



ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA

Curso de Iniciacão Política

Módulo 2



Instituto do Legislativo Paulista



Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

CURSO DE INICIAÇÃO POLÍTICA
Módulo II



Instituto do Legislativo Paulista

Sumário

Introdução - Democracia: educação, participação e cultura	4
Aula 1 - Cidadania: um compromisso coletivo	10
Introdução.....	10
Princípios da sociedade atual.....	11
Mas por que Constituição Cidadã?.....	12
Mas o que é Cidadania?.....	12
Conclusão	14
Aula 2 – Estado, sociedade civil e ação social.....	16
Estado e sociedade moderna ocidental: possíveis surgimentos e desdobramentos	16
Sociedade Civil organizada: um fenômeno moderno	17
Definição e regulamentação	18
Tipos e formas de organização social.....	19
Participação social: a construção da esfera pública.....	22
“Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos”: descrição e crítica.....	23
Limites e potencialidades do terceiro Setor: ou alguns questionamentos necessários	26
Aula 3 - Sistemas de governo	27
Introdução.....	27
Os primeiros tempos de desconcentração política.....	27
Os modelos de sistemas de governos.....	27
As principais diferenças entre os sistemas de governo.....	28
Particularidades do presidencialismo	29
Particularidades do parlamentarismo.....	30
O semi-presidencialismo	30
Os sistemas de governo no Brasil.....	30
O sistema de governo atual.....	32
Aula 4 -Introdução ao processo legislativo.....	33
I – A tripartição dos poderes.....	33
II – Processo Legislativo: Fundamentos.....	34
III – Como o processo legislativo se apresenta na Constituição.....	36
Emenda à Constituição	36
Lei Complementar	38
Lei Delegada.....	40
Medida Provisória.....	41
Decreto Legislativo.....	41
Resolução	42
Lei ordinária	42
Aula 5 - Mídia e política no Brasil: estruturas e agendamento	44
I - a estrutura do campo jornalístico	44
II - o agendamento das notícias políticas.....	48
Aula 6 - Sistema eleitoral brasileiro	50
Introdução.....	50
Sistema eleitoral brasileiro	50
O eleitorado brasileiro	51
Eleições majoritárias.....	52
Eleições proporcionais.....	53
Conclusão	55

Caro aluno,

Esse é o material de apoio de nosso curso de Iniciação Política, módulo II. Trata-se de mais um esforço da parceria entre o Instituto do Legislativo Paulista da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo; a Fundação Konrad Adenauer; e o Centro de Integração da Cidadania da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo. Se você recebeu esse material é porque já esteve conosco no primeiro módulo e sabe a importância da educação política para o fortalecimento de nossa democracia. Parabéns e obrigado por seu retorno.

A partir desse módulo nos aprofundamos um pouco mais nas questões políticas de nosso país. Muito ainda falta, pois esse imenso universo chamado política requer esforços permanentes dos cidadãos em busca da informação, um dos pressupostos essenciais à consolidação da democracia.

O modelo de nosso curso continua idêntico àquele ofertado no módulo I. Serão seis aulas, divididas em três encontros. Nesse material você encontrará sete textos, o primeiro é uma reflexão sobre democracia e educação que não poderia faltar, mas já tratamos desse assunto no primeiro módulo. A partir do segundo texto temos o programa do curso, conforme apresentação a seguir:

- **Aula 1 – Cidadania: um compromisso coletivo**
- **Aula 2 - Estado, sociedade civil e ação social**
- **Aula 3 – Sistemas de Governo**
- **Aula 4 – Introdução ao Processo Legislativo**
- **Aula 5 - Mídia e política no Brasil: estruturas e agendamento**
- **Aula 6 - Sistema eleitoral brasileiro**

Essa apostila foi produzida voluntariamente pelos autores. Abaixo uma breve apresentação de cada um deles, em ordem alfabética:

Humberto Dantas – doutor em ciência política pela USP, professor universitário e coordenador de cursos de política.

José Paulo Martins Jr. – doutor em ciência política pela USP, pesquisador e professor da Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Patrícia Rosset - Doutoranda em Direito Constitucional pela PUC/SP, Mestre em Direito do Estado pela UFPR e em Filosofia do direito e do estado pela PUC/SP. Assessora Jurídica da Assembléia Legislativa de São Paulo.

Roberto Eduardo Lamari – bacharel em direito formado pela UNESP, advogado, presidente do Instituto do Legislativo Paulista.

Rodrigo Bombonati – doutorando em administração pela Fundação Getúlio Vargas, com passagens pela FEA-USP e FFLCH-USP. Professor universitário.

Sérgio Praça – doutorando em ciência política pela USP e jornalista, com trabalhos em relevantes publicações e editoras.

Esperamos realizar mais um belo trabalho. Obrigado.

Introdução - Democracia: educação, participação e cultura

Humberto Dantas

Sérgio Praça

Um rápido olhar sobre a filosofia política, desde os escritos da Grécia Antiga, nos mostrará algo interessante sobre a democracia. Muito do que consideramos hoje uma verdade quase absoluta, era questionado há 25 séculos e manteve-se assim durante muito tempo. Para alguns pensadores o grande problema da democracia era a sociedade, o povo. Como incluir tantas pessoas nos processos decisórios se a grande maioria da sociedade não tinha a menor possibilidade de decidir pelo bem público? Faltava educação, sabedoria e conhecimento. E isso justificaria duvidar de parte significativa da sociedade. O que devemos efetivamente entender pelo termo democracia? O que compreendemos por democracia hoje pode ser comparado ao que imaginávamos acerca dela no tempo de Aristóteles, Platão e Sócrates? O conceito, no século XXI, guarda relação com sua compreensão em 500 a.C.?

Um prestigiado pensador político italiano do século XX, Giovanni Sartori, afirma que a democracia não pode ser definida apenas por seu significado semântico, ou pelo que simples e arbitrariamente entendemos por ela. O termo deve ser compreendido sob aspectos históricos, pois vem carregado de significados culturais e sociais vividos ao longo dos séculos. Assim, um olhar sobre realidades distintas pode explicar porque a democracia grega nos parece tão distante, e porque a democracia representativa que emerge na Inglaterra e se consolida nos Estados Unidos parece tão próxima de nossa visão atual. Esse texto o convida para uma reflexão sobre os princípios fundamentais da democracia atual, sem ignorar a dimensão histórica de sua consolidação.

Aprendemos na escola que a democracia nasceu na Grécia Antiga, mais especificamente em Atenas. Nesse caso, o regime se caracterizava pela participação direta de indivíduos nas questões políticas. Em reuniões realizadas em praça pública, as decisões sobre os problemas da cidade eram tomadas por todos aqueles considerados cidadãos. Assim, sem a presença de representantes, os assuntos eram tratados de forma direta. Os atenienses não votavam em representantes que, uma vez selecionados, agiam com liberdade. A participação em praça era permitida a todos aqueles que atendiam os pressupostos da cidadania. Assim, autores como Aristóteles afirmam que distintas cidades consideram diferentes indivíduos como cidadãos. E que esses indivíduos são os responsáveis pela condução da coisa pública, ou seja, das questões comuns. A vida pública é fundamental, e o sentido dessa participação é geradora de grande honra.

A esse sistema demos o nome de democracia direta, apesar de alguns autores não concordarem com tal denominação. Diferente de nossa concepção atual, certos elementos hoje considerados fundamentais estavam ausentes. Se por um lado a participação direta parece superar de maneira significativa nosso compromisso com as questões públicas, em Atenas as mulheres eram proibidas de participar, assim como os escravos. Como podemos, sob os valores atuais, considerar democrático um sistema que preconiza a exclusão feminina e a existência de escravos? Essas são as características culturais e temporais às quais Sartori se referia para compreender o sentido do termo democracia.

A democracia direta vivida nessa importante cidade grega desaparece em menos de dois séculos. Iniciada por volta do ano 500 anos antes de Cristo, termina em aproximadamente 320 a.C. Outras cidades da Antiguidade tiveram experiências

semelhantes. Mas é Roma, antes da consolidação do Império, que apresenta traços interessantes do que poderíamos chamar de um modelo democrático. O nome dado a essa experiência romana é República, que tem como principal característica a fundação de instituições de representação e participação.

A despeito da relevância das realidades atenienses e romanas, os termos desses modelos impõem ao mundo mais de um milênio sem qualquer exemplo relevante de civilizações ou povos que tenham se caracterizado pelo desenvolvimento de governos democráticos. É a Inglaterra que mergulha na era dos Estados modernos e dos regimes absolutos sob a sombra de guerras e conflitos que marcam o questionamento da figura dos monarcas – e, conseqüentemente, o arrefecimento dos regimes despóticos.

A célebre frase do rei Luís XIV na França – “O Estado sou eu” – resume o espírito absolutista e encontra ações de resistência entre os ingleses. Tal iniciativa começa a se desenhar com o parlamento do século XIV, mas os conflitos e a falta de estabilidade impedem uma consolidação do que poderíamos considerar valores democráticos.

Ao longo de muito tempo, até o século XVII, o poder revezou nas mãos de reis e dos representantes do parlamento inglês (Poder Legislativo). Essa figura foi criada justamente para regular a presença absoluta. A sociedade burguesa, cansada de ser explorada, força a consolidação de uma divisão dos poderes capaz de conceder voz ao desejo de sujeitos explorados pelos ímpetus reais e divinos.

A lógica da divisão dos poderes, inicialmente presente na obra de um importante pensador político chamado John Locke, tem como principal intuito frear o absolutismo e repartir o mais importante dos poderes: o de fazer as leis. Assim, o ato de construir as regras é separado da responsabilidade de colocá-las em prática. Legislativo e Executivo são separados, e o primeiro é visto como supremo. Afinal, uma sociedade livre é aquela que vive sob as regras que construiu a despeito de quem seja o responsável por executá-las – desde que este responsável seja democraticamente eleito. Como vimos no capítulo sobre cidadania, as regras estabelecidas transcendem os indivíduos.

Tal princípio democrático não nasce de uma crise da finada democracia direta. A história da democracia não é linear, e essa divisão dos poderes simboliza uma nova perspectiva política e cultural. A sociedade, sobretudo a burguesia, que não aguentava ser taxada de maneira arbitrária pelos monarcas, entende que precisa escolher representantes que defendam interesses. Principalmente aqueles ligados às questões tributárias. Se a representação de demandas específicas nasce de motivações econômicas, é comum que ao longo dos séculos XVII e XVIII alguns países exijam que a participação e a escolha de representantes estejam associadas à posse de bens. Assim, representa e é representado nos parlamentos quem tem algo a perder sob o ponto de vista econômico. Ou seja: os ricos que não são nobres.

No Brasil, com a Independência em 1822, os deputados da recém-criada Assembleia passam a ser escolhidos pela sociedade. Mas, seguindo a lógica relacionada ao poder econômico, no país vigora o voto censitário, ou seja, vinculado à comprovação de certa renda anual.

Qual o sentido de entendermos que o indivíduo rico, com posses, tem mais capacidade de decidir que o pobre? Ele está mais preparado? Não. Tudo se trata de uma questão cultural, voltada à percepção que se tinha das questões tratadas pelo parlamento e seus representantes. Ainda era uma época em que o Estado não se sentia responsável pelo bem-estar dos cidadãos. Assim, podíamos esperar que a maioria das decisões do

Legislativo tivessem relação com interesses econômicos. Votava, e podia ser votado, o indivíduo com algo a perder do ponto de vista econômico. E como apenas os ricos perderiam algo com decisões que os contrariassem, aos pobres não era concedido o direito de participação.

Mais adiante na história, em meados do século XVIII nos Estados Unidos, começamos a entender que todos os indivíduos teriam algo a perder com a escolha de representantes. Vamos avançar na história sob a percepção de que a participação deve atender aos interesses de todos os homens. Mas estes estariam preparados? Se a resposta está relacionada à capacidade intelectual, devemos considerar as colocações de alguns filósofos americanos do século XVIII. Eles defendiam um “sistema de ponderação, onde o voto dos sujeitos letrados valha mais do que a participação dos indivíduos com menos tempo de estudo”. Nesse caso, devemos lembrar da existência de uma relação indissociável entre escolaridade e renda. Quanto mais anos de estudo, maiores as chances de os indivíduos ganharem dinheiro. E parece bastante possível aceitar que os interesses das classes econômicas são significativamente diferentes, ou seja: o modelo de ponderação perpetuaria a desigualdade entre os indivíduos. E faria com que os interesses dos pobres fossem sempre submetidos aos desejos dos ricos.

Nesse sentido, um dos pressupostos básicos da democracia representativa que começou a ser redesenhada no século XIX foi considerar igualmente todos os indivíduos incluídos nos processos de decisão. Diante desse princípio, voltamos à questão inicial: quais cidadãos estão preparados para assumir esse compromisso? Todos, mas desde que sejam respeitadas algumas questões fundamentais. A primeira diz respeito à adoção de pesos idênticos entre os eleitores, justificada pelo fato de que todas as posições e desejos devem ser igualmente respeitados. A segunda tem relação direta com o exercício desse direito e com a formulação desses desejos e preferências. Se a grande ameaça à democracia é a falta de conhecimento da sociedade, a maior de todas as tarefas do Estado está relacionada à educação. Indivíduos com o mesmo peso diante das decisões que nos são apresentadas devem ter a mínima capacidade de tomar tais decisões. Se os filósofos políticos acreditavam que a democracia podia levar a uma situação de descontrole, uma vez que a grande massa seria facilmente enganada por sujeitos mal intencionados, a instrução formal é o caminho correto para a correção dessa ameaça distorcida. Antes de nos aprofundarmos nas questões acerca da educação, devemos lembrar que John Stuart Mill, importante pensador do século XIX, entende que a extensão do direito de participação a um número significativo de cidadãos é capaz de atenuar o efeito das paixões e enganações. O autor obviamente escrevia antes do surgimento dos meios de comunicação de massa, que tanto mudaram as campanhas políticas e a relação entre representantes e representados no século XX.

Frisando a importância da extensão da participação, é importante salientarmos que ainda no século XIX a mulher estava alijada do processo de escolha dos representantes. Apesar da ampliação do eleitorado, o homem continua reinando de maneira absoluta nas instâncias de representação e entre os eleitores.

É o século XX que marca a inclusão de todos os cidadãos nos processos de escolha nos países democráticos. A mais marcante conquista é simbolizada pela extensão do direito às mulheres. Raros são os lugares, como a Nova Zelândia e alguns estados dos Estados Unidos, que concedem tal direito antes de 1901. Notamos a enorme distância entre o início da história da democracia em Atenas de 500 a.C. e a inclusão do público feminino no processo. Importante salientar que a inclusão feminina não ocorreu de maneira uniforme pelo mundo. O Equador inaugurou a relação de países na América do Sul em 1927, o Brasil seguiu esse caminho em 1932, e países como a França e a

Itália só permitiram a participação das mulheres na década de 40, após a 2ª Guerra Mundial. Mas Portugal (1974) e Suíça (1971) são exemplos de atraso.

Esse processo de inclusão de todos os indivíduos no rol de eleitores recebe o nome de sufrágio universal. Para tanto, não bastava apenas incluir as mulheres. Eram necessários: o fim das distinções de renda – o que ocorre ainda no século XVIII no país, portanto antes do voto feminino – e a inclusão dos analfabetos, índios etc. Isso porque, sem dúvida nenhuma, todos têm interesses, diretos e questões sociais relevantes para defenderem. O sufrágio universal brasileiro é alcançado definitivamente com a Constituição de 1988. Hoje estão incluídos nas escolhas todos os gêneros, todas as raças e todas as classes sociais, sem considerar as diferentes condições de renda e grau de educação. A isso damos o nome de democracia representativa moderna. Mas basta que todos escolham? Uma democracia necessita de outros valores fundamentais para seu pleno funcionamento.

Escolher um grupo político ou um indivíduo que se candidata a um cargo significa optar entre diversas propostas políticas diferentes. A diversidade da oferta política só ocorre quando há liberdade para se expressar e se organizar. Dessa forma, as democracias representativas modernas devem estar acompanhadas de características como: a liberdade de formarmos e aderirmos a organizações, ou seja, a possibilidade de nos posicionarmos politicamente de maneira livre, formando e apoiando grupos que podem tanto apoiar a situação quanto engrossar a oposição. A liberdade de expressão, que garante a todos os indivíduos e grupos o direito de se posicionarem frente a uma série de questões, também é fundamental. E não podemos esquecer da elegibilidade para cargos públicos, o que significa que os cidadãos não têm “apenas” o direito de votar, mas também o de aparecerem como alternativas se candidatando para os cargos de representação. Outra questão imprescindível são fontes alternativas de informação, o que pode ser representado pela liberdade de imprensa, uma vez que o Estado não pode ser o único a oferecer informações e notícias à sociedade. As eleições devem ser livres, diretas, idôneas e garantidas em datas previamente estabelecidas. Por fim, devemos assegurar a existência de instituições que garantam a realização periódica das eleições, ou seja, um organismo oficial da justiça que garanta que as disputas ocorrerão em intervalos regulares. Assim, podemos dizer que a democracia está calcada em duas certezas e uma incerteza: a) certeza de que o processo eleitoral se repetirá periodicamente; b) incerteza sobre quem será o vencedor, não obstante a existência de pesquisas eleitorais que conseguem prever com razoável certeza as chances de cada partido e c) certeza de que o representante eleito tomará posse sem interferências extra-eleitorais.

Uma democracia representativa moderna poderá ser resumida então como um sistema de governo onde os cidadãos – o maior número possível – escolhem seus representantes ou se candidatam a representar seus semelhantes, em um ambiente marcado por liberdades fundamentais como a possibilidade de se associarem, buscarem apoio e se informarem. Devem haver garantias de transparência e realização idônea de processos controlados por organismos neutros.

Diante de todos esses desafios, no entanto, os indivíduos não se mostram satisfeitos com seus representantes. Inúmeros países do mundo apresentam indicadores onde mostram a descrença da sociedade em relação aos políticos, partidos e poderes do Estado. A democracia representativa encontra-se em crise. O que fazer? Uma volta aos princípios da democracia direta parece impossível. Em Atenas, o número de cidadãos era pequeno, a administração pública não era tão complexa, as distâncias eram curtas e os indivíduos tinham tempo para dedicar às questões de interesse público. Tal cenário

hoje seria inimaginável. Pense, por exemplo, no caso do Brasil: 8,5 milhões de quilômetros quadrados, 125 milhões de eleitores (cidadãos), diferenças sociais imensas e indivíduos absolutamente compromissados com seus empregos, famílias, estudos e questões dos mais diferentes tipos.

A profunda crise da democracia representativa, marcada pelo afastamento entre representantes e representados, encontra respaldo em reflexões filosóficas que dão conta do fortalecimento de novas formas de entendermos o conceito. Se não podemos voltar ao formato direto e o representativo não espelha mais nossos desejos, devemos encontrar um ponto entre esses dois formatos que represente nossos objetivos democráticos. Fortalece-se ao longo do final do século XX e início do XXI o princípio da democracia participativa.

De acordo com essa nova concepção, continuamos escolhendo nossos representantes, mas somos chamados de diversas formas para estendermos nossa atuação. Algumas decisões são ampliadas e nos sentimos mais próximos da ação política. Diversas ferramentas podem ilustrar o comprometimento do Estado com a participação de indivíduos em questões de interesse público. As mais conhecidas são: plebiscitos, referendos e as leis de iniciativa popular. Em diversos países democráticos esses instrumentos estão legalmente disponíveis. No Brasil, a Constituição de 1988 os garante, mas o pouco uso afasta o cidadão da compreensão sobre a relevância desses mecanismos. Pela nossa compreensão legal, um plebiscito é uma convocação nacional que entrega ao eleitorado a decisão acerca de um assunto que não sofreu alteração recente – exemplo da escolha de 1993 entre presidencialismo e parlamentarismo, e República e Monarquia. Já o referendo é um mecanismo que envolve o mesmo tipo de decisão por parte dos cidadãos. Nesse caso, a diferença está no fato de o tema ter sofrido algum tipo de alteração recente. Em 2005 tivemos a questão sobre o comércio de armas e munição, sob impacto pelo estatuto do desarmamento de dezembro de 2003. Por sua vez, a lei de iniciativa popular é uma ferramenta que possibilita, mediante coleta extensa e complexa de assinaturas, que os indivíduos encaminhem projetos de lei ao Congresso Nacional.

Além desses mecanismos constitucionais, devemos salientar a importância das ferramentas de governo eletrônico, que permitem aos cidadãos um acompanhamento transparente das ações e gastos públicos pela Internet. Algumas ferramentas de participação colocam o Brasil no rol de exemplos de países democráticos destacados pela Organização das Nações Unidas em relatórios sobre o desenvolvimento humano.

A principal delas é o orçamento participativo, mecanismo que permite aos cidadãos definirem em conjunto com o poder público o destino de parte das verbas utilizadas em investimentos. Pedaco que é, no entanto, muito pequeno em relação ao orçamento público como um todo. Os sentimentos de responsabilidade e pertencimento são fundamentais. Destacam-se também: a gestão participativa – atuação conjunta dos governos e da sociedade na gerência de serviços públicos como, por exemplo, escolas e as Comissões de Legislação Participativa, que permitem o envolvimento mais simples dos cidadãos nas proposições legislativas na Câmara dos Deputados e em instâncias locais. Por fim, é importante lembrar a relevância dos Conselhos Gestores de Políticas públicas, que envolvem os cidadãos na fiscalização, discussão, decisão e acompanhamento de questões de interesse comum. Nesse caso, podemos citar os exemplos dos Conselhos de Segurança (Conseg's), os Conselhos Tutelares, os Conselhos de Saúde, os Conselhos de Educação, os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE's), entre outros.

Tais ferramentas têm o intuito de aproximar o cidadão brasileiro de suas responsabilidades com o patrimônio público e com a vida em sociedade. No entanto, pouco conhecemos ou utilizamos tais mecanismos. Estamos fadados ao descrédito da simples escolha de representantes e distantes dos preceitos da democracia participativa, que mantém a escolha de políticos, mas nos coloca diante de novos desafios que não estamos preparados para assumir. Por quê?

Notamos que a democracia é significativamente complexa. Não basta incluir e elevar a participação. Precisamos educar também. Assim, além de todo o esforço para a participação dos cidadãos, a democracia deve ser entendida sob duas condições básicas: Inclusão e Educação.

A primeira das questões já discutimos. Mas a Educação, condição básica apontada pela teoria política acerca da democracia desde o século V antes de Cristo, não está presente no nosso cotidiano. Raríssimas são as instituições de ensino que oferecem aos seus alunos uma visão sobre a importância da democracia em nossas vidas. A escola, local fundamental para a formação de nossos cidadãos, pouco cumpre com a função de formá-los para a vida em sociedade. Os currículos básicos, que contemplam timidamente questões sociais, parecem mais preocupados com as disciplinas cobradas em processos vestibulares, lembrando que apenas cerca de 10% dos jovens brasileiros de 17 a 24 anos chegam às universidades.

Diante de uma situação tão lamentável, o que esperar do envolvimento dos cidadãos com a política? Desinteresse dos que se sentem afastados do poder – os eleitores em geral – e posturas pouco adequadas – antiéticas, imorais e ilegais – de parte significativa daqueles que se “aproveitam” da total ignorância da sociedade para “representar em causa própria”, ou a favor de causas pouco condizentes com o interesse amplo.

Apesar dessa situação extremamente preocupante, que resulta no questionamento da existência de democracia no Brasil, surgem iniciativas relevantes. A partir de 2008 será obrigatório no Brasil o ensino da sociologia e da filosofia no Ensino Médio. Convidar o jovem à reflexão é fundamental, e valorizar o papel dos professores também é indispensável. No ensino da política não cabe um julgamento sobre o certo e o errado, e sim sobre comportamentos políticos que desviam ou não das regras, processos e condutas definidas constitucionalmente. O docente não pode formar seus alunos de acordo com suas convicções políticas, mas sim levar o estudante a vislumbrar as inúmeras alternativas que a sociedade lhe apresenta despertando-lhe o senso crítico. Esse é o maior desafio de um país comprometido com a democracia. Somente assim, nos afastaremos da percepção de que todos os esforços para a inclusão política são feitos em vão. A participação consciente é indispensável à democracia, a educação é a ferramenta que concretiza esse caminho.

Aula 1 - Cidadania: um compromisso coletivo

Humberto Dantas

Introdução

A Filosofia Política reserva capítulo especial de sua história a um conjunto de pensadores que entre os séculos XVI e XIX, aproximadamente, ficou conhecido por “contratualistas”. Em linhas gerais, os diversos escritos desses ilustres filósofos têm como preocupação central compreender o que faz com que os homens deixem o que chamam de “estado de natureza” – uma espécie de momento anterior à vida em sociedade – e aceitem viver sob regras determinadas em coletividades. O que seria capaz de responder essa pergunta? Você seria capaz de apresentar uma teoria convincente? Apresentaremos algumas idéias defendidas por esses pensadores, que divergem em vários aspectos. É importante salientar que em todos os casos o Estado político – ou social - nasce do desejo dos indivíduos. As motivações variam de acordo com as interpretações.

O inglês Thomas Hobbes, ligado à nobreza, acredita que o homem é ruim por natureza. Na ausência de regras sociais, todos se tornam ameaças aos demais. Assim, concordam em viver sob um conjunto de normas que serão cobradas por um monarca. Hobbes é favorável à monarquia, e entende que apenas a figura forte de um rei é capaz de frear os ímpetus ruins dos seres humanos. Se você é livre para fazer o que deseja na sociedade – inclusive tirar a vida de outros sujeitos – os demais também têm essa liberdade. Assim, abrir mão de parte de sua liberdade é sinônimo de garantia de vida. Nesse sentido, o contrato nasce da necessidade de sobrevivência e só será plenamente garantido se existir uma mão forte capaz de não permitir que os pares ameacem a vida dos demais em razão de desconfianças, por exemplo.

Um outro filósofo inglês relevante, o burguês John Locke, acredita que no estado de natureza até pode existir harmonia. No entanto, o que está sob risco é a propriedade. O autor é considerado um dos precursores do liberalismo econômico. Sua preocupação é entender que o contrato tem como principal intuito resguardar a propriedade. Nasce então o Estado com a função de garantir que os sujeitos consigam realizar em paz seus negócios e desenvolver seu trabalho sobre a terra. Locke não está preocupado com a vida, e sim com a capacidade de os homens produzirem. O Estado, em sua concepção, deve garantir a propriedade, uma cobrança justa e previsível de impostos, e a infraestrutura básica para o escoamento da produção. Trata-se de um Estado mínimo, onde temas mais econômicos sequer vislumbram o futuro que se aproxima. Para tanto, o poder precisa ser dividido. Nasce a idéia da necessidade de um Legislativo – poder supremo capaz de elaborar as regras sob as quais vivemos – e de um Executivo – responsável por colocar em prática as definições estabelecidas. Na concepção do autor, existe ainda um terceiro poder: o Federativo – responsável por questões internacionais.

A clássica divisão dos poderes, como a conhecemos, é obra do filósofo Montesquieu. Sua principal contribuição para o pensamento político implica na formulação de uma divisão dos poderes em três organismos que harmônica e independentemente se responsabilizam pelas funções do Estado democrático. Na visão do autor, não é possível pensar que o poder de Legislar – fazer as regras –, o poder de Executar – colocá-las em prática -, e o poder de Julgar recaiam sobre um mesmo indivíduo. Assim, essa divisão marca um significativo compromisso com a capacidade

de o poder não ser exacerbado, e uma vez distribuído alcance o equilíbrio necessário para a vida em sociedade.

Se por um lado Montesquieu inaugura a forma de pensar o poder de maneira dividida, é Rousseau – um sujeito de origem simples – quem nos faz entender a importância de os homens construírem as leis sob as quais desejam viver. Dessa forma, a liberdade só existe a partir do momento em que todos participam da construção do Contrato Social. A partir desse momento, todos se tornarão livres, e ao mesmo tempo vinculados a esse desejo coletivo. O sinônimo maior de liberdade parece esbarrar no aprisionamento ao contrato. Mas tal reflexão não é contraditória, pois para o autor respeitar a lei é respeitar a si, e contraditório seria justamente desrespeitar a lei construída por todos. Esse enorme envolvimento dos indivíduos requer a capacidade de raciocinar coletivamente. A liberdade é alcançada pelo respeito ao contrato, que está acima da conduta individual. Assim, Rousseau entende que a vida coletiva está acima das questões pessoais. Para ele, quando os sujeitos colocam suas questões individuais acima do bem comum, o Estado está fadado ao caos.

Princípios da sociedade atual

A importância da reflexão dos contratualistas nos serve de base para a compreensão dos motivos que levam os homens a se associarem. Não importa qual das teorias – ou se um conjunto delas – lhe pareceu capaz de explicar o que chamamos de contrato. A vida em sociedade, todos nós sabemos, requer regras claras. Num país em que há instabilidade das normas existem incertezas que impossibilitam o bem estar comum. É Max Weber, um dos maiores expoentes do pensamento sociológico, quem entende que a estabilidade jurídica viabiliza a sociedade capitalista ou a dominação das regras. Assim, maiores que os homens são as normas sob as quais eles acordam viver. As pessoas passam, as leis permanecem – mesmo que eventualmente modificadas.

Diante dessa reflexão, o que desejamos dizer é que vivemos sob o desejo das regras. E que tais regras foram criadas por um conjunto de interesses presentes na sociedade. São elas quem nos mantêm unidos, e justificam as punições àqueles que as descumprem. Para tornar a discussão um pouco mais palpável, tentemos compreender o que ocorre no Brasil.

Vivemos sob os princípios legais de uma Constituição que determina os aspectos essenciais de nossa vida em sociedade. Após duas décadas de regime autoritário, controlado pelos militares, o país experimentou um período chamado de redemocratização. Caracterizado por inúmeros marcos, a promulgação da Constituição de 1988 representou o compromisso do país com a construção conjunta de nossa realidade social.

Não é à toa que a sociedade foi incentivada a participar do processo constituinte – formulação da Constituição. Em parceria com as organizações Globo e os Correios, o Senado Federal criou um mecanismo de apresentação de idéias por parte da população. Conhecido como Sistema de Apoio Informático à Constituinte (SAIC) a iniciativa consistia na distribuição de milhares de formulários que poderiam ser preenchidos por cidadãos comuns, com propostas para uma Constituição justa e condizente com as demandas da sociedade. Cerca de 73 mil propostas advindas dos mais diferentes segmentos sociais foram cadastradas e auxiliaram o país.

Adicionalmente, a Assembleia Constituinte promoveu uma série de aproximadamente 400 reuniões temáticas (ordenadas pelos mais diferentes assuntos de

interesse popular) em Brasília-DF, com o intuito de ouvir o que a sociedade e suas organizações tinham a dizer sobre os mais diferentes temas. Desses encontros emergiram mais de 2.500 idéias.

Os especialistas apontam que o SAIC e as reuniões temáticas serviram de base para a construção do anteprojeto constitucional, ou seja, a “primeira versão” de nossa tão sonhada Constituição. Apresentada a versão preliminar, houve tempo ainda para que organizações sociais apresentassem emendas ao projeto. Isto é, em um curto intervalo de tempo instituições das mais diferentes naturezas tiveram a oportunidade de reformar o que seria nossa lei maior. Após algumas semanas, mais de 80 emendas sobre os mais diferentes temas foram defendidas e rejeitadas. E finalmente, em outubro de 1988, seria promulgada nossa Constituição Federal, ou se preferirmos, a Constituição Cidadã, que apesar de negar muitas dessas emendas, trouxe parte de seus princípios no texto aprovado.

Mas por que Constituição Cidadã?

O documento maior de nosso país parecia respeitar, dentro dos limites possíveis, os preceitos do pensamento de Rousseau. Nosso “contrato social” foi desenhado pelo desejo de uma sociedade que se envolveu, em grande parte, com a construção das “regras do jogo”. Assim, seus 250 artigos tratam de definir os princípios fundamentais de nossa vida em sociedade sob a ótica do próprio conjunto de cidadãos. Nesse conjunto de normas essenciais, estão contidas questões que garantem, aos olhos da teoria, as condições para atingirmos o que se entende pelo conceito de Cidadania.

Mas o que é Cidadania?

É o sociólogo inglês Theodor Marshall quem define de maneira mais clara o significado do conceito em sua obra: Cidadania, Classe Social e Status. O grande desafio do autor é compreender o que transforma o operário rude da Revolução Industrial inglesa no cavalheiro do século XX. Dentre as tantas conclusões de Marshall, aparecem: 1) a garantia mínima de três conjuntos de direitos – civis, políticos e sociais – conquistados em momentos históricos diferentes; 2) a educação como fator fundamental para a vida em sociedade e; 3) um sentimento que poderíamos traduzir como “consciência”, necessária para atingirmos os predicados da cidadania. Assim, compreender a cidadania é entender a capacidade de o indivíduo ter a consciência da vida em sociedade.

O que notamos nos últimos anos, no entanto, é que a palavra entrou na moda, tomou conta de campanhas e discursos no Brasil, mas efetivamente foi pouco definida e não é plenamente percebida pelos cidadãos em suas realidades.

O primeiro passo para a compreensão do conceito, como já dissemos, passa pela garantia de três conjuntos de direitos. Tais conjuntos, de acordo com Marshall, são conquistados em momentos históricos diferentes na Inglaterra, e se tornam valores para a humanidade. Isso representa dizer que as garantias legais dos indivíduos são ampliadas de maneira significativa com o passar dos anos. Um rápido olhar pela história será capaz de nos mostrar que tais conquistas têm relação direta com a capacidade de os indivíduos lutarem por condições dignas de liberdade, bem estar social etc. Revoluções, guerras e inúmeros conflitos foram necessários para que chegássemos à compreensão do significado do que entendemos hoje por cidadania.

A conquista que marcou o início dessa jornada diz respeito à compreensão dos direitos civis. Marshall identifica, sobretudo na história ocidental do hemisfério norte, o século XVIII como o momento que marca o início da consolidação de tais princípios – a despeito de assistirmos evoluções nesse conjunto até hoje. Lembremos que a época marca as revoluções americana (1772) e francesa (1789), além da consolidação dos parlamentos, pautados na concepção da defesa das garantias de propriedade pelos burgueses. Os direitos civis, entendidos de maneira ampla, correspondem aos direitos individuais de liberdade, de igualdade, de propriedade, à vida, de expressão etc. Esse conjunto de direitos individuais passa a ser exercido coletivamente, englobando a liberdade de associação e outras questões plurais ligadas às escolhas de grupos sociais.

A despeito de outras interpretações possíveis, Marshall classifica essas questões coletivas nos direitos civis, considerando por direitos políticos essencialmente os direitos que temos de representar e sermos representados. Em nossa sociedade tal fenômeno poderia ser compreendido pela participação dos cidadãos em eleições – na qualidade de eleitor ou candidato.

O século XIX marca a ampliação dos direitos políticos, sobretudo representada pela inclusão de parcelas significativas de indivíduos no rol de eleitores. A idéia passada de que só os ricos tinham motivos para escolher seus representantes cede espaço para a concepção de que todo o sujeito tem razões para indicar aqueles que se responsabilizarão pela construção da realidade coletiva. Tal princípio está entrelaçado às bases do pensamento de Rousseau. Nasce o princípio democrático essencial de “um homem, um voto, um valor”, que seria complementado pela inclusão das mulheres nas fileiras eleitorais entre o fim do século XIX e, sobretudo, o período seguinte.

Mas é apenas no século XX que passaremos a entender o Estado como o grande responsável pelos direitos sociais dos indivíduos. Para Marshall, tal conjunto representa o direito de “compartilharmos a herança pública”, ou seja, termos acesso a questões que pertencem a todos os indivíduos. A educação, a saúde e tantas outras garantias fundamentais passam a ser compreendidas como direitos sociais, bens sociais universais, pois representam parte do patrimônio público sobre o qual todos os herdeiros – cidadãos – devem ter acesso.

Essa mudança de concepção sobre as funções do Estado demanda uma alteração cultural significativa. O que antes era visto como dádiva ou privilégio passa a ser entendido como direito. Os direitos sociais representam de forma mais abrangente o significado de qualidade de vida. Suas conquistas estão relacionadas às lutas de operários organizados na Inglaterra por direitos trabalhistas e garantias mínimas de bem estar.

Além dos três conjuntos de garantias – civis, políticas e sociais –, Marshall entende que um direito em especial merece destaque quando tratamos do debate acerca do conceito de Cidadania. Trata-se da educação. Para o autor, tal questão não pode ser entendida apenas como um direito social de cada cidadão. A educação deve ser entendida como dever de cada um com os demais membros da sociedade. Não é possível imaginar que um sujeito seja capaz de viver em sociedade sem conhecer as regras fundamentais ao funcionamento da mesma. Não é possível viver sob a ameaça de um indivíduo colocar nossas vidas em risco por desconhecer os princípios da coletividade. Assim, aos cidadãos não cabe escolher se vão ou não para as escolas: todos vão. E nas escolas estarão presentes disciplinas, conteúdos, princípios e atividades que contemplem o significado da vida em sociedade.

Garantidos os direitos e educados os cidadãos, chegaremos a um estágio capaz de fazer com que criemos um corpo crítico e responsável de indivíduos. Deixaremos de entender os direitos como dádivas, e passaremos a zelar pelos princípios básicos de convivência. Conhecer limites, reivindicar direitos e cumprir deveres passa a representar o último grau necessário para que compreendamos o conceito de cidadania. O terceiro degrau nessa complexa escalada representa a consciência. Cidadania é a plena capacidade de os indivíduos entenderem seu papel na sociedade, e o significado do pacto. Atingimos o que Rousseau compreenderia como liberdade, deixando claro que, ao mesmo tempo, seríamos “reféns das regras”. Tal condição representa a compreensão e respeito a si mesmo, e atentar contra o pacto seria contraditório sob a perspectiva de que estaríamos atentando contra nós mesmos. Atingir o conceito de cidadania representaria entender o verdadeiro significado da vida em sociedade.

Conclusão

Até aqui foi possível perceber a complexidade do conceito de cidadania e o compromisso de nossa lei maior com princípios que a fizeram ser batizada de Constituição Cidadã. Mas se a base legal nos garante o primeiro passo para a efetivação do conceito de cidadania, por que nossa realidade parece tão distante das questões levantadas por Marshall?

A resposta para essa questão reside na distância abissal entre os preceitos constitucionais brasileiros e nosso cotidiano. Direitos civis, políticos e sociais, apesar de garantidos, em graus diferentes estão distantes de serem efetivados. Não nos é possível pensar em plenas garantias de direitos civis num país que ainda convive com o fantasma do racismo, da intolerância religiosa e da existência de escravos no meio rural, ainda que ilegalmente. Estrangeiros trabalham em oficinas de costura no centro de São Paulo sob regime de semi-escravidão, no meio rural de regiões como o Norte e o Nordeste a polícia descobre legiões de trabalhadores que sequer são remunerados para o exercício de suas funções. Parte expressiva dos homicídios – cometidos em número exagerado nas grandes cidades brasileiras – fica sem solução, e nossas vidas permanecem expostas, sem que o Estado cumpra questões básicas de nosso pacto social.

No que diz respeito aos direitos políticos, representantes e representados não conseguem compreender o verdadeiro sentido de suas atribuições. Além disso, a falta de instrução do eleitorado superdimensiona o papel do marketing eleitoral, que lida com a ignorância da sociedade em busca de votos oferecidos em torno de propostas e campanhas absurdas. Além disso, a cultura política no país ainda está apoiada na dádiva, no salvador da pátria e na ausência de uma percepção consistente dos papéis exercidos por representantes distantes e eleitores desinteressados – o que coloca em xeque os princípios da democracia participativa.

Por fim, com relação aos direitos sociais é impossível aceitar que exista equilíbrio e excelência no atendimento público em setores como a saúde, a educação, o lazer, a cultura entre outros. Os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, consideram a universalidade, a integridade e a equidade questões fundamentais. Diante da falta de cobertura de uma série de programas, do atendimento deficitário, da estrutura precária e do desequilíbrio na oferta é impossível imaginar que estejamos próximos dos princípios de direitos sociais fundamentais como a saúde. Com relação à educação, poderíamos citar os altíssimos índices de analfabetismo adulto, a baixa capacidade de inteligibilidade daqueles que se consideram alfabetizados e a rara presença dos jovens nas universidades – apenas 10% dos indivíduos de 17 a 24 anos chegam ao ensino

superior. No mercado de trabalho, o percentual de brasileiros que atuam informalmente no mercado está distante de responder à plena demanda por empregos e garantias dignas. E a imprensa denuncia diariamente os rombos previdenciários que ameaçam a aposentadoria daqueles que ainda contribuem com o sistema.

Diante de tal distância, nos parece pouco relevante lembrar que os princípios da cidadania estão garantidos nos quatro primeiros artigos de nossa Constituição. Que os fundamentos dos direitos civis estão garantidos no artigo 5º, que os direitos sociais são tratados nos artigos 6º a 11º e ganham destaque especial em seções especificamente destinadas à Saúde, à Educação etc. E que os direitos políticos aparecem nos artigos 14º a 16º.

Além desses aspectos, nos deparamos com o enorme desafio de educar os cidadãos, criando em nossos indivíduos a percepção da distância entre seus direitos e as realidades do país. A educação cidadã está longe das escolas, e conquistá-la parece uma tarefa que o Estado não está disposto a cumprir. Principalmente quando consideramos as idéias de filósofos como John Stuart Mill, que considerava a passividade dos cidadãos como arma do interesse dos representantes. O tema cidadania é transversal nas políticas de educação do MEC. Isso representa que poderia estar presente em inúmeras disciplinas, mas não encontramos jovens educados para a construção de um país menos desigual.

Além do desinteresse dos governantes, pesam negativamente contra a efetivação dessa educação cidadã aspectos culturais preocupantes. O Brasil é conhecido pela cultura do jeitinho, da vantagem e de sentenças como “você sabe com que está falando?”, “essa lei não vai pegar” etc. Diante dessas barreiras, nos deparamos com uma sociedade mal educada e incapaz de respeitar limites, regras e desejos coletivos. Nosso cotidiano é manchado por irregularidades, despreparo e conivência com crimes dos mais diferentes tipos. A constante sede de vantagem nos mostra uma realidade em que nos sentimos sabotados diariamente por nós mesmos. Mudam o grau e a relevância do delito, mas a essência dos atos mantém-se inalterada. Ou seja, em termos de ação parece não haver diferença entre o político que desvia milhões dos cofres públicos e o cidadão comum que forja despesas médicas na declaração do imposto de renda anual – tudo é uma questão de oportunidade em relação ao ganho.

Para tornar esse cenário ainda mais complexo, pesam negativamente os absurdos índices de impunidade que assolam o país. Uma justiça morosa, muitas vezes corruptível, resulta no ambiente ideal para a disseminação da sensação de que o país é “terra de ninguém”.

Diante de tais desafios, a cidadania no Brasil precede de um ambiente cultural capaz de refletir o compromisso com a educação e, conseqüentemente, com a consciência de que vivemos sob um contrato celebrado por todos: nosso contrato social.

Aula 2 – Estado, sociedade civil e ação social

Rodrigo Bombonati

A nossa sociedade possui uma estrutura bastante complexa e diferenciada. Percebemos isso quando observamos a nossa volta diferentes tipos de organizações públicas e privadas: hospitais, prefeituras, faculdades, shoppings, restaurantes, clubes, cinemas, teatros, entre outras. Além dessas, temos visto o surgimento nos últimos anos de organizações que não se voltam nem à administração das coisas públicas nem à produção de bens e serviços embora haja uma relação bastante grande tanto com o setor público quanto com o setor privado. Estamos falando das organizações formadas a partir da reunião de pessoas que procuram, formal ou informalmente, desenvolver trabalhos voltados à melhoria das condições de vida de uma parcela da população excluída seja das conquistas materiais da sociedade capitalista seja dos direitos fundamentais do Estado Moderno. Tais organizações sociais são classificadas como pertencentes ao terceiro setor possuindo características públicas e privadas ao mesmo tempo.

Neste texto, discutiremos como a sociedade civil organizada aparece como um elemento adicional que procura influenciar tanto o Estado quanto o mercado, a fim de trazer à tona e fazerem valer os seus interesses. Inicialmente, traçaremos breves considerações acerca do Estado e do mercado na sociedade moderna industrial. Em seguida, abordaremos o terceiro setor, apresentando a sua definição, regulamentação, os seus tipos e as suas formas. Posteriormente, refletiremos sobre a possibilidade de a sociedade civil interferir nas decisões do Estado, a partir da noção de esfera pública habermasiana. Para ilustrar isso, conduziremos uma discussão sobre as barreiras e as possibilidades para os movimentos sociais influenciarem as decisões dos agentes públicos a partir do estudo intitulado “Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos”. Finalmente, faremos algumas considerações críticas para mostrar os limites e as potencialidades dessa forma de participação social.

Estado e sociedade moderna ocidental: possíveis surgimentos e desdobramentos

A Modernidade é a denominação que marca um momento histórico específico. Grosso modo, quando falamos de Antiguidade Clássica, pensamos no período que passa pela Grécia Antiga de, por exemplo, Homero, Sócrates, Platão, Aristóteles, até o final do período da supremacia do Império Romano sobre outros povos. Ao nos referirmos à Idade Média, pensamos no período que marca o fim do Império Romano do Ocidente até o início da Expansão Marítima quando das Grandes Navegações europeias. A Idade Moderna e, posteriormente, a Contemporânea marcam-se, nessa periodização, pela eclosão de duas revoluções burguesas distintas, porém contundentes. Por um lado, a Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra no século XVIII e aprofundada no XIX, transformou o sistema produtivo ao adotar a energia a vapor como força motriz da produção em substituição à força humana, animal e da natureza (por exemplo, a água). Assim, Marx (1985) mostra que a revolução dos meios de trabalho (adoção das máquinas-ferramentas como instrumento de trabalho e do vapor como força motriz) constitui o ponto de partida da grande indústria. Por outro, a Revolução Francesa (1789) destituiu, por um período que seja, a monarquia francesa e instituiu a República, fazendo florescer as ideias e ideais que passaram a orientar os princípios do Estado

Moderno: a igualdade (perante as leis), a liberdade (perante os governantes) e a fraternidade (entre os cidadãos). A seguir, abordaremos a atualidade da organização da sociedade civil.

Sociedade Civil organizada: um fenômeno moderno

A relação acima estabelecida entre as esferas de produção e consumo¹ das mercadorias, no âmbito privado, e trocas de mercadorias, no âmbito público, traz a necessidade de discutir um pouco mais sobre a esfera da sociedade civil. Esta se constitui como o lugar da esfera da vida privada. Como o Estado surge da sociedade civil para regulamentá-la e comandá-la, cabe questionar como ele se constitui como esfera pública. Pode-se supor, com isso, que a base desse Estado sejam as relações privadas do mercado, portanto, apoiado na lógica da competição. Para a filósofa Marilena Chauí², ao criar a sociedade civil como o mercado dos contratos de trabalho, da produção de mercadoria, por um lado, e da acumulação do capital e da propriedade privada, por outro, a sociedade moderna faz com que a esfera pública que é uma esfera social seja uma esfera privada, dos proprietários. Assim, dentro da esfera pública, social, encontram-se presentes elementos bastante comuns à esfera privada, o que poderia justificar não apenas a concessão como também o estímulo por parte do Estado da atuação privada no âmbito próprio à atuação pública.

A sociedade civil organizada seria, portanto, uma entidade privada com atuação na esfera pública, aparecendo não como uma entidade independente das organizações do Estado, mas como um espelho, que deve seguir as regras e leis presentes nele e a lógica finalista³ que regula o mercado.

Implicitamente, está a idéia de que os cidadãos podem participar dos rumos de um país não apenas votando (elegendo representantes) e trabalhando (gerando riquezas e pagando impostos), mas também participando ativamente de uma causa ou projeto em benefício de outros cidadãos ou do meio ambiente, em associação com outros cidadãos seja em ONG's, Fundações, trabalhos voluntários etc. Isso com o intuito de substituir ou pressionar empresas e administradores públicos na melhoria das condições de vida das populações.

A seguir, apresentamos os tipos e as formas encontradas por setores da sociedade para se organizar em torno de uma causa comum. Procuraremos, ainda, fornecer algumas informações quantitativas relevantes acerca dessas organizações como panorama atual do Terceiro Setor brasileiro.

1 Não podemos esquecer que, no sistema capitalista de produção, uma das mercadorias consumidas nas empresas é a força de trabalho, uma vez que essa é a única posse do trabalhador a ser trocada pelo equivalente em dinheiro. Para uma discussão mais detalhada, ver livro I capítulo V de MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

2 CHAUÍ, Marilena. *O Drama Burguês*. Série Ética produzida pela TV Cultura. 2005.

3 Utilização de determinados recursos financeiros e contratação de pessoas para gerir as organizações e realizar os projetos sociais e ambientais que lhes couber.

Definição e regulamentação

Como definição de Terceiro Setor, apresentamos a visão da Organização das Nações Unidas⁴ (ONU):

O terceiro setor ou setor não-lucrativo é definido como formado por (a) organizações que (b) são sem fins lucrativos e que, por lei ou costume, não distribuem qualquer excedente, que possa ser gerado para seus donos ou controladores; (c) são institucionalmente separadas do governo, (d) são autogeridas; e (e) não-compulsórias.

Apenas para destacar alguns pontos dessa definição, podemos dizer que essas organizações, embora estejam distanciadas tanto do setor privado (por serem sem fins lucrativos) com do setor público (por estarem institucionalmente separadas do governo) é bastante comum encontrarmos entidades que recebam verbas tanto de um quanto de outro para a realização de projetos sociais. Ou ainda, governos e empresas amiúde procuram essas organizações para, aproveitando a sua competência de atuação em algum campo social (educação, saúde, esporte, cultura etc.), realizarem os seus próprios projetos públicos e privados. Vale dizer que essas entidades não desfrutam de tratamento jurídico diferenciado, devendo seguir, portanto, as legislações (trabalhista, civil etc.) vigentes no país.

Podem, ainda, requerer, caso desempenhem funções públicas e complementares às do Estado, benefícios fiscais, tais como isenções (desobrigação do pagamento de determinado tributo) e imunidades (proibição aos entes políticos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – de tributar determinadas pessoas, atos e fatos). Vejamos a seguir (Quadro 1) tal distinção:

Diferença entre Imunidade e Isenção	
Imunidade	Isenção
Regida pela constituição Federal	Regida por legislação infraconstitucional
Não pode ser revogada	Pode ser revogada
Não há nascimento da obrigação tributária	A obrigação tributária nasce, mas a entidade não precisa pagar o tributo
Não há o direito de cobrar o tributo	Há o direito de cobrar, mas não é exercido

Quadro 1: adaptado da Cartilha do Terceiro Setor da OAB (2007).

⁴ Enquanto instituição supranacional, a Organização das Nações Unidas tem participado de maneira bastante efetiva na difusão e na estruturação de ações relacionadas ao Terceiro Setor.

Tipos e formas de organização social

Do ponto de vista jurídico, as entidades do Terceiro Setor são regidas pelo Código Civil (Lei nº 10.402/02) e podem ser juridicamente constituídas sob a forma de associações ou fundações. Embora se utilizem as denominações de “entidade”, “ONG” (Organização Não-Governamental), “instituição”, “instituto” etc., essas servem para distingui-las entre associações e fundações, que possuem diferenças bastante distintas entre si conforme quadro abaixo (Quadro 2):

Diferenças entre Associação e Fundação	
Associação	Fundação
Constituída por pessoas	Constituída por patrimônio, aprovado pelo Ministério Público
Pode ou não ter patrimônio	Deve ter patrimônio
Finalidade definida pelos associados	Finalidade deve ser religiosa, moral, cultural ou de assistência, definida pelo instituidor
A finalidade pode mudar	A finalidade deve ser perene
Os associados deliberam livremente	As regras de deliberação são definidas pelo instituidor e fiscalizada pelo Ministério Público (MP)
Registro e administração são simples	Registro e administração possuem mais procedimentos
Criada em assembleia, contendo ata e estatuto	Criada por intermédio de escritura pública e testamento, fiscalizada e aprovada pelo MP
Exemplo: associação amigos de bairro; associação das pessoas com deficiência; Green Peace etc.	Exemplo: Fundação Bradesco; Fundação Getúlio Vargas etc.

Quadro 2: adaptado da Cartilha do Terceiro Setor da OAB (2007)

Além disso, as entidades podem recorrer a títulos federais, estaduais e municipais, não obrigatoriamente, para acumulação de diferentes benefícios e direitos, devendo passar por avaliações criteriosas de conveniência e oportunidade definidas pelo poder público, podendo celebrar, com esse, diversos tipos de acordos: contratos, convênios e contratos de gestão.

Quanto aos direitos e benefícios advindos desses títulos (OAB, 2007), podemos observar os seguintes: diferenciar as entidades que os possuem, inserindo-as num

regime jurídico específico; demonstrar à sociedade que a entidade possui credibilidade; facilitar a captação de investimentos privados e a obtenção de financiamentos; facilitar o acesso a benefícios fiscais; possibilitar o acesso a recursos públicos, assim como a celebração de convênios e parcerias com o Poder Público; e possibilitar a utilização de incentivos fiscais pelos doadores.

Enquanto formas, as entidades do Terceiro Setor requerentes destes títulos e certificados podem-se constituir das seguintes maneiras:

- **Utilidade Pública Federal:** desenvolve atividades úteis ao público, de relevante valor social, tendo como finalidade: promover a educação ou exercer atividades de pesquisas científicas, de cultura, inclusive artística, ou filantrópicas;
- **Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEAS):** a entidade deve possuir como finalidade o desenvolvimento de uma das seguintes atividades: (a) proteger a família, a infância, a maternidade, a adolescência e a velhice; (b) amparar crianças e adolescentes carentes; (c) promover ações de prevenção, habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência; (d) promover, gratuitamente, assistência educacional ou de saúde; (e) promover a integração ao mercado de trabalho e; (f) promover o atendimento e o assessoramento aos beneficiários da Lei Orgânica da Assistência Social e a defesa e garantia dos seus direitos.
- **Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP):** tem as seguintes finalidades: (a) promoção da assistência social; (b) promoção da cultura; (c) promoção gratuita da educação; (d) promoção gratuita da saúde; (e) promoção da segurança alimentar e nutricional; (f) defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; (g) promoção do voluntariado; (h) promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; (i) experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; (j) promoção de direitos estabelecidos; (k) promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais e; (l) estudos e pesquisas.
- **Organização Social (OS):** qualificação das entidades que possam desenvolver atividades voltadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, até então desempenhadas diretamente pelo Poder Público.

Para a classificação das empresas do Terceiro Setor, tem-se utilizado o “Manual do Terceiro Setor no Sistema de Contas Nacionais” recomendado pela Organização das Nações Unidas (Mapa do terceiro setor, 2006). Esse Manual serve para dimensionar a representação do terceiro setor nos países que o adotam, a fim de mensurar a sua participação econômica e social (os recursos aplicados e número de pessoas atuando em suas diferentes formas).

Segundo a pesquisa coordenada por Ofélia Lopes, do Mapa do Terceiro Setor, a classificação das organizações sem fins lucrativos ocorre pela adoção da Classificação Internacional das Organizações Não-Lucrativas – ICNPO. Essa divide as organizações em termos da atividade principal que realiza, a partir de 12 grupos subdivididos em 30 subgrupos (veja Quadro 3). A atividade principal da organização é definida como aquela que utiliza maiores recursos financeiros e uma maior força de trabalho. Caso haja

imprecisão, utilizam-se outros critérios, como o que traz maior visibilidade à empresa ou que apresente maior produto. Uma característica marcante das organizações do terceiro setor no Brasil, segundo a pesquisa, é a atuação simultânea em diferentes áreas.

CLASSIFICAÇÃO DA ATIVIDADE PRINCIPAL DAS ORGANIZAÇÕES	
GRUPOS	ATIVIDADES
Cultura e Recreação	01. Cultura e Arte 02. Esportes 03. Outras em Recreação e Clubes Sociais
Educação e Pesquisa	04. Educação Infantil, Fundamental e Média 05. Educação Superior 06. Outras Ações em Educação 07. Pesquisa
Saúde	08. Hospitais e Clínicas de Reabilitação 09. Casas de Saúde 10. Saúde Mental e Intervenção de Crises 11. Ações Específicas em Saúde
Assistência e Promoção Social	12. Promoção Social 13. Emergência e Amparo 14. Auxílio à Renda e Sustento
Meio Ambiente	15. Meio Ambiente 16. Proteção à Vida Animal
Desenvolvimento e Moradia	17. Desenvolvimento Social, Econômico e Comunitário 18. Moradia 19. Emprego, Treinamento e Geração de Renda
Serviços legais, defesa de direitos civis e organizações políticas	20. Defesa dos Direitos Humanos, Civis e Organizações Cívicas 21. Serviços Legais 22. Organizações Políticas
Intermediárias filantrópicas e de promoção do voluntariado	23. Fundações Financiadoras 24. Organizações Intermediárias e de Promoção do Voluntariado
Atividades internacionais	25. Atividades Internacionais
Religião	26. Associações e Congregações Religiosas
Organizações profissionais, de classes e sindicatos	27. Organizações Empresariais e Patronais 28. Associações Profissionais 29. Organizações Sindicais
Outras áreas de atuação	Especifique: 30. Outros Sub-Grupos de Atuação

Quadro 3: adaptado do Mapa do 3ª Setor.

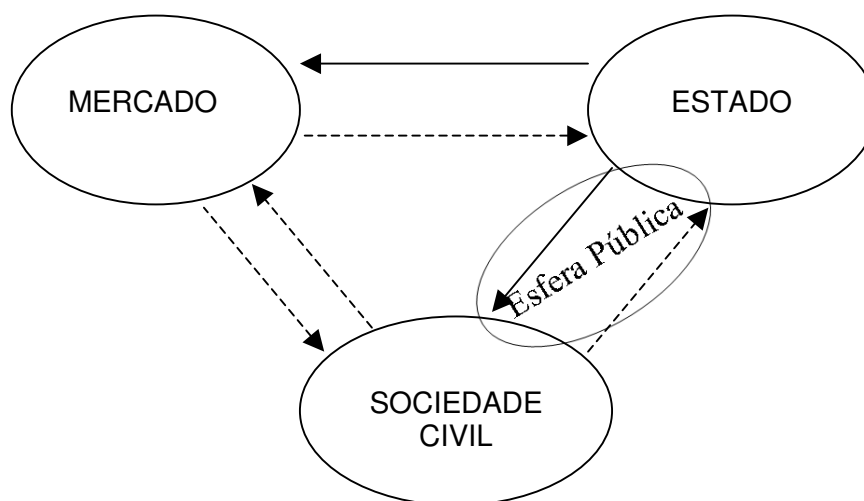
Participação social: a construção da esfera pública

Da mesma maneira que vimos na seção anterior, Marx (2005) nos mostra que o Estado é produto da sociedade civil, e não o contrário. Afirma mesmo que o sujeito deve ser sempre povo, que é o Estado real, o todo, o poder constituinte, enquanto que o predicado seria o Estado abstrato, o estado formal, o produto das relações sociais, poderíamos dizer. A inversão de um pelo outro seria fruto da ideologia da sociedade capitalista que troca o ser pelo pensamento, o sujeito pelo predicado, o agente pelo produto. Pensando nisso, poderíamos ver, na sociedade civil, uma força não apenas criadora como também transformadora do Estado. Para Marx, contudo, essa ação não é tão simples, dadas as condições materiais de vida engendradas em nossa sociedade.

Para pensar nessa ação com maior clareza, mas não garantindo a sua eficácia, podemos considerar os estudos de Habermas a respeito da relação entre sociedade civil e administração pública. Herdeiro dos estudos marxistas via Escola de Frankfurt, Habermas acredita que o espaço de ação da sociedade civil sobre o poder público chama-se, para além das eleições, esfera pública. E é sobre ela que trataremos nesta seção.

As sociedades modernas são integradas, para Habermas (1998, p.39), não apenas socialmente, por meio de valores, normas e entendimento mútuo, mas também sistematicamente através de mercados e do uso administrativo do poder. Dinheiro e poder são mecanismos sistêmicos que integram a sociedade, mesmo que as pessoas não se deem conta disso. Nesse sistema, há um terceiro subsistema chamado de sociedade civil. Nesta, ocorre a reprodução cultural, a integração da vida social e a socialização ou a construção da dimensão da solidariedade ou colaboração. E é, a partir da sociedade civil, que surge o que o autor chama de esfera pública, que seria o espaço criado para influenciar a Administração Pública, ou a esfera de poder, nos dizeres de Habermas, para que os seus interesses e vontades sejam normatizados, transformados em leis e aplicados tanto na sociedade, regulando o mundo da vida, como na esfera econômica, ou no mercado.

No diagrama abaixo, ilustramos essa relação, sendo que as setas pontilhadas (----->) indicam a influência exercida entre os sistemas (administração, mercado e sociedade civil), enquanto que as setas contínuas (————>) representam a lei, o poder de coerção do Estado na imposição de medidas legais sobre os demais subsistemas.



A esfera pública é, portanto, uma ponte de interlocução entre a sociedade civil e o Estado, criada a partir das demandas sociais para a objetivação de suas reivindicações em lei, por um lado, e para a coerção da administração sobre a sociedade civil e o mercado, por outro lado.

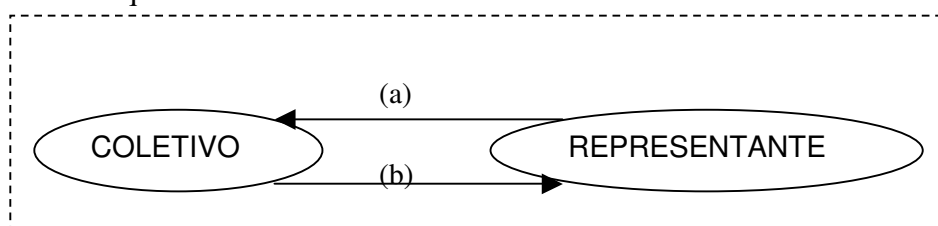
A construção dessa esfera se dá na medida em que os agentes sociais publicizam suas ideias e interesses de maneira racional, na forma de ação comunicativa, no espaço público. Este pode ser tanto ambientes reais, como onde se dão as passeatas, comícios, encontros, como virtuais, a partir das mídias e, mais especificamente, a imprensa. Não à toa, Habermas (1984) nos mostra que foi justamente este o meio responsável pela aproximação da burguesia do Estado monárquico europeu, a partir da divulgação de suas propostas para uma transformação na relação entre o aparato estatal e o comércio.

Na comunicação racional, diria Habermas (1998), o eu, a reflexão da discussão inclui apenas aqueles argumentos que as pessoas colocariam como válidas para si mesmas. Sendo assim, a racionalidade encontra-se no ato de argumentar com os outros. A ação comunicativa depende do uso da linguagem orientada para o entendimento mútuo (1998, p. 18). Usando as palavras e discutindo sobre elas, chega-se a um entendimento. Habermas (2007) aponta ainda que “cidadãos de uma comunidade democrática devem fundamentar seus posicionamentos, políticos e recíprocos, lançando mão de argumentos”. A esfera pública é, portanto, o lugar da ação comunicativa, o lugar em que se tenta influenciar a opinião pública pelo convencimento. A sociedade civil deve, assim, formar opinião para influenciar o Estado, sendo essa uma forma legítima de criar legislações. Para tanto, a linguagem comum, cotidiana, deve transformar-se em linguagem do direito para influenciar.

“Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos”: descrição e crítica

Dowbor, Houtzaqger e Serafim (2008) apresentam em um trabalho intitulado “Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos” um modelo simplificado, mas preciso, do que vem a ser a representação de interesses privados na tentativa de transformá-los em públicos, na medida em que influenciará as decisões normativas dos representantes do Estado. Em linhas gerais, pode-se dizer que há uma tensão entre o representante e o coletivo que representa, cabendo, ao primeiro, (a) ouvir a coletividade e representá-la com eficácia, e ao segundo, (b) eleger, cobrar e disponibilizar informações relevantes ao exercício legítimo da representação.

Podemos abrir duas questões neste momento. A primeira é que o representante da sociedade civil levará aos gestores e legisladores públicos as reivindicações acordadas com o coletivo. A segunda é que este, por sua vez, também pode levar os seus interesses diretamente aos legisladores mediante o voto em representantes públicos que tenham, em suas agendas ou de seus partidos, as mesmas intenções que os eleitores. No diagrama abaixo, simplificamos essa relação e, em linhas pontilhadas, expressamos essas últimas questões.



Algumas reflexões emergem dessa estrutura formada por relações entre diferentes agentes sociais. Notadamente, o trabalho (DOWBOR, HOUTZAGER e SERAFIM, 2008) aponta para os seguintes desafios, que consideremos serem os nevrálgicos: eleição do representante; controle e prestação de contas pelo representante do representante; legitimidade do representante; e eficácia e qualidade da representação; e formas de escolha dos representantes. A seguir, descreveremos e analisaremos brevemente cada uma dessas etapas de representação.

A eleição do representante é a maneira pela qual se autoriza alguém a falar pelo coletivo. Ou seja, quando se delega ao representante a tarefa de levar aos gestores e legisladores públicos as ideias e os interesses coletivos, os membros do grupo não se eximem da responsabilidade dos atos desse representante, mas, ao mesmo tempo, perdem o controle sobre as ações individuais do mesmo. Ao representar o coletivo em uma mesa de negociação trabalhista, em conselhos municipais ou em espaços públicos de discussão sobre determinados temas, o representante poderá lançar mão de argumentos não previstos quando recebeu a autorização de representar, tendo, portanto, uma margem de ação estendida, que poderá ou não ser chancelada pela coletividade posteriormente. Em todo caso, fala pela coletividade.

Podemos, também, trazer à discussão o papel de controle do coletivo sobre os representantes. O trabalho (DOWBOR, HOUTZAGER e SERAFIM, 2008) nos mostra diversas formas, tais como reuniões de prestação de contas, estipular regras para o representante, entre outras. Entretanto, a prestação de contas e a sua contrapartida, a fiscalização, não é tarefa trivial. Se pensarmos, por exemplo, numa associação de amigos de bairro, muitas vezes, após a eleição dos representantes, os moradores delegam a ele todas as funções para melhorar as condições da comunidade, tal qual se faz com os representantes eleitos do Estado. Entretanto, esquecem-se da difícil tarefa de continuar participando do processo com encontros periódicos e requisições de resultados, o que torna a representação apenas formal.

Nesse sentido, o representante terá legitimidade não apenas por receber a chancela de representante, como também a partir de seus atos. Assim, a legitimação parece ocorrer nas lutas e nos resultados alcançados, na ação, na demonstração de dinamismo para tentar solucionar problemas ou influenciar nas decisões do poder público.

Finalmente, podemos pensar na qualidade e na eficácia da representação. Muitas vezes os representantes seguem todas as prescrições estipuladas pelo coletivo, mas não há condições objetivas para a concretização do acordado.

Cabe, ainda, pensarmos sobre a forma de escolha dos representantes, bem como os limites do estudo. Os números que a pesquisa (DOWBOR, HOUTZAGER e SERAFIM, 2008) nos traz são um tanto quanto desalentadores, em termos de quem está autorizado a representar o quê. Digo isso, pois, das organizações representativas do estudo (ONG's, Associações de base, Entidades Assistenciais e Entidades de Coordenação), a menor parte possui eleições diretas de seus representantes (8,5% é o máximo). Isso quer dizer que nas outras formas de eleição (filiação, identidade, intermediação, proximidade, serviços e outras) os representantes não são eleitos, no sentido stricto, mas anunciam-se enquanto representantes.

Sendo assim, as questões de legitimidade, controle e prestação de contas ficam fragilizadas, uma vez que, ao se anunciarem como representantes, prestam contas apenas para si mesmos, sendo que a sua influência sobre o poder público pode não ter eficácia, posto que este pode não os considerar legítimos em sua representação. Se pensarmos no movimento negro brasileiro, diversas são as pautas de reivindicação e,

entre eles, diversas são também as divergências. Notadamente, quando pensamos na questão das cotas para ingresso nas universidades públicas, uma parte do movimento é a favor, outra é contra. Ao entrarem em conflito na discussão pública, possivelmente os governantes tenderão a esperar um certo consenso entre os grupos, a fim de não interferir, diretamente, na composição e nos seus interesses, enfraquecendo, assim, o debate.

No que se refere à sociedade civil organizada em ONG's, associações e outras formas apresentadas pela pesquisa (DOWBOR, HOUTZAGER e SERAFIM, 2008) analisada anteriormente, poderíamos separá-las em dois grupos distintos, a partir de Habermas. Um primeiro estaria mais próximo do Estado, da administração pública, na tentativa de influenciá-la com maior vigor. Outro grupo seria composto por organizações mais próximas do mundo da vida, do subsistema da sociedade civil, tendo um maior distanciamento da administração. Como exemplo dos primeiros, temos as grandes ONG's, os partidos políticos e associações sindicais. Quanto ao outro, temos as associações de base, entidades assistenciais entre outras. A preocupação aqui, retomando a pesquisa (DOWBOR, HOUTZAGER e SERAFIM, 2008) e integrando-a à superficial análise habermasiana realizada nesta seção, podemos ver que a qualidade e a eficácia da representação dependerão, por um lado, do grau de institucionalização das entidades (maior ou menor proximidade da administração), bem como o seu poder de criação de uma esfera pública política que possa influenciar diretamente a formulação de leis que regulará a vida em sociedade. E, tanto um quanto outro, passam pela formação de uma opinião pública acerca do temas inerentes às entidades.

Embora o estudo seja bastante informativo quanto à representação da sociedade civil por vias que não sejam as relativas à administração pública, foca-se demais na necessidade de haver legitimidade e qualidade na representação sem, contudo, apontar para uma efetiva maneira de concretizá-las. Isso porque essa realização é por demais complexa para, em poucas linhas e com informações muito genéricas, apontar regras e receitas prontas para as entidades utilizarem.

Outra ausência que se faz no material é a que se refere à representação sindical, por exemplo, conforme apontamos acima. Talvez, porque os sindicatos sejam extremamente formalizados e de maior conhecimento social. Entretanto, o processo de eleição dos representantes sindicais, o seu papel no cenário nacional, os conflitos e eficácia em suas ações e, finalmente, a crise de legitimidade que parecem sofrer, revelam um objeto privilegiado para entendimento das questões levantadas na pesquisa (DOWBOR, HOUTZAGER e SERAFIM, 2008).

Finalmente, a pesquisa (DOWBOR, HOUTZAGER e SERAFIM, 2008) esquece-se, por ser genérica, da relação quase que visceral entre diversas organizações da sociedade civil com partidos políticos. Tal aproximação, muitas vezes, ocorre para que os objetivos das entidades se concretizem de maneira mais eficaz, uma vez que procuram agregar agentes com maiores influências às suas causas.

Limites e potencialidades do terceiro Setor: ou alguns questionamentos necessários

Alguns questionamentos que podem ser feitos ao incremento do terceiro setor são referentes, principalmente, às formas de financiamento, por um lado, e à restrita abrangência de suas contribuições sociais, por outro. Em relação à primeira, a preocupação é com a dificuldade na fiscalização e acompanhamento da aplicação dos recursos financeiros destinados às entidades do terceiro setor provenientes tanto do setor público como do privado. Quanto ao primeiro, poderia haver desvios de verbas públicas para favorecimento de entidades sem fins lucrativos pertencentes a parentes ou amigos de governantes. Quanto ao segundo, as entidades poderiam servir de organizações para diversos fins ilícitos, tais como: lavagem de dinheiro, ocultação de dados contábeis, evasiva para não pagamento de impostos etc.

Quanto à abrangência de suas ações, a maioria das entidades do terceiro setor tem fôlego apenas para atuar localmente, focadas em determinadas comunidades, o que poderia levar o Estado a ausentar-se das questões básicas da sociedade que lhe são pertinentes, uma vez que uma entidade já realiza o trabalho. Essa crítica se justifica por entendermos que ele teria maiores condições de atuar universalmente sobre as questões de saúde, educação, cultura e assistência social.

De qualquer forma, o debate está aberto e a busca é pelo aperfeiçoamento dessa realidade que se chama Terceiro Setor. Este não possui uma atuação independente necessitando, por um lado, do Estado para regulamentar e fiscalizar as suas ações e, por outro, do setor privado para financiar as suas atividades e lhe proporcionar projetos. No campo democrático, os agentes sociais (Estados, empresas privadas e cidadãos organizados ou isoladamente) possuem a liberdade, dentro dos marcos legais, para atuar em diferentes setores da sociedade. Entretanto, possuem deveres e obrigações que não podem deixar de realizar. No caso do Estado, o recolhimento e a aplicação de impostos nas obras públicas e sociais (educação, saúde, segurança, transporte etc.), assistência aos setores mais carentes da sociedade, fiscalização e controle das entidades públicas e privadas, desenvolvimento da competitividade nacional por meio de infra-estrutura e regulamentações comerciais favoráveis (sem ferir os acordos internacionais), entre outras. No caso das empresas, o pagamento de impostos e salários, a garantia de emprego e renda aos trabalhadores e a preservação ambiental, no sentido amplo da manutenção e desenvolvimento da biodiversidade. Nessa estrutura, os cidadãos podem atuar organizadamente para fiscalizar, fortalecer e ampliar esses deveres, sem contudo, substituir as esferas concernentes ao Estado, com o risco de enfraquecer as instituições democráticas ora vigentes.

Aula 3 - Sistemas de governo

José Paulo Martins Junior

Introdução

A discussão teórica sobre as diferentes formas de governo é uma das mais antigas da ciência política. Já Aristóteles em *A Política* tratava do tema. O autor grego tratou extensamente das formas de governo, como monarquia e república e de seus desdobramentos. Conforme varia a quantidade de pessoas que detém poder político, ele estabelece uma diferente forma de governo, desde uma monarquia absoluta, onde apenas um concentra todo o poder, até uma demagogia, onde não existe qualquer restrição para o poder da maioria.

Tendo em vista o desenvolvimento político de boa parte da humanidade, é possível dizer que, na maior parte do tempo, predominaram formas de governo que privilegiavam o poder nas mãos de um ou poucos. Na antiguidade, os regimes eram despóticos. Durante a idade média, na Europa, existiam centenas de Estados, a grande maioria dominada por um pequeno grupo de nobres, com uma tendência forte ao longo do tempo à centralização do poder nas mãos dos reis.

Os primeiros tempos de desconcentração política

A limitação do poder dos monarcas, do poder concentrado, começa a se impor a partir do século XIII. Os ingleses foram os primeiros a impor uma lei, a chamada Magna Carta. Por essa lei, o rei era forçado a reconhecer e proteger uma camada de proprietários, pagadores de impostos. A partir desse momento, começam a ruir as formas de governo com poder concentrado. Cada vez mais pessoas passam a reivindicar sua entrada no jogo político, muitas vezes pela violência e pela guerra.

A partir do ingresso na cena política de camadas mais amplas, a princípio os ricos, posteriormente os pobres e as mulheres, novas formas de organização política são exigidas. A separação de poderes e a democracia representativa compunham a solução política encontrada pelos países ocidentais desenvolvidos. Somente a partir dessa solução é que faz sentido a discussão sobre os sistemas de governo.

Os modelos de sistemas de governos

O espaço de poder ocupado pelos que se impuseram frente ao rei ficou conhecido como parlamento, assim, os ingleses criam o chamado sistema parlamentarista, no qual o rei dividia o poder, inicialmente apenas com os grandes proprietários.

Progressivamente, o parlamento torna-se um espaço com participação mais ampla, as revoluções inglesas de 1640 e 1688, e a revolução francesa de 1789 são momentos em que camadas cada vez mais amplas da população exigem sua participação, reforçando o papel do legislativo e a limitação do poder real. Progressivamente, os reis e rainhas deixam de interferir nos governos, muitos perderam seus tronos, enquanto outros continuam como chefes de Estados, representando seus países perante o mundo.

O parlamentarismo surge na Inglaterra de forma gradual, não planejada ou arquitetada. O presidencialismo, por sua vez, foi desenhado de forma intencional. Os fundadores dos Estados Unidos da América foram seus criadores. Com o fim da

Revolução Americana em 1783, as antigas 13 colônias que se tornaram independentes tinham pouca conexão umas com as outras, não havia um poder central, mas havia uma rejeição generalizada à monarquia como forma de governo.

A Constituição dos Estados Unidos foi adotada em 1787 e estabelecia a divisão de poderes, entre executivo, legislativo e judiciário, e a criação de uma federação, formada pela União e pelos Estados. Dessa forma, a chefia do poder executivo fica ao encargo do Presidente, uma espécie de rei, mas que pode e deve ser substituído a intervalos regulares.

Tendo em vista os dois modelos típicos ideais de parlamentarismo, o inglês, e de presidencialismo, o dos EUA, devemos voltar nossa atenção para as principais diferenças entre esses dois sistemas. Quase todos os regimes democráticos atualmente existentes são monarquias parlamentaristas, entre elas o Reino Unido, a Espanha, o Canadá e a Austrália, repúblicas parlamentaristas, como a Alemanha, Portugal, Itália, Índia e África do Sul ou repúblicas presidencialistas, entre as quais os EUA, Brasil e Argentina. A rigor, cada país adota um arranjo institucional diferente, combinando, articulando e equilibrando as forças políticas nacionais em espaços de poder representativos.

As principais diferenças entre os sistemas de governo

Nos regimes parlamentaristas existe uma separação entre o chefe do Estado e o chefe do Governo. Nas monarquias parlamentaristas, os chefes de Estado são os Reis e as Rainhas, que ocupam seus cargos de forma vitalícia e nas repúblicas parlamentaristas, os chefes de Estado são os presidentes, que podem ser eleitos pelo voto direto ou, o que é mais comum, pelo voto indireto. Em geral, os chefes de Estado representam os seus países internacionalmente e pouco podem interferir no dia-a-dia da política.

Nas republicas presidencialistas, os presidentes chefiam o estado e o governo e são eleitos, via de regra, diretamente pelo eleitorado em sufrágio universal. Nesses casos, existe uma separação mais clara entre o poder executivo e o poder legislativo. Isso pode levar a diferentes situações, de acordo com os poderes legislativos à disposição do executivo e o tamanho da base de sustentação do governo no poder legislativo.

Existem países, entre eles o Brasil, em que o poder executivo tem diversas prerrogativas parlamentares e poderes para interferir diretamente na agenda legislativa, em outros países, como nos EUA, o presidente goza de menos poderes parlamentares. Como existe uma separação clara dos poderes, os presidentes precisam buscar sempre compor uma maioria no legislativo e pode encontrar problemas para governar quando é de um partido minoritário.

Nos países parlamentaristas existe uma fusão entre os poderes executivo e legislativo. No caso típico, o inglês, todos os membros do ministério, incluindo o primeiro-ministro, são parlamentares. O primeiro-ministro é o líder do partido majoritário. O executivo governa e legisla, dominando todo o processo de produção legal.

Contudo, nem todos os parlamentarismos são como o inglês, em que predominam apenas dois partidos, tendo em vista o sistema eleitoral majoritário. Em muitos países que adotam o sistema eleitoral proporcional, os sistemas partidários são fragmentados e

a pessoa indicada para ocupar a chefia de governo, o primeiro-ministro, deve articular uma coalizão governamental.

Existe diferença muito importante entre os dois sistemas de governo no que diz respeito à relação que existe entre os mandatos. Muitos atribuem essa diferença ao padrão de estabilidade apresentada nos dois sistemas. Para esses, os regimes presidencialistas, em que os mandatos dos presidentes e dos parlamentares são fixos e independentes, são mais sujeitos a rupturas institucionais quando ocorrem instabilidades políticas. Enquanto que no parlamentarismo, como os mandatos no executivo e no legislativo dependem um do outro, as instabilidades políticas não representam ameaças de ruptura, mas troca de governo ou nova eleição ou ambos.

A composição do ministério também é diferente nos dois sistemas. No presidencialismo, o mais comum é que o presidente possa nomear livremente seu gabinete ministerial, enquanto que no parlamentarismo, os ministros são, em regra, parlamentares que, assim como os primeiros-ministros, também dependem da confiança do parlamento para ocuparem seus cargos.

A formação do gabinete ministerial no sistema presidencialista é um aspecto importante. Ainda que se tenha dito acima que o presidente é livre para escolher os ministros, na prática o que ocorre é a escolha por ministros com vinculação partidária para que ele possa atuar como um agregador das bancadas partidárias no legislativo. Isso significa dizer que há um forte incentivo para que os presidentes adotem gabinetes ministeriais partidários.

Particularidades do presidencialismo

Existe uma ampla gama de poderes legislativos e não legislativos que podem ou não estar à disposição dos presidentes da república. Isso acarreta a formação de diversos tipos diferentes de relação entre os poderes no presidencialismo. Dentre os poderes legislativos, podemos destacar o veto total e parcial, o poder de decreto, o poder de introduzir legislação de forma exclusiva em algumas áreas das políticas públicas, poderes de influenciar no orçamento e o poder de propor referendos. Dentre os poderes não legislativos, merecem destaque a formação e demissão de gabinete ministerial e o poder de censura e dissolução do legislativo.

Dentre os países presidencialistas do mundo, existe uma enorme diferença entre a quantidade de poderes acumulada pelo presidente. Em alguns países, como a Irlanda e a Bulgária, os presidentes não tem qualquer um desses poderes listados acima. Em outros, como o Paraguai, Venezuela, Brasil e Chile, o presidente reúne consideráveis poderes legislativos e não legislativos.

Muitos estudos adotam como norte para a análise das organizações políticas das sociedades a busca por um modelo, pelas melhores escolhas político-institucionais, que pudessem garantir o melhor funcionamento e a estabilidade do sistema político. Quando analisam os sistemas de governo, muitos argumentam que, entre presidencialismo e parlamentarismo, o último sistema seria o mais adequado e eficaz para o bom funcionamento da democracia. Segundo essa visão, preconizada por autores como Juan Linz, Giovanni Sartori e Bolivar Lamounier, o presidencialismo só teria dado certo nos EUA, especialmente tendo em vista que inúmeros países presidencialistas frequentemente são acometidos por crises de governabilidade, momentos de instabilidade política e, muitas vezes, total ruptura do sistema político. De fato, entre

1946 até 1999, um em cada 23 regimes presidencialistas se tornou uma ditadura, enquanto que o mesmo ocorreu em um em cada 58 regimes presidencialistas.

A partir do final dos anos 90, essa visão da inerente instabilidade dos presidencialismos foi perdendo força e os estudos sobre o tema passaram a indicar a grande variabilidade entre os arranjos institucionais.

Particularidades do parlamentarismo

O único ponto em comum que aproxima todos os países que adotam o sistema parlamentarista de governo é a imposição de que os governos sejam nomeados, apoiados e, se for o caso, se for necessário, dispensados pelo voto dos parlamentares. Contudo, apenas dizer que esses regimes são sustentados ou se apóiam no legislativo esclarece muito pouco sobre suas diferenças internas. Por exemplo, isso explica muito pouco porque os parlamentarismos podem apresentar governos fortes ou fracos, estáveis ou instáveis, eficientes ou ineficientes, em resumo, desempenho bom, medíocre ou mesmo ruins.

Grosso modo, podemos destacar pelo menos três tipos de sistema parlamentarista. Por um lado, existe o sistema típico inglês, no qual o gabinete é encabeçado por um primeiro-ministro, onde, como vimos, o executivo está fundido ao legislativo e prevalece sobre ele. Por outro lado, existiram casos como os que predominaram na Terceira e Quarta República francesa, conhecidos como governos de assembleia, nos quais existe uma supremacia do legislativo sobre o executivo, o que pode tornar bastante difícil a governabilidade. Entre esses dois extremos, encontra-se a fórmula do parlamentarismo controlado por partidos. Isso significa dizer que o parlamentarismo pode falhar tanto e tão facilmente quanto o presidencialismo.

O semi-presidencialismo

Alguns países adotam uma fórmula intermediária entre o presidencialismo e o parlamentarismo, denominada semi-presidencialismo. Alguns países que adotam esse tipo de arranjo institucional são a França, a Finlândia e Portugal. Nesses casos, os presidentes são eleitos pelo voto direto da população e exige-se que o candidato tenha maioria absoluta para ser eleito. Os presidentes do semi-presidencialismo enfeixam em suas mãos poderes de governo consideráveis. Eles podem, por exemplo, dissolver o parlamento e tem um papel ativo na escolha dos ministros, além de serem os chefes de seus Estados.

Nesses sistemas convivem um presidente não apenas decorativo e um primeiro-ministro, em muitos casos, essas duas figuras centrais para o governo são de partidos diferentes. Essa situação é muito comum na França, onde muitas vezes o presidente tem um primeiro-ministro de oposição ao seu próprio partido. No caso francês, esse modelo foi adotado em 1958, como uma tentativa de superar as instabilidades do parlamentarismo da quarta república. Entre 1946 a 1958, a França conviveu com 29 diferentes gabinetes ministeriais.

Os sistemas de governo no Brasil

O Brasil iniciou sua trajetória como nação independente sem rupturas profundas com a situação colonial. Continuou sob o regime monárquico, tendo à frente o Imperador Dom Pedro I. Isso ocorreu em 1822, depois, portanto, dos eventos capitais

que varreram do mapa político o antigo regime no mundo. Praticamente todos os países sofreram os efeitos das revoluções econômicas e políticas que foram protagonizadas por Ingleses, Franceses e Norte americanos a partir do século XVII e, principalmente no XVII e no XIX. As revoluções inglesas de 1640 e 1688, a Independência e a Constituição norte-americana de 1776–1787, e a Revolução Francesa de 1789 até 1815, estabeleceram as bases de dominação do liberalismo político e econômico.

Isso significa dizer que Dom Pedro I tinha diante dele uma força político-ideológica muito forte para enfrentar, no sentido de consolidar o império. A assembleia constituinte convocada pelo imperador foi dissolvida alguns meses depois quando ele percebeu que os parlamentares avançavam demais no sentido de limitar seu poder. Em uma demonstração de força, Dom Pedro I dissolveu a constituinte e outorgou uma constituição em 1824.

A Carta Constitucional de 1824 não promovia uma divisão de poderes em três, tal como fizeram os fundadores dos EUA, mas em quatro, quais sejam, o poder moderador, o poder executivo, o poder legislativo e o poder judiciário. Nesse caso, o imperador tornou-se o chefe do poder moderador, aquele que deveria promover a harmonia entre os poderes.

Na prática, tanto Dom Pedro I, como seu filho, Dom Pedro II, governaram livremente o país. Os primeiros-ministros do parlamentarismo brasileiro eram todos indicados pelo imperador. O parlamentarismo vigente no país ficou conhecido como às avessas, uma vez que o processo de indicação do primeiro-ministro seguia o fluxo inverso do sistema inglês. Lá, os eleitores votavam e o líder do partido majoritário era endossado pelo imperador como primeiros-ministros. Aqui, o imperador escolhia o primeiro-ministro e esse promovia e vencia as eleições por ampla margem em processos eleitorais viciados e fraudados.

A crítica ao parlamentarismo monárquico constitui a base do movimento republicano brasileiro. Os republicanos defendiam a adoção do modelo dos EUA, com a separação dos poderes em três e o poder executivo sob o comando de um presidente eleito para um mandato de prazo pré-determinado.

A república foi instaurada em 1889 e adotou, na Constituição de 1891, a separação de poderes entre executivo, legislativo e judiciário e a adoção do regime federalista de relação entre a União e os Estados. A primeira república, que durou até 1930, foi marcada pela fragmentação do poder e pelo domínio das oligarquias estaduais. Em termos práticos, o país continuou controlado por na elite proprietária de terra. Os mesmos barões que sustentaram o imperador foram os primeiros presidentes eleitos do Brasil.

O processo de descentralização foi barrado por Getúlio Vargas e os militares em 1930. A partir desse ponto passa a ocorrer o movimento inverso, de volta à concentração do poder, dessa vez não mais sob um imperador, mas sob um presidente que foi revolucionário, depois, constitucional, e a partir de 1937, ditador. Vargas consolidou o poder executivo federal a tal ponto que fechou o legislativo e acabou com o federalismo.

A transição política do Estado Novo varguista para o Regime de 1946 representa uma recomposição do sistema político a um modelo presidencialista e federalista. Os presidentes do regime de 1946 tinham poucos poderes parlamentares e dependiam diretamente do apoio no legislativo para poderem conduzir suas políticas. Os estados

voltaram a ganhar peso político e os governadores, eleitos pelo voto direto dos alfabetizados, se tornam peças chave no arranjo institucional.

O período democrático de 1946-1964 foi frequentemente posto à prova por tentativas de civis e militares de impor um regime autoritário. Tentativas de desestabilizar o sistema político foram constantes até que o regime militar foi finalmente instaurado.

Em um desses momentos de instabilidade, o presidente da república recém-eleito Jânio Quadros renuncia ao cargo. No mesmo instante, os ministros militares, com amplo apoio civil, tentam barrar a posse do vice-presidente eleito, logo em seguida outro grupo político e militar se forma para exigir o cumprimento da lei e a posse imediata do vice. Diante da ameaça de uma guerra civil, as duas partes transigiram e o sistema de governo presidencialista foi substituído por um parlamentarista.

Entre setembro de 1961 e janeiro de 1963, o Brasil viveu um parlamentarismo capenga sem qualquer possibilidade de institucionalização. Tanto que, quando submetida a um plebiscito popular, o sistema presidencialista de governo foi apoiado por ampla margem do eleitorado. O volta ao presidencialismo representou a volta da instabilidade e poucos meses depois o presidente João Goulart foi deposto pelos militares.

O regime militar tornou a centralizar o poder no executivo federal, interferindo nos poderes legislativo e judiciário, cassando mandatos, cargos públicos, juízes, desembargadores, generais, etc. Os presidentes, governadores e prefeitos de cidades importantes passaram a ser escolhidos pelo voto indireto. Mais uma vez o Brasil vivia um período de grande centralização do poder, intensificada e consolidada nos atos adicionais, nas emendas constitucionais e na Carta Constitucional de 1969.

O sistema de governo atual

A lenta abertura política promovida pelos governos militares representou também um retorno a um modelo mais descentralizado de poder, conferindo maior peso aos poderes legislativos e judiciário e uma maior participação da sociedade, tanto em torno de movimentos sociais, como em torno de processos eleitorais cada vez mais significativos e amplos.

Em 1982, os governadores voltaram a ser eleitos pelo voto direto dos alfabetizados, em 1985, o poder executivo central volta às mãos dos civis, em 1988 é promulgada uma nova constituição e os analfabetos conquistam o direito ao voto. A forma presidencialista de governo foi a escolhida pelos constituintes de forma provisória e caberia à população decidir, por meio de um plebiscito, qual a forma do governo, monarquia ou república, e qual o sistema de governo, presidencialismo ou parlamentarismo. Mais uma vez, em sua maioria, os eleitores brasileiros optaram pela república presidencialista.

O arranjo institucional brasileiro atual combina uma grande dose de poder legislativo nas mãos do executivo e um poder legislativo bastante fragmentado em termos partidários e regionais. Isso acarreta na organização do poder executivo baseada em grandes coalizões partidárias. Ainda que seja livre para escolher seus ministros, os presidentes do Brasil devem constituir um gabinete partidário de forma a consolidar uma base governista ampla o suficiente para que sejam capazes de impor sua agenda governamental. A título de exemplo, vale dizer que o executivo federal é responsável pela iniciativa de 86% das leis sancionadas no Brasil no período pós-1988.

Aula 4 - Introdução ao processo legislativo

Patrícia Rosset

Roberto Eduardo Lamari

I – A tripartição dos poderes

Não podemos iniciar a matéria processo legislativo sem antes falarmos do Princípio da Tripartição dos Poderes ou Separação dos Poderes. Uma grande contribuição para a formação deste conceito de separação dos poderes veio do filósofo inglês John Locke (1632-1704) que, analisando a estrutura de poder da Inglaterra de seu tempo, estruturou o Estado da seguinte forma: o Legislativo, o Executivo e o Federativo. O Legislativo fazia as leis e delegava a execução da justiça. O Executivo dividia-se em dois: o Executivo propriamente dito, e o Federativo, que conduzia as relações com outras nações, estados ou pessoas estrangeiras.

Em 1748, Charles de Secondat, o Barão de Montesquieu, com base em anos de estudos sobre a Inglaterra, formulou a divisão dos poderes, conhecida e imitada por inúmeras Constituições até os nossos dias, organizando o Estado, e dividindo o poder em três órgãos harmônicos e independentes entre si. No seu livro *O Espírito das Leis*, divide o Poder do Estado da seguinte forma: Poder Legislativo: exerce a função legislativa, Poder Executivo: exerce a função administrativa, e poder Judiciário: exerce a função jurisdicional.

De fato, a teoria de Montesquieu ganhou o mundo, e isto ocorreu porque se dizia que a aplicação deste modelo seria capaz de frear o poder despótico, tanto assim que nas duas últimas décadas do século XVIII ela era conhecida não só como um elemento essencial do Estado de Direito, mas também, a subsistência das liberdades públicas.

Segundo Montesquieu, em um dos fundamentos mais apaixonados, sobre a separação dos poderes, ele diz:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou mesmo o Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria o Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.

Vale lembrar, por questão de justiça a história, que a divisão por função do Estado, não era nova, uma vez que Aristóteles há vinte séculos atrás, em *A Política*, distingue um Poder Deliberativo - que delibera sobre os negócios públicos, um Poder Executivo-que engloba as magistraturas, e um Judiciário.

Mas o que conhecemos em nossos dias, é a Separação de Poderes, que trata de uma forma de impedir a arbitrariedade que a centralização do poder facilitava, modernamente temos as funções Legislativa: que produz as leis que regulam a vida em sociedade, a função Executiva: pela qual as ordenações do Legislativo transforma-se em

ações concretas, na administração pública, e a função Judiciária, que está reservada para a solução de pendências surgidas na aplicação das leis.

Entendido, como surgiu o conceito de separação de poderes, passamos a falar sobre o processo legislativo que é uma exigência do Estado de Direito, pois nenhuma espécie de norma que não tenha passado por todos os passos previstos na Constituição deve ser considerada válida.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, no art 1º, caput, diz:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento:

Peguemos a expressão Estado Democrático de Direito, e subtraímos dela a idéia que o Estado brasileiro e os cidadãos estão submetidos às leis e que os cidadãos elegem os seus governantes, donde conclui-se que as leis expressam a manifestação da vontade geral pois são aprovadas pelo povo ou por seus representantes reunidos no Poder Legislativo.

Isto é cidadania, é bem verdade que não é a única manifestação da cidadania eleger seus representantes e participar através da manifestação da vontade do processo de formação de leis, Neste sentido, tomamos a liberdade de reproduzir os ensinamentos de um dos maiores especialistas de processo legislativo do país, o Professor Andyara Klopstock Sproesser, em seu livro Direito Parlamentar – Processo Legislativo – 2ª Edição.

No Centro do Estado Democrático de Direito encontram-se, pois, o cidadão e a cidadania, cujos conceitos, entretanto, como é bem de ver, não se esgotam no direito de eleger e de ser eleito para compor os órgãos estatais constitucionalmente incumbidos de elaborar as leis. O conceito de cidadania, inscrito no art. 1, inc.II, da Constituição, como um dos fundamentos da República, é mais que o mero exercício e a honra do voto.

A cidadania compreende, além disso, primeiro, o direito que se inscreve no art 61, “caput” e § 2, da Constituição, de apresentar projetos de lei diretamente à Câmara dos Deputados; segundo, o direito consagrado no art 5, XXXIV, também da Constituição, de peticionar ou de representar aos Poderes Públicos, especialmente aos que foram eleitos para exercer a função legislativa.

Este é outro ponto importante a ser compreendido, de que o processo legislativo existe porque vivemos em um Estado Democrático de Direito, e que os atos que precedem a formação das leis, estão ligados diretamente ao conceito de participação e cidadania.

II – Processo Legislativo: Fundamentos

Posto isto, podemos dizer de maneira simples que processo legislativo é a reunião de atos de competência do Poder Legislativo, que visam à elaboração da lei.

A produção de leis em geral, deverão atender aos preceitos da Constituição Federal, no âmbito Estadual as Constituições Estaduais e nos Municípios as Leis Orgânicas dos Municípios, especialmente quanto à iniciativa, além de obedecer leis e regimentos específicos conforme o nível de competência normativo.

Melhor dizendo, ao produzir uma lei federal, as regras que deverão ser observadas são da Constituição Federal de 1988, Lei Complementar n 95/1998, os Regimentos internos da Câmara dos deputados e do Senado Federal e pelo Regimento Comum das duas Casas.

No âmbito estadual usamos como exemplo o Estado de São Paulo, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, através de seus 94 deputados, no processo de elaboração de leis, deve observar a CF/88 a Constituição Estadual de 1989, e o seu Regimento Interno.

O processo legislativo inicia-se com a elaboração de uma proposição, que é toda matéria sujeita a deliberação dos membros do Parlamento, e segundo a Constituição Federal são:

- Proposta de Emenda a: Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal;
- Projetos de Lei Complementar;
- Projetos de Lei Ordinária;
- Projetos de Lei Delegada;
- Projetos de Decreto Legislativo;
- Projetos de Resolução; e
- Medida Provisória (no âmbito do município somente poderá ser editada se for prevista na Lei Orgânica do Município).

Essas proposições, após passarem pelo trâmite do processo legislativo e serem aprovadas em Plenário do Parlamento, resultam nos seguintes atos legislativos:

- Emenda Constitucional (Federal e Estadual)
- Emenda a Lei Orgânica Municipal;
- Lei Complementar;
- Lei Ordinária;
- Lei Delegada;
- Decreto Legislativo; e
- Resolução.

Observadas as exigências contidas nas Leis Orgânicas dos Municípios e Regimentos Internos, o processo legislativo pode ser desdobrado nas seguintes etapas:

- iniciativa;
- discussão;
- sanção ou veto;
- promulgação; e
- publicação.

III – Como o processo legislativo se apresenta na Constituição

Encontra-se no Título IV, da Organização dos Poderes, Capítulo I, Seção VIII, as questões atinentes ao processo legislativo. A Constituição de 1988 estabeleceu, por conseguinte, as matérias relacionadas à iniciativa, à elaboração, à sanção, ao veto e à promulgação, bem como todas as competências legislativas referentes a cada poder. O artigo 59 da Carta Maior estabelece, ainda, que o processo legislativo brasileiro compreende a elaboração de: I) emendas à Constituição; II) leis complementares; III) leis ordinárias; IV) leis delegadas; V) medidas provisórias; VI) decretos legislativos; e VII) resoluções. Além disso, no parágrafo único do referido “caput” encontra-se a determinação de que a legislação complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Cabe ressaltar que de um modo genérico, a lei, na experiência constitucional brasileira, é definida por seu regime jurídico e por sua forma; logo, define-se como lei todo ato normativo revestido de características formais específicas. Assim, à exceção da emenda constitucional, todas as espécies contidas no artigo 59, da Constituição Federal, são lei. O processo legislativo quanto às emendas constitucionais está disciplinado no artigo 60, incisos I a III, §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º e nas denominadas cláusulas pétreas, constantes do artigo § 4º do artigo 60, incisos I a IV.

As leis complementares e ordinárias, as medidas provisórias e as leis delegadas encontram-se disciplinadas nos artigos 61 a 69. As determinações sobre as medidas provisórias encontram-se no artigo 62; a cláusula de proibição de aumento de despesa encontra-se no artigo 63, incisos I e II. Por outro lado, a discussão e a votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, as do STF e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados, previsão encontrada no artigo 64 da Constituição Federal. A previsão de solicitação de urgência em projetos de iniciativa da Presidência da República encontra-se disciplinada no artigo 64, §§ de 1º e 4º. O artigo 65 disciplina, ainda, que um projeto de lei, aprovado numa Casa, deverá ser revisto pela outra e só após esta revisão será enviado ao Presidente da República. Segue-se então sanção (artigo 66) ou veto (§1º do artigo 61, §§ 1º, 2º e 3º do artigo 66) do Chefe do Poder Executivo. O veto poderá ser rejeitado (artigo 66, § 4º), não mantido o veto o projeto será encaminhado ao Presidente da República (artigo 66, §5º); esgotado o prazo de trinta dias o veto sobrestará as demais matérias da ordem do dia (artigo 66, § 6º). Se a lei não for promulgada em quarenta e oito horas (§§ 3º e 4º do artigo 6º), o Presidente do Senado promulgará e caso não o faça em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo (artigo 66, § 7º). A matéria rejeitada só poderá ser objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional (artigo 67). O processo legislativo das leis delegadas está disciplinado no artigo 68 e no artigo 69 e a Constituição estabelece que as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

Emenda à Constituição

Emenda à Constituição refere-se à espécie legislativa que visa alteração do texto constitucional, atribuída ao poder constituinte derivado e suas regras, formam limitação e estão estabelecidas na subseção II do capítulo do título IV em seu art. 60. Em razão

disso, “a Emenda consiste em lei constitucional; uma vez promulgada integra a Constituição como norma superprimária”⁵.

Cabe ressaltar que ficam excluídas do processo legislativo, além da Constituição propriamente dita, também as espécies normativas que resultam no exercício do poder normativo em nível regulamentar, quais sejam os decretos regulamentares ou de execução, decretos independentes, portarias, circulares, avisos e ordem de serviço⁶.

Por fim, o rol previsto no art. 59 da Constituição Federal, no tocante às espécies legislativas e ao seu processo legislativo, deverá ser observado pelos entes federados, não devendo modificar, substancialmente, o processo legislativo instituído pela Carta Maior⁷, podendo, no entanto, optar pela supressão de alguma espécie legislativa constante do referido rol, como, por exemplo, medida provisória ou lei delegada, pois são matérias que podem ser tratadas por leis ordinárias.

Conforme já foi esclarecido, processo legislativo não se confunde com procedimento legislativo, já que este último refere-se à forma do movimento produzido pelos atos processuais. Mais uma vez, ao abordar as espécies legislativas, é necessário que uma classificação se faça a fim de facilitar a sua compreensão, inclusive as suas diferenças específicas.

Útil será a classificação de José Afonso da Silva⁸, para que se possa compreender algumas das diferenças das espécies legislativas, principalmente em relação aos procedimentos legislativos face à sequência das fases procedimentais: procedimento legislativo ordinário, procedimento legislativo sumário e procedimentos legislativos especiais. O primeiro, “é o procedimento comum, destinado à elaboração das leis ordinárias. É mais demorado. Comporta mais oportunidade para o exame, o estudo e a discussão do projeto. Desenvolve-se em cinco fases: (a) a introdutória; (b) a de exame do projeto nas comissões permanentes; (c) a das discussões; (d) a decisória; (e) a revisória⁹”. Quanto ao sumário, caracteriza-se por seguir na deliberação de determinado assunto o mesmo processo legislativo ordinário, tendo como chave básica a fixação de prazos para a deliberação parlamentar. “Está previsto nos parágrafos do art. 64 da CF. Sua aplicação depende da vontade do Presidente da República, a quem a Constituição confere a faculdade de solicitar ‘urgência’ para apreciação de projeto de sua iniciativa”¹⁰.

Os procedimentos legislativos especiais, “são os estabelecidos para a elaboração de emendas constitucionais, de leis financeiras (lei do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei do orçamento anual e abertura de créditos adicionais), de leis delegadas, de medidas provisórias e de leis complementares¹¹”.

A seguir iremos abordar brevemente as demais espécies legislativas para que, ulteriormente, possamos elaborar uma visão completa da lei ordinária. Para tanto, aspectos gerais de cada espécie serão tratados.

5 CLÈVE, C.M. Atividade legislativa do Poder Executivo. Op. cit., p.68.

6 SPROESSER, A. K. *Direito parlamentar: processo legislativo*. Op. cit., p.47.

7 Aqui deve prevalecer o princípio da simetria.

8 SILVA, J. A da. Curso de direito constitucional positivo. Op. cit., p.531.

9 Op. cit., p. 531

10 Op. cit., p. 532

11 Op. cit., p. 532

Lei Complementar

Apesar da importância da lei complementar no direito brasileiro, como observou Manoel Gonçalves Ferreira Filho, acabou “forçando o intérprete a apoiar-se exclusivamente na opinião da doutrina, quando o estuda”¹².

Essa importância pode ser vislumbrada após uma análise pragmática do texto constitucional a reserva de lei complementar no âmbito do sistema tributário nacional¹³ que não deixa dúvidas quanto à dificuldade de proceder, ali, qualquer alteração.

A Constituição Federal de 1988 dispõe apenas que:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

II - Leis complementares:

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Artigo 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

As leis complementares são entes legislativos reconhecíveis, conforme Sacha Calmon Navarro Coelho, pois sob o ponto de vista formal, se destaca pelo quorum qualificado necessário para a sua aprovação; e sob do ponto de vista material, porque tem por objetivo a complementação da Constituição, quer ajuntando-lhe normatividade, quer operacionalizando-lhe os comandos¹⁴.

Celso Bastos conceitua lei complementar como:

Lei complementar é, pois, toda aquela que contempla uma matéria a ela entregue de forma exclusiva e que, em consequência repele normas heterogêneas, aprovada mediante a um quorum de maioria absoluta. (...) Matéria própria - o que significa que recebe para tratamento normativo um campo determinado de atuação da ordem jurídica e só dentro deste ela é validamente exercitável – matéria essa perfeitamente cindível ou separável da versada pelas demais normas principalmente pela legislação ordinária. (...) A exigência do quorum especial de votação, em função do qual terá projeto de lei complementar de obter para aprovação, no mínimo, a maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas Legislativas que

12 FERREIRA FILHO, M. G. *Do processo legislativo*. Op. cit., p. 208

13 Segundo Sólon Sehn, “no âmbito do direito tributário, estão sob reserva de lei complementar, na Constituição Federal, matérias importantíssimas, tais como: (i) a disciplina dos conflitos de competência tributária (CF, artigo 146, I); (ii) as regulamentações as limitações constitucionais ao poder de tributar (CF, artigo 146, II); (iii) o estabelecimento de normas gerais em matéria tributária (CF, artigo 146, III); (iv) a instituição de empréstimos compulsórios (CF, artigo 148, caput); (v) a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas (CF, artigo 153, VII); (vi) o exercício da competência impositiva residual (CF, artigo 154, I); (vii) a disciplina do imposto de transmissão causa mortis e doação, nos casos previstos nos itens a e b, do artigo 155, § 1º, da Constituição Federal; (viii) o regime jurídico geral do ICMS: definição seus contribuintes (CF, artigo 155, § 2º, XII, a); substituição tributária (CF, artigo 155, §2º, XII, b); compensação (CF, artigo 155, §2º, XII, c); fixação do local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços, para efeitos de cobrança e definição do estabelecimento responsável (CF, artigo 155, § 2º, XII, d); exclusão da incidência do imposto em face de serviços e mercadorias destinados a exportação (CF, artigo 155, §2º, XII, e); previsão das hipóteses de manutenção de crédito, nos casos de serviços e mercadorias destinados a outro Estado ou ao exterior (CF, artigo 155, §2º, XII, f); regulamentação da forma como os incentivos e benefícios fiscais serão concedidos ou revogados, por deliberação dos Estados e do Distrito Federal (CF, artigo 155, § 2º, XII, g); definição dos produtos semi-elaborados, para o fim disposto no artigo 155, § 2º, X, a; (ix) a definição dos serviços sujeitos a incidência de ISS (CF, artigo 156, III); (x) a fixação de suas alíquotas máximas (CF, artigo 156, § 3º, I); (xi) e a exclusão de sua incidência em relação a serviços destinados ao exterior (CF, artigo 156, §3º, I)”. (SEHN, S. A lei complementar no sistema de fontes do direito tributário. *Revista Dialética de Direito Tributário*. São Paulo: Dialética, n. 82, 2002).

14 COELHO, S. C. N. O controle da constitucionalidade das leis e do poder de tributar na Constituição de 1988. 3. ed. ver. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, cap. III, p. 287.

*formam o Congresso Nacional, consagram os seus dois principais elementos fundamentais*¹⁵.

Resumindo, dois pontos são fundamentais para distinguir lei complementar e lei ordinária. O primeiro é que as matérias reservadas à lei complementar vêm expressamente no texto da Constituição. O segundo é o requisito do quorum qualificado, ou seja, exige maioria absoluta dos membros, para a sua votação.

A inexistência de consenso na doutrina¹⁶ quanto se há ou não hierarquia entre lei complementar e a lei ordinária e o porque disso fica claro após ler a lição de Solon Sehn:

*Em regra, ambas retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição. Nessas hipóteses, os problemas de conflito resolvem-se mediante a regra da reserva de lei qualificada: caso a lei complementar verse sobre matéria própria de lei ordinária, será considerada uma falsa lei complementar ou uma lei complementar aparente, podendo ser perfeitamente revogada por uma lei ordinária posterior; caso a lei ordinária trate de matéria reservada à lei complementar será inconstitucional, por violação ao princípio da reserva legal qualificada. Todavia, há certas situações em que, por determinação constitucional expressa, os requisitos do exercício de uma competência legislativa (por lei ordinária) estão sujeitos a condicionamentos previstos em lei complementar. Nesses casos, essa lei ordinária estará subordinada não só aos dispositivos constitucionais, como também às limitações impostas pela lei complementar habitada pela Constituição Federal. Caso a lei ordinária viole os requisitos previstos na lei complementar será considerada inválida, por inconstitucionalidade reflexa*¹⁷.

Constata-se então que, primeiramente, que matérias reservadas à lei complementar não podem ser disciplinadas por lei ordinária, e por esta razão, lei ordinária não pode modificar lei complementar¹⁸. Ora, se o legislador só pode atuar diante das competências estipuladas e determinadas pela Constituição, o que não for matéria de lei complementar será de lei ordinária toda vez que esta primeira não vier expressa. Tal afirmação vale entre as espécies legislativas: lei complementar e lei ordinária. É importante ressaltar que, no sistema constitucional, não há qualquer exceção quanto ao que acabamos de afirmar.

Matéria de lei complementar estabelecida na Constituição Federal deve ser, obrigatoriamente, matéria de lei complementar no plano dos entes federados, ou seja, no âmbito estadual, conforme o art. 146 CF e seguintes. Deve estar explicitamente

15 BASTOS, C. R. *Lei complementar: teoria e comentários*. 2. ed. ver. E ampl. São Paulo: Celso Bastos: IBDC, 1999. p. 47-49.

16 Ver Geraldo Ataliba, em *Lei complementar na Constituição*, p. 30; José Afonso da Silva, em *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 233, quanto Celso Bastos, em *Lei complementar: teoria e comentários*, p. 95; quanto a hierarquia da lei ordinária, a doutrina vai recair em três teorias distintas na doutrina, sendo basicamente resumidas assim: a hierarquia complementar e a lei ordinária; a hierarquia somente por força de dispositivo constitucional – expresso onde a lei complementar estabelece o fundamento de validade de outras espécies legislativas; e a teoria que nega tal relação uma vez que a solução está nos princípios da competência e da reserva legal.

17 SEHN, S. *A lei complementar no sistema de fontes do direito tributário*. *Dialética*. Op. cit., 127.

18 Ronaldo Poletti, comenta essa questão de forma ampla, levando em conta a jurisprudência existente, concluindo que: “A solução está na tese da inconstitucionalidade, embora isso deva ser explicado. Se uma lei ordinária dispõe contrariamente a uma lei complementar deve ser declarada inconstitucional, (...) mais, se uma lei complementar trata de assunto que a Lei Maior atribui à lei ordinária, não está claro seja matéria ordinária transforma-se em matéria de lei complementar, e, por conseqüência, em norma constitucional na sua substância”. (POLETTI, R. R. de B. *Controle da constitucionalidade das leis*. Op. cit., p. 190).

requisitada pelas Constituições Estaduais conforme a natureza jurídica própria desta espécie legislativa. Nos demais casos, só será matéria de lei complementar, no âmbito estadual, quando assim estiver devidamente requisitada.

Lei Delegada

Inscritas no art. 68, as leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

Antes de tudo, cabe lembrar que “segue a Constituição Brasileira, em linhas gerais, a tendência apontada nos sistemas constitucionais contemporâneos, procurando circunscrever a delegação legislativa a condicionamentos de forma e limitações materiais e temporais”¹⁹.

Objeto de delegação, não serão atos de competência exclusiva do Congresso Nacional os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, matéria reservada à lei complementar, nem legislação sobre outras matérias de interesse e competência organizacionais, tais como do Poder Judiciário e Ministério Público, os planos orçamentários (planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos), quanto à questão da nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais.

Assim, leis delegadas estão restritas às matérias que não tratem de direitos fundamentais, da organização dos poderes e de planos orçamentários, entre outros, pois delegar significa autorizar alguém a exercer temporariamente e limitadamente a função legiferante. Motivo pelo qual não pode se conceber que o poder legislativo ‘abra mão’ da função que o constituinte lhe outorgou a qualquer outro poder.

O que ocorre é que, no caso de determinadas matérias, excluídas aquelas que a própria Constituição impede, cabe ao legislativo ‘abrir mão’ de parte de sua função ao delegar sob condições estabelecidas através de resolução, autorizar ao executivo a iniciativa de propor projeto de lei que originalmente não seria de sua competência.

O art. 60 da Constituição também trata de matérias que não podem ser delegadas, pois são as chamadas cláusulas pétreas que o poder constituinte originário assim determinou.

O seu processo legislativo será diferenciado em seu trâmite já que uma resolução autorizadora determinará a forma, o prazo e os princípios do próprio ato de delegação, sendo condicionamentos a serem cumpridos, como esclarece Anna Cândida da Cunha Ferraz:

Os condicionamentos fixados no documento constitucional são condições de validade, tanto do ato de delegação, quanto da lei delegada. A inobservância de qualquer deles eiva o ato de inconstitucionalidade. Para registrar, se o Presidente da República, não tiver solicitado expressamente a delegação, se a delegação não for veiculada mediante resolução, se a delegação for feita a Ministro de Estado, o ato delegante será inconstitucional e, por força de consequência, se promulgada a lei delegada, esta também será incondicional.

19 FERRAZ, A C. da C. Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.p.126.

Por tais características que diferem a lei delegada da lei ordinária, além do próprio processo legislativo e do fato de não ser elaborada pelo legislador, ao final terá numeração distinta.

Medida Provisória

A medida provisória, um instrumento característico do regime parlamentar, principalmente no modelo italiano, encontra-se de forma errônea no nosso sistema presidencialista, uma vez que a autoridade que o expediu não responde por tal ato, diferentemente de onde foi espelhado²⁰.

A Constituição Federal ao instituir medida provisória como espécie legislativa, estabelece em que condições devem a sua existência, completamente diferenciada das demais espécies.

Primeiro não basta só ter competência constitucional (art. 62 CF): terá de ter como requisito relevância e urgência, bem como prazo de duração de 60 dias a partir da sua edição (EC n. 32/01). Terá força de lei durante o período em que está vigorando, mas somente isso, pois caso não se torne lei, o Congresso Nacional deverá normalizar os efeitos causados durante o período em que figurou como tal.

Sendo assim, são espécies normativas de natureza infraconstitucional dotadas de força e eficácia legais²¹.

Após, convertida em lei, isto é, aprovada pelo Congresso Nacional com trâmite também diferenciado, será lei de conversão recebendo numeração própria.

A edição da medida provisória que trata de assunto que já consta em lei paralisa temporariamente a eficácia da referida lei através de revogação, mas somente até apreciação da medida provisória em vigor, que se rejeitada, a lei se encontrará restaurada.

A limitação material para a edição de medidas provisórias (E.C. 32/01) será a mesma existente em relação à lei delegada, ou seja, pelos motivos expostos quando tratamos do assunto se aplica o mesmo raciocínio. A única diferença ressaltada recairá sempre sobre matéria tributária. Como no caso daquela espécie, há divisões na doutrina.

Há impossibilidade de matéria de lei complementar ser editada por medida provisória, pelos motivos e especificações constitucionais analisados quando tratamos dessa espécie legislativa.

Decreto Legislativo

Ato com força de lei ordinária e de exercício compete exclusivamente ao Congresso Nacional, conforme art. 49 CF, o decreto legislativo independe de sanção presidencial.

Basicamente, decreto legislativo, é aquele que irá tratar de tratados, acordos ou atos internacionais que acarretam encargos ou compromissos para erário e patrimônio nacional.

20 Para um estudo mais aprofundado, recomenda-se a leitura da obra: *Medidas provisórias*. 2. ed. ver. e ampl. São Paulo: Max Limonad, 1999, Clèmerson Merlin Clève.

21 MORAES, A de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 1123.

Em alguns casos, contudo, pode ocorrer mensagem presidencial como, por exemplo, declaração de guerra, sendo que o ato final acaba por se tornar decreto legislativo.

É por meio desta espécie legislativa, também, que as situações causadas por advento de uma medida provisória que não prosperou, isto é, que não foi convertida em lei, que o Congresso Nacional terá de regulamentar.

Resolução

Como Sproesser observa “há, em nosso ordenamento jurídico, dois tipos de resoluções legislativas, que se distingue pelos efeitos que produzem, internos ou externos. À que produz efeitos internos são resolução legislativa típica, enquanto que as outras são as resoluções legislativas atípicas²²”.

Sendo assim, resoluções podem ser atos administrativos ou de outra natureza, aprovados pela Câmara, Senado ou do Congresso Nacional.

Quando se refere a ato administrativo, será aquela que irá tratar, dentro de legislativo, de sua organização, de seu regimento interno e de sua estrutura administrativa, criando comissões parlamentares de inquérito, etc.

Assim, a resolução legislativa atípica de efeito externo pode ser aquela que trata da suspensão da execução e da lei declarada inconstitucional; autoriza operações externas de natureza financeira; fixa limites para dívida da União e dos entes federados e, por fim, fixa alíquotas de impostos de competência dos Estados e do Distrito Federal.

Finalmente, não possui qualquer relação com a lei ordinária, nem pela essência da sua matéria, nem pelo processo legislativo adotado e, como tal, não pode ser sancionada pelo Presidente, sendo imunes ao veto.

Lei ordinária

Um primeiro ensaio sobre o que venha a ser a lei ordinária, pode-se dizer que são as leis comuns que versem qualquer matéria de competência legislativa da União, aprovadas por ambas as Casas do Congresso, sancionadas e mandadas publicar pelo Presidente da República. Na falta de sanção expressa, no prazo constitucional, ocorre sanção ipso facto.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, lei ordinária é o ato legislativo típico; é um ato normativo primário, e via de regra, edita normas gerais e abstratas, motivo porque, na lição usual é conceituada em função da generalidade e abstração. “Não raro, porém edita normas particulares caso em que a doutrina tradicional a designa por lei formal, para sublinhar que lei propriamente dita só é aquela a que tem matéria de lei, por isso chamada ‘Lei Material’”²³.

Já Yves Gandra Martins estabelece que as leis ordinárias constituem-se no veículo legislativo corrente de conformação jurídica do País. Exteriorizam os princípios constitucionais e as normas gerais da lei complementar, nos campos de sua particular atuação. De rigor, é o principal veículo legislativo de execução da ordem jurídica, é o

22 SPROESSER, A. K. *Direito parlamentar*. processo legislativo p. 78.

23 FERREIRA FILHO, M. G. *Do processo legislativo*. Op. cit., p. 204.

típico de instrumento de direito positivo, que todavia, pode vincular normas de direito natural, como por exemplo, o direito à vida²⁴.

No dizer de Orlando Soares as “leis ordinárias são aquelas de natureza comum, que regulam as relações jurídicas, de ordem privada ou interna, que envolvem a comunidade social, de maneira abrangente”²⁵.

Dessa forma ao conceituar a lei ordinária, está se delimitando a própria lei que passou por várias transformações no decorrer do tempo, sendo que a sua tradução é a lei ordinária, motivo pelo qual é comumente chamada de ordinária.

24 GRANDA MATINS, Y., BASTOS, C.R. *Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil* promulgada em 05.10.1988. São Paulo: Saraiva. 1995 tomo I. vol. 4 p 299 e ss

25 SOARES, O. *Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05.10.1988. 11.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 398.

Aula 5 - Mídia e política no Brasil: estruturas e agendamento

Sérgio Praça

Campos com diversos pontos de tangência, jornalismo e política possuem relativa autonomia em entre si. É impossível entender inteiramente uma eleição sem prestar atenção nos efeitos da mídia. Quem define os principais temas de campanha: políticos ou jornalistas? Quão bem-informados são os cidadãos sobre temas ligados à corrupção política, como os precatórios? Abordando esses temas, o texto introduz o leitor à complexa relação entre a mídia e o jogo político.

I - a estrutura do campo jornalístico

O campo jornalístico é um espaço social. Um espaço de relações definidoras de posições sociais. Relações dotadas de alguma especificidade, que estrutura e é estruturada por uma fronteira simbólica. Que estabelece e objetiva um dentro e um fora. Que define o que é propriamente jornalístico. Como todo campo, o jornalístico é um espaço estruturado de posições. Definidas e redefinidas pelos seus agentes. A aceitação dessas definições é condição para o funcionamento do jogo de relações específico a este espaço. Como em qualquer jogo, as regras devem ser conhecidas e aceitas de antemão. Diferentemente da maioria dos jogos, estas regras não são impostas - em definitivo - por algum idealizador da diversão, constituindo-se em objeto de luta e redefinição permanente.

No campo jornalístico, as posições ocupadas pelos seus agentes se definem em relação a critérios. Verdadeiros eixos que estruturam o espaço, permitindo que um ocupante realmente possa existir em relação a alguma coisa. Assim, jornalismo sensacionalista ou jornalismo sério são apelações que denunciam categorias sociais cujo sentido é compartilhado pelos agentes do campo e estruturam sua vinculação. Categorias que só encontram seu papel estruturante quando entendidas reflexivamente, isto é, umas em relação às outras. Como o norte só tem sentido em relação ao sul.

Desta forma, investigar as relações constitutivas de um campo como o jornalístico requer mais do que simplesmente descrever as posições ocupadas e as lutas e estratégias de conservação ou de subversão do atual estado da relação de forças. Exige analisar em que medida estes eixos de estruturação foram definidos e redefinidos como tais ao longo da história específica do campo.

Em seus primórdios, os jornais só tratavam de política. A Revolução Francesa, incluído o período que a antecedeu, é o exemplo mais claro. Dezenas, se não centenas, de panfletos circulavam em Paris, incensando os ânimos de pequenas facções que defendiam de modo apaixonado idéias oriundas de todos os pólos ideológicos disponíveis. Honoré de Balzac, escritor francês, retratou esse período fértil em *As Ilusões Perdidas*.

Em sua análise sobre os diferentes tipos de jornalismo praticados durante os séculos, Marcondes Filho (2000: 11) considera esse o período do “primeiro jornalismo”. De 1789 à metade do século 19, o jornalismo era “iluminista”, no sentido de que buscou retirar das universidades e igrejas o monopólio do saber. “É a época da ebulição do jornalismo político-literário, em que as páginas impressas funcionam como caixa acústica de ressonância, programas político-partidários, plataformas de políticos, de

todas as idéias. Nessa época do jornalismo, os fins econômicos vão para segundo plano. Os jornais são escritos com fins pedagógicos e de formação política. É também característica do período a imprensa partidária, na qual os próprios jornalistas eram políticos e o jornal, seu porta-voz. Cada político razoavelmente destacado criava seu clube, cada dois criavam um jornal, escreve Otto Groth. Em Paris, somente entre fevereiro e maio de 1789, surgiram 450 clubes e mais de 200 jornais” (MARCONDES FILHO, 2000: 12)

A segunda fase do jornalismo, para o autor, se caracteriza por uma inversão de valores: o valor de troca do jornal - ou seja, a venda de espaços publicitários para assegurar a sustentação e sobrevivência econômica - passa a ser prioritário em relação a seu valor de uso - a parte puramente noticiosa dos jornais. Com isso, as funções “políticas” do jornal são abaladas.

Essa lembrança do autor brasileiro com relação à inserção do mundo jornalístico no sistema capitalista nos leva a uma observação de Pierre Bourdieu (1997: 31): “Diz-se sempre, em nome do credo liberal, que o monopólio uniformiza e que a concorrência diversifica. Nada tenho, evidentemente, contra a concorrência, mas observo apenas que, quando ela se exerce entre jornalistas ou jornais que estão sujeitos às mesmas restrições, às mesmas pesquisas de opinião, aos mesmos anunciantes, ela homogeneiza. Comparem as capas dos seminários franceses com quinze dias de intervalo: são mais ou menos as mesmas manchetes. Da mesma maneira, nos jornais televisivos ou radiofônicos das emissoras de grande difusão, no melhor dos casos, ou no pior, só a ordem das informações muda”.

A definição de campo proposta por Bourdieu como um espaço estruturado de posições onde os agentes estão em uma concorrência pelos seus troféus específicos seguindo regras igualmente específicas exige outras observações. A primeira delas é que a teoria dos campos sociais não esgota a vida social, isto é, nem tudo que é atividade social se desenvolve em campos.

Contrariamente ao que as fórmulas mais gerais podem fazer crer, nem todo indivíduo, prática, instituição, situação, interação está vinculado a um campo. Na verdade, os campos correspondem: 1) a domínios de atividades profissionais (e/ou públicas) e colocam fora do jogo as populações sem atividade profissional; e, mais precisamente, 2) às atividades profissionais e/ou públicas comportando um mínimo (ou até um máximo) de prestígio (capital simbólico) e podendo se organizar, assim, em espaços de concorrência e de luta pela conquista deste prestígio específico (em relação às profissões ou atividades que não estão particularmente engajadas nas lutas no interior destes campos: “pequenos” burocratas administrativos, pessoal de serviço, operários...).

Para Bourdieu, todo campo social produz em seus membros uma espécie de ilusão. Ilusão de que as lutas, as regras que normatizam seus golpes, os prêmios próprios a cada campo são fruto de deliberação do sujeito e não definidas nas intersubjetividades das relações sociais e aprendidas em socialização. É forçoso reconhecer, no entanto, que outros universos sociais, que não se enquadram na noção de campo, também contam, para existir, com convenções não-assumidas.

Não importa se consideramos o campo político (lutas entre partidos, profissionais da política...), o campo jornalístico (lutas entre jornais, jornalistas), o campo da edição (lutas entre editoras), o campo literário (lutas entre escritores), o campo teatral (lutas entre autores de peças, produtores, teatros...), o campo filosófico (lutas entre filósofos), damo-nos sempre conta que estamos diante de atores desempenhando atividades profissionais prestigiosas e limitamo-nos à observação destes atores exclusivamente em

suas atividades profissionais, ignorando outras relações sociais, públicas ou privadas, duráveis ou efêmeras.

É revelador, consideradas estas exclusões de “tempo fora do campo” e de “atores fora do campo” que esta sociologia não somente se interessa pela situação daqueles que praticamente “nasceram no campo” ou “nasceram no jogo” (filho de ator que se torna ator, por exemplo), mas que ela generaliza, de maneira por vezes abusiva, este modelo de situação: “A *illusio* é um tipo de conhecimento que é fundado no fato de ter nascido no jogo, de pertencer ao jogo por nascimento: dizer que eu conheço o jogo desta maneira significa que eu o tenho na pele, que ele joga em mim sem mim” (BORDIEU, 1993: 44). Ou ainda: “Por que é importante pensar o campo como um lugar no qual nascemos e não como um jogo arbitrariamente instituído?” (BORDIEU, 1993: 49).

Podemos, assim, estar investidos desta *illusio*, própria a um universo social, sem que este universo combine o conjunto das propriedades que permitiriam defini-lo como um campo. A família, por exemplo, embora não seja nunca um campo social, se estrutura em torno de uma série de implícitos normativos e valorativos que garantem a sua reprodução e o não-questionamento de algumas perdas individuais que a vida familiar necessariamente acarreta.

Essa relativização do alcance da teoria dos campos é importante para a análise do campo jornalístico. O simples exame da estrutura de um grande jornal, em relação ao espaço de redação onde o jornal é produzido – e que objetiva o que Bourdieu chama de campo jornalístico – é revelador de quantas pessoas participam da produção e divulgação do jornal e que não estão concernidos pelo campo, estão fora da teoria.

Outra advertência importante sobre a teoria do campo e, portanto, do campo jornalístico, é que o pertencimento não garante um engajamento homogêneo. Isto porque é possível viver num universo sem estar possuído totalmente por este universo, pela *illusio* específica a este universo. Isso significa que o pertencimento a um universo não garante níveis equivalentes de engajamento na concorrência pelos seus troféus, nem a adoção de estratégias de conquista do seu capital específico. Por exemplo, um indivíduo pode treinar num clube de tênis uma vez por semana para desestressar, sem pertencer a nenhum ranking, e sem estar concernido pelos objetos de luta existentes entre os profissionais.

O mesmo se passa no campo jornalístico. A existência de um espaço de luta relativamente autônomo, com regras próprias, troféus específicos e estratégias singulares é indiscutível. Mas o pertencimento a este universo não se dá com o mesmo nível de engajamento entre seus múltiplos tipos de agentes. Pela especificidade da atividade jornalística, decorrente de uma progressiva segmentação, o tipo e intensidade desenvolvido no campo pode variar significativamente.

Assim, dos editores e redatores envolvidos na produção diária de notícia impressa e televisiva, passando por colunistas, que se manifestam com regularidade diária mas não são obrigados a estar diariamente no jornal, colunistas semanais, articulistas regulares, articulistas esporádicos, frilas, consultores, fontes privilegiadas etc. o nível de engajamento no campo tende a decrescer. Quase sempre esse decréscimo é diretamente relacionado a outras formas de subsistência, isto é, ao pertencimento eventual a outros universos sociais.

Estabelece-se uma fronteira entre jornalistas, profissionais que vivem de e para o jornalismo e participantes do campo jornalístico que, embora aproveitem da visibilidade que só os meios podem garantir no espaço público contemporâneo, “jogam outro jogo”,

respeitam outras regras e se interessam por outros troféus. Assim, acadêmicos, artistas, médicos, psiquiatras não hesitam em usar um pertencimento de circunstância no campo jornalístico como estratégia de distinção social e legitimação em seus campos de origem.

A teoria dos campos é, conseqüentemente, uma maneira de responder a uma série de problemas científicos, mas pode se constituir, por sua vez, num obstáculo ao conhecimento do mundo social na medida em que leva a ignorar as incessantes passagens realizadas pelos agentes entre os campos em que são produtores aos campos em que são meros espectadores-consumidores ou ainda às múltiplas posições sociais que escapam à lógica de um campo qualquer.

Um campo será tanto mais autônomo quanto mais seus participantes se engajarem exclusivamente a ele, lutarem exclusivamente pelos troféus específicos a ele, incorporarem a *illusio* própria dele. Buscando verificar a influência do campo político no jornalístico, Darras (2005) mostra que programas de debate político na França e nos Estados Unidos servem como instituições políticas nas quais a seleção de convidados e de temas abordados é muito mais ditada pela lógica do campo político do que do campo jornalístico. Da mesma maneira, Cook (1998) afirma que os “valores-notícia” (*news values*) ligados às pressões econômicas utilizados pelos jornalistas têm levado os governantes cada vez mais a criar e adaptar políticas públicas para que elas ganhem a atenção dos meios de comunicação.

Para entender melhor ainda a autonomia do campo jornalístico em relação aos demais campos, inclusive o campo político, é necessário compreender a primeira etapa da confecção da notícia: a pauta. Pauta é a seleção de fatos e temas que serão noticiados em determinado veículo de comunicação durante um determinado período de tempo, dada a diferença de periodicidade entre os meios de comunicação (rádios podem veicular boletins noticiosos de meia em meia hora; algumas revistas são semanais, outras mensais etc.). Quem seleciona os temas que constam da pauta de um jornal diário, por exemplo? As empresas de comunicação operam, como todas as empresas de grande porte, com uma complexa divisão do trabalho. Editores editam, repórteres apuram e escrevem, diagramadores desenham as páginas e pauteiros pautam as notícias.

A extinta revista “Realidade”, da Editora Abril, publicou em meados dos anos sessenta uma extensa reportagem sobre o cotidiano do “Jornal do Brasil” (RJ). Um dos personagens perfilados no texto foi o jovem jornalista Fernando Gabeira, hoje deputado federal, então pauteiro do tradicional diário carioca. Gabeira era um dos primeiros a entrar na redação do jornal, por volta das 8h. Lia todos os jornais concorrentes, despachos de agências internacionais de notícia (como a Reuters, Associated Press etc.), releases preparados por assessores de imprensa do governo e de empresas. Gabeira sentava-se, então, à sua mesa e compunha um menu de temas que poderiam ser objeto de reportagens e artigos (os temas selecionados para os editoriais, onde o jornal dá sua opinião sobre determinados assuntos, são selecionados pelos donos e pelo diretor do jornal). Sua lista de pautas possíveis era encaminhada aos editores, que se reuniam, faziam a seleção final dos assuntos e delegavam as pautas aos repórteres. Assim é, de maneira esquemática, o processo de pauta em um jornal diário. Obviamente, um repórter que cobre futebol pode propor uma entrevista com o médico de Ronaldinho Gaúcho etc. Mas, em linhas gerais, é esse o modo de escolha de notícias. Um modo que varia muito pouco de redação para redação, de veículo para veículo.

É fácil observar um efeito que esse mecanismo pode causar. Se os pauteiros de rádio e TV lêem os mesmos jornais, se todos os jornalistas ouvem em seus carros as

mesmas notícias veiculadas no rádio, se todos assistiram ao mesmo noticiário televisivo ontem à noite, o que acontece? Os temas tendem a se repetir. Segundo o sociólogo francês Pierre Bourdieu (1997: 30), isso leva os produtos jornalísticos a serem “muito mais homogêneos do que se acredita. As diferenças mais evidentes, ligadas sobretudo à coloração política dos jornais (que, de resto, é preciso dizê-lo, se descolorem cada vez mais...), ocultam semelhanças profundas, ligadas em especial às restrições impostas pela fontes e por toda uma série de mecanismos, dos quais o mais importante é a lógica da concorrência”.

II - o agendamento das notícias políticas

A mídia, portanto, pauta a mídia. Quem pauta os leitores? Ora, também a mídia. Isso é explicado pela hipótese do agenda setting.

É possível dividir os temas das conversas que temos cotidianamente com familiares, colegas de trabalho etc. em duas categorias: a) os temas que pertencem à agenda privada e b) os temas da agenda pública. A primeira categoria é composta exclusivamente por assuntos que só fazem sentido para o necessariamente restrito círculo de pessoas com as quais convivemos. “Ontem bati meu carro na Avenida Brasil”, “meu filho está gripado”, “descobri que meu marido me traiu” - e outros inúmeros exemplos - são frases que pertencem à agenda privada de comunicações interpessoais. Obviamente, mesmo os amigos mais próximos dificilmente concordariam em discutir apenas sobre assuntos tão específicos. A socialização nos faz buscar temas comuns, que potencialmente interessam a todas as pessoas. Onde encontramos temas desse tipo, temas que compõem a agenda pública? Nos canais de televisão, nas páginas de jornais e revistas, nos websites noticiosos da Internet, nas estações de rádio - enfim, na mídia.

De acordo com Barros Filho (1995: 169), as pessoas agendam seus assuntos e suas conversas em função do que a mídia veicula. É o que sustenta a hipótese do agenda setting. Trata-se de uma das formas possíveis de incidência da mídia sobre o público. É a hipótese segundo a qual a mídia, pela seleção, disposição e incidência de suas notícias, vem determinar os temas sobre os quais o público falará e discutirá. O menu de assuntos oferecido pela mídia é o que apresenta maior incidência nas comunicações interpessoais, porque são os temas que interessam a um maior número de pessoas.

A idéia central do agenda setting já havia sido apontada por muitos quando McCombs e Shaw (1972) a apresentaram com esse nome em 1972. Em 1922, o jornalista Walter Lippmann, em “Public Opinion”, já destacava o papel da imprensa no enquadramento da atenção dos leitores em direção a temas por ela impostos como de maior ‘interesse coletivo’. Esse livro de Lippmann, ainda extremamente atual, é, segundo o próprio McCombs, a principal origem doutrinária de sua hipótese.

Como um político pode influenciar, legitimamente, o agenda setting dos meios de comunicação de massa? Através de assessores especializados em comunicação, o representante pode, quando membro do Legislativo, buscar fornecer informações específicas, às quais os jornalistas não têm acesso, sobre assuntos de sua seara. Ele pode, por exemplo, ser membro de uma Comissão Parlamentar de Inquérito e fornecer dados comprometedores sobre alguém que será incriminado pela CPI. Mesmo que, nesse caso, o político não seja identificado na reportagem, a CPI certamente ganhará maior relevância e destaque ao abastecer jornalistas sedentos por novas informações. Quanto maior a notoriedade e alcance da CPI, mais chances têm seus membros de aparecerem na mídia como arautos da moralidade na política.

Quanto mais conhecimento o eleitorado tem sobre esses políticos, maior é a chance de eles se reelegerem. Embora tudo isso seja um tanto vago, essa retroalimentação entre jornalistas e políticos (político manda informações, jornalista publica, jornalista entrevista político, político fornece mais informações etc.) na qual a troca é apenas de informações, é uma forma legítima de agenda setting. Nesse sentido, Barros Filho (1995: 191) comenta: “Se o trabalho propriamente político se confunde com a imposição de uma representação legítima do mundo social ideal dentro de um mercado de oferta política onde o consumo se confunde com a adesão, a mediatização deste ou daquele ‘fato político’ é a vitrine de que necessita o produto político para ser adquirido”.

É possível perceber um efeito perverso do agenda setting: se jornalistas e políticos concordam sobre quais temas merecem ser noticiados, e os leitores/eleitores? Que possibilidade eles têm de interferirem no agendamento dos temas públicos? Infelizmente, pouca. Os receptores das mensagens dos meios de comunicação - isto é, os cidadãos - estarão tão mais dependentes da interpretação midiática sobre determinados temas quanto menor for a educação e informação inicial sobre esses temas. Democracia participativa? Só seria possível se o nível cognitivo dos cidadãos a respeito dos temas políticos fosse mais ou menos igual ao dos jornalistas e políticos. Em outras palavras, democracia requer informação e educação.

Um estudo realizado por Barros Filho e Dal Fabbro (1998) mostra que a exposição de um tema político na mídia não leva, necessariamente, à compreensão desse tema por parte dos leitores/cidadãos. Durante a gestão de Celso Pitta na prefeitura de São Paulo, veio à tona o “escândalo dos precatórios”, envolvendo Paulo Maluf, seu padrinho político. O escândalo ocupou muito espaço na mídia impressa e televisiva. Precatórios, como todos não sabem, são dívidas do Executivo. Quando a prefeitura desapropria um imóvel e não paga seu dono, o cidadão pode ganhar uma ação judicial contra o Executivo e não receber. Esse cidadão tem um precatório contra o Executivo. Durante a gestão de Paulo Maluf, entre 1993 e 1996, a prefeitura de São Paulo só podia pegar empréstimos (autorizados pelo Senado Federal e Banco Central) para pagar os precatórios. Mas Maluf tomou dinheiro emprestado para gastar em outros lugares. A descoberta disso provocou, no primeiro semestre de 1997, uma enxurrada de reportagens denunciando as irregularidades.

Dos 339 participantes da pesquisa de Barros Filho e Dal Fabbro (1998: 25), 309 afirmaram ter “ouvido falar” do caso dos precatórios. Aproximadamente dois terços dos entrevistados tomaram conhecimento do caso pela televisão, enquanto mais de 40% o fizeram pelos jornais. (Obviamente, há quem tenha entrado em contato com as denúncias através dos dois meios - por isso a soma dá mais de 100%. 30 respondentes da pesquisa disseram ter visto o caso tanto nos jornais quanto na televisão.)

Mais de 50% dos respondentes afirmaram saber o que é um precatório, o que indica uma satisfação do receptor em relação à informação retida (Barros Filho e Dal Fabbro, 1998: 27). No entanto, apenas 2 dos 339 entrevistados conseguiram definir exatamente o que são precatórios. Para os autores do estudo, “o desconhecimento quase absoluto do que é precatório é revelador de que o agendamento de uma informação não exige a percepção de todos os elementos que a compõem”.

Vale adicionar também: quanto menos pessoas sabem o que são precatórios, menos pessoas saberão punir um político nas urnas por corrupção ligada a este aspecto. Há, então, uma conexão clara entre agendamento da mídia e cidadania política.

Aula 6 - Sistema eleitoral brasileiro

Humberto Dantas

Introdução

O sistema eleitoral brasileiro é vítima das mais diferentes críticas por parte daqueles que acreditam que a reforma política é a mãe de todas as reformas. O problema é que não existem sistemas políticos perfeitos, pois se assim fosse todos os países democráticos adotariam a mesma fórmula para a organização de suas eleições. Assim, vivemos sonhando com mudanças, sem ao certo entender o que a imensa quantidade de propostas poderia fazer com nosso sistema político-eleitoral.

O objetivo desse texto é iniciar a discussão sobre a compreensão desse sistema. A despeito de possíveis reformas, entender o que está em vigor é muito importante. Nesse trabalho não nos atermos a grandes detalhes, mesmo porque apesar de tocar em questões mais amplas a chance de esse trabalho se tornar obsoleto no curto prazo é grande, dado o ritmo das mudanças pretendidas e realizadas nos últimos anos. Devemos ter em conta que nunca uma eleição no Brasil redemocratizado (década de 80 em diante) foi realizada com a mesma regra do pleito anterior. Ou seja, sempre existem alterações, que para muitos críticos causam incertezas e instabilidades ruins para a democracia. Sobretudo para o cidadão comum, que tem dificuldades de entender as regras desse jogo.

Sistema eleitoral brasileiro

Podemos dividir o sistema eleitoral brasileiro em dois grandes formatos: as eleições majoritárias e as eleições proporcionais. O primeiro time é composto pelas disputas para os cargos do Poder Executivo – Presidente (1), governadores (27) e prefeitos (5.565) – e para o cargo de Senador. Nesse segundo caso devemos lembrar que o mandato tem duração de oito anos, e o Senado nunca tem suas fileiras absolutamente renovadas. Em intervalos de quatro anos escolhemos um, e depois dois senadores em cada estado. Assim, no Estado de São Paulo, por exemplo, Eduardo Suplicy (PT) foi eleito em 1998 e colocou sua vaga em disputa na eleição de 2006, oito anos depois. Enquanto isso, em 2002, Romeu Tuma (eleito pelo PFL e hoje no PTB) e Aloísio Mercadante (PT) foram eleitos por São Paulo, e colocarão seus cargos em disputa em outubro de 2010. Essa lógica se repete em cada um dos 27 estados brasileiros, de tal forma que possuímos 81 senadores. O segundo time é chamado de eleições proporcionais, e é formado pelas eleições para a Câmara dos Deputados (deputados federais - 513), Assembleias Legislativas (deputados estaduais 1.059) e Câmaras Municipais (vereadores - mais de 60 mil, sendo que esse número tende a aumentar em breve).

As eleições não ocorrem de forma simultânea. De quatro em quatro anos escolhemos o presidente, os governadores, todos os deputados e os senadores. Dois anos depois escolhemos os prefeitos e os vereadores. E assim sucessivamente. Assim, sabemos que em anos pares temos eleições no Brasil. O primeiro turno sempre realizado no primeiro domingo de outubro e o segundo turno, em caso de necessidade, no último domingo de outubro. Para que fique fácil a memorização, em anos olímpicos temos eleições municipais, e em anos de Copa do Mundo protagonizamos as disputas estaduais e federais.

O segundo turno ocorre em eleições majoritárias para cargos executivos. Assim, senador não tem segundo turno sob qualquer hipótese. No caso do presidente e dos governadores, só existe segundo turno quando o primeiro colocado não conquista mais da metade dos votos válidos. Sendo necessário, nesses casos, uma nova rodada realizada entre os dois primeiros colocados no primeiro turno. O mesmo movimento se repete nas eleições para prefeito de cidades com mais de 200 mil eleitores. Em cidades menores não existe chance de segundo turno, sob a justificativa dos altos valores despendidos com a realização de uma nova rodada. Importante lembrar que em 2008 apenas cerca de 80 cidades tinham a chance de segundo turno em virtude dos tamanhos de suas populações. Ou seja, a imensa maioria dos 5.565 municípios assiste as disputas sendo resolvidas em turno único, mesmo que exista um equilíbrio muito grande entre dois ou mais candidatos.

Por voto válido é importante salientar que entendemos os votos conferidos aos candidatos ou às legendas – no caso das eleições proporcionais. Até meados da década de 90 os votos em branco beneficiavam o “campeão da urna”, mas tal mecanismo foi abandonado. Assim, branco ou nulo têm o mesmo valor, ou seja, voto inválido.

O eleitorado brasileiro

No Brasil, o eleitorado pode participar do processo a partir dos 16 anos de forma facultativa e entre 18 e 70 anos de maneira compulsória. Muitos dos cidadãos não gostam do que chamam de obrigação, mas não são poucos os que defendem a medida como uma forma de forçar o cidadão comum a refletir sobre seu município, estado e país. Os resultados de uma escolha errada ou da falta de atenção deve ser sentida no cotidiano, levando a uma reflexão mais acurada nas disputas seguintes, o que para muitos seria o exercício da cidadania. Os maiores de 70 anos também não são obrigado a votar, mas apesar de todas as limitações físicas que podem ser impostas pela idade avançada, os índices de participação desses cidadãos é maior que aquele registrado entre os jovens com menos de 18 anos. O Brasil, diga-se de passagem, é um dos raros países do mundo a permitir o voto com menos de 18 anos, sendo que existem nações que só autorizam o alistamento a partir de 19, 20 ou 21 anos. Nesse sentido, atingimos cerca de 130 milhões de eleitores, ou algo em torno de dois terços da população. Esse percentual cresceu de forma significativa após a inclusão das mulheres em 1932 e dos analfabetos de forma facultativa em 1985, ação corroborada pela Constituição de 1988.

Os defensores do voto facultativo informam que os brasileiros só participam por obrigação. E que se não houvesse essa imposição “ninguém iria às urnas”. Isso não é verdade. Pesquisas da UNICAMP realizadas em 2002 mostravam que 50% dos brasileiros indicavam que não compareceriam se não fossem obrigados. Mas essa relação não é tão automática como se pode imaginar. Países como Estados Unidos, França, Canadá e Japão combinam índices baixos de comparecimento (menos de 60% em média) com participação facultativa. Mas nações como a Itália, a Suécia, a África do Sul e Israel, entre outros, não obrigam e apontam participação percentual superior à brasileira. Entre os países que exigem o comparecimento, o Brasil tem média de 80% de participação, o que indica um volume de mais de 20 milhões de pessoas que não vai às urnas. No Uruguai e na Costa Rica o percentual de comparecimento médio após a década de 50 do século XX é maior que 90%, mas no Paraguai essa taxa é infinitamente menor, e o voto é compulsório. O que explicaria esses comportamentos tão distintos? Algo, certamente, maior que a regra. Podemos aqui falar em cultura política, na sensação de que diferentes grupos no poder podem alterar significativamente as

situações etc. Tudo indica que se trata de um imenso conjunto de fenômenos que explica a participação do eleitorado.

Outra questão importante está associada ao peso que o voto comprado tem numa eleição em que só comparece quem se considera estimulado. Muito acreditam que o brasileiro teria preguiça de ir às urnas, e o comparecimento só ocorreria entre os verdadeiramente interessados. Mas tal reflexão é inocente demais. Em um país em que as pessoas ainda procuram vender seus votos, e muito políticos buscam comprar, o peso dos corruptos seria infinitamente maior, pois nem só o interesse, mas também o dinheiro sujo pode estimular a participação. E quanto menos gente votar, mais o voto de quem vende seu direito passa a valer.

A seguir, apresentaremos os dois sistemas eleitorais que vigoram no Brasil, o majoritário e o proporcional. Devemos salientar que no país os partidos detêm o monopólio das candidaturas, ou seja, todos os cidadãos que desejam se eleger precisam estar formalmente associados a uma legenda por um prazo igual ou superior a um ano. Não à toa, faltando cerca de um ano para as eleições assistimos um imenso troca-troca de partidos, caracterizado pela tentativa de os políticos se realinharem para as eleições do ano seguinte. E existe quem diga que a política e suas principais movimentações ocorrem apenas nos anos pares, sem atentar para essa verdadeira dança de cadeiras e para todo o universo que guarda relação direta com nosso cotidiano. A política vai além das eleições, que transcendem momentos pontuais.

Eleições majoritárias

Sobre as eleições majoritárias, costumamos dizer que “o vencedor leva tudo”. Ou seja, quem tem a maior quantidade de votos vence a disputa. No Brasil, assim como em vários outros países, existe a figura já comentada do segundo turno, que impõe uma lógica diferenciada às eleições. Quando existe uma segunda rodada entre os dois primeiros colocados, dizemos que existe uma “nova eleição”, pois os acordos serão refeitos e os candidatos que ficaram de fora da disputa costumam auxiliar os concorrentes com seus respectivos posicionamentos.

O “vencedor leva tudo” é utilizado como frase capaz de simbolizar o pleito majoritário porque nada cabe ao segundo, terceiro ou demais colocados. O posto disputado será controlado por esse ganhador. É assim nas eleições presidenciais, para governadores, prefeitos e senadores. No caso da renovação de dois terços do Senado, os dois primeiros colocados levam tudo, ou seja, as duas vagas. Importante salientar que nesse tipo de disputa o eleitor escolhe dois nomes, sendo que eles não precisam ser do mesmo partido ou coligação. E o voto do eleitor não pode ser dado duas vezes para o mesmo candidato.

Nas eleições para senador é importante salientar que existem dois suplentes por candidato – são seus substitutos imediatos. Esses nomes não costumam ser amplamente divulgados, mas é comum que assumam o mandato ao longo do período de oito anos por uma série de motivos. Assim, é muito importante que o eleitor fique atento aos nomes desses substitutos, procure saber quem são e o que fizeram ao longo de suas vidas. Eles podem assumir uma cadeira a qualquer momento, inclusive em instantes de tremenda tensão. Críticos desse sistema de escolha apontam que o segundo suplente, por exemplo, é muitas vezes um ilustre desconhecido que não guarda compromisso com o eleitorado. Nesse caso, não seria o inverso? O eleitor que vota sem pensar no suplente não estaria ignorando um político igualmente relevante? Importante pensarmos nisso,

pois quem ignora o suplente do senador pode ignorar também o candidato a vice numa chapa para o Poder Executivo, algo que não combina com um voto consciente.

Assim, é possível afirmar que no caso das eleições para os cargos do Poder Executivo o eleitorado vota em chapas compostas pelo titular e por seu vice, previamente conhecido do eleitorado. Essas chapas podem ser apresentadas por partidos que disputam as eleições sozinhos ou coligados a uma ou mais legendas. Coligações são alianças formais entre legendas para a disputa de cargos políticos. Estudiosos tentam entender o que leva um partido a procurar outro para participar de eleições. Os motivos são inúmeros, tais como, fortalecimento do grupo, concordância com determinadas idéias, aumento de benefícios como tempo de TV e oferta de cargos em caso de vitória entre outros vários.

Numa coligação, quando o vice é do mesmo partido que o titular dizemos que a chapa é “puro sangue”. Ou seja, mesmo com o apoio de outras legendas o partido do postulante ao cargo titular tem um vice de seu mesmo grupo político. Importante salientar que findadas as eleições as coligações se desfazem. Ou seja, nada obriga que uma união de quatro legendas seja mantida no governo se um partido sagrar-se vencedor, assim como partidos adversários podem compor um governo. Nesse caso, é comum que partidos derrotados migrem para a base governista. E na imensa maioria das vezes assistimos uma situação recheada de partidos e uma oposição mais minguada, com menos parlamentares. A esse poder de atração de partidos protagonizado pelos governos convencionou-se chamar de governismo.

A composição de governo costuma ser caracterizada pela união entre o partido que está no controle do Poder Executivo e os partidos que o apóiam no Legislativo. Essa seria a base governista, que vota projetos de interesse de prefeitos, governadores e do presidente. Essa base pode variar ao longo de um mesmo governo e guarda relação com aspectos conjunturais. Ela varia de cidade para cidade e estado para estado. O grupo adversário é chamado de oposição. Estudos mostram que no Brasil, mais do que divididos em termos ideológicos, as legendas se posicionam em oposição ou situação.

Eleições proporcionais

Nas eleições proporcionais dizemos que os partidos e coligações conquistam um número de vagas no Legislativo condizente com a proporção de seus votos. Ou seja, se um partido obteve 20% dos votos válidos – excluídos os votos brancos e nulos – ele deve ficar com algo próximo de 20% das cadeiras disputadas. Por isso o nome da disputa é proporcional.

Nesse tipo de eleição os partidos costumam lançar diversos candidatos. Nesse caso, uma eventual coligação não precisa repetir o mesmo desenho do acordo feito para o Poder Executivo, mas não pode envolver adversários. Assim, é comum que um partido saia unido a outros cinco, por exemplo, na disputa para prefeito, mas sair sozinho, ou com apenas mais um desses cinco nas eleições para vereador. Existe um limite para o número de candidatos em eleições proporcionais. Cada partido que disputa esse pleito isoladamente – sem alianças – pode lançar 1,5 vezes o número de vagas. Assim, numa disputa em que o parlamento tem 30 vagas, o partido pode apresentar até 45 candidatos. Em coligações, de um ou mais partidos, o total de candidatos pode atingir o limite de 2 vezes o total de vagas, ou seja, por esse exemplo chegaria a um teto de 60 candidatos. Esse limite não precisa ser necessariamente atingido, podendo ser apresentado um contingente menor. Outro detalhe diz respeito à diversidade de gênero. O sexo minoritário deve ocupar 30% das vagas. Assim, se um partido pode lançar 45

candidatos, esse contingente não pode ser exclusivamente formado por homens ou unicamente por mulheres. Caso o gênero minoritário não atinja os 30%, as vagas devem ficar vazias. Por exemplo: um partido coligado pode lançar 60 candidatos e tem 42 homens inscritos e 12 mulheres. As seis vagas restantes que deveriam ser ocupadas por mulheres não poderão ser passadas aos homens – ficarão vazias. A soma de todos os candidatos de todos os partidos e coligações representa número bastante expressivo em cada eleição.

Assim, ao contrário da disputa majoritária onde o número de candidatos é baixo, aqui assistimos, por vezes, centenas de postulantes. Mas quem fica com as vagas? Quem é escolhido deputado federal, por exemplo? Existe um cálculo capaz de responder essa pergunta.

O primeiro desafio é descobrir quantas cadeiras estão em disputa, e esse número é predeterminado e conhecido de todos. No caso das vagas de São Paulo para Deputado Federal são 70, para Estadual são 94, de Vereadores na capital do Estado são 55 e assim por diante. Esses valores são previamente conhecidos, e o segundo passo importante é estabelecer a quantidade de votos válidos em cada eleição proporcional. Ou seja, o total de votos na legenda – somente no partido – e nos diversos candidatos que disputam aquela determinada eleição proporcional. Assim, no caso de deputado federal pelo estado de São Paulo: os votos nos quase mil candidatos e nas legendas. Em 2006 esse total se aproximou de 21 milhões de votos.

O primeiro desafio então é dividirmos 21 milhões por 70 vagas, o que nos dará cerca de 300 mil votos. Esse resultado nós chamamos de coeficiente eleitoral (CE), ou seja, a soma de votos que um partido ou coligação precisa atingir para eleger um representante na eleição proporcional. Diante do exemplo que apresentamos, podemos afirmar que o coeficiente eleitoral de São Paulo para a Câmara dos Deputados foi de 300 mil votos em 2006. O número costuma variar de eleição para eleição, pois existe oscilação no total de votos válidos.

Conhecendo o coeficiente eleitoral, o passo seguinte é determinar com quantas cadeiras cada partido ficou. Importante salientar que quando dois partidos se coligam numa eleição proporcional seus votos – em legenda e candidato – são contados juntos. Assim, para conhecermos o coeficiente partidário devemos dividir a soma de todos os votos válidos de um partido ou coligação (votos de legenda e votos nominais daquele grupo), pelo coeficiente eleitoral. Assim, um partido ou coligação descobre com quantas cadeiras ficará. Um exemplo pode tornar a compreensão mais simples. Suponhamos que o coeficiente eleitoral de São Paulo para deputado federal em 2006 seja usado como exemplo: 300 mil votos. E uma coligação tenha somado 900 mil votos – votos de legenda e em candidatos a deputado federal desse grupo. Dividir esse total pelo coeficiente eleitoral dará 3, ou seja, esse partido ou coligação que conquistou 900 mil votos terá direito a três cadeiras na Câmara dos Deputados pelo Estado de São Paulo.

É importante salientar que o partido que não atinge o coeficiente eleitoral fica fora da disputa, mesmo que individualmente um candidato seu tenha se posicionado extremamente bem na disputa. Isso pouco importa: quem não atinge o coeficiente eleitoral está fora do jogo, sendo essa uma espécie de cláusula de barreira.

Esse total que apresentamos em nosso exemplo, no entanto, não costuma ser exato. Ou seja, os números não costumam ser inteiros. Assim, no final das contas, cada partido ou coligação terá direito a um total de vagas condizente com os números inteiros de seus coeficientes partidários. Isso representa dizer que um partido que teve 1.340.000 votos terá como coeficiente partidário 4,46, e isso representa que imediatamente ele terá

direito a quatro vagas. Os restos – números decimais - de todos os partidos ou coligações serão somados e distribuídos de acordo com o método das maiores médias.

Tal método funciona de maneira simples: realiza-se uma divisão do total de votos válidos de cada partido ou coligação pelo total de vagas conquistadas acrescidas de um. Nesse caso, dividiríamos 1.340.000 por 4+1, ou seja, por 5. E faríamos isso com todos os competidores. Quem obtém o valor mais alto na primeira divisão fica com a primeira vaga em disputa e na próxima rodada de cálculo para determinar a segunda vaga adiciona mais essa unidade em seu denominador (4+1+1 em caso de nosso partido exemplo ser o contemplado). Isso até serem distribuídas todas as cadeiras que resultaram dos decimais das divisões imprecisas do cálculo do coeficiente partidário.

Determinado com precisão o número de cadeiras a que cada partido terá direito, uma etapa seguinte está associada a descobrir quem são os políticos que assumirão o mandato. Nesse caso é simples: a ordem é estabelecida pela votação individual de cada um. Assim, em um coeficiente partidário igual a quatro, os quatro políticos mais votados naquele partido ou coligação assumem as cadeiras. Isso nos leva a crer que as disputas ocorrem dentro de cada partido ou coligação, pois o importante é acumular votos o suficiente para chegar na frente em meu grupo, desde que ele alcance o coeficiente eleitoral, naturalmente. No caso desse método é possível notar que o voto de legenda beneficia os políticos mais votados do partido, ou mesmo da coligação. Assim, não existe voto em candidato ou na legenda que não seja utilizado para eleger alguém, a não ser que o partido ou coligação não atinja o CE.

Nas eleições proporcionais, os suplentes não são conhecidos previamente, como no caso dos senadores. Eles são determinados pela ordem de votação no interior da coligação ou partido. Em nosso exemplo, em que elegemos quatro políticos, caso um deles não possa assumir, ou deixe o mandato, seu substituto será o quinto colocado na ordem de votação. Em casos de coligação, por exemplo, entre três legendas, essa ordem pode trazer políticos de diferentes partidos. Por exemplo: o partido 1 elegeu dois e o partido 3 elegeu os outros dois deputados federais de nosso exemplo de quatro eleitos. O partido 2 teve muito voto de legenda, e eles acabaram sendo utilizados para a eleição de outros políticos dos demais grupos associados. Mas o primeiro suplente pode ser dessa legenda, e ele assume em caso de saída de qualquer um dos quatro titulares. Isso mesmo que esses três partidos envolvidos nessa coligação tenham posturas distintas diante do governo. Ou seja, o partido 1 pode optar por ser da oposição e o 2 e 3 de situação. Caso um dos dois eleitos pelo partido 1 saia do Legislativo, pode assumir o candidato do partido 2, que mudaria a relação de forças no Legislativo, uma vez que ele é de uma legenda de situação. Isso na Câmara dos Deputados, que tem 513 parlamentares, pesa pouco. Mas numa Câmara Municipal com nove vereadores pode ser decisivo.

Conclusão

Vimos aqui algumas características do nosso sistema eleitoral. Propostas de reforma não faltam, mas nenhuma é capaz de criar o que poderíamos entender como um sistema perfeito. Podemos até acreditar que certas alterações beneficiariam o sistema, mas nada é absolutamente certo. Dessa forma, é importante salientar que a estabilidade do que temos pode ser mais relevante do que um conjunto constante de mudanças que geram incertezas, sobretudo, nos cidadãos. Essa falta de certeza nas regras do jogo faz com que um texto como esse, escrito em outubro de 2009, fique desatualizado em pouco tempo, quem sabe mesmo para as eleições de 2010. Assim, é recomendável que o

cidadão interessado em entender as regras do jogo se paute nesse trabalho para iniciar sua compreensão, mas não deixe de acompanhar o noticiário, onde por vezes estão estampadas as principais mudanças.

Apostila do Curso de Iniciação Política

Módulo 2

16ª Legislatura 2007 - 2011

Mesa

Barros Munhoz
Presidente

Carlinhos Almeida
1º Secretário

Aldo Demarchi
2º Secretário

Conte Lopes
1º Vice-Presidente

David Zaia
2º Vice-Presidente

Roberto Engler
3º Vice-Presidente

Vinicius Camarinha
4º Vice-Presidente

Feliciano Filho
3º Secretário

Ana do Carmo
4ª Secretária