíbrio. “Justiça Social” e “Bem Comum” são meros álibis de grupo de pressão, que pretendem satisfazer seus interesses à custa do Estado e dos que produzem.

**Liberalismo social** – A liberdade é um bem fundamental, porque permite a plena realização do ser humano. A economia de mercado é defendida, mas não é sacralizada. Não é um fim em si mesma. É vista como o meio mais eficaz para que o homem progrida e se realize, no plano econômico. A intervenção do Estado é defendida quando necessária para corrigir as distorções do mercado. Procura conciliar os ideais de liberdade e de justiça; de liberdade com igualdade real.

# CAPÍTULO III

## PROCESSOS POLÍTICOS DEMOCRÁTICOS

Coordenação: Ricardo Wahrendorff Caldas e Sergio Tamer

Textos: Alvaro Valle, Ricardo Wahrendorff Caldas e Leonardo Barreto

### 1. OS PARTIDOS POLÍTICOS

Entende-se como Partido Político a divisão do povo de uma nação em vários agrupamentos, cada um deles possuindo seu próprio pensamento no que diz respeito à maneira como a Nação poderá ser governada. Os partidos servem para formar e para exprimir a opinião pública<sup>62</sup>.

Uma definição mais rígida postula que os partidos sejam uma organização durável cuja esperança de vida política seja maior que a dos dirigentes que estão no poder, bem como mantenha uma sede bem estabelecida e durável, mantendo relações com o escalão nacional; além disso, os partidos devem ainda procurar suporte popular por meio das eleições ou de outra maneira.<sup>63</sup>

A origem dos partidos políticos modernos deu-se na Inglaterra, com a divisão dos que defendiam a Coroa e os que pretendiam a defesa do Parlamento, depois de 1689. No início, eram grupos que dividiam o Parlamento. *Tories* (conservadores) e *whigs* (oposição), fundados principalmente em prerrogativas reais, na política econômica e nos privilégios da Igreja.

Os partidos políticos partem do princípio de que funcionam como uma associação civil constituída pela reunião de pessoas com objetivos políticos determinados, ou seja, a participação na vida política. A idéia de associação parte da coincidência dos elementos característicos de uma associação civil – personalidade jurídica, organização, fins e objetivos próprios.

Hoje os partidos políticos se inserem no corpo das constituições. Os partidos se tornam instituições oficiais, que recebem subsídios de agências governamentais e se convertem em órgãos do poder estatal, embora revistam-se de personalidade jurídica de direito privado.

Os partidos, portanto, têm sempre o mesmo objetivo de organização do grupo político. Somente se diferenciam quanto à sua estrutura interna, autoritária ou não, e pela unidade ou multiplicidade, de acordo com o tipo de sociedade.

Os Partidos Políticos possuem três funções básicas, de acordo com Frank SOURAUF em *Political Parties in the American System*: a atividade eleitoral, a de controle e pressão sobre as autoridades no poder ( agindo como um grupo de interesse) e a de mobilização dos homens em torno de determinadas idéias e certas vantagens políticas.

62 Charlot, Jean. Curso de Introdução à Ciência Política – Partidos Políticos, UNB. 1984

63 Duverger, Maurice. Os Partidos Políticos. UNB. 1980

No entanto, pode-se ainda classificar como função partidária a formação ideológica dos participantes e o trabalho de organização do partido.

A estrutura dos partidos caracteriza-se pela sua diversidade. Usualmente, os partidos se formam pelos seus elementos-base, pelo seu arcabouço, pelos seus atributos comuns e até pelas suas instituições dirigentes. A flexibilidade de sua organização define um maior ou menor grau de autoridade de seus membros, tornando-o um partido mais totalitário ou mais democrático e liberal.

Os partidos podem, ainda, dentro de sua estrutura, escolher o sistema que melhor lhes parecer para designação de seus candidatos, como convenção mediante delegados eleitos apenas para o ato, ou com mandatos, ou escolha de candidatos mediante votação da militância. Podem estabelecer os requisitos que entenderem sobre filiação e militância. Podem disciplinar do melhor modo, a seu juízo, seus órgãos dirigentes. Podem determinar o tempo que julgarem mais apropriado para duração do mandato de seus dirigentes.

As fontes de financiamento da atividade dos partidos políticos compreendem suas receitas próprias e outras provenientes de financiamento privado e de subvenções públicas, variando de acordo com a Constituição de cada país.

Essas receitas podem ser provenientes de diversas fontes distintas, como contribuições dos seus filiados, ou angariação de fundos instituídos pelos partidos, ou empréstimos, heranças e legados, ou ainda donativos de pessoas singulares, entre outras possibilidades.

Percebe-se, pois, que os partidos têm um papel muito importante e crucial para a democracia, seja na preparação das eleições, seja na escolha dos candidatos, tendo em vista que esses devem levantar, perante o eleitorado, todos os problemas a serem resolvidos e, além de apresentar os problemas, devem apresentar o plano de programa que propõem realizar, caso conquistem o poder. Além disso, o partido apresenta também o candidato, o que significa fazer a primeira triagem para a decisão do eleitorado.

## 2. OS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Texto de ALVARO VALLE <sup>64</sup>

**A Importância dos Partidos** – Não há democracia sem partidos políticos sólidos. Foram os partidos que consolidaram a democracia no último século e tornaram-se os maiores responsáveis por sua estabilização.

Em sua forma atual, os partidos são recentes na História. Surgiram com características de grupos organizados nos Estados Unidos e só depois de 1850, no resto do mundo.

<sup>64</sup> Do livro *O Liberalismo Social*, p. 111/127.

Um partido político é um grupo voluntário, organizado e com hierarquia, que procura representar parte da sociedade, e se destina a lutar pelo poder político com o apoio popular.

**As origens** – No passado, não havia partidos. Como o poder se concentrava nas elites, tornava-se mais fácil o entendimento pessoal entre os que o disputavam ou entre os que o desfrutavam.

Com o passar do tempo, o povo passou a participar das decisões políticas, a ser ouvido e a criticar. As decisões já não podiam ser tomadas em pequenos grupos. Era indispensável organizar a participação popular, e, assim, começaram a formar-se os partidos, para representar correntes de opinião.

Grupos que representavam correntes de opinião reuniam-se em clubes, em hotéis, ou surgiam espontaneamente nos parlamentos. Na Inglaterra, formavam-se grupos inspirados por princípios religiosos ou por interesses econômicos. Mais tarde, no Parlamento, eles começam a dividir-se entre os que apoiavam o governo e os que faziam oposição. Em 1714, cria-se uma secretaria (ministério) que tinha por função distribuir favores aos parlamentares governistas (Patronage Secretary) e manter unida a maioria do governo. Mas estavam longe de pensar em um partido com organização e hierarquia.

Na França, como em todo mundo, desde a velha Grécia, havia grupos unidos por seus interesses ou ideais, que até recebiam, algumas vezes, o nome de partidos, mas sem as características dos partidos políticos atuais. Alguns indícios do que seriam os partidos modernos começam a aparecer na França em 1789, quando os representantes vinham de todo o país para discutir e votar a Constituição. Começavam a formar-se grupos naturais, inicialmente, de representantes da mesma região. Reuniam-se para trocar idéias e fixar posições. Quando a Constituinte se reuniu em Paris, esses grupos procuraram locais onde se pudessem encontrar. Muitos começaram a ser conhecidos pelo nome da rua ou do hotel onde se reuniam (rue de Castiglione, rue de Poitiers etc.) Rapidamente, no período tumultuado da Revolução Francesa, os grupos começam a ganhar certa unidade ideológica ou doutrinária. Surgem os jacobinos (cujo núcleo foram os representantes da Bretanha), os girondinos e tantos outros que passaram à História. Mas ainda nada tinham a ver com os partidos políticos atuais. Estão na sua pré-história.

Com o crescimento do socialismo e a necessidade de se organizarem os movimentos proletários é que se acelera a história dos modernos partidos políticos. Na Inglaterra, os sindicatos começam a transformar-se em organizações políticas, levando-lhes sua estrutura. Na Alemanha e na França, os socialistas organizam-se em partidos. Em reação, os grupos adversários começariam também a se estruturar.

**O Funcionamento da Democracia** – Em sociedades com milhões de habitantes, os partidos políticos são fundamentais para que possa haver democracia.

Os governos totalitários buscam o apoio direto das massas. Esse apoio é mais fácil de obter do que o de grupos políticos ou partidos. As reações da multidão são



emocionais e repentinas. Com veículos de comunicação disponíveis, os governantes podem obter adesões tumultuadas e incondicionais.

Quando o povo se manifesta por intermédio de partidos autênticos, a adesão, se houver, é incondicional, como deve ser numa democracia. Em grupos menores, os debates podem aprofundar-se, as minorias são mais respeitadas. Seria possível a participação direta, por exemplo, de todos os brasileiros, na administração do país. Milhares de decisões são tomadas, a cada momento, em diferentes escalões. Não há como o povo ser consultado em cada situação e nem fiscalizar todas as ações dos governantes. A prática da democracia, no mundo moderno, exige a organização de instituições que possam desempenhar esse papel em nome do povo. São os partidos, sem os quais a democracia seria impossível.

**Legitimidade** – Para que os partidos desempenhem esse papel, é indispensável que sejam legítimos, que representem algum setor da sociedade. Não basta que haja partidos políticos, é preciso que eles estejam atuando de acordo com a vontade e as aspirações daqueles que representam.

Para a legitimidade dos partidos, não basta que seus representantes e líderes tenham sido escolhidos pelo povo. Também há oligarquias nascidas do voto popular. Um grupo pode ter sido eleito pelo povo e afastar-se dele para beneficiar-se do poder ou realizar suas próprias aspirações. A história, inclusive no Brasil, está repleta de exemplos. Os governantes podem também ter sido eleitos em condições históricas excepcionais (guerras, calamidades etc.), deixando de ser representativos tão logo essas condições se alterem.

Se os partidos políticos não representarem seus eleitores, todo o edifício da democracia estará em perigo.

**Tipos de Partidos** – Há diferentes classificações de partidos políticos. São resultantes da observação da vida política. Os partidos não seguem modelos teóricos, pois nascem e atuam de acordo com as circunstâncias.

Considerada a realidade da vida política, podemos classificar da forma a seguir os partidos políticos:

- 1 – Partido Único;
- 2 – Partidos de Ocasão;
- 3 – Partidos de Interesse;
- 4 – Partidos Ideológicos;
- 5 – Partidos Doutrinários.

**Partido Único** – Na realidade, os partidos únicos são uma contrafação dos partidos políticos. Assumindo integralmente o poder, eles se confundem com o próprio Estado. Como a democracia moderna só é possível com os partidos políticos, a existência do partido único impossibilita a democracia, ainda que haja separação de poderes.

Evidentemente, só há partidos únicos quando não há eleições, ou elas são fraudulentas. Como qualquer sociedade é dividida em diferentes grupos, com idéias e aspirações diversas, eleições nunca poderiam resultar no domínio exclusivo de um só grupo. Ou existe fraude na manipulação dos votos, no cerceamento da propaganda eleitoral, ou ela nem é necessária, porque outros partidos são simplesmente impedidos de concorrer.

Os partidos únicos nascem em decorrência da tomada do poder por um grupo autoritário (ex.: União Soviética, Alemanha nazista, Irã) e destinam-se à manutenção do controle do Estado. Em alguns casos, há a convivência de vários partidos, mas um deles assume o integral controle da vida política, e, pela fraude ou pela coação, termina por retirar seus concorrentes do cenário. São geralmente alto-falantes ou máquinas burocráticas de lideranças pessoais (Hitler, Mussolini, Khomeini, Fidel Castro, Stroessner). Em alguns países africanos, o partido é apenas um braço político do exército no poder.

**Partidos de Ocasão** – São partidos que se formam para um momento da vida nacional ou para a defesa de uma aspiração específica. Encerrado aquele período histórico ou conseguido o objetivo (ou se ele se tornar inviável), o partido desaparece.

Tais partidos são freqüentes nos Estados Unidos. Graças à facilidade da legislação, organizam-se partidos locais para a melhoria de uma escola ou até para abertura de uma estrada.

Os partidos que se formaram, no Brasil, para combater o sistema de 1964 e apressar a democratização (MDB-Arena) são outros exemplos.

Incluimos neste grupo os partidos que se formam exclusivamente para operacionalizar uma liderança pessoal, como o PRN. Se essa liderança chegar ao poder e consolidar o partido, ou se transmitir forte conteúdo ideológico ou doutrinário, o partido sobrevive ao líder e deixa de ser de ocasião, caso contrário, o partido desaparece com o fim de seu líder.

Os partidos de ocasião são os que mais freqüentemente abrigam frentes temporárias de diferentes formações doutrinárias. Elas se reúnem por terem um objetivo comum imediato (no caso do MDB, apressar a democratização; da Arena, dar sustentação política ao regime de 1964). Uma vez atingido ou esgotado o objetivo, desaparece o motivo que justificava a coesão, e o partido, inevitavelmente, se divide.

**Partidos de Interesse** – São, tipicamente, os grandes partidos políticos americanos. Já Aristóteles falava, na Constituição de Atenas, nos partidos de pescadores e marinheiros, de agricultores e artesãos. No início da vida partidária moderna, surgem partidos sindicalistas (o Partido Trabalhista Inglês), com o objetivo específico de defender o proletariado.

Modernamente, os partidos classistas submergiram ou transformaram-se em partidos ideológicos ou doutrinários. À medida que a luta de classes foi desaparecendo

ou perdendo suas características, eles perderam também sua motivação. Os elos que hoje existem entre sindicatos e partidos são tênues. Mesmo o Partido Comunista Francês, historicamente ligado à Confederação Geral do Trabalho (CGT), hoje tem, na sua direção, representantes da direção da Confederação apenas em respeito à tradição.

No Brasil, formou-se o Partido dos Trabalhadores (PT) quando organizações partidárias semelhantes já desapareciam em todo o mundo. Nasceu como um partido de interesses, mas tornou-se um partido ideológico, passando, curiosamente, a procurar sustentação nas classes médias urbanas. Quando se fala em partido de interesse, pensa-se hoje em outro tipo de partido. Eles são simbolizados pelos grandes partidos dos Estados Unidos.

Nos Estados Unidos, os partidos começaram a formar-se quando nascia o próprio país, formado pelas antigas colônias. Alguns queriam ceder poucos poderes à União, fortalecendo as colônias. Uniram-se em torno de Jefferson. Aí está a semente do atual Partido Republicano. Outros, com idéias mais progressistas, queriam fortalecer a Federação. Unidos sob a liderança de Hamilton, criaram o núcleo do que hoje é o Partido Democrata.

Com o correr do tempo, tais referências tornaram-se meramente históricas. Os representantes e eleitores de cada partido americano não obedecem a qualquer programa ou doutrina. Os partidos existem exclusivamente em função das eleições.

Em cada local ou região, formaram-se grupos que tinham como afinidade o interesse de disputarem juntos eleições parlamentares ou para outros cargos. Reuniam-se, então, no Partido Republicano ou Democrata. A tradição iria consolidando o grupo e seus sucessores, sempre se reuniram apenas com o objetivo de chegar ao poder.

Os partidos americanos freqüentemente não têm sedes locais e não se reúnem fora de períodos eleitorais. Suas direções são nomeadas, sem contestação, pelos candidatos aos cargos majoritários, nos diferentes níveis. A burocracia não exerce influência sobre os candidatos; ao contrário, ela é escolhida e dirigida por eles.

**A fisiologia** – No Brasil, criou-se a expressão “partido fisiológico”, para designar os partidos que se estruturam e sobrevivem às custas de cargos e financiamento público. Essa expressão não é traduzível para outros idiomas, e nem é conhecida no português de Portugal. Simplesmente porque nas democracias modernas, tal hábito é condenado pela Justiça comum, com pena de prisão para os que o praticam, criminosos que são. Os diferentes códigos e leis caracterizam como crime de prevaricação a utilização de dinheiro público para beneficiamento pessoal.

Não se confundam esses partidos fisiológicos com os partidos de interesse. Os fisiológicos não mereciam sequer fazer parte da classificação dos partidos. Desaparecem quando se aprimoram os costumes políticos e são meros e lamentáveis acidentes na vida política.

Em todo o mundo, ao assumir o poder, os partidos ocupam cargos políticos com os seus quadros, para que sua política execute seu programa. Não para beneficiar os indivíduos, para que aliciem votos ou se apropriem de verbas. Os cargos técnicos, mesmo em regimes presidencialistas, raramente são atingidos quando muda o governo. Apenas seus ocupantes passam a executar a política do novo governo.

Se um partido político existe para disputar o poder e executar seu programa, é natural, então, que ocupe os cargos com seus militantes e dirigentes. Caracteriza-se a fisiologia quando as pessoas são nomeadas não com esse objetivo, mas apenas para obter vantagens pessoais e eleitorais.

**Partidos Ideológicos** – Convém ler, no capítulo anterior sobre o Liberalismo Social, as considerações que fizemos a respeito da diferença entre ideologia e doutrina, se o leitor não estiver lembrado do assunto.

Os partidos ideológicos têm uma visão integral do mundo, uma atitude definida e preconcebida diante do fato social e político. Com sua cosmovisão, procuram chegar ao poder para pôr em prática suas idéias. Não necessitam da crítica ou do debate com outras correntes, porque imaginam terem a verdade, descoberta em suas análises e formulações teóricas. Os partidos nazistas, fascistas e comunistas são ideológicos. Até pouco tempo atrás, os partidos socialistas eram ideológicos. Hoje, os melhores partidos socialistas europeus perderam essas características e comportam-se como partidos doutrinários.

A vitória de partidos ideológicos conduz inevitavelmente à autocracia e à ditadura. Ela está na própria essência do autoritarismo ideológico.

Vivemos hoje o fim das ideologias, que não se devem confundir com doutrinas. A complexidade do mundo moderno, o desenvolvimento das ciências, a necessidade de se desenvolverem as técnicas de administração, fizeram com que as ideologias fossem superadas. Ao cidadão não interessa se uma providência é rotulada como de direita ou de esquerda, socialista ou liberal, interessa que seja eficiente e o beneficie. Despreocupados de modelos, os governantes procuram dar eficiência ao Estado, sem se preocuparem com rótulos. Com isso, os partidos ideológicos se esvaziaram ou transformaram-se em partidos doutrinários.

Os partidos socialistas, por exemplo, assentavam todo o seu modelo na premissa da luta de classes. Interesses de patrões e empregados seriam sempre opostos, e esse fato deveria ser o tema, como em uma sinfonia, de todo programa de ação política. De repente, descobriram que a luta de classes era apenas uma expressão vazia de conteúdo nas sociedades mais desenvolvidas. O operário europeu ou americano quer a sua empresa forte para que lhe pague melhor, e o patrão quer operários bem pagos para que comprem seus produtos.

Cada vez mais, os partidos ideológicos foram reduzindo seu discurso a *slogans*, a pequenas frases que têm apelo meramente emocional. O apelo emocional sempre foi característica dos partidos ideológicos, mas, agora, com um discurso incapaz de

enfrentar a realidade concreta, a emoção passou a ser não um instrumento adicional para a ação, mas o único. O *slogan* não mais resume um raciocínio lógico; ele o substitui.

**Partidos Doutrinários** – O liberal Benjamim Constant (1787-1830) pensava nos grupos doutrinários e não nos partidos com as características atuais, quando disse: “Um partido é um agrupamento de pessoas que professam a mesma doutrina política”. Mas a sua frase é válida para os atuais partidos políticos.

Um partido doutrinário tem um sistema coerente de idéias que inspira o seu programa, estimula e limita a sua atuação.

O nosso Partido Liberal (atual Partido da República – PR) é tipicamente um partido doutrinário. Tem um programa coerente, defende a doutrina liberal social e realiza cursos para que seus filiados e militantes conheçam e estudem seu Programa.

Ao contrário dos partidos ideológicos, os doutrinários não pretendem ter uma idéia acabada do fato político e social. Suas posições vão-se formando ao longo de estudos e debates. O partido doutrinário estimula a crítica e a análise e, por isso, tende a fortalecer a democracia.

Um partido socialista terá sempre uma visão coletivista da sociedade, tal como um partido social-democrata tenderá a crer na viabilidade do Estado providencial. Um partido liberal estará sempre defendendo o indivíduo contra a opressão do Estado ou das maiorias. Coerentemente, estará enxergando os diferentes problemas e propondo soluções, de acordo com a sua doutrina. Mas, nesses casos, a doutrina não o estará cegando para a realidade concreta e nem impondo decisões acabadas.

Um partido social liberal como o nosso PL (atual PR), defende o liberalismo, mas não o liberalismo egoísta ultrapassado. Nós temos consciência de que, em um país como o Brasil, com estruturas sociais tão injustas, o Estado ainda é essencial em vários setores, para apressar as reformas.

Fora dos Estados Unidos, que têm uma história política com características peculiares, são os partidos doutrinários os que tendem a dominar o cenário partidário em todo o mundo, representando diferentes segmentos da opinião pública.

Neste trabalho, analisaremos, basicamente, a estrutura dos partidos doutrinários.

**Os Membros do Partido** – No estudo dos partidos políticos, há uma clássica divisão entre partidos de massa e partidos de quadros.

O partido de massa procura ter grande número de filiados e, geralmente, dispõe de lideranças carismáticas, que fazem seus apelos, diretamente, às bases do partido.

Os partidos únicos são quase sempre partidos de massa.

Os partidos de quadros têm maior preocupação de formar dirigentes e militantes, que servem também de ponte entre as lideranças maiores e suas bases.

**Participantes, Militantes e Dirigentes** – Podemos classificar os filiados a um partido em participantes, militantes ou dirigentes.

Os participantes são aqueles que preencheram ficha de filiação, participam de convenções e das maiores reuniões do partido, mas não lhe dedicam um tempo especial. O participante pode ser um entusiasta e propagandista do partido, mas seu trabalho não está coordenado com o dos dirigentes.

Os militantes trabalham de acordo com a tática e a orientação dos dirigentes. Não é a intensidade do entusiasmo que caracteriza um militante. É sua dedicação, sua eficácia e sua disciplina. Ele executa tarefas, trabalha de acordo com a estratégia do partido.

Filiados militantes participam de reuniões, dos conselhos e dos cursos do partido, freqüentam sua sede. São particularmente importantes nos períodos eleitorais, quando organizam as bases partidárias, fazendo chegar a elas a mensagem do partido e de seus candidatos.

Os partidos brasileiros, salvo o PL (atual PR), e os partidos socialistas, não têm a tradição de forte militância, sobretudo nos maiores centros urbanos. Neles, os militantes são geralmente recrutados entre pretensos candidatos a eleições futuras e preocupam-se mais com seus próprios interesses do que com o partido. Com isso, enfraquece-se a disciplina, característica fundamental do bom militante partidário.

Em situações especiais, o militante pode não se identificar em seu meio como filiado ao partido, se isso lhe permite maior eficiência na execução de tarefas que o partido lhe tenha confiado.

Os dirigentes são os que ocupam os mais altos cargos da direção partidária. São também os responsáveis, em cada nível (municipal, estadual ou nacional), pela máquina burocrática do partido.

**A Disciplina Partidária** – Para que um partido político seja eficiente, é fundamental que seus membros, sobretudo seus militantes e funcionários, sejam fortemente disciplinados.

Ao contrário de um clube, um partido nasce e existe para a luta contra adversários. O combate está na própria essência do partido político. Não se luta sem disciplina.

MICHELS, o primeiro teórico de organização partidária, comparava, no princípio de nosso século, o partido indisciplinado e desestruturado a “um exército selvagem e amorfo, incapaz de fazer frente a um simples batalhão onde haja disciplina”. Pensando sobretudo nos partidos socialistas de seu tempo, chega a recomendar, com exagero: “A democracia não é para consumo interno; é artigo de exportação dos partidos”.

DUVERGER, mais moderno, dirá que “no catecismo das obrigações partidárias, a observância de regras hierárquicas chega a ser o artigo 1º. A hierarquia nasce como conseqüência das condições técnicas, e sua formação é um postulado essencial da máquina partidária que funciona bem”. Filiados indisciplinados podem ser, no máximo, bons agitadores, mas nunca militantes eficientes.

Se a disciplina é fundamental para a eficiência de qualquer organização, nos partidos políticos ela se torna mais importante. Partidos trabalham com líderes e estimulam sua usual vaidade. Sem disciplina, é impossível conciliar os interesses e conduzir a máquina a atuar com eficiência. Os interesses pessoais e a vontade de sobressair-se cria uma natural tendência para conflitos internos que enfraquecem os partidos. O hábito da disciplina e do respeito às lideranças reduz esses riscos.

Por outro lado, no mundo moderno, a eficiência de um partido depende, cada vez mais, do bom emprego de técnicas de comunicação e organização. Nem todos os militantes e candidatos de um partido são capazes de compreender a sua utilização, sobretudo quando buscam votos individuais. Para que o partido chegue a melhores resultados, precisará, então, estar disciplinado, pois só assim haverá uma utilização tecnicamente correta dos recursos disponíveis.

Lênin sempre atribuiu à disciplina grande parte do êxito de seu partido. Sem ela, massas de revoltosos haviam sido metralhadas pelos cossacos (em janeiro de 1905). Só com disciplina e organização, o partido dele conquistou o poder. Por isso, ele afirma que, sem a obediência de todos a uma direção tática, pode-se formar “um grupo de teóricos, mas não uma unidade política eficiente”.

**Liderança, Solidariedade e Convívio Partidário** – Para que a indispensável disciplina interna não conduza ao autoritarismo, é fundamental que as lideranças partidárias sejam legítimas e que haja mecanismos internos que estimulem a conscientização, o estudo e o respeito à doutrina do partido. Um dos maiores riscos da indisciplinada interna é o de enfraquecer a fidelidade aos princípios.

Nos partidos únicos, freqüentemente, a chefia é meramente carismática. O chefe é o chefe porque é; apenas por questões naturais (*Führerprinzip*). Ele não elege e não é votado: é reconhecido.

Nos partidos democráticos, a liderança emerge pelo voto, mas naturalmente. Só os falsos líderes procuram obter cargos, exaltam suas próprias qualidades, dizem suas virtudes, tentam impor sua vontade. Os líderes democráticos reais não se preocupam em impor sua liderança, porque ela é descoberta e reconhecida no correr da atividade partidária.

É grande a responsabilidade das lideranças partidárias, porque, na realidade, elas têm uma ampla delegação para agir em nome dos militantes e do povo que representam.

Rousseau já lembrava que “soberania não se delega”. Quando se indicam líderes para atuar em nome dos filiados (e do povo), há uma renúncia. Os filiados não são

consultados a cada momento e antes de cada decisão tomada em seu nome. Uma elite partidária decide por eles.

Só anarquistas recusam-se ao reconhecimento das elites nos grupos sociais. De WEBER a SCHUMPETER, há o reconhecimento de que, na democracia, elas existem, inevitavelmente. Devem ser representativas e, sobretudo, todos devem ter acesso a elas. Aí estará a característica do sistema democrático. Num partido democrático, as elites partidárias e dirigentes são formadas pelos quadros mais competentes e eficazes, reconhecidos pela massa e pelos militantes do Partido.

Não haverá autoritarismo, se, no Partido, for desenvolvido o espírito de solidariedade, que, nos seus vários níveis de direção, estimula o debate e a autocrítica. É a solidariedade horizontal, que assegura o estudo da doutrina, o bom convívio entre os militantes, uma solidariedade que inspira e limita as lideranças.

Há três tipos de convívio partidário:

- ideológico;
- societário;
- comunitário.

Nos partidos totalitários e ideológicos, os militantes comportam-se como se pertencessem a uma Ordem (*Bund*). Obedecem porque o chefe sempre tem razão. É o convívio ideológico.

Outras vezes, o militante sente-se como se pertencesse a uma sociedade (*Gesellschaft*), uma espécie de empresa. Como se fosse um acionista, aceita o que os dirigentes decidiram, em seu benefício. É o mais comum, em partidos de interesse ou de ocasião. É o convívio societário.

Num partido doutrinário democrático, o militante sente-se parte de uma comunidade (*Gemeinschaft*). Ele o está influenciando por sua atuação. O partido é uma comunidade da qual ele faz parte e com o qual é solidário. Ele sabe, então, que, para o bom funcionamento do seu partido, é necessária a obediência às normas hierárquicas. É o convívio comunitário.

As lideranças partidárias, em partidos democráticos, são sempre eleitas e participantes dos debates internos, em permanente contato com suas bases.

**Cursos de Formação** – Os modernos partidos doutrinários mantêm permanentes cursos de formação política. Eles começaram a se desenvolver nos partidos socialistas. A primeira organização de cursos partidários aconteceu no Partido Socialista Alemão, em 1906 (*Parteischule*). Logo tais cursos se estenderam aos partidos democrata-cristãos e liberais de toda a Europa Ocidental.

Atualmente, os partidos europeus, sobretudo os alemães, austríacos, italianos e franceses, mantêm verdadeiras escolas de política, destinadas ao estudo de



seus programas e à formação de militantes. São poderosos instrumentos para a conscientização e para o fortalecimento da democracia interna.

O Partido Liberal (atual Partido da República – PR) trouxe para o Brasil a instituição dos cursos de formação política. No continente sul-americano, eles existem, sobretudo na Venezuela e no Chile.

**A Burocracia do Partido** – Os partidos modernos dispõem de técnicos e funcionários permanentes que formam o que é conhecido como aparelho partidário. Em alguns partidos, o aparelho assume tais proporções que se torna responsável não só pela organização burocrática, mas até pela estratégia política. Nesses casos, ele geralmente é comandado pelo Secretário-Geral do Partido.

As atuais técnicas de organização e de comunicação vão tornando cada vez mais importante a burocracia do Partido. É ela que dispõe das informações fundamentais para as decisões dos dirigentes. Em 1921, Lênin já dizia: “Teríamos todos desaparecido se não houvesse o aparelho”.

O desenvolvimento do nazismo na Alemanha dependeu, fundamentalmente, da organização partidária, que se foi tornando uma máquina de Estado. A partir de certa época, não se permitia a existência de qualquer associação no país, mesmo um inocente grupo recreativo juvenil, sem a presença de militantes nazistas em sua direção. Essa fantástica coordenação (*Gleichshaltung*) exigia um aparelho partidário extremamente disciplinado e eficiente. Por intermédio dela, o Partido estava presente em todas as células da sociedade.

Nos partidos democráticos modernos, a burocracia tem seus membros selecionados por sua capacitação profissional. Ao contrário do que acontece com os militantes, o entusiasmo e o devotamento partidário são menos importantes que a capacidade técnica e a eficiência. A burocracia não toma decisões; informa às lideranças e executa as suas determinações. Não deve participar da política interna do partido. Por isso, funcionários não devem ser recrutados entre antigos ou futuros candidatos.

Na Europa, alguns partidos dispõem de grandes sedes e centenas de funcionários pagos com verbas públicas. Os recursos são distribuídos de acordo com os votos que o partido tenha obtido nas últimas eleições.

## **Partidos no Brasil**

**O Império** – Até a abdicação de D. Pedro I (1831), mal se conseguiram organizar grupos políticos permanentes. Os debates eram sobre circunstâncias, e a política era dominada pela liderança pessoal dos que haviam lutado pela Independência.

No Segundo Reinado, começam a separar-se os liberais dos conservadores. Só nas últimas décadas do Império os grupos passam a ganhar características de partidos políticos. Embora liberais e conservadores pouco se distinguissem quando estavam

no poder, é possível encontrar tendências diversas de comportamento, sobretudo nos últimos anos, quando os discursos nos dois partidos ganhavam consistência. Já naquela época, o Partido Republicano também levava sua mensagem à praça pública.

Eram partidos que se baseavam não numa organização nacional, mas, exclusivamente, em bancadas parlamentares.

O Partido Liberal lança seu Manifesto em 1869, um ano após o aparecimento dos liberais radicais, que propunham uma profunda transformação na estrutura política do país. O Manifesto inspirava-se no Partido Liberal belga e propunha uma reforma eleitoral que aumentasse o colégio eleitoral (“Ou a Reforma, ou a Revolução!”). Defendia a emancipação dos escravos e propunha várias medidas que fortaleceriam a liberdade individual, repetindo antigos temas dos políticos liberais.

Enquanto o Partido Conservador tendia, sobretudo, para a defesa do Império e das instituições tradicionais, os liberais se iam orientando para as causas mais populares.

No último Gabinete do Império, seu chefe, o liberal Visconde de Ouro Preto sugere um programa que continuaria atual muitos anos depois de proclamada a República. Inclui a extensão do direito de voto, autonomia dos municípios e províncias, liberdade de ensino, e até uma lei de terras que facilitasse a sua aquisição, além de um código civil para o país.

Com a Proclamação da República, desaparecem os velhos grupos partidários, inclusive o Partido Republicano.

**A República** – Na Primeira República, os partidos são regionais. Em poucos momentos, surgem sistemas nacionais, quase sempre procurando apenas coordenar a ação dos partidos regionais.

Destacam-se os diferentes Partidos Republicanos, como em Minas, São Paulo e Rio Grande do Sul. Durante muito tempo, foram o eixo da atividade política, que se fazia em torno do poder regional (Presidentes dos Estados) ou federal (Presidente da República).

Fora do poder não havia salvação, inclusive porque o sistema eleitoral permitia depurações. Não existia justiça eleitoral, e as fortes lideranças partidárias, ligadas aos governantes, além de escolher os candidatos, poderiam obter que fossem eleitos na apuração e no reconhecimento dos eleitos. Todas as tentativas de romper o sistema dominante foram inúteis, inclusive as campanhas de Rui Barbosa e de Nilo Peçanha. A estrutura só iria ruir com o movimento político e militar de 1930.

Em 1910, Pinheiro Machado forma o Partido Republicano Conservador, talvez o primeiro de caráter nacional, se não se considerar a breve experiência do Partido Republicano Federal, no tempo de Prudente de Moraes. Com o PRC, Pinheiro Machado

torna-se o homem forte do governo Hermes da Fonseca. O Partido desaparece após a morte de Pinheiro Machado.

No Rio Grande do Sul, surgiram os primeiros partidos doutrinários do país. O Partido Republicano Histórico foi a semente de uma organização conservadora, inspirada no positivismo. Júlio de Castilhos foi seu primeiro líder. De outro lado, com um discurso liberal, surgiu, em 1892, o Partido Federalista, chefiado por Silveira Martins, que tinha como principal meta a adoção do parlamentarismo. Em 1928, ele será substituído pelo Partido Libertador, de Assis Brasil, que se concentra na luta pelo voto secreto.

Rui Barbosa cria o Partido Republicano Liberal, que será apenas uma legenda para lhe servir de alto-falante. Na segunda campanha de Rui para a presidência da república (1919), o PRL ganha forte conteúdo social, na linha do que viria a ser o liberalismo social que hoje o PL (atual PR) defende.

O Partido Comunista do Brasil é fundado em 1922, após várias tentativas de organizações partidárias de esquerda. A primeira fora em 1890 (Partido Operário do Brasil). O Partido Socialista fora fundado em 1902, cinco anos depois da criação do primeiro partido socialista regional, o do Rio Grande do Sul. No Brasil, o PC teve apenas três meses de vida, sendo logo proibido.

Em 1930, a Revolução faz desmoronar toda a estrutura de poder partidário. Teoricamente, o discurso político era liberal: foi uma Aliança Liberal que levou Getúlio Vargas ao poder. Mas, na prática, esse poder se concentrará nas mãos dos militares vitoriosos e, depois, nas do próprio Vargas, todos com forte vocação totalitária.

São convocadas eleições para a Assembléia Nacional Constituinte de 1934. Já em 1932, um decreto regula o funcionamento dos partidos, dividindo-os em permanentes e provisórios (só para disputar alguma eleição). Novamente, as organizações serão apenas regionais, e poucas (como o Partido Constitucionalista de São Paulo e o Partido Autonomista do Distrito Federal) terão alguma expressão. Na Constituinte, a maior força política nacional organizada seria a da Liga Eleitoral católica, que elegeria candidatos em todo o país, conseguindo incluir na Constituição todo o seu programa.

Quando o país se preparava para as eleições de 1938, Vargas dá o golpe e implanta o Estado Novo. O Estado Novo foi precedido de intensa campanha dos partidos comunista e integralista, que lutavam um contra o outro. Em 1935, os comunistas tentam um golpe de estado (Intentona), que só serviria para aumentar a repressão comandada por Vargas. Os integralistas liderados por Plínio Salgado adaptavam ao Brasil as ideologias nazi-facistas, então em voga na Europa. Promoviam intensa agitação popular e iriam também procurar a conquista do poder pelo golpe armado.

Os candidatos presidenciais Armando Sales e José Américo (além do próprio Plínio Salgado) desenvolviam campanhas pessoais. O liberalismo e o discurso social de José Américo preocupavam o exército e as oligarquias, que não tinham desaparecido.

Não é de estranhar que o Estado Novo surgisse em novembro de 1937, com forte mensagem antipartidária. Em 2 de dezembro, o ditador extingue todos os partidos. Ele próprio não se anima a imitar as ditaduras européias que criaram seus partidos únicos.

**Os Partidos de 1945** – Na República de 1945, surgem os primeiros grandes partidos efetivamente nacionais. A primeira campanha presidencial já iria separar correntes com maior nitidez. Eduardo Gomes representava o liberalismo, os novos ideais que entusiasmavam o mundo após a derrota do nazi-facismo. Eurico Dutra, Ministro da Guerra de Vargas, reunia as antigas oligarquias políticas e o conservadorismo agrário. A extrema esquerda apoiava Yedo Fiúza, candidato do Partido Comunista.

O Partido Social Democrático (PSD) foi o maior partido desse período. Fundado por Vargas, tornou-se uma federação de oligarquias locais. Conservador, com vocação de poder, não tinha maiores preocupações doutrinárias, desde que não se agredisse a sua ideologia conservadora. Em alguns momentos, chegaria a aliar-se com grupos populistas, mas por questões eleitorais. Nos momentos decisivos, apenas sua ação e sua opção sempre seriam conservadoras.

O PSD deu estabilidade à República de 45. Com seu pragmatismo e graças à experiência de seus líderes, assegurava maioria a governos estaduais e ao presidente, servindo de freio ao liberalismo udenista e aos partidos socialistas e trabalhistas. Modernizou-se com Juscelino Kubitschek, que, com habilidade, conseguiu conciliar os interesses oligárquicos com uma nova visão progressista de desenvolvimento para o país. A União Democrática Nacional (UDN) nasceu das lutas liberais contra a ditadura de Vargas. Reuniu alguns dos nomes mais brilhantes da intelectualidade e da política de seu tempo: Virgílio Melo Franco, Prado Kelly, Raul Fernandes, Milton Campos, Pedro Aleixo, Odilon Braga, Júlio de Mesquita Filho. Iria ainda reunir figuras expressivas como Carlos Lacerda, Afonso Arinos, Bilac Pinto, Aliomar Baleeiro e Gabriel Passos.

Ao mesmo tempo, juntava algumas poucas oligarquias regionais (em luta contra os adversários locais, abrigados no PSD) como os Caiados, em Goiás, ou os Konders, em Santa Catarina. Abrigou também o tenentismo de 1930 (Juarez Távora, Juracy Magalhães).

A UDN surgiu como partido nitidamente liberal nas campanhas presidenciais de Eduardo Gomes. Suas grandes bandeiras eram as lutas pelas liberdades individuais e pela moralidade na administração pública. A qualidade de suas lideranças fez com que, já em 1945, se preocupasse com o desenvolvimento econômico e tecnológico do país, temas que, em outros partidos, só surgiram décadas depois.

O Brasil desenvolvimentista da era Kubitschek desatualizou a UDN. Os grandes centros urbanos foram-se proletarizando e a questão social tornou-se o maior tema de debates no país. O discurso udenista era dirigido à classe média e à burguesia. Empolgava a opinião pública nos períodos não-eleitorais, mas não dava votos suficientes para a conquista do poder.

Naturalmente, a UDN tendeu para o golpismo, quando sentiu sua incomunicação com as grandes massas eleitorais. Carlos Lacerda assumiu sua liderança e, com o seu carisma, deu ao Partido características ideológicas. Era a ideologia da moralidade pública. A personalidade fulgurante e personalista de Lacerda acabou representando um risco natural para os governantes que empolgaram o poder em 1964. A UDN, que tanto contribuíra para o movimento militar, foi também extinta pelo Ato Institucional nº 2, de 1965.

O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) foi o braço popular de Vargas, fundado por ele, tal como o PSD.

Aproveitando o desenvolvimento industrial brasileiro, o PTB cresceu rapidamente (24 deputados em 1945 e 136 em 1962) mas vícios de origem impossibilitaram que o PTB desempenhasse, no país, o papel a que se propunha: representar o movimento obreiro e ser a vanguarda das grandes conquistas sociais. Tornou-se apenas uma espécie de partido peronista, sem a ideologia e o carisma do partido argentino, com lideranças caudilhascas, no melhor estilo dos pampas, e sem doutrina.

O PTB nasceu à sombra de cargos da Previdência Social e de favores governamentais. Getúlio Vargas e João Goulart, seus maiores líderes, não tinham angústia proletária, mas um comportamento populista. O partido não levava as aspirações de suas bases sindicais ao poder. Ao contrário, era um instrumento para narcotizar as lideranças sindicais, que recebiam favores para levar até as bases a mensagem dos caudilhos. Esses líderes sindicais governistas eram chamados de “pelegos”.

Alguns dos líderes do PTB ainda tentaram, sem êxito, corrigir a tendência. Alberto Pasqualini procurou criar um trabalhismo sério, não-socialista, coerente e doutrinário. Fernando Ferrari buscava um trabalhismo utópico e com características moralizantes. Ambos esforçaram-se por uma reação contra os hábitos corruptos das lideranças partidárias, mas resvalaram para um discurso de estilo udenista. Por outro lado, Sérgio Magalhães e Leonel Brizola tentavam recheiar o partido de conteúdo socialista. Mas a falta de consistência e de preparação teórica do Partido tornou esses discursos inconseqüentes e contraditórios.

Os outros partidos de 45 não tiveram oportunidade de ocupar maiores espaços, tal a predominância do PSD, UDN e PTB.

O Partido Democrata Cristão (PDC) começava a surgir como um promissor partido doutrinário e formador de quadros quando foi surpreendido, em pleno crescimento, pela radicalização do debate da questão social, que dividia até a Igreja. Passara de dois deputados, em 1945, para 20, em 1962, mas dividiu-se em grupos que tiraram do Partido toda a coesão interna.

O Partido Social Progressista (PSP) era a organização que dava estrutura política à liderança pessoal de Ademar de Barros, sem qualquer conteúdo doutrinário. Uma versão brasileira dos partidos americanos de interesse, o PSP reunia os que acreditavam

na gerência de seu líder, que não escondia o desprezo por exigências éticas ou doutrinárias.

Como partido doutrinário, restava o Partido Libertador, de Raul Pila, sucessor de Silveira Martins e intransigente defensor do parlamentarismo. Liberal, limitado praticamente ao Rio Grande do Sul, o Partido Libertador defendia a iniciativa privada e afirmava, no seu programa, que a razão única do Estado era a necessidade da garantia dos direitos individuais.

O Partido de Representação Popular (PRP), chefiado por Plínio Salgado, reunia os remanescentes do integralismo. O Partido Republicano restringia-se a Minas Gerais, onde elegeu seus únicos quatro deputados em 1962, sob a chefia respeitada de Arthur Bernardes. O Partido Socialista Brasileiro (PSB), nascido da Esquerda Democrática que lutara contra a ditadura de Vargas, reunia intelectuais, como num clube, sem qualquer vocação eleitoral. Sob a liderança legendária de João Mangabeira, reuniram-se nomes expressivos como os de Osório Borba, Guilherme Figueiredo, Joel Silveira, Sérgio Buarque de Holanda, Raimundo Magalhães Jr. e José Honório Rodrigues. Em momento nenhum conseguiu qualquer resultado eleitoral expressivo.

O general Castelo Branco, em 1965, não teria a menor dificuldade para extinguir esta estrutura partidária. Para substituí-la, os governantes tentam criar um partido semelhante ao PRI mexicano, que desse sustentação política ao regime. Uma espécie de partido único, responsável pelo governo, mas num regime que mantivesse a aparência e as características formais das democracias.

**Os Partidos de 1964** – Em 1964, o Estado perdera a confiança da opinião pública brasileira. Desacreditadas as instituições, torna-se fácil às Forças Armadas assumir o poder, com um discurso de busca da eficiência e da moralização da administração. Entregaram-no a burocratas de confiança, tradicionalmente hostis a partidos e a políticos. Extinguem-se os partidos e procura-se criar um sistema bipartidário. Por um lado, o governo teria sustentação política e, por outro lado, seria dada uma satisfação à opinião pública internacional, mantendo-se a aparência democrática. Criam-se a Aliança Renovadora Nacional (Arena), que seria o braço político do governo e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que lhe faria oposição.

Nas eleições de 1966 e 1970, a Arena parecia consolidar sua tendência de transformar-se no partido único do país. Em 1966, obtivera 64% dos votos para a Câmara Federal, chegando a 70% em 1970, em plena expansão do chamado milagre econômico brasileiro.

Mais do que o protesto contra a repressão política ou a defesa das liberdades, a crise econômica iria fazer desmoronar o domínio arenista. Em 1974, o MDB conseguiria 14,5 milhões de votos para o Senado, contra 10 milhões da Arena. Uma série de medidas casuísticas foram, então, tomadas para garantir a maioria governamental e o predomínio arenista.

Em 1979, extingue-se o bipartidarismo, como nova manobra para evitar a caracterização da minoria governamental e como tentativa de divisão da oposição. Os núcleos da Arena e do MDB incorporam-se prioritariamente ao Partido Democrático Social (PDS) e ao PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Criam-se, assim, outros novos partidos.

### **3. A CULTURA POLÍTICA**

Entende-se por cultura política o conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, pondo em evidência as regras e os pressupostos nos quais se baseia o comportamento de seus atores.

Trata-se, inicialmente, de avaliar a sua identificação, a sua adesão ou não aos valores e instituições democráticas, para depois propor uma interpretação alternativa acerca dos resultados.

A noção de cultura política atribui grande importância ao processo de socialização (que tem lugar em espaços sociais distintos como a família, a escola e o trabalho), na definição do comportamento político.

Cultura política, portanto, remete a uma orientação subjetiva em relação a determinado sistema político. É preciso ressaltar, porém, que a utilização da noção de cultura política está vinculada a uma preocupação quanto às condições de desenvolvimento dos sistemas políticos democráticos. Dessa forma, em sua própria gênese, esse conceito não pode ser dissociado da idéia de um modelo de comportamento político nas democracias participativas.

Da cultura política pode-se analisar uma série de instituições políticas, bem como entender o porquê de seu funcionamento. De maneira geral, os estudos sobre cultura política procuram mostrar que a democratização, quando atinge apenas o sistema político-institucional e não se faz acompanhar de mudanças nos processos de socialização, tende a gerar regimes mais instáveis e de baixa legitimidade.

No ocidente, a racionalização da cultura política veio desembocar nas democracias liberais modernas, as quais se caracterizam pela defesa de princípios de justiça que têm como foco os direitos individuais dos cidadãos e são críticas a qualquer tentativa de se associar a identidade política da comunidade a valores não universalizáveis.

A cultura política de um Estado democrático deve buscar o desenvolvimento e a sedimentação de canais de comunicação entre os diversos grupos sociais (sociedade civil organizada, principalmente através do suporte à organização e funcionamento de organizações não-governamentais, entidades de classe, etc).

Em sociedades complexas, cada indivíduo, na medida em que participa de diferentes tipos de instituição (família, classe, associação, partidos políticos, sistema educacional etc.), estaria exposto a distintas formas de socialização que podem ser

congruentes ou não entre si. Valores e atitudes frente ao sistema político e social constituem objetos típicos dos estudos sobre cultura política: moderação ideológica, tolerância política (mesmo com a oposição violenta), confiança na eficiência das instituições políticas e alta confiança interpessoal são sempre relacionadas, nos estudos empíricos sobre a democracia, como atributos típicos da cultura política democrática.

Na perspectiva dos estudos de cultura política, então, a estabilidade e a consolidação dos regimes democráticos encontram-se relacionadas também às atitudes, às normas e aos valores manifestados pelos atores políticos e pelo público.

#### **4. GRUPOS DE INTERESSES E AÇÃO COLETIVA**

Texto de Ricardo Wahrendorff Caldas

Define-se ação coletiva como sendo qualquer atividade de um grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais com a finalidade de alcançar um bem coletivo.

Na esfera política, a ação coletiva se faz por meio dos grupos, que se definem como grupos de interesses. O objetivo desses grupos, que agem como um conjunto de pessoas que compartilham interesses comuns, é influir nas políticas governamentais para assegurar decisões favoráveis a seus interesses, ou que não vão na contramão deles.

As preferências individuais dos membros desses grupos se vinculam à ação governamental. Podem ser grupos econômicos e profissionais, grupamentos étnicos e religiosos, praticantes de um esporte, frações de classe e estrato social, habitantes de uma região ou bairro etc., que se mobilizam e operam deliberadamente para defender e reafirmar seus interesses.

Os grupos de interesse são associações voluntárias com objetivos específicos de esquerda ou de direita, moderados ou radicais, locais ou internacionais. E podem representar um interesse particular (uma corporação), de um segmento do público (aposentados) ou um valor (antiaborto). Eles são a expressão do ideal democrático de que todos os cidadãos se organizem conforme seus próprios interesses para participar da vida política.

Os principais grupos políticos para a expressão dos interesses da sociedade são os partidos e os grupos de interesse. Os primeiros debatem o tema de uma política geral para a sociedade, elaboram programas, designam candidatos e planejam estratégias de luta para obter e exercer o poder. Precisam do Estado para realizar seu projeto. Já os segundos enfocam seletivamente decisões políticas que lhes importam, negociam problemas específicos, formulam estratégias para conseguir soluções favoráveis



concretas, esforçam-se para ganhar o atendimento dos meios em massa, para que se inclua o que lhes interessa na agenda pública.

Os grupos de interesse podem ser grupos de pressão (se perseguem um interesse específico só para seus membros, como uma concessão ou contrato), grupos de tensão (se o interesse é mais amplo e significa benefício, não só para seus membros, senão para todos os que reúnam certas condições, como a educação gratuita), grupos de interesse público ou promocionais (se seu interesse é geral para toda a sociedade, como a ecologia), grupos de uma só questão (se seu interesse se enfoca num só tema, como a luta a favor do aborto) etc.

A principal estratégia dos grupos de interesse é identificar as instituições e as *peessoas-chave* mais acessíveis a sua influência para conseguir seus propósitos. Se o chefe não é acessível, procuram nos níveis seguintes. Suas táticas podem ser legais e ilegais, segundo se trate de pressionar o Executivo, o Legislativo, os partidos poderosos ou a opinião pública.

Nos partidos, os grupos de pressão podem fazer tratos com seus membros destacados, financiar as atividades partidárias, fazer *lobby* nos órgãos dirigentes.

Em teoria, os grupos de interesse complementam a tarefa dos partidos e alguns deles até se converteram em partidos, como o Trabalhista inglês; representam uma gama de interesses que não são tomados em conta por eles, enfatizam as ideologias partidárias e recolhem problemas de interesse só para setores específicos, não para a comunidade em seu conjunto, de modo que, conforme COLHOUN, "se todos os grupos participam com paridade na política, todos os interesses individuais estarão representados nas decisões políticas" (Colhoun, *A Disquisition on Government*).

O fato é que as decisões políticas, cada vez mais, tendem a ser resultado da interação entre os grupos de interesse, as burocracias públicas e a classe política, que, às vezes, estão longe de perseguirem o interesse público. Sendo assim, os grupos de interesse se equilibram um com outro de maneira a se evitar que algum deles exerça uma influência dominante.

## 5. OS MOVIMENTOS SOCIAIS

De maneira geral, pode-se definir *movimentos sociais* como um conjunto de pessoas motivadas por um objetivo e/ou identidade comum que formam uma rede de relações informais e buscam a mudança das próprias regras do jogo político, a transformação da realidade a partir da imposição da sua visão particular do mundo. Dessa maneira, os movimentos sociais sempre adotam uma posição de conflito contra a autoridade, o governo ou modo de organização social estabelecido, pois pretendem mudar o próprio *status quo* vigente.

Podem-se dar inúmeros exemplos de movimentos sociais que marcaram a evolução histórica do homem. O cristianismo é um movimento social bem-sucedido, pois transformou as bases de organização das sociedades antigas e ofereceu direção

moral à maioria das sociedades ocidentais. A Inglaterra do século XVIII foi marcada por movimentos sociais em torno da universalização dos direitos civis, ou seja, do princípio que define que todos são iguais perante a lei. Numa sociedade que ainda sofria com resquícios do modo de organização feudal e marcada principalmente pela diferenciação de direitos gozados por senhores e servos, pode-se afirmar que o objetivo desses movimentos era uma profunda transformação das normas que regiam o grupo no qual viviam. Da mesma maneira, o movimento feminista não só luta por leis que valorizem a mulher, mas também pela mudança de padrões machistas que orientam a conduta de muitas pessoas.

Outra característica importante dos movimentos sociais é a identidade coletiva que se forma entre seus participantes, dado que compartilham dos mesmos ideais de mudança e percebem-se como principais atores dessa transformação.

Os movimentos sociais se diferenciam dos grupos de pressão e interesse pelo fato de lutarem pela transformação do próprio sistema político, definição de novas normas, de novos atores de outras instituições e processos decisórios. Também não podem ser confundidos com partidos políticos, pois esses visam a conquista do poder político sobre a base já estabelecida. Dessa maneira, seu alcance é mais amplo que qualquer outro tipo de ação social com fins políticos.

Grupos de interesse, partidos políticos e movimentos sociais distinguem-se ainda em outros aspectos, quais sejam, quanto a seus objetivos finais, quanto a sua relação com a democracia representativa, ao tipo de organização e às estratégias adotadas para alcançar as metas estabelecidas. Pedro Ibarra e Francisco Letamendia, na obra *MANUAL DE CIÊNCIA POLÍTICA*, organizam as principais diferenças desses movimentos num quadro que é reproduzido a seguir.

	Partidos	Grupos de Interesse	Movimentos Sociais
Orientação em relação ao poder político estabelecido	Exercê-lo	Pressioná-lo	Transformá-lo
Relação com os Partidos Políticos	-	Complementar	Conflitivo
Organização	Hierárquica, formalizada	Formalizada	Horizontal, informal, rede comunitária
Interesses/ grupos representados	Eleitorais	Convencionais	Indeterminados/ indetermináveis
Meios de representação	Eleitorais	Convencionais	Não convencionais
Tipo de ação coletiva	Agregar interesses gerais	Agregar interesses setoriais	Agregar interesses com uma identidade coletiva
Estratégia	Competência	Cooperação	Conflito
Objetivos finais	Sistêmicos	Não previstos no sistema	Anti-sistêmicos

Dessa forma, os movimentos sociais podem ser compreendidos como um fenômeno inerente aos processos de mudança, resultados de um conflito que gera mudanças no funcionamento da sociedade. Geram conflito, porque indivíduos ou grupos que não estão de acordo com determinada situação, buscam maneiras de modificá-la. Então, o conflito pode ser entendido como um elemento formador dos movimentos sociais.

Os conflitos surgem porque existe uma incapacidade do Estado de atender às necessidades da sociedade civil, o que leva à carência e gera, conseqüentemente, o conflito.

Também é importante notar que os movimentos sociais possuem uma relação de conflito com o Estado, pois este deveria dar os meios possíveis para que a sociedade civil pudesse trabalhar, instruir-se e, com isso, viver dignamente. Um movimento social só se faz ouvido quando tem uma proposta que concentre os objetivos almejados.

A ideologia também é um elemento importante para os movimentos sociais, pois ela reflete a visão de mundo que os grupos sociais que fazem parte de um movimento possuem, que perspectivas, que mudanças eles querem, em que mundo eles desejam viver.

A ideologia de movimentos sociais, que possui como objetivo a renovação política – movimentos políticos – é uma das vertentes transformadoras da estrutura do Estado. Os movimentos políticos não se contentam com a prática política vigente e, por via de debate de idéias, promovem uma forte transformação social, que pode chegar a mudanças de regimes políticos, bem como econômicos.

No Brasil, épocas distintas foram marcadas pelas transformações realizadas por movimentos políticos, seja por meio de motins de militares ou levantes de civis. No período regencial, o país foi estremecido por revoltas bem estruturadas, com participação ativa das camadas populares livres e de escravos. Algumas, como a Cabanagem, a Guerra dos Farrapos, a Sabinada e a Balaiada, ameaçaram romper a ordem social e política construída desde a colônia e mantida intacta na época do Império.

Posteriormente, a polarização ideológica da esquerda e da direita brasileira proporcionou movimentos nacionalistas que mudaram a história do país, como a Revolução Tenentista de 1932 e o golpe militar de 1964, quando o país passou a vivenciar o regime militarista.

Um fator constitutivo dos movimentos políticos, que também desde a época do Império esteve presente em reivindicações ao Estado, é o voto. A história do voto no Brasil começou 32 anos após Cabral ter desembarcado no país e desde então, sofreu diversas restrições em seu exercício, quando não sua interrupção.

A busca pelo direito do voto proporcionou a formação de diversos movimentos políticos, que acabaram por ajudar o estabelecimento da democracia no país. Essa

busca acabou por aumentar a vontade de participação na construção política do Estado, isto é, aumentou a participação política dos indivíduos da sociedade.

Atualmente, a participação política da sociedade no Brasil é visualizável na formação dos diferentes movimentos sociais e políticos, como o movimento sindical, o movimento partidário, o movimento social – de mulheres, de negros, sem-terra, entre outros. Esses movimentos lutam por um objetivo comum, popular e, ao mesmo tempo, responsabilizam aquelas pessoas que ocupam cargos públicos, sejam eleitos ou não, por seus atos à frente das instituições do Estado.

Sendo assim, os movimentos sociais e políticos seguem uma estrutura evolucionista democrática, ao defender que a participação política é instrumento fundamental para a construção de uma nova e mais humana sociedade. Esses mesmos movimentos proporcionaram a busca da sociedade por uma maior participação na estruturação da política nacional, desenvolvendo, portanto, a diversificação da cultura política brasileira.

## **6. SISTEMAS ELEITORAIS**

Texto de Leonardo Barreto

Ao longo do tempo, provou-se que o homem tem a necessidade de viver em comunidade. Entretanto, a própria diversidade de interesses individuais e a atual complexidade da vida em comum impossibilitam a convivência, se não houver uma organização capaz de realizar as aspirações da sociedade, bem como dirigi-la.

As pessoas que participam dessa organização, com o intuito de atender aos indivíduos da comunidade, devem sempre ser escolhidas, não importando o método – sistema eleitoral – a ser empregado para tal votação.

Esses sistemas devem buscar resultados que expressem o desejo da maioria da comunidade. Para tal, entretanto, torna-se necessário definir uma série de condicionantes antes de se tomar a decisão sobre qual é o melhor método a ser adotado.

Algumas condicionantes, portanto, devem ser estabelecidas para um melhor funcionamento do sistema eleitoral como um todo. Entre essas, estão a obrigatoriedade ou não do voto dentro da sociedade, a abrangência da eleição, a publicidade do voto etc.

Sendo assim, cada eleição aplica determinado sistema eleitoral, fixando quem pode votar e ser votado, o tipo de mandato, o número de turnos ou grau de cotação, a tipologia do voto e o sistema de apuração.

Como exemplos de modelos de sistemas eleitorais, podem ser citadas as diferenças no grau de eleição, que diz respeito à votação direta ou indireta. No caso da votação direta, o eleitor aponta diretamente o representante que vai assumir o cargo. Na indireta, o eleitor aponta um mandatário ou delegado que irá escolher o representante.

Outra diferença está no sufrágio, ou seja, quem possui o direito de votar. Esse pode ser universal ou restrito. Os restritos, geralmente, não dão margem ao voto da mulher ou do analfabeto. As exclusões invocam sempre o argumento de que há um desejo de uma representação qualificada, acima da média comunitária.

Uma importante diferença que demarca o sistema eleitoral de um país está no voto. Os diferentes tipos de votos. A forma de escolher os representantes já seguiu diversos critérios ao longo da história, passando por acúmulo de experiências pessoais, desígnio divino, sorteio, consenso, entre outros meios. Entre as principais tipicidades de votos estão: a publicidade – se a pessoa deseja ou não declarar sua opinião – a limitação, a valoração ou cumulatividade, entre outros.

Após a definição das diferentes modalidades que um sistema de votação pode adotar, define-se o sistema de apuração para, por fim, totalizar o sistema eleitoral. Os dois sistemas de apuração mais comuns são o majoritário e o proporcional.

O sistema majoritário baseia-se na premissa segundo a qual a opinião da sociedade deve ser expressa simplesmente pela maioria apurada. A maioria exigida pode ser simples ou absoluta. A maioria simples é a dos votos colhidos. Já a absoluta é a metade mais um dos eleitores inscritos.

A noção de maioria absoluta está relacionada à maior representatividade do eleito. Numa eleição presidencial, por exemplo, é possível que o candidato vença sem alcançar 30% dos votos.

O outro sistema é o proporcional, que teve como princípio buscar maior participação da minoria, pouco representada no sistema majoritário. Entre as diversas tentativas de achar a fórmula mais justa, adotou-se a fórmula do quociente eleitoral.

O quociente eleitoral é geralmente obtido por meio da divisão do número de votos pelo número de cadeiras a preencher, contando, para o representante, apenas os votos até o limite do quociente. Os votos excedentes irão para outros candidatos na ordem da lista.

**Os sistemas eleitorais brasileiros**<sup>65</sup> (Texto de Ricardo Wahrendorff Caldas) – A legislação eleitoral no Brasil, embora consagre modelos ou sistemas eleitorais que também são aplicados em outros países, tem variações que são típicas de nossa história, refletidas pelo contexto da época – economia, forças políticas etc.

65 AMADO, Gilberto. *Eleição e Representação*. Conselho Editorial do Senado Federal. Brasília, 1999.

O sistema majoritário é previsto na Constituição brasileira para a eleição dos chefes do Executivo municipal, estadual e da União, tendo sido adotada no Brasil após 1988 a eleição em dois turnos para esses cargos. No município, será de um turno apenas, quando este ente federado tiver população inferior a 200.000 (duzentos mil) eleitores.

O sistema majoritário também é utilizado para as eleições de senadores, que, de acordo com nossa Constituição, têm mandato de oito anos, havendo eleições de quatro em quatro anos, onde se renovam, sucessivamente, dois terços e um terço daquela casa. Sistema extremamente simples é adotado no Brasil de duas formas: eleição majoritária em um turno para prefeitos de cidades com menos de duzentos mil eleitores e para o cargo de senador; e eleição majoritária em dois turnos para prefeitos, em cidades com mais de duzentos mil eleitores, governadores e Presidente da República.

O sistema proporcional brasileiro em dois turnos assegura aos dois candidatos mais votados no primeiro turno de votação, uma segunda rodada de votação popular, com período de campanha e debates, desde que nenhum deles tenha conseguido mais que cinquenta por cento dos votos válidos. Este sistema pode evitar, já no primeiro turno, que o eleitor se afaste de sua verdadeira opção, deixando para o segundo turno, caso a sua proposta não esteja entre as duas mais votadas, a escolha daquela que mais se assemelhe às suas convicções políticas, sociais e econômicas.

O sistema proporcional, segundo a Constituição de 1988, é utilizado para a composição do Legislativo, com exceção de uma casa, o Senado. Desta forma as Câmaras Municipais, as Assembléias Legislativas dos estados e a Câmara dos Deputados Federais seguem este sistema.

Esse sistema procura valorizar o voto na legenda, levando o eleitor a escolher uma proposta político-partidária, e não apenas o nome do candidato. No Brasil, alguns partidos políticos que têm eleitores com este perfil vêm recebendo cada vez mais votos apenas na legenda ou na sigla do partido, não escolhendo, o eleitor, muitas vezes, nenhum dos nomes dos candidatos. Teoricamente, o sistema vincula o nome e a sigla e deveria levar o eleitor a observar tanto a proposta e o programa partidário, como a pessoa do candidato que ele acredita ser capaz de realizar, com competência, este programa e sua representação política.

Entretanto, o sistema proporcional, uma vez não acompanhado de uma legislação eleitoral adequada, que permita a estruturação de partidos políticos sólidos, evitando o surgimento de legendas *de aluguel* e candidatos independentes, pode sofrer distorções graves. A consequência deste fato pode ser, muitas vezes, a de conferir a um partido político sem estrutura e sem expressão, apoiado em apenas um nome, representação no Legislativo que não corresponda ao equilíbrio desejado e que não se legitima por essa distorção.

Dessa forma, vemos candidatos, com grande votação individual, não serem eleitos, perdendo sua vaga para candidatos com votações inexpressivas, eleitos com a votação de seu colega de partido que teve uma quantidade de votos muito grande.

Os sistemas eleitorais e suas possibilidades de evolução para mecanismos que permitam ao povo maior participação no seu próprio destino visam uma melhoria na qualidade de vida e se tornam instrumentos importantes para a compreensão da Democracia, eis que, se não condicionam, pelo menos têm forte relação com os sistemas partidários e com os sistemas de governo, pois suas diversas modalidades influenciam o eleitor, restringindo ou não sua liberdade de escolha, dando-lhe maior ou menor expressão, não restando dúvidas, portanto, de que todas essas questões não serão resolvidas meramente com apelos éticos ou partidários.

Torna-se necessário enfrentar a reforma do sistema que gera as distorções. E isto só será possível com a construção de partidos representativos coesos e capazes de operar o processo político competentemente, dentro das regras do jogo democrático, que dá direito às maiorias de governar e às minorias de fazer oposição e lutar por meios pacíficos para tornarem-se maioria no decurso das sucessivas eleições.

Como se pode observar, os sistemas eleitorais podem ser classificados em vários modelos, que terão incontáveis variações, se confrontado seu funcionamento nas mais variadas regiões do planeta.

A legislação eleitoral no Brasil, embora consagre modelos que também são aplicados em outros países, possui variações que são típicas de nossa história e que correspondem, muitas vezes, a situações específicas do jogo de poder. É importante este referencial porque, mais que em qualquer outro ramo do Direito, ele se faz sentir no Direito Eleitoral brasileiro.

Não se pode ter, portanto, a errada sensação de que se pode conhecer o funcionamento de um sistema eleitoral apenas pela leitura de suas linhas gerais de funcionamento. Para o seu conhecimento, é necessário o estudo criterioso de toda a legislação eleitoral em vigor, em determinado momento, confrontando-a com a realidade histórica vivida naquele instante e nos seus precedentes.

## **7. CONCLUSÕES**

Pôde-se apreender ao longo deste capítulo que por Cultura Política compreende-se o conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, pondo em evidência as regras e pressupostos nos quais se baseia o comportamento de seus atores.

Os atores estão sempre representando interesses. Quando os interesses são privados ou particulares, diz-se que os atores são Grupos de Pressão.

*Os grupos de interesse são associações voluntárias com objetivos específicos de esquerda ou de direita, moderados ou radicais, locais ou internacionais. E podem representar um interesse particular (uma corporação), de um segmento do público (aposentados) ou um valor (antiaborto). Eles são a expressão do ideal democrático de que todos os cidadãos se organizem conforme seus próprios interesses para participar na vida política.*

Quando os interesses representam a vontade da sociedade, diz-se que se transformam em movimentos sociais.

Definiram-se *movimentos sociais* como um conjunto de pessoas motivadas por um objetivo e/ou identidade comum, que formam uma rede de relações informais e buscam a mudança das próprias regras do jogo político e a transformação da realidade a partir da imposição da sua visão particular do mundo. Dessa maneira, os movimentos sociais sempre adotam uma posição de conflito contra a autoridade, o governo ou modo de organização social estabelecido, pois pretendem mudar o próprio *status quo* vigente.

A história dos movimentos sociais do Brasil inicia-se com o movimento abolicionista, ainda no Império. Outros movimentos marcaram períodos importantes da história do país: o tenentismo colaborou para o ocaso da República Velha. O nacionalismo forneceu as bases ideológicas do Estado construído por Vargas. Já os movimentos Eclesiais de Base, o movimento sindical do ABC paulista e o movimento “Diretas Já!” contribuíram para a redemocratização do país. Atualmente, os principais movimentos sociais brasileiros são voltados para a realização de reformas na estrutura agrária do país (Movimento dos Sem-Terra), para a afirmação de gêneros e raça e para universalização de direitos básicos (educação, justiça e assistência social) de todos os brasileiros.

Os movimentos sociais tendem a se organizar politicamente em partidos políticos, que lutam para a chegar ao poder.

Os partidos buscam representar os interesses da sociedade. Eles debatem o tema de uma política geral para a sociedade, elaboram programas, designam candidatos e planejam estratégias de luta para obter e exercer o poder. Precisam do Estado para realizar seu projeto. Já os grupos de interesse enfocam seletivamente nas decisões políticas que lhes importam, negociam problemas específicos, formulam estratégias para conseguir soluções favoráveis concretas, esforçam-se para ganhar o atendimento dos meios em massa, para que se inclua o que lhes interessam na agenda pública.

As normas que estabelecem a forma como os partidos lutam para conquistar o poder são os sistemas eleitorais. Os Sistemas Eleitorais são ‘as regras do jogo’. Eles estabelecem como se dará a competição entre os partidos políticos pelo Poder.

Os sistemas eleitorais são entendidos como processos ou métodos que permitem a melhor aferição da vontade do eleitorado<sup>66</sup>. Esses sistemas buscam obter resultados que devem expressar o desejo da maioria da comunidade. Para que se faça essa aferição, entretanto, é necessário definir uma série de condicionantes antes de tomar a decisão de qual é o melhor método a ser adotado.

66 FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro*. Secretaria de Documentação e Informação do TSE. Brasília 2001.



# CAPÍTULO IV

## ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NAS DEMOCRACIAS

Coordenação: Ricardo Wahrendorff Caldas e Sergio Tamer

Textos: Ricardo Wahrendorff Caldas e Sergio Tamer

### 1. REPRESENTAÇÃO E PARLAMENTO

**A representação no Estado moderno. Os parlamentos modernos. O mandato representativo. As funções dos parlamentos: representativa, legitimadora, controle legislativo, controle político.**

O poder do Estado legitimou-se pela representação. Ela delimita a ruptura entre a sociedade medieval e a sociedade moderna. A representação emana do povo, assim como o poder do Estado. A idéia de representação é proposta desde o momento em que se estabelece a origem humana e não divina do poder estatal.<sup>67</sup>

Sob o ponto de vista etimológico, representar significa fazer presente algo ou alguém que não está presente – fato que impulsionou a teoria da representação, segundo Sartori,<sup>68</sup> em três direções opostas: 1) com a idéia de *mandato* ou de representação; 2) com a idéia de *representatividade*, ou seja, de semelhança ou similitude; e 3) com a idéia de *responsabilidade*.

**Os parlamentos modernos** – Os parlamentos modernos têm seus precedentes nas assembleias medievais, as quais tinham a característica comum de prestar apoio econômico ao príncipe. O sistema bicameral era composto por duas instâncias. Na chamada “câmara alta” ficavam os representantes da alta nobreza e do alto clero, enquanto na “câmara baixa” reuniam-se a baixa nobreza e a burguesia, em representação dos condados e das cidades. Esse processo teve sua origem na *Carta Magna* de 1215, resultado do movimento de resistência dos estamentos frente à política da coroa inglesa, tendo-se consolidado a partir de 1343.<sup>69</sup>

A monarquia absoluta estabeleceu uma descontinuidade histórica entre os parlamentos medievais e os parlamentos modernos, em face do processo unificador e centralizador do poder estatal, tendo, ainda, provocado outro efeito importante: a mudança na idéia de representação. Enquanto os parlamentos medievais eram *estamentais* e estavam vinculados à conservação dos privilégios dos braços feudais, os parlamentos modernos eram *nacionais* e representavam o conjunto dos cidadãos livres e iguais em direitos.<sup>70</sup>

67 Conf. BADIA, Miquel Caminal, *La Representación y el Parlamento*, Tecnos, Madri, 2004, p. 405

68 SARTORI, Giovanni, *Representación*, in *Elementos de Teoría Política*, Madri, Alianza, 1999, p. 257

69 BADIA, Miquel Caminal, ob.cit., p.407

70 BADIA, Miquel Caminal, ob.cit., p.408

No Estado moderno, a representação se fundamenta no princípio de que todos os homens nascem iguais em direitos e, por conseguinte, que o poder público só pode constituir-se de acordo com o reconhecimento prévio dessa igualdade jurídica. Como expressão da vontade geral, existe a lei, a qual vincula todos os cidadãos. Assim, nem mesmo o rei poderia situar-se à margem ou estar acima do direito.<sup>71</sup>

Fundamentado nas idéias de LOCKE, (para quem “o povo não pode ser obrigado a obedecer a outras leis que não sejam as ditadas por aqueles que ele escolheu e autorizou para legislar”) o poder legislativo era tido como o poder supremo entre os poderes do Estado.

**O mandato representativo** – Para a representação política moderna há sempre três perguntas básicas em relação à sua legitimação: *quem*, *o que* e *como*. O *quem* corresponderia aos governantes; o *que* à nação, sobre a qual é exercida a soberania, e o *como*, que é a forma mediante a qual a nação elege os governantes. Para KELSEN (1925), em sua teoria negativa da representação, os eleitores, por meio do voto, concedem plenos poderes a quem os representa e estes, em consequência, estão autorizados a falar e decidir em nome da nação. A vontade da nação vem determinada pela vontade de seus representantes.<sup>72</sup>

O mandato representativo foi a forma de legitimação do sistema de governo dos Estados liberais e que, mais tarde, determinou sua evolução para as democracias representativas.

**As funções dos parlamentos** – Na base de todas as funções, está a *função representativa* de uma sociedade com toda a sua estrutura social, pluralista, suas crenças, valores e opiniões políticas. Daí ser o parlamento o receptor e canalizador de demandas, opiniões, petições e iniciativas políticas ou legislativas de cidadãos e cidadãs.<sup>73</sup> A *função legitimadora* é derivada da condição representativa do parlamentar. Tanto na forma de governo presidencialista quanto na parlamentarista, as assembleias legislativas intervêm na designação e renovação de outras instituições do Estado. A *função de controle legislativo* indica que tem o parlamento a decisão última sobre as leis, embora compartilhe a função legislativa com o governo. Ou seja: podem as leis ser elaboradas, como o são, em grande parte, fora do parlamento, mas não podem ser aprovadas sem passar pela análise e o controle deste. Por fim, a *função de controle político*, que inclui diversas atividades, como as de perguntar, informar, propor, interpelar ou apresentar moções. Para BADIA, “a relação institucional dos poderes num Estado democrático se converteu essencialmente numa função de controle sobre o governo e a administração: controle político do parlamento sobre o governo e a administração e controle da legalidade por parte dos tribunais sobre o governo e a administração.”<sup>74</sup>

71 \_\_\_\_\_, ob. cit., p. 409

72 \_\_\_\_\_, ob. cit., p. 412.

73 \_\_\_\_\_, ob. cit., p. 421.

74 BADIA Miquel Caminal, ob., cit., p.423

**Voto e representação política** (texto de Ricardo Wahrendorff Caldas) – A democracia é um regime político que se traduz na conquista de certo número de direitos do povo de participação na organização dos poderes do Estado. Essa participação se dá, principalmente, por meio do voto, entre outras prerrogativas.

O voto seria, então, o instrumento de representação política dado ao povo no sentido de melhor organizar os poderes do Estado e melhor representar a vontade da população.

A representação pressupõe, por conseguinte, um complexo de direitos políticos (liberdade de imprensa, de associação, de propaganda etc.) os quais permitem a formação e a manifestação da vontade política dos representantes.

A idéia de representação de um indivíduo por outro surgiu na Grécia antiga, quando as cidades-estado mandavam seus embaixadores para certas negociações, atividades que consistiam de certa forma numa representação. No entanto, a origem do termo *representação* vem do latim *repraesentare*, que significa trazer à presença algo ausente<sup>75</sup>.

O primeiro autor a trazer à esfera política o sentido de representação foi Thomas HOBBS em seu livro *O Leviatã*. HOBBS parte da diferenciação entre pessoas naturais e pessoas artificiais, sendo estas as que falam representando as palavras e ações de outro. Essas relações se deram, num primeiro momento, de forma privada, nascida de acordos entre indivíduos e relacionada a assuntos privados.

Ao relacionar com o âmbito da esfera pública, pode-se conceituar representação política como sendo a relação existente entre o cidadão e o governante, na qual a ação do governante está de acordo com a vontade do cidadão. Estava estabelecido o contrato social, defendido por HOBBS. O governo representativo, por sua vez, será aquele que utiliza técnicas para assegurar a concordância entre as decisões governamentais e a vontade dos governados.

**A representação no Estado liberal** – O Estado liberal fundamenta-se, basicamente, em quatro pilares de sustentação: o da liberdade, o da igualdade política, o da propriedade e o da segurança<sup>76</sup>. Entretanto, é o papel da propriedade que mais se destaca entre as estruturas sociais dos Estados liberais. O direito de propriedade constitui o principal alicerce da sociedade liberal, tendo em vista que a autoridade existia para preservar a liberdade e a propriedade do indivíduo. Para tal, tornava-se necessário um sistema de leis no qual se regulasse a ação do indivíduo (novamente a premissa de um contrato social).

O Estado liberal define-se justamente pela representação expressada pela vontade dos cidadãos. Essa representatividade se deu, no início, não pela vontade de todos, mas por aqueles que possuíam níveis mínimos de renda. No entanto, ainda que

75 BARRETO, Vicente. *Curso de Introdução à Ciência Política*. UNB. 1984

76 BARRETO, Vicente. *Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro. Primórdios do Liberalismo*. UNB. 1982

limitada, a representação seria o instrumento de organização política da sociedade e do estado de direito<sup>77</sup>.

A noção de estado de direito influenciou todo o pensamento brasileiro da época da Independência. Todavia, inseria-se num contexto que garantia aos indivíduos o livre gozo de sua propriedade em paz e segurança. A garantia da propriedade seria o marco da delegação de poderes ao Estado, que, por sua vez, garantiria a ordem dos indivíduos na sociedade política liberal.

De acordo com John LOCKE, o estado de natureza, anterior à existência da sociedade, “criou os homens de forma livre, igual e independente”<sup>78</sup>. O poder político seria, então, legítimo na medida em que nascesse do consentimento dos indivíduos que transfeririam o direito individual de governo para o social. Se criaria, portanto, a sociedade política.<sup>79</sup>

A sociedade política liberal foi formada para assegurar a felicidade individual por meio de um consenso entre os indivíduos, ou seja, o exercício do poder por alguns cidadãos resultava do consentimento da população. A partir dessa idéia, definiu-se que a passagem da sociedade natural para a política ocorreu com o estabelecimento de uma relação de poder.

O problema central da representação política no Estado liberal é sua limitação. Apesar de o liberalismo propor o respeito aos direitos individuais de todos os membros da sociedade política, sua história demonstra que nem sempre isso aconteceu. O liberalismo teve, então, de passar por um processo de democratização do Estado liberal, que ocorreu a partir da segunda metade do século XIX.<sup>80</sup>

Os valores democráticos nessa época nada mais eram que a redistribuição de valores e dos bens sociais, retirando do indivíduo grande parte de seus direitos individuais e coletivizando-os. No entanto, na medida em que o Estado fortalecia suas instituições coletivas em relação aos indivíduos da sociedade, deveria prover a maior participação da população nas decisões políticas. Essa relação fortalecia e legitimava, portanto, as decisões da coletividade.

**O princípio da maioria** – permite o equilíbrio das vontades individuais com o interesse geral, pois todos participam em igualdade de condições na formação da vontade coletiva. Mas o princípio da maioria também exige a obediência ao da igualdade. Essa relação entre a liberdade e a igualdade é que constitui a base do sistema democrático que se identifica com o das relações entre a ordem social e a vontade individual.

77 BARRETO, Vicente *Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro. Primórdios do Liberalismo*. UnB. 1982

78 CHEVALIER, Jean-Jacques. *As Grandes Obras Políticas de Maquiavel a Nossos Dias*. Rio de Janeiro. 1966

79 \_\_\_\_\_, obra citada

80 Para uma leitura mais completa sobre este tema, ver a ampla análise feita no capítulo II deste Manual (*O pensamento liberal*)

O problema estava em como garantir uma participação mais justa dos indivíduos na coletividade. A participação do povo por meio do voto, sem discriminação por classe ou grupos sociais, parecia a forma mais democrática para alcançar tais objetivos.

A aceitação do voto da maioria é um pressuposto do sistema político para eliminar as distorções do estado de direito, segundo STUART Mill, um dos expoentes da teoria do estado de direito. Daí a teoria de que o eleitorado, os que integram o corpo eleitoral, constitui seu verdadeiro poder, tendo em vista que nele reside a soberania nacional, e que os representados integram seus representantes como a expressão de um único poder.<sup>81</sup>

Em princípio, a submissão ao voto da maioria importa na redução ou na limitação da autonomia ou autodeterminação do indivíduo. Mas a ordem social exige uma compreensão melhor de cooperação, pois a liberdade política pressupõe acordo no campo social. O princípio da maioria é, portanto, aquele que melhor assegura a liberdade política.<sup>82</sup>

**O voto** – Como em qualquer coletividade humana, muitas decisões de interesse comum devem ser tomadas e, uma vez que o consenso entre a maioria dos membros é um preceito básico para a legitimação do Estado democrático de direito, uma pessoa (ou grupo formado por interesses comuns) deve escolher-se de forma majoritária a fim de que represente os demais cidadãos.

A forma de escolher os representantes já seguiu diversos critérios ao longo da história, passando por acúmulo de experiências pessoais, desígnio divino, sorteio, consenso, entre outros meios.

Na democracia ateniense havia, uma votação que era pública e consistia na contagem dos braços levantados quando o assunto não era importante, pois, caso contrário, as votações realizavam-se secretamente, com opiniões registradas em pedaços de pedra depositados em urnas.<sup>83</sup>

Muitas maneiras de registro de voto secreto continuaram existindo desde antes de Cristo, mas os eleitores eram selecionados por características de poder, que excluía a maior parte da população.

**O voto no Brasil** – Começou 32 anos após Cabral ter desembarcado no país. Foi no dia 23 de janeiro de 1532 que os moradores da primeira vila fundada na colônia portuguesa – São Vicente, em São Paulo – foram às urnas para eleger o Conselho Municipal.

81 MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. 3 ed. 1877.

82 BARRETO, Vicente. *Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro. Primórdios do Liberalismo*. UnB. 1982.

83 BARRETO, Vicente. *Curso de Introdução à Ciência Política*. UnB. 1984.

A votação foi indireta: o povo elegeu seis representantes, que, por sua vez, escolheram os oficiais do Conselho. Naquela época, era proibida a presença de autoridades do Reino nos locais de votação, para evitar que os eleitores fossem intimidados. As eleições eram orientadas por uma legislação de Portugal – o Livro das Ordenações, elaborado em 1603.

Somente em 1821, as pessoas deixaram de votar apenas no âmbito municipal. Na falta de uma lei eleitoral nacional, foram observados os dispositivos da Constituição espanhola para eleger 72 representantes junto à corte portuguesa. Os eleitores eram os homens livres e, diferentemente de outras épocas da história do Brasil, os analfabetos também podiam votar. Os partidos políticos não existiam e o voto não era secreto.

Com a independência do Brasil, foi elaborada a primeira legislação eleitoral brasileira, por ordem de Dom Pedro I. Essa lei seria utilizada na eleição da Assembléia-Geral Constituinte de 1824.

**Os períodos colonial e imperial** – Foram marcados pelo chamado voto censitário e por episódios freqüentes de fraudes eleitorais. Havia, por exemplo, o voto por procuração, no qual o eleitor transferia seu direito de voto para outra pessoa. Também não existia título de eleitor e as pessoas eram identificadas pelos integrantes da Mesa Apuradora e por testemunhas. Assim, as votações contabilizavam nomes de pessoas mortas, crianças e moradores de outros municípios. Somente em 1842 foi proibido o voto por procuração.

Em 1855, o voto distrital também foi vetado, mas essa lei acabou revogada diante da reação negativa da classe política. Outra lei estabeleceu que as autoridades que se candidatassem deveriam deixar seus cargos seis meses antes do pleito e que deveriam ser eleitos três deputados por distrito eleitoral.

Em mais uma medida moralizadora, o título de eleitor foi instituído em 1881, por meio da chamada Lei Saraiva. Mas o novo documento não adiantou muito: os casos de fraude continuaram a acontecer, porque o título não portava a foto do eleitor.

**Depois da Proclamação da República** – Em 1889, o voto ainda não era direito de todos. Menores de 21 anos, mulheres, analfabetos, mendigos, soldados rasos, indígenas e integrantes do clero estavam impedidos de votar.

O voto direto para presidente e vice-presidente apareceu pela primeira vez na Constituição republicana de 1891. Prudente de Moraes foi o primeiro a ser eleito dessa forma. Foi após esse período que se instalou a chamada política do café-com-leite, em que o Governo era ocupado alternadamente por representantes de São Paulo e Minas Gerais.

O período da República Velha, que vai do final do Império até a Revolução de 1930, foi marcado por eleições ilegítimas. As fraudes e o *voto de cabresto* eram muito comuns, com os detentores do poder econômico e político manipulando os resultados das urnas.

Numa eleição desse período, ocorrida no Rio de Janeiro, tantos eleitores votaram duas vezes que foi preciso empossar dois governadores e duas Assembléias Legislativas.

**A década de 30** – Iniciou-se com o país em clima revolucionário. A queda da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, contaminou as finanças de todo o mundo, provocando a suspensão dos créditos internacionais no Brasil. O principal produto de exportação, o café, perdeu seu maior mercado consumidor, o norte-americano, levando o setor a uma crise sem precedentes.

Em meio à insatisfação que tomou conta da população, Getúlio Vargas protagonizou o golpe que tirou o presidente Washington Luís do governo. Apesar da crise, havia esperanças de que a cidadania seria ampliada e de que haveria eleições livres e diretas. A presença feminina, cada vez mais marcante, chegou às urnas. Em 1932, foi instituída uma nova legislação eleitoral e as mulheres conquistaram o direito ao voto.

Foi também no início da década de 30 que o voto passou a ser secreto, após a criação do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais. Mas esses avanços duraram pouco. No final de 1937, após o golpe militar, Vargas instituiu o Estado Novo, uma ditadura que se prolongou até 1945. Durante oito anos, o brasileiro não foi às urnas uma única vez. O Congresso foi fechado e o período ficou marcado pelo centralismo político.

**Após a Segunda Guerra Mundial** – Era grande a pressão pela volta à democracia, o que levou Vargas a permitir a reorganização partidária e a convocar eleições. Em dezembro de 1945, o general Dutra foi eleito com 54,2% dos votos. Foram utilizadas cédulas eleitorais impressas com o nome de apenas um candidato, que eram distribuídas pelos próprios partidos.

Somente em 1955 a Justiça Eleitoral encarregou-se de produzir as cédulas. E para diminuir as fraudes, começou a ser exigida a foto do eleitor no título eleitoral.

**O golpe militar de 1964** – Impediu a manifestação mais legítima de cidadania, ao proibir o voto direto para Presidente da República e representantes de outros cargos majoritários, como governador, prefeito e senador. Apenas deputados federais, estaduais e vereadores eram escolhidos pelas urnas. O regime que destituiu o Presidente João Goulart fechou emissoras de rádio e televisão, e a censura tornou-se prática comum.

Em 1968, o general Costa e Silva decretou o Ato Institucional nº 5, o AI-5, que deu plenos poderes ao Executivo. O Congresso foi fechado e diversos parlamentares tiveram seus direitos cassados. Partidos políticos foram extintos e o bipartidarismo foi adotado no país: foram criados a Arena, que reunia partidos do governo, e o MDB, que aglutinava as “oposições”. Em 1972, foram restauradas as eleições diretas para senador e prefeito, exceto para as capitais.

Os chamados “anos de chumbo” na década de 70, desgastaram a imagem dos governos militares, que, em 1974, assistiram ao crescimento do MDB nas urnas.

Na tentativa de calar a oposição, o governo baixou em 1976 o decreto apelidado de Lei Falcão, em referência ao ministro da Justiça Armando Falcão. Na propaganda eleitoral pela TV, foram permitidas apenas fotos dos candidatos e a voz de um locutor anunciando seu currículo.

**Em 1984** – Milhares de pessoas foram às ruas exigir a volta das eleições diretas para presidente. O deputado Ulysses Guimarães foi uma das principais lideranças da campanha e tornou-se um dos maiores opositores ao regime militar, passando a ser chamado de Senhor Diretas. Apesar da pressão popular, a proposta de emenda à Constituição que restituía o voto direto, de autoria do deputado Dante de Oliveira, foi rejeitada.

**Em 1985** – O primeiro presidente civil após o golpe de 64 foi eleito: Tancredo Neves. Apesar de indireta, sua escolha entusiasmou a maioria dos brasileiros, marcando o fim do regime militar e o início da redemocratização do País.

Com a morte de Tancredo logo após sua eleição, a presidência foi ocupada pelo vice, José Sarney, que, ironicamente, era um dos principais líderes da Arena, partido que apoiava o regime militar.

Apesar disso, o período conhecido como Nova República trouxe avanços importantes. Ainda em 1985, uma emenda constitucional restabeleceu eleições diretas para a presidência e para as prefeituras das cidades consideradas como áreas de segurança nacional pelo regime militar. A emenda também concedeu direito de voto aos maiores de 16 anos e, pela primeira vez na história republicana, os analfabetos também passaram a votar. Esse foi um dos grandes avanços das eleições.

**Voto digital** – Graças ao avanço tecnológico ocorrido nas últimas décadas, o registro do voto no Brasil passou a ocorrer por meio de urnas eletrônicas, um pioneirismo brasileiro. Apesar de ser usado desde o fim da década de 90, foi somente em maio 2003 que se tornou um Projeto de Lei do Senado, o PLS 172/03, por intermédio do Senador Eduardo Azeredo.

Com a consolidação do regime democrático brasileiro, o eleitorado passou a ter condição primária para o exercício da democracia, sendo considerado poder político que integra o sistema geral dos poderes do Estado.<sup>84</sup>

**A obrigatoriedade ou não do voto dentro da sociedade** – Se o voto for obrigatório, exige-se dos próprios eleitores a participação no processo sob alguma sanção, excluindo a omissão. Se houver não-obrigatoriedade, o pensamento que prevalece é o da liberdade individual, na qual os membros que vivem em conjunto respeitam e admitem o alheamento na participação política.<sup>85</sup>

84 NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais: uma introdução*. FGV, Rio de Janeiro. 2001.

85 RIBEIRO, Renato Janine. *Sobre o Voto Obrigatório*. Fundação Perseu Abramo. 2003.



Outro ponto é o da abrangência da eleição. Isto é, quem pode ou não votar e qual o número de eleitores. Há de se pensar que, para a escolha dos dirigentes de cada região, faz-se necessário certo grau de cultura ou um mínimo de renda, por exemplo. Isso, claro, varia de acordo com a vontade e com os costumes da região e, na verdade, está relacionado ao pensamento da valoração da própria representação, ou seja, cobra-se o cumprimento de uma exigência para que, por sua vez, os representantes sejam escolhidos à altura.<sup>86</sup>

Por outro lado, a população deve decidir sobre a extensão da capacidade do representante. E deve avaliar se este desliga-se do eleitor uma vez eleito, ou se, ao contrário, cumpre as promessas eleitorais e presta contas do exercício do mandato.

**Os graus e os turnos das eleições** – Quando se fala no grau da eleição, a referência diz respeito à votação direta ou indireta. No caso da votação direta, o eleitor aponta diretamente o representante que vai assumir o cargo. Na indireta, o eleitor aponta um mandatário ou delegado (primeiro grau) que escolherá o representante (segundo grau).

A grande maioria tem por preferência a escolha direta de seus representantes. No entanto, alguns pensam que, se a eleição for por meio indireto, a escolha será mais técnica, cabendo aos eleitores de primeiro grau escolher um colegiado mais qualificado.

A eleição, embora de um só grau, poder ser realizada em mais de um turno, deve ser repetida quando nenhum dos candidatos atingir determinada quantidade de votos. Não atingindo um mínimo exigido, a eleição será repetida até que se obtenha o resultado que eleja o candidato. É o caso, por exemplo da maioria absoluta dos votos válidos (50% + 1)<sup>87</sup>.

**O sufrágio universal e o restrito** – A eleição poder ser aproveitada para restringir o acesso à votação de pessoas ou grupos que, apesar de atingirem a idade mínima necessária para votar, não votam por não serem aptos, de acordo com as restrições impostas. Um exemplo clássico é a proibição do voto dos analfabetos, bem como o voto feminino. Ambas as restrições sempre vêm com o argumento de que há um desejo de uma representação qualificada, acima da média comunitária. É evidente que, na universalidade do voto, são feitas exclusões naturais, como a dos que não possuem idade necessária e os que não têm condições de exprimir sua vontade.

#### **Tipicidade de votos<sup>88</sup>**

- *Publicidade do voto* – como mencionado, varia de acordo com o que a sociedade achar mais justo. Se não houver problema relacionado à opinião do eleitor, o voto tenderá a ser aberto; caso contrário, se ele não estiver disposto a declarar abertamente sua opinião, será secreto.

86 NICOLAU, Jairo. *A Reforma da Representação Proporcional no Brasil*. Fundação Perseu Abramo. 2003.

87 PAIM, Antônio. *Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais no Brasil*. UnB. 1982.

88 PAIM, Antônio. *Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais no Brasil*. UnB. 1982.

- *Voto limitado* – a preocupação com a representatividade da minoria criou o voto limitado, no qual o eleitor vota num número menor que o de vagas a serem preenchidas. Sendo assim, se a predominância da maioria fosse realmente significativa, a minoria poderia ficar excluída.
- *Voto cumulativo* – é o sistema pelo qual o eleitor pode valorar o voto dado em função das vagas a preencher. Usualmente, o eleitor tem mais de um voto a distribuir em qualquer dos candidatos, podendo até votar num mesmo candidato mais de uma vez.
- *Voto plúrimo* – o eleitor vota numa lista em que os candidatos têm maior valor na ordem de colocação. A apuração se fará dos colocados em 1º lugar e sucessivamente, segundo a ordem de preferência.
- *Votos por pontos* – é o mesmo sistema que o plúrimo, entretanto atribui-se maior número de pontos ao 1º da lista, e números sucessivamente menores aos subseqüentes.
- *Voto diferenciado em relação ao eleitor* – também chamado de voto plural, é aquele que vale mais ou menos conforme os atributos do eleitor.
- *Voto diferenciado em relação ao candidato* – se trata da valoração em função das qualidades do candidato. Sendo o candidato portador de determinados títulos ou qualidades, o voto terá mais ou menos valor.
- *O duplo voto simultâneo* – o eleitor deposita duas cédulas distintas, uma pelo partido e outra pelos candidatos.
- *Voto transferível* – o eleitor vota em lista, significando que os votos excedentes, acima do quociente eleitoral, sejam transferidos para o 2º nome da lista.

Os dois sistemas de apuração mais comuns são o majoritário e o proporcional.

**O sistema majoritário** – baseia-se na premissa segundo a qual a opinião da sociedade deve ser expressa simplesmente pela maioria apurada. A maioria exigida pode ser simples ou absoluta. A maioria simples é a dos votos colhidos. Já a absoluta é a metade mais um dos eleitores inscritos.

A noção de maioria absoluta está relacionada à maior representatividade do eleito. Numa eleição presidencial, por exemplo, é possível que o candidato vença sem alcançar 30% dos votos.

**O sistema proporcional** – que teve como princípio buscar maior participação da minoria, pouco representada no sistema majoritário. Entre as diversas tentativas de achar a fórmula mais justa, adotou-se a fórmula do quociente eleitoral.

O quociente eleitoral é geralmente obtido por meio da divisão do número de votos pelo número de cadeiras a preencher, contando, para o representante, apenas os votos até o limite do quociente. Os votos excedentes irão para outros candidatos na ordem da lista.

## 2. O GOVERNO

**Conceito básico. Direção do poder executivo. Direção política geral do Estado. Formas de governo. Parlamentarismo. Presidencialismo. Outras formas. Organização. Concentração de poder.**

Conceitos abstratos tais como poder, autoridade e Estado materializam-se nas sociedades como instituições. Tais instituições formam estruturas específicas em cada país onde são estudadas. Por exemplo, é impossível dizer que existem repúblicas ou monarquias idênticas.

O objetivo desta seção é discutir as diversas formas de organização que as sociedades políticas podem assumir. Dado que as instituições variam de país para país, não é factível estudá-las uma a uma, determinando todas as suas especificidades e fórmulas. Opta-se, então, pela sua discussão a partir de suas características gerais, pelos traços comuns que podem ser encontrados nessa pluralidade de modelos. Por exemplo, Estados Unidos e Brasil são considerados países que se organizam segundo um molde federalista devido ao fato de possuírem duas ou mais esferas de governo, que atuam sobre uma mesma população localizada num mesmo território, num mesmo espaço de tempo. Apesar das enormes diferenças existentes entre esses dois países (principalmente no que se refere à divisão de competências entre os entes federativos), pode-se afirmar que eles possuem um traço geral comum que os define.

Dessa maneira, serão abordados modelos de organização a partir de suas características gerais. Tais discussões serão ilustradas com exemplos concretos de países que adotam uma ou outra forma.

A primeira preocupação é distinguir Estado e governo. Posteriormente, tratar-se-á dos tipos de governo, das suas formas de constituição e das suas principais finalidades (imposição de normas, tomada de decisões sobre assuntos públicos, manutenção da coesão interna, promoção da integração entre vários grupos sociais e defesa mediante ameaças externas). Serão debatidas as principais características do presidencialismo e do parlamentarismo, assim como seus mecanismos de funcionamento. Caracterizar-se-ão federalismo, Estados unitários e os regimes político dos tipos democrático e autoritário.

**O conceito de governo** – Na concepção de LEVI (1986), governo é

*“(...) O conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de determinada sociedade (...).”<sup>89</sup>*

89 LEVI, Lúcio. *Governo*. In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília, UnB, 1986. 2 ed. p. 553-555. Os conceitos que se seguem são baseados em grande parte no *Dicionário de Política* já citado..

Existe, porém, outra perspectiva que predomina em Ciência Política, segundo a qual o conceito de GOVERNO está relacionado com o conjunto de órgãos e instituições aos quais cabe o exercício do poder político.

Em nosso dia-a-dia, porém, e no Brasil, em particular, costumamos nos referir ao governo como sinônimo das pessoas e das estruturas que fazem funcionar o Poder Executivo.

Já nos países de língua inglesa, no entanto, como a Inglaterra e os Estados Unidos, a palavra *Government* tem um significado mais amplo: é o sistema formado pelos chamados três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), incluindo as regras que orientam as funções de cada um e o relacionamento entre eles – algo que em língua portuguesa é mais apropriadamente denominado “regime político”, como será visto ao final do capítulo.

Por sua vez, os ingleses chamam seu Executivo de *cabinet* (o gabinete formado pelo primeiro-ministro e os demais ministros), e os norte-americanos de *administration* (integrada pelo presidente e pelos secretários responsáveis pelos departamentos, equivalentes aos nossos ministérios).

Ao longo da história, os poderes de governo concentrados em cidades-Estado, monarquias e impérios, bem como nos Estados nacionais modernos e contemporâneos, tiveram como suas principais razões de ser as tarefas ligadas à segurança interna e à defesa contra inimigos externos.

**Formas de governo** – Agora, será preciso recuar novamente no tempo, a fim de debater um aspecto central da teoria política que conserva seu interesse e sua importância desde a antiga Grécia até os nossos dias.

Filósofos como os já mencionados PLATÃO e ARISTÓTELES, além de historiadores como HERÓDOTO (484 aC/420 aC), na tentativa de compreender a variedade dos esquemas de poder político no mundo mediterrâneo daquela época, elaboram uma classificação genérica, desde então bem conhecida: o governo poderia ter *um* único titular (Monarquia), *poucos* titulares (Aristocracia) ou *muitos* titulares (Democracia).

Estas as formas de governo consideradas *saudáveis*, isto é, não corrompidas pelo desejo dos governantes de se servirem dos governados, ao invés de servirem a eles.

As formas *patológicas*, ou doenças de governo, por sua vez eram: a TIRANIA (governo de *um*), a OLIGARQUIA (governo de *poucos*) e a ANARQUIA (governo de *muitos*).

Essa classificação resiste bravamente ao tempo, sendo revisitada por praticamente todos os autores posteriores, tais como os já referidos MAQUIAVEL, HOBBS, LOCKE, bem assim o original pensador de Genebra (Suíça), Jean-Jacques ROSSEAU (1712/1778), autor, entre outras, da importante obra *O Contrato Social*, de grande influência entre os líderes mais radicais da Revolução Francesa. Uma inovação marcante na teoria clássica

das formas de governo é introduzida pelo filósofo alemão Immanuel KANT (1724/1804). Ele simplifica o esquema tripartite de governo de um/poucos/muitos, adotando uma classificação binária DESPOTISMO/REPÚBLICA.

Para KANT, o governo será republicano, independentemente de quantos governem, se os poderes estiverem divididos entre legislativo, executivo e judiciário, e permitirem uma representação adequada dos interesses legítimos da sociedade, o que se traduzirá em governo limitado pelas leis e pelos costumes, garantias dos direitos dos cidadãos.

O despotismo, segundo KANT, não conhece nenhum desses limites, e o soberano oprime os súditos governando conforme seus próprios caprichos.

KANT chega, assim, à conclusão de que não importa a forma externa do governo (monarquia, aristocracia ou democracia) e sim se ele está estruturado e funciona de modo republicano ou despótico.

Para dar razão ao grande filósofo basta observar a próspera e sólida cultura política de liberdade alcançada por monarquias contemporâneas como as da Dinamarca, Holanda, Noruega e Suécia, mais republicanas (no sentido de KANT) do que outras repúblicas do mundo.

Na atualidade política mundial, porém, quando se discutem formas de governo, as atenções se voltam para dois modelos básicos: O PARLAMENTARISTA E O PRESIDENCIALISTA.

**Parlamentarismo** – O *parlamentarismo* se origina da experiência histórica inglesa, tendo-se espalhado pela maioria dos países da Europa, além de ex-colônias inglesas como a Austrália, o Canadá e a Nova Zelândia. Nesse sistema, não existe formalmente uma distinção clara entre os poderes legislativo e executivo, pois este último nasce do próprio Parlamento: o governo é controlado pelo partido ou aliança de partidos que consegue a maioria dos votos populares nas eleições legislativas. O *chefe de governo* é o líder dessa maioria parlamentar, e seu gabinete de ministros é formado por membros do Parlamento, também pertencentes à maioria. O *chefe de Estado*, limitado a funções cerimoniais, símbolo vivo da unidade nacional: um monarca hereditário (rei, rainha) ou presidente da república eleito indiretamente pelo Parlamento. O parlamentarismo ganhou força na Europa do pós-guerra (I Guerra Mundial) onde se buscou a racionalização do poder através do constitucionalismo. Os países europeus adotaram constituições que introduziram o parlamentarismo.

**Principais características** – Conforme mencionado acima, a principal característica do parlamentarismo em relação ao presidencialismo é a distinção entre *chefe de Estado* e *chefe de Governo*. O *chefe de Estado*, seja ele monarca ou Presidente da República, não participa das decisões políticas, exceto o convite para a formação de um governo. O Presidente (ou Monarca) exerce, portanto, a função de representação do Estado.

O *chefe de Estado* coloca-se acima das disputas políticas e exerce fundamental papel quando é necessário indicar um novo Primeiro-Ministro, indicação que será submetida à aprovação do Parlamento.

O *Chefe de Governo*, por sua vez, é figura política central do parlamentarismo. Ele é indicado pelo *Chefe de Estado* para compor o governo e seu nome tem que ser aprovado pelo Parlamento. Muitos consideram o *Chefe de Governo* um delegado do Parlamento, mas, na verdade, ele possui poderes que vão além dos que possuem cada um dos parlamentares.

**Chefia de governo com responsabilidade política** – O *chefe de Governo* não tem mandato com tempo determinado, pode permanecer no cargo por alguns dias ou por muitos anos.

Dois são os motivos que podem determinar a demissão do Primeiro-Ministro e de seu gabinete (queda do governo, segundo jargão político): perda da maioria parlamentar ou voto de desconfiança.

Num sistema pluripartidário, depois de eleições, é necessário verificar se a coligação partidária permanece ou foi desfeita, se pode ainda tornar-se minoritária em virtude de desentendimentos. Em ambos os casos de perda da maioria parlamentar, o chefe de Governo deve demitir-se, pois perdeu sua base de sustentação política.

Outro motivo determinante da demissão do Primeiro-Ministro é a aprovação, pelo Parlamento, de voto de desconfiança. Um parlamentar, desaprovando a política do P. M., propõe voto de desconfiança, o que significa que o Chefe de Governo está desrespeitando a vontade da maioria do povo que os parlamentares representam.

Hipótese que raramente ocorre: o Primeiro-Ministro considera que o voto de desconfiança é produto de um desentendimento ocasional ou secundário e não se considera obrigado a se demitir. Nessa hipótese, são feitas novas votações, e a maioria é quem decide.

No sistema bipartidário, a perda da maioria nas eleições implica, automaticamente, a perda da chefia de governo.

**A possibilidade de dissolução do Parlamento** – Essa é uma das características do sistema inglês. Dissolve-se o Parlamento considerando todos os mandatos extintos antes do prazo normal. Em geral, ela ocorre quando o Primeiro-Ministro recebe um voto de desconfiança, mas entende que quem está em desacordo com a vontade popular é o próprio Parlamento, então pede ao Chefe de Estado que declare extintos os mandatos e, no mesmo, ato convoque eleições gerais.

Realizadas as eleições, será seu resultado que determinará se o Primeiro-Ministro continua ou não no cargo. Continuará no caso de obter maioria, e se demitirá caso não a obtenha (se contar com a minoria dos votos dos novos parlamentares eleitos). Pode ocorrer ainda a dissolução do Parlamento quando o Primeiro-Ministro percebe que

conta com a minoria dos votos e acredita que chamar novas eleições gerais será uma forma de ampliar a base de sustentação política.

Essas são as diretrizes fundamentais do parlamentarismo. Em torno delas surgiram vários outros sistemas que, no entanto, guardam suas características fundamentais.

No parlamentarismo, as funções legislativas são exercidas por uma casa em sua plenitude: Câmara dos Comuns (Reino Unido) Assembléia Nacional (França) etc.

**Variações introduzidas no parlamentarismo** – Alguns sistemas admitem que o chefe de Estado exerça também algumas funções políticas. A esta forma chama-se dualista, e à outra, monista.

**Regime de gabinete** – sistema monista em que o executivo é representante da maioria do Parlamento – forma que corresponde ao parlamentarismo num sistema bipartidário.

**Regime de Assembléia** – o executivo é uma espécie de delegado do Parlamento, atuando em comum acordo com ele. Essa forma é típica do parlamentarismo num sistema pluripartidário.

**Presidencialismo** – O *presidencialismo* contemporâneo inspira-se no modelo político dos Estados Unidos e é copiado, com graus variados de fidelidade, pelos países da América Latina, entre os quais o Brasil. Nesse sistema, o poder é claramente dividido entre Legislativo, Executivo e Judiciário, e o presidente da República, titular do Executivo, eleito pelo voto popular, concentra as funções de *chefe de Estado e de governo*. Os votos para presidente legitimam uma representação dos interesses mais gerais da nação, enquanto os votos para o Legislativo legitimam os interesses setoriais dos diferentes grupos e segmentos da sociedade (Câmara dos Deputados) ou os interesses dos estados da Federação (Senado Federal).

As características principais do presidencialismo são:

- **A tripartição de poderes:** legislativo, executivo e judiciário (Congresso Nacional, Presidente da República, Supremo Tribunal Federal). No Brasil temos um sistema legislativo bicameral: Câmara dos Deputados e Senado. Há países em que o sistema é unicameral.
- **A chefia do executivo é unipessoal** – o presidente é chefe de governo e chefe de Estado. O presidente da república é escolhido pelo povo (diretamente ou indiretamente – EUA), e por prazo determinado (mandato fixo).

Outras características do sistema presidencialista são:

- O presidente é eleito para representar toda a população (e não a maioria), pois, uma vez eleito, o presidente não precisa mais representar a maioria, já que o seu mandato é fixo;

- O presidente pode ser eleito em um grau (diretamente, como no Brasil e na França) ou em dois graus (por um colégio eleitoral, representando os estados de uma federação, como nos EUA);
- O governo é limitado por especificações da constituição (mecanismo de pesos e contrapesos);
- Há uma temporariedade dos mandatos;
- O mandato é fixo (tem duração limitada, em geral pode haver apenas uma reeleição);
- O presidente é o único responsável pela direção do governo;
- Há um acúmulo de funções: o presidente é ao mesmo tempo chefe de Estado e chefe de governo. O presidente também representa o país (no exterior); e
- O presidente continua sendo o líder de um partido, um conjunto de idéias e interesses, domesticamente.

**A questão política** – Um dos temas mais importantes dos regimes presidencialistas é a questão política. O presidente é responsável legalmente por atos cometidos no seu governo (princípio da responsabilidade). Em caso de quebra da lei ele pode ser processado por crime de responsabilidade. No entanto, o presidente não é responsável politicamente por seu governo, ou seja, pelas promessas que ele fez em campanha. Caso o presidente deixe de representar a maioria da população, continuará governando, o que não ocorreria num sistema parlamentar. O presidente não pode ser destituído por falta de direcionamento político ou por quebra de promessas e compromissos políticos.

**O presidente da república e o poder de veto** – Para que o presidente da república não se transformasse em mero executor de leis, instaurando-se uma “ditadura” do legislativo, e para que as medidas possam ser tomadas de forma rápida e eficaz, atribuiu-se ao presidente o poder de veto.

O presidente pode rejeitar leis elaboradas pelo poder legislativo. O executivo pode enviar matérias legais ao legislativo. Assim, o presidente interfere no processo legislativo através do veto. O presidente pode vetar algum projeto de lei aprovado pelo legislativo; entretanto, o legislativo pode rejeitar o veto presidencial numa votação por dois terços de maioria no congresso.

O veto é um ato de cooperação entre os poderes. A votação do orçamento, por exemplo, exige cooperação entre o presidente e o parlamento. A falta de cooperação pode gerar crise política entre os dois poderes.

O presidente não tem responsabilidade política efetiva, tendo em vista que seu mandato é por tempo determinado, somente em ocasiões excepcionais ele poderá perdê-lo, como é o caso do *impeachment*, que é uma figura penal, pois só permite o afastamento em caso de crime.

**Vantagens e desvantagens** – As principais vantagens do sistema presidencialista são:

- O mandato presidencial é fixo. Esse fato impede uma permanência demasiadamente longa no poder;



- Em geral, há direito à reeleição. Isso permite que bons presidentes sejam reeleitos; e
- O presidencialismo procura equilibrar o poder do legislativo via veto, impedindo uma ação indevida do parlamento.

As principais desvantagens do Sistema Presidencialista são:

- O sistema presidencialista não facilita a resolução de disputas. Uma disputa política pode gerar uma crise institucional;
- O mandato presidencial pode ser muito longo, como no caso da França (sete anos) e México (seis anos); e
- Não há como remover um presidente impopular ou mau administrador. É preciso aguardar o final de seu mandato.

Por outro lado, as vantagens do parlamentarismo são:

- Nele se resolvem mais facilmente as crises;
- O primeiro-ministro, quando competente, pode permanecer à frente do governo; e
- O sistema estimula a responsabilidade do parlamento.

As desvantagens do parlamentarismo seriam:

- Dependendo do sistema eleitoral, pode levar a uma desestruturação do sistema político e dos partidos políticos;
- Pode levar à irresponsabilidade política; e
- Permite o surgimento de partidos extremistas.

### **Outras considerações sobre presidencialismo e parlamentarismo:**

Como vimos anteriormente, ambos os sistemas têm vantagens e desvantagens. Em termos de equilíbrio, o sistema presidencialista se contrapõe melhor ao legislativo. Portanto, ele pode ser considerado superior em termos de divisão do poder.

Do ponto de vista do funcionamento do sistema político, para serem evitadas crises institucionais, o sistema parlamentar é superior ao presidencialismo.

No entanto, do ponto de vista da legitimidade, os cidadãos normalmente acham o presidencialismo mais transparente, pois a votação para presidente tende a ser direta. Nesse sentido, o presidencialismo é mais representativo da vontade da população. No entanto, o parlamentarismo é mais representativo da opinião pública do que o presidencialismo, e também mais acessível ao eleitor comum que o presidencialismo (o presidente é uma figura distante e inacessível no presidencialismo). Nesse sentido, o parlamentarismo tende a ser mais efetivo e justo.

Antes de concluir esta seção, é preciso lembrar que países como França e Portugal (este, inspirado no modelo francês) ostentam um sistema híbrido: *semipresidencialista*

ou *semiparlamentarista*, dependendo do ângulo de visão do observador. Tanto o presidente da república, chefe de Estado, quanto o primeiro-ministro, chefe do governo, extraem sua legitimidade do voto popular.

Isso, por vezes, provoca um choque de legitimidade, principalmente quando o presidente, de um lado, e o primeiro-ministro com seu gabinete, de outro lado, são de partidos diferentes e, por isso, vêem-se forçados a uma “coabitação” (termo do vocabulário político francês) incômoda.

### 3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

#### **Modelos. Pessoal. Organização administrativa. Função política e função administrativa.**

Para governar é preciso ter, como apoio, uma organização que assegure o cumprimento das decisões políticas. Os Estados modernos, assim, desenvolveram estruturas encarregadas de “administrar” o poder político e evoluíram para sistemas administrativos próximos ao modelo ideal de burocracia pública concebido por WEBER.<sup>90</sup> Para ele, entre os tipos de dominação legal próprios das sociedades capitalistas modernas, o mais racional se baseava na idéia de que o Estado deve reger-se por um ordenamento jurídico que contemple normas de atuação abstratas e que estabeleçam direitos e deveres de maneira impessoal. Tudo isso dentro de um princípio de hierarquia administrativa e com uma atuação burocrática feita por escrito e em forma de expediente, tendo por objetivo garantir a sua sujeição ao direito vigente. A finalidade última é assegurar a não-arbitrariedade e a neutralidade do processo, em defesa do cidadão. Mesmo seguindo tais princípios, cada Estado acabou por gerar um modelo de burocracia pública específica, de acordo com a sua realidade histórica.

**Os modelos** – Dois fatores predominam quando se trata de analisar as causas da aparição de um aparato administrativo estatal: a) – a necessidade de centralizar a dominação, e b) – a exigência de realizar certas tarefas.<sup>91</sup>

Na Europa, a defesa do território a partir da criação de exércitos profissionais permanentes e a arrecadação de impostos para sustentar financeiramente o Estado – deram origem às primeiras administrações institucionalmente diferenciadas. Surgiram, assim, a administração tributária e a administração militar. Ainda no século XVI, a França iniciou a criação progressiva de uma administração fortemente hierarquizada, centralista e de caráter profissional, chegando a fazer uma divisão administrativa do território em departamentos, circunscrições e municípios. A partir das reformas de Napoleão, desenhou-se na França um modelo continental de administração pública onde se compatibilizava uma intensa centralização administrativa com um alto grau de descentralização política. Na Inglaterra e nos EUA se construiu o segundo modelo de administração pública com características mais flexíveis e diferenciadas entre si.

90 M. Weber, *Economia y sociedad*, v. I, Fondo de Cultura Economica, México, 1944, p. 225 ss., conf. Ana Sanz in *La Administración Pública*, Tecnos, Madri, 2004, p.444

91 R. Mayntz, *Sociologia de la Administración Pública*, Alianza Universidad, Madri, 1985, p. 26 ss., conf. Ana Sanz, ob. cit., p. 445

No modelo inglês original, por exemplo, havia uma administração descentralizada, residual e desprofissionalizada. As mesmas funções eram realizadas em nível local por aristocratas, de modo voluntário e não remunerado. Com a democratização do seu sistema parlamentar, começa a ser criada uma das mais “profissionalizadas, elitistas e fechadas burocracias do mundo, ao mesmo tempo em que se inicia o desenvolvimento de uma moderna administração central”.<sup>92</sup> O modelo americano, embora tenha herdado alguns traços da administração inglesa, desenvolveu suas próprias especificidades, sobretudo em razão de sua estrutura territorial federal (que resulta numa fragmentação administrativa maior) e no seu regime de governo presidencialista (no qual as funções de governo e administração estão intimamente ligadas). Também ali se acentua a idéia de que a hierarquia na organização se estrutura a partir de sua capacidade de controle financeiro e não meramente administrativo.

Nas últimas décadas, verificaram-se, em todo o mundo, processos de reforma administrativa com o objetivo de corrigir as disfunções e patologias de uma administração excessivamente rígida e alheia, especialmente no que concerne às novas demandas sociais.<sup>93</sup>

**O pessoal** – Os servidores públicos têm, de forma geral, um tipo de relação de emprego diferente da do âmbito privado. A regulação especial está contida no chamado estatuto da função pública, daí a denominação de “estatutário”. Por trabalharem para o Estado, sua atuação deve reger-se por princípios de atuação pública, baseada no interesse geral. A idéia de WEBER para um servidor “neutro” tinha por motivação o fato de que burocratas e políticos pertencem a esferas separadas, com responsabilidades de natureza distinta. Se os servidores deviam obedecer com eficiência às ordens dos políticos, únicos legitimados a tomar decisões públicas, por sua vez esses mesmos servidores, por assegurarem a continuidade e o funcionamento mecânico do Estado, deveriam ser protegidos das possíveis oscilações políticas do governo, por intermédio da manutenção do seu posto de trabalho de forma vitalícia. Em todas as administrações, sempre existiu uma diferença entre o pessoal administrativo de caráter técnico e especializado, e aqueles de direção pública pertencentes aos altos níveis da administração. Os primeiros sempre tiveram uma situação mais permanente e alheia às mudanças políticas.

Como as administrações públicas só existem em função da atividade política, administração e política são cada vez áreas mais intimamente vinculadas. Há hoje um reconhecimento no sentido de que a administração se converteu num componente integral da estrutura de decisão do aparato governamental.<sup>94</sup>

**A organização** – O bom cumprimento das decisões, bem como um esperado desenvolvimento das políticas públicas em áreas tão distintas quanto complexas, como educação, saúde, segurança, seguridade social, urbanização etc., requer

92 Conf. Ana Sanz, ob. cit., p. 446

93 \_\_\_\_\_, Ob. cit., p. 447

94 SANZ, Ana, ob. cit., p. 450

uma administração que conte com um desenho organizativo adequado. Assim, as administrações públicas devem estar normativamente abertas à realidade político-social, uma vez que têm de cumprir metas e objetivos políticos sob o enfoque do *interesse público*. Pelo fato de, nas administrações contemporâneas, existirem atividades acentuadamente heterogêneas, é inevitável, e até mesmo necessário, que dentro de uma mesma administração convivam modelos organizativos diferentes. Mas não se pode perder de vista as noções de eficácia – adequação dos meios aos fins –, e de eficiência – conseguir os objetivos com os mínimos custos, que são conceitos hoje muito exigidos por parte da administração pública.

Porém, a excessiva burocratização gerou uma série de patologias nesse setor, prejudicando os graus de eficácia e eficiência já conseguidos. De qualquer forma, além dos princípios tradicionais de *legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade* – constitucionalmente firmados – exige-se também, da administração, o cumprimento do preceito de eficiência, sem perder de vista que 1) a administração deve estar a serviço dos cidadãos, considerados como usuários; e 2) a relação custo-benefício das práticas administrativas deve ser desenvolvida em nossa cultura.

**Política e administração** – Vimos que política e administração estão intimamente ligadas. No entanto, deve-se estabelecer uma diferença entre ambas, o que não significa separá-las, já que uma não pode subsistir sem a outra. Recorramos, para tanto, à lição de um dos clássicos sobre o assunto:<sup>95</sup> 1) a *política* caracteriza-se por ser um domínio de relativa indeterminação no qual cabem as opções fundamentais para orientação dos destinos da coletividade; enquanto 2) *na administração* também existem muitas oportunidades de optar, mas já num domínio determinado, condicionado pelas grandes decisões políticas traçadas nas leis ou por outros meios válidos. Assim, as opções primárias ou fundamentais pertencem à *política*; as secundárias (ou derivadas) são atinentes à *administração*. Das opções fundamentais depende o caráter liberal, intervencionista ou socialista de um Estado; e a sua realização é, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de uma política e o exercício da administração.

Dessa forma, estando a função política separada da função administrativa, o ponto de encontro entre ambas se faz com a lei, que é a “intermediária necessária” entre ambas as funções. A função administrativa não se confunde com a função política, cabendo a esta a ponderação e a escolha quanto às principais resoluções de conflitos de interesses, traduzidas em leis. À função administrativa compete apenas escolhas de segundo grau, subordinadas à legalidade vigente.<sup>96</sup> Tanto os atos de persecução dos interesses essenciais da coletividade, quanto a realização das escolhas envolvendo interesses também essenciais do Estado, integram a função política. Já a função administrativa inclui os atos que executam – mediadamente, as opções políticas, e imediatamente os atos legislativos, verificando-se, dessa forma, os princípios norteadores dessa função, a saber: os princípios da subordinação política e da legalidade.<sup>97</sup>

95 CAETANO, Marcelo. *Manual de Direito Administrativo*, v. I. Almedina, Coimbra, 2001, 10 ed., p. 8-10.

96 SOUSA, Marcelo Rebelo de, *in Lições de Direito Administrativo*, LEX, Lisboa, 1999, p. 109, v. I.

97 \_\_\_\_\_, *ob.cit.*, p. 10-13.

De fato, a lei não é apenas um limite à atuação da Administração, mas também o fundamento da ação administrativa, isto é, vigora a norma de que a Administração só pode fazer aquilo que a lei lhe permitir que faça.

**Alguns conceitos básicos** – O Estado, assim, para dar consecução aos seus fins, desdobra-se em três funções básicas: a função *política*, a função *administrativa* e a função *jurisdicional* – classificação que, em geral, é feita pela maior parte dos autores. Cuidaremos aqui somente das duas primeiras, em face dos objetivos de nosso trabalho. Miranda<sup>98</sup>, por exemplo, classifica a *função política* em *legislativa* e *governativa*, distinguindo-lhe os critérios materiais, formais, e orgânicos<sup>99</sup>. Sob os critérios materiais verificam-se: a) definição primária e global do interesse público; b) interpretação dos fins do Estado e c) escolha dos meios adequados para os atingir em cada conjuntura. No tocante aos critérios formais, admite-se liberdade ou discricionariedade máxima, o que não significa não subordinação a normas jurídicas, nomeadamente as da Constituição. Na perspectiva dos critérios orgânicos, os órgãos políticos ou governativos atuam em conexão direta com a forma e o sistema de governo, inexistindo entre eles hierarquia, mas somente relações de responsabilidade política.<sup>100</sup> A *função administrativa* recebeu desse autor o mesmo tratamento metodológico anterior, verificando-se, assim, sob os critérios materiais, a) satisfação constante e quotidiana das necessidades coletivas, e b) prestação de bens e serviços. Os critérios formais caracterizam a *iniciativa* (indo ao encontro das necessidades), e a *parcialidade* (na persecução do interesse público), o que não impede a imparcialidade no tratamento dos particulares. E os critérios orgânicos indicam a existência de dependência funcional a ordens e instruções e a recurso hierárquico, além de coordenação e subordinação.

**Distinções sob o aspecto material e formal** – No Brasil alguns autores<sup>101</sup> distinguem o 1) aspecto *objetivo* ou *material* da Administração Pública do seu 2) aspecto *subjetivo* ou *formal*. Assim, o primeiro aspecto, em sentido amplo, abrange a função política (que traça as diretrizes governamentais) e a função administrativa que as executa. Em sentido estrito, distingue-se de Governo, que abrange as três funções estatais, enquanto nesse aspecto mais específico a Administração trata tão-somente de uma delas, ou seja, a própria função administrativa, esteja ela sendo exercida em qualquer dos Poderes

98 MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado...*, p. 344-345

99 MIRANDA destaca que a conceituação *ex professo* das funções acompanha o desenvolvimento das teorias gerais do Estado e do Direito Público. No entanto, de forma explícita ou implícita, o problema vem de há muito, conexo (como, de resto, continua a estar) com os problemas das características, dos fins e dos poderes do Estado. A este respeito recorda as teorias das partes ou das faculdades da soberania – de Aristóteles a BODIN, a GRÓCIO e a PUFFENDORF – e, sobretudo, as teorias ou doutrinas de separação dos poderes de LOCKE e MONTESQUIEU. E acrescenta: designadamente, os três poderes referidos por MONTESQUIEU – legislativo, executivo e jurisdicional – correspondem a funções; e também a distinção, em cada poder, de uma *faculté de statuer* e de uma *faculté d'empêcher* prefigura algumas das análises mais recentes sobre a função de fiscalização ou controle. Alude, contudo, que em seu trabalho, quanto às funções do Estado, iria referir-se somente a algumas classificações doutrinárias dos últimos cem anos, a exemplo das de JELLINEK, DUGUIT, HANS Kelsen, GEORGES BURDEAU, KARL LOEWENSTEIN, M.J.C. VILE E MARCELLO CAETANO. (MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Coimbra, 2002, p. 340).

100 Conf. Miranda, ob. cit., p. 344-345

101 Entre eles, LUÍS HENRIQUE MARTINS DOS ANJOS e WALTER JONE DOS ANJOS *Manual de D. Administrativo*, Livraria do Advogado, p. 49, 2001 DI PIETRO M. Sylvia Z., *Dir. Adm.*, 1994, p. 49 a 56; e CARVALHO FILHO, *Man. de Dir. Adm.*, 199, p. 6 e 7

instituídos. No tocante ao segundo aspecto, estão compreendidos tanto os órgãos governamentais (aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir), como os órgãos administrativos (subordinados, dependentes), aos quais incumbe executar. Por sua vez, o sentido estrito de Administração compreende apenas as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa.

**Poder Executivo e administração** – BASTOS<sup>102</sup> entende que a atividade política continua a ser a razão essencial do Estado, que existe para resolver os problemas da coletividade por critérios políticos. Dessa forma, é no Poder Executivo que vão alojar-se por excelência os órgãos administrativos, mas, como é óbvio, embora predominantemente sediada no Poder Executivo, a Administração Pública não se confunde com este. Os seus órgãos de cúpula são de natureza política; conseqüentemente, não integram a Administração Pública<sup>103</sup>. O Poder Executivo tem, na expressão por ele utilizada, uma “faceta de frente”: de um lado, submetido à lei e a praticar atos de execução e, de outra parte, a imprimir através do chefe desse poder, do seu secretariado, diretrizes e comando à movimentação política do Estado. É, assim, conforme leciona, um “Poder polimórfico”, tendo por cabeça “o agente mais predestinado a exercer as funções de comando político do país, mas que, por outro lado, comanda uma máquina burocrática que deve submeter-se a normas tanto legais, como ditadas pelo próprio Executivo, que disciplinam com grande minúcia o seu comportamento”.

**Atividade política e atividade administrativa** – Um dos fundamentos dessa dicotomia entre política e administração, segundo MEDAUAR<sup>104</sup>, está associado “à tradicional fórmula democrática de confiar o poder político a representantes eleitos; separa-se, então, a atividade de pessoas com caráter representativo, investidas no cargo por escolha do corpo eleitoral, e a atividade de pessoas não eleitas (monarca, funcionários de carreira). Essa idéia, por sua vez, teria a ver com a preocupação de manter razoável continuidade na atividade estatal nos períodos de crise ou transição política”. A par de uma Administração “executora e neutra” há uma Administração que possui “ampla margem de discricionariedade” e que, mesmo subordinada e dependente da atividade política, a Administração, em cerca de meio século adquiriu grande peso entre as instituições estatais a ponto de surgir a denominação *Estado Administrativo*. A influência dos servidores públicos de carreira e de outras categorias, não originadas de eleição, passou a ser notória, sendo unânime a inclusão da burocracia entre os centros efetivos de poder político, ao agir de dentro da organização estatal.<sup>105</sup>

**Governo e administração** – MEIRELLES<sup>106</sup> também faz uma didática e bem apropriada distinção entre Governo e Administração Pública, naquele incluindo o sentido *formal* (conjunto de poderes e órgãos constitucionais); o sentido *material* (complexo de

102 BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 57- 65

103 A qual diz ser exercida pelos três poderes, consoante o Capítulo VII no Título III, da Constituição de 1988, denominado “Da Organização do Estado”, especificamente voltado à disciplina da Administração Pública - conforme art. 84, II da CF.

104 MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 134

105 \_\_\_\_\_, ob. cit., p. 135-136

106 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 27 ed., 2002, atualizado por EURICO ANDRADE AZEVEDO, DÉLCIO BALESTERO ALEIXO e JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO, p. 63

funções estatais básicas); e o sentido *operacional* (a condução política dos negócios públicos). Ele afirma que o Governo ora se identifica com os poderes e órgãos supremos do Estado, ora se apresenta nas funções originárias desses poderes e órgãos como manifestação da soberania. Mas a sua constante está na *expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente*. O Governo atua mediante atos de soberania ou, pelo menos, de autonomia política na condução dos negócios públicos. A Administração também possui um sentido *formal* (conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; um sentido *material* (conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral); uma acepção *operacional* (desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade). Portanto, em conclusão, MEIRELLES afirma que a Administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos. O Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução; a Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo. A Administração *tem* poder de decisão somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, só podendo opinar e decidir acerca de assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidades administrativas, *sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria*.

Em que pese o enorme esforço da doutrina, conforme visto, há dificuldade para uma nítida distinção entre as funções governamentais e as funções administrativas, embora em alguns casos ganhe visibilidade a função governamental, a exemplo da adoção de uma política econômica e as posições internacionais assumidas pelos Estados nacionais. Saliente-se, ademais, no panorama atual, a crescente autonomia da administração, o que levou o pensador americano TOFFLER<sup>107</sup> a qualificá-la de “Partido Invisível da burocracia”.

107 Diz ALVIN TOFFLER: “Burocratas, e não autoridades eleitas democraticamente, dirigem essencialmente todos os governos numa base diária, e tomam a esmagadora maioria das decisões publicamente creditadas a presidentes e primeiros-ministros. ‘Todos os políticos japoneses (...)’, escreve Yoshi Tsurumi, diretor da Pacific Basin Center Foundation, ‘tornaram-se totalmente dependentes dos burocratas centrais para projetar e aprovar leis. Eles montam peças de cabúqui de ‘debates’ sobre leis, segundo os cenários criados pelos burocratas de elite de cada ministério’. Descrições similares aplicam-se, com variados graus de força, aos serviços públicos da França, da Inglaterra, da Alemanha Ocidental e dos outros países rotineiramente descritos como democracias. Líderes políticos lamentam, regularmente, a dificuldade que enfrentam para fazer com que suas burocracias realizem seus desejos. O fato é que, não importa quantos partidos concorram uns com os outros nas eleições, e não importa quem recebe a maioria dos votos, um único partido vence sempre. É o Partido Invisível da burocracia”. – TOFFLER, Alvin. *Powershift – As mudanças do poder. Um perfil da sociedade do século XXI pela análise das transformações do poder*. Rio de Janeiro: Record, 2 ed., trad. de Luiz Carlos do Nascimento Silva, 1990, p. 278-279

## 4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS

**Origem. O que são políticas públicas. O público e o privado. A eficácia governamental. Os problemas públicos. Formulação de alternativas. A tomada de decisões. A implementação. A função da burocracia. A avaliação. Finalização e sucessão de políticas públicas.**

O Estado desempenha, por meio de seus órgãos com funções especializadas, uma complexa atividade voltada para o bem comum, sob o impulso de políticas públicas<sup>108</sup> especialmente planejadas as quais, por sua vez, são implementadas conforme o enfoque de determinada ideologia e mediante a escolha feita pelo poder político dominante. Daí muitos entenderem, como MIRANDA<sup>109</sup>, que as funções do Estado têm dois sentidos: como *fim* e como *atividade*. Sob o primeiro aspecto, a função estatal não tem apenas que ver com o Estado tido como poder, pois para a consecução de suas funções além dos órgãos constitucionais toda a sociedade dela pode participar. Sob o enfoque da *atividade*, a função não é outra coisa que a manifestação específica do poder político. Desdobra-se, então, a função estatal, em ambos os sentidos, como tarefa e como atividade. Numa e noutra acepção manifesta-se um elemento finalístico.<sup>110</sup>

Ricardo Wahrendorff CALDAS entende que toda política pública envolve, necessariamente, quatro fases ou etapas.

Na primeira fase dá-se a formação da agenda, momento no qual os que dispõem de poder de decisão selecionam quais os temas – ou problemas – que serão discutidos dentro do aparelho do Estado. Transformam-se as demandas da sociedade numa agenda pública de ação. Essa é a fase das prioridades ou da seleção das prioridades.

A formulação de políticas corresponde ao segundo estágio das políticas públicas. Nessa fase, são estudadas as possíveis soluções para os problemas apontados na fase anterior. As políticas apresentadas são, portanto, alternativas de ação. Cada problema apresenta a possibilidade de ser resolvido de diferentes formas. Nessa fase, as alternativas são conhecidas e analisadas.

A terceira etapa corresponde ao processo de tomada de decisão. Nessa fase, as pessoas que decidem recorrem aos diferentes instrumentos e recursos que possuem para a tomada de decisões. Há diferentes modelos de processos de tomada de decisão

108 Conf. PASQUINO, Gianfranco. *Curso de Ciência Política*. Cascais: Principia, 2002, trad. de Ana Sasseti da Mota, p. 272-276 - a conturbada expansão do papel, das competências e das funções do Executivo fez com que LOWI (1964) apresentasse uma proposta de classificação, interpretação e explicação de políticas públicas, caracterizadas antes de mais nada por referência ao seu objecto: distributivas, reguladoras, redistributivas e constitutivas. No Brasil, em interessante trabalho, BUCCI escreve: As políticas públicas são instrumentos de ação dos governos - o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by law*. A função de governar - o uso de poder coativo do Estado a serviço da coesão social – é o núcleo da idéia de política pública, redireccionando o eixo de organização do governo da lei para as políticas (...) E é por isso que se entende que o aspecto funcional inovador de qualquer modelo de estruturação do poder político caberá justamente às políticas públicas". - BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 252

109 MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Coimbra: Coimbra, 2002, p. 335-339; e do mesmo autor: *Funções, Órgãos e Actos do Estado*. Lisboa: Petrony, 1990, p. 3-23

110 \_\_\_\_\_, ob. cit., p.337



de acordo com o formato adotado e a utilização de recursos. Assim, por exemplo, quando se recorre a estudos, análise de mercado e a toda informação disponível, analisando as conseqüências de cada possível solução, diz-se que o processo de tomada de decisão é racional. Por outro lado, quando as decisões são tomadas baseadas principalmente na intuição do decisor, diz-se que o processo é extrarracional. Quando as decisões são uma mera adaptação ou continuidade de medidas tomadas anteriormente, diz-se que o processo é incremental.

A quarta e última fase do ciclo de políticas públicas é a fase denominada de implementação. Nessa fase, as políticas públicas são efetivamente executadas ou levadas a cabo. No entanto, sabe-se que muitas políticas públicas não obtém êxito devido a falhas no processo de execução. Portanto, essa fase concentra-se também no estudo dos problemas que podem inviabilizar a implementação de políticas públicas.

Ao final, faz-se uma avaliação dos resultados obtidos, aferindo-se a reação às ações desencadeadas e emitindo-se um juízo de valor sobre os seus efeitos. Conforme o caso, a avaliação permitirá um reajuste da política, ou, simplesmente, o seu término.

## 5. CONCLUSÕES

### **Conceitos básicos: Representação. Parlamento. Governo. Administração Pública. Políticas Públicas.**

**Representação** – O poder do Estado legitimou-se pela representação. A representação emana do povo, assim como o poder, do Estado. A idéia de representação é proposta desde o momento em que se estabelece a origem humana e não divina do poder estatal.<sup>111</sup> Representar significa fazer presente algo ou alguém que não está presente. No Estado moderno, a representação se fundamenta no princípio de que todos os homens nascem iguais em direitos e, por conseguinte, que o poder público só pode constituir-se de acordo com o reconhecimento prévio desta igualdade jurídica. Como expressão da vontade geral existe a lei, a qual vincula todos os cidadãos. Assim, nem mesmo o rei poderia situar-se à margem ou estar acima do direito.<sup>112</sup>

**Parlamento** – Na base de todas as demais está a *função representativa* de uma sociedade com toda a sua estrutura social, pluralista, suas crenças, valores e opiniões políticas. Daí ser o parlamento o receptor e canalizador de demandas, opiniões, petições e iniciativas políticas ou legislativas de cidadãos e cidadãs.<sup>113</sup> A *função legitimadora* é derivada da condição representativa do parlamentar.

**Governo** – Governo é “(...) O conjunto de pessoas que exerce o poder político e que determina a orientação política de determinada sociedade (...).”<sup>114</sup>

111 BADIA, Miquel Caminal, *La representación y el parlamento*, Tecnos, Madrid, 2004, p. 405

112 \_\_\_\_\_, *ob. cit.*, p. 409

113 BADIA, Miquel Caminal, *ob. cit.*, p. 421

114 LEVI, Lúcio. *Governo*. In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília, UnB, 1986. 2 ed. p. 553-555. Os conceitos que se seguem são baseados em grande parte no *Dicionário de Política* já citado.

Existe, porém, outra perspectiva que predomina em Ciência Política, segundo a qual o conceito de GOVERNO está relacionado com o conjunto de órgãos e instituições aos quais cabe o exercício do poder político.

Em nosso dia-a-dia, porém, e, no Brasil, em particular, costumamos nos referir ao governo como sinônimo das pessoas e das estruturas que fazem funcionar o Poder Executivo.

**Administração pública** – A Administração, em seu sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; no sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; também há o sentido operacional, que é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. A Administração não pratica atos de governo, mas sim atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. A Administração é o instrumental de que o Estado dispõe para pôr em prática as opções políticas do Governo.<sup>115</sup>

**Políticas públicas** – São as atividades estatais mais concretas em campos específicos como a saúde, educação, habitação, segurança etc. Assim, uma política pública é o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e autoridade governamental. É um programa projetado de valores, fins e práticas. São políticas implementadas conforme o enfoque de determinada ideologia e mediante a escolha feita pelo poder político dominante.

115 Conf. Meirelles, ob. cit., p.63

## BIBLIOGRAFIA

- ALMOND, G. *The Return to the State*, American Political Science Review, nº 82
- AMADO, Gilberto. *Eleição e Representação*. Conselho Editorial do Senado Federal. Brasília, 1999.
- ANJOS, Luís Henrique M. dos, e Walter Jone dos. *Manual de Direito Administrativo*. Livr.do Advogado, 2001.
- ANTON, Joan. *El Liberalismo*, in Manual de Ciencia Política. Madri. Tecnos. 2004
- ARAÚJO, Carlos Roberto Vieira. *História do Pensamento Econômico*. SP, Atlas, 1988, p.111
- ARON, Raymond. *Estudos Políticos*, Brasília, UnB, 1980 – tradução de Sérgio Bath.
- BADIA, Miquel Caminal. *La Política como Ciencia*, in Manual de Ciencia Política, 2 ed., Madri. Tecnos. 2004.
- BARRETO, Vicente. *Curso de Introdução à Ciência Política*. Brasília, UnB, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro. Primórdios do Liberalismo*. Brasília, Unb. 1982.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. S.Paulo. Saraiva, 1996.
- BOBBIO, Norberto. *As Ideologias e o Poder em Crise*. 4 ed. Brasília. UnB. 1995.
- \_\_\_\_\_. *Teoria das Elites*, in Introdução ao Curso de Ciência Política, UnB. 1984.
- \_\_\_\_\_. *Direito e Estado no Pensamento de E. Kant*, 4 ed., Brasília, UnB, 1997, p. 37
- BONAVIDES, Paulo. *Ciências Políticas*. S.Paulo. Forense. 1976.
- BOUZA-BREY, Luiz. *El Poder y los Sistemas Políticos*, in Manual de Ciencia Política. Madri. Tecnos. 2004
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. S.Paulo. Saraiva. 2002.
- CAETANO, Marcelo. *Manual de Direito Administrativo*, v. 1. 10 ed., Coimbra. Almedina. 2001
- CALDAS, Ricardo. Diversos títulos.
- CAMPOS, Roberto. *Pré-moderno ou Pós-moderno*, artigo na *Folha de S.Paulo*, 28.3.99.
- CARVALHO Filho, *Manual de Dir. Adm.*
- CHARLOT, Jean. *Curso de Introdução à Ciência Política – Partidos Políticos*. Brasília. UnB. 1984.
- CHEVALIER, Jean-Jacques. *As Grandes Obras Políticas de Maquiavel a nossos dias*. Rio de Janeiro, Agir, 8 ed., 1996
- CONSTANT, Benjamín. *Política Constitucional*. Taurus. Madri. 1968, *apud* Joan Antón, ob.cit.
- COSTA NETO, Valdemar. *O Liberalismo Social – Curso de Formação Política*, RJ, Nórdica, 1996.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. SP, Saraiva, 20 ed., 1998, p.102
- DALMASES, Jordi Matias. *Manual de Ciencia Política*. Madri. Tecnos. 2004.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. SP, Atlas, 1996
- DRAIBE, Sônia M., in *As Políticas Sociais e o Neoliberalismo*. Revista da USP, mar/abr/mai 1993.
- DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Brasília. UnB. 1980.
- FERNANDES, Antonio. *Manual de Ciencia Política*, 2 ed., Madri. Tecnos. 2004.
- FERRAN, Jaume Mágre. *Manual de Ciencia Política*, 2 ed., Madri. Tecnos. 2004.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro*. Secretaria de Documentação e Informação do TSE. Brasília. 2001.
- GOZZI, Gustavo, in *Estado Contemporâneo, Dicionário de Política*, 9 ed., v.1, UnB, Brasília. 1997.
- HERRERA, Enric Martinez. *Manual de Ciencia Política*, 2 ed., Madri. Tecnos. 2004.
- HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro. Objetiva. 2001.
- HUGON, Paul. *História das Doutrinas Econômicas*, 14 ed., S.Paulo. Atlas. 1995.
- IBARRA, Pedro. *Manual de Ciencia Política*, 2 ed., Madri. Tecnos. 2004
- JORDANA, Jacint. *Manual de Ciencia Política*. 2 ed., Madri. Tecnos. 2004.

- LETAMENDIA, Francisco. *Manual de Ciência Política*. 2 ed., Madri. Tecnos. 2004.
- LEVI, Lúcio. *Governo*, in Bobbio, Norberto, Matteucci & Pasquino, ob.cit.
- LLEIXÁ, Joaquin. *Manual de Ciência Política*. 2 ed., Madri. Tecnos. 2004
- LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre Governo Civil*. Petrópolis (RJ). Vozes. 1994, tradução de Magda Lopes e de Marisa L. da Costa.
- MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. S. Paulo. Rev. dos Tribunais. 1992.
- MERQUIOR, José Guilherme. *O Liberalismo – antigo e moderno*. 2 ed., Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 1991, tradução de Henrique de A. Mesquita.
- \_\_\_\_\_. *Socialismo e Liberalismo*, in *Liberalismo Social*, Rio de Janeiro, Nórdica. 1996.
- \_\_\_\_\_. *O argumento liberal*. RJ, Nova Fronteira, 1983, p.91
- MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Lisboa, Coimbra, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Funções, Órgãos e Atos do Estado*. Lisboa. Petrony. 1990.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *A Reforma da Representação Proporcional no Brasil*. Fundação Perseu Abramo. 2003
- \_\_\_\_\_. *Sistemas Eleitorais: uma Introdução*. Rio de Janeiro. FGV. 2001.
- PAIM, Antônio. *Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais no Brasil*. Brasília. UnB. 1982.
- PASQUINO, Gianfranco. *Curso de Ciência Política*. Cascais. Principia. 2002. tradução de Ana S. da Mota. 1964
- PETTIS, Michael. *O Protecionismo e as Novas Indústrias*, artigo na *Folha de S.Paulo*, 15.11.1998.
- ROSANVALLON, Pierre. *A Crise do Estado-Providência*. Brasília. UnB. 1997, tradução de Joel P.de Ulhoa.
- SARTORI, Giovanni. *A Política – Lógica e Método nas Ciências Sociais*. Brasília. UnB. 1997, tradução de Sérgio Bath.
- \_\_\_\_\_. *Elementos de Teoria Política*. Madri, Alianza, 1999
- SKIDELSKY, Robert, *apud* Campos, Roberto, in *O Mistério do Desenvolvimento*, artigo na *Fl. de S.Paulo*, 15.11.1996.
- SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. S.Paulo. Nova Cultural. 1996, tradução de Luiz João Baraúna.
- STEWART, Dugal, *apud* Canan, Edwin, in *Account of the Life and Writings of Adam Smith* : Hugon, Paul, *História das Doutrinas Econômicas*, SP, Atlas, 1995, 14a ed.
- STOPPINO, Mario. *Poder*, in Bobbio, Norberto, Matteucci, N. & Pasquino, G., *Dicionário de Política*. 2 ed., Brasília, UnB. 1996.
- TAMER, Sergio. *Fundamentos do Estado Democrático e a Hipertrofia do Executivo no Brasil*. Porto Alegre (RS). Fabris. 2002.
- TOMAZZI, Néelson Dácio. *Iniciação à Sociologia*. São Paulo. Atual. 1993
- TORENS, Xavier. *Manual de Ciencia Política*. 2 ed., Madri. Tecnos. 2004.
- VALLE, Alvaro. *O Liberalismo Social*. Rio de Janeiro. Nórdica. 1996, e outros textos.
- WEBER, M. *Economia y Sociedad*. v. 1. Fondo de Cultura Economica. México. 1994.