

**Diogo Palhano Gonçalves | Afinal, o que
querem os brasileiros?**



Afinal, o que querem os brasileiros?

Diogo Palhano Gonçalves

Working Paper 14/31

Março 2014

Contraditório Think Tank

www.contraditorio.pt

e-mail: info@contraditorio.pt

As opiniões expressas no estudo são da inteira responsabilidade do autor e não coincidem necessariamente com a posição do Contraditório.

O Contraditório think tank é uma associação independente, sem fins lucrativos, não governamental e sem qualquer vínculo político-partidário. Acreditamos que a liberdade cria espaço para a criatividade, o mérito e a responsabilidade. Assumimos a responsabilidade individual para pensar livremente. É isso que oferecemos, o Contraditório

Os estudos do Contraditório procuram estimular o debate de ideias. O Contraditório considera que a contra-argumentação é essencial para esclarecer os termos do debate e para ajudar a formar uma opinião bem fundamentada. Acreditamos que o conhecimento existe apenas como conhecimento individual, mas consideramos que o benefício da sua partilha pode ser de todos.

Citação: Palhano Gonçalves, Diogo, 2014, Afinal o que querem os brasileiros?, Working Paper 14/31, Contraditório Think Tank, www.contraditorio.pt

Copyright: Este estudo é disponibilizado de acordo com os termos da licença pública creative commons (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/pt/deed.pt>).



RESUMO

Em vista das manifestações políticas no ano de 2013, muitos cientistas e agentes políticos, assim como cidadãos em geral, têm buscado entender a razão do descontentamento da população. Questiona-se se as manifestações foram passageiras ou se as massas voltarão, em um futuro próximo, às ruas. Alguns criticam o sistema eleitoral e sugerem que se tratou de uma crise de representação política, outros simplificam os eventos, descrevendo-os como um descontentamento com o governo federal atual.

Este trabalho busca na análise da cultura política brasileira a explicação para a insatisfação da população brasileira com o sistema democrático atual. Ele parte da premissa que um sistema de governo deve, de certa forma, corresponder à visão política ou, em outras palavras, à cultura política de um povo. Logo, a tese aqui defendida é que há uma incongruência entre o sistema e a cultura política brasileira. Esta incongruência explica, ao menos em parte, o descontentamento da população.

Em relação ao método, o trabalho dividi-se em três partes: primeiramente são construídos tipos ideais democráticos. Com base nesses tipos ideais, pode ser feita, em um segundo momento, a análise da cultura política brasileira. Esta análise busca, através de uma perspectiva histórico-sociológica, determinar qual a “visão democrática” dos brasileiros. Por fim, é analisado o real funcionamento do sistema político. O autor conclui, então, que embora o sistema democrático atual “funcione”, ele não corresponde à cultura política brasileira.

Palavras-chave: cultura política brasileira; sistema político brasileiro; reforma política; presidencialismo de coalizão.

Autor: Diogo Palhano Gonçalves

e-mail: dpg@contraditorio.pt



1. Introdução

No ano de 2013, mais de um milhão de brasileiros saíram às ruas de uma centena de cidades para protestar. As manifestações tomaram as ruas e as manchetes dos jornais. Os cidadãos mostraram-se indignados: reclamaram da corrupção, da violência, dos sistemas de educação, de saúde, de transportes; da inflação e também do baixo crescimento. Ao mesmo tempo, luta-se pela ampliação dos direitos de minorias políticas. Mas, afinal, o que quer o brasileiro? O jornal The New York Times noticiou que, quando o repórter perguntou a uma jovem manifestante o que ela pretendia, ela respondeu: “Nós queremos tudo, e queremos agora”¹. Como observou o cientista político Peter Hakim, os brasileiros parecem estar “revoltados com as falhas e fracassos do governo, e profundamente empenhados em mudar a maneira como o governo usa sua autoridade”².

Quando se discute sobre a principal causa das manifestações, a presidente Dilma Rousseff, cujos índices de aprovação despencaram cerca de 30 pontos percentuais em poucas semanas³, parece concordar com outros políticos, com analistas e até mesmo com o Presidente do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Joaquim Barbosa: trata-se de uma “grave crise de representação política”⁴. Assim, a presidente fala em reforma política. A solução proposta pelo governo prevê um plebiscito, que ouça a “voz das ruas” e dê (mais) legitimidade à reforma.⁵ Esta consulta popular trataria de vários pontos de uma profunda reforma do sistema político: do financiamento (público, privado ou misto) de campanhas eleitorais, do sistema eleitoral (voto proporcional, distrital ou misto), da existência da suplência para senador, do voto secreto em deliberações do Congresso, da existência de coligações partidárias proporcionais e até mesmo da possibilidade de reeleição presidencial.⁶ Diversos partidos – até mesmo da oposição – apoiam em maior ou menor grau a iniciativa de reforma e sugerem diversos adendos ao plebiscito.



Em vista dessa ampla discussão em torno de uma possível reforma política – que é tida como certa, questiono: será que se trata mesmo de uma “grave crise de representação política”? Ou melhor: será mesmo necessária uma profunda reforma do sistema político do Brasil? O que quer o cidadão brasileiro?

Para responder a essas questões, analiso neste trabalho a cultura política brasileira. Em um primeiro momento, analiso diversos mecanismos políticos de modo a construir tipos ideais⁷ de governos democráticos. No capítulo seguinte (3), com base em uma análise do comportamento eleitoral e político dos cidadãos brasileiros e de pesquisas de opinião, determino de qual tipo ideal a cultura brasileira mais se aproxima ou, em outras palavras, avalio os entendimentos e visões que os brasileiros têm de um sistema democrático. Depois de definida a cultura política brasileira, analiso, no capítulo 4, o real funcionamento do atual sistema político. A intenção aqui é precisar se (ou em que grau) este sistema corresponde à cultura política brasileira. Deste modo, será possível discutir quais são os pontos mais críticos do sistema atual e em que sentido eles poderiam ser alterados de forma a corresponder (melhor) à cultura política do cidadão brasileiro.



2. Tipos Ideais Democráticos

Para entender e, assim, categorizar a cultura política brasileira, faz-se necessária a construção de tipos ideais democráticos.⁸ Assim, com base na literatura acadêmica, analiso neste capítulo diversos elementos de sistemas de governo democráticos como, por exemplo, o papel do parlamento, a organização territorial e diferentes sistemas eleitorais e partidários.

2.1. Democracias Parlamentaristas e Presidencialistas

A dicotomia entre democracias parlamentares e presidencialistas representa uma das mais elementares categorias dos estudos de política comparada.⁹ No centro desta diferenciação está a relação política entre o legislativo e o executivo. Se, por um lado, sistemas presidencialistas apresentam “clara separação ou independência de agentes do parlamento e do governo e cooperação entre eles”,¹⁰ o sistema parlamentarista caracteriza-se pela interdependência entre as duas esferas políticas, garantida pela integração de seus agentes.

Com efeito, a *competência para dissolução do governo* por parte do parlamento representa o critério de diferenciação primário entre sistemas de governo presidenciais e parlamentaristas.¹¹ Assim, podendo o parlamento dissolver o governo, trata-se de um sistema parlamentar. Já que em um sistema parlamentar o governo compõe-se de membros do parlamento, os interesses da maioria parlamentar e do governo são intimamente ligados, de modo que o grupo de parlamentares dos partidos governistas, para garantir seu poder político, deve ocupar-se de preservar a estabilidade e capacidade política do governo. Por isso, a dissolução de governos costuma ser uma exceção – e não a regra. Consequentemente, no sistema parlamentar a tensão política concentra-se no parlamento: lá se encontram, de um lado, a maioria governista e, de outro, a oposição parlamentar.¹²

Em contraste, no sistema presidencialista o governo e a oposição são relativamente independentes um do outro. Os membros do parlamento e os do governo são eleitos



separadamente – em eleições distintas – e o parlamento em regra não tem competência para dissolução do governo – com exceção da possibilidade de abertura de um processo para impugnação de mandato, em caso de (suspeita de) abuso de autoridade por parte do governo.¹³ Além da ausência da competência para dissolução do governo por parte do legislativo, as características principais do sistema presidencial são “[1] o executivo fechado, que é definido pela união [das funções] de chefe de Estado e chefe de governo em uma só pessoa, [2] a eleição direta para presidente por parte do povo ou indireta por meio de um colégio eleitoral, (...) [3] a inadmissibilidade de dissolução do parlamento por parte do chefe de governo,[4] a disciplina parlamentar relativamente fraca assim como [5] um sistema partidário flexível”¹⁴. Neste sistema democrático, os conflitos políticos geralmente não se dão dentro do legislativo, mas sim entre este e o governo. Afinal, neste sistema pode acontecer de a oposição dominar o legislativo, que, neste caso com uma voz quase uníssona, opõe-se ao executivo.¹⁵

Enfim, pode-se dizer ainda que democracia parlamentar e presidencialismo são tipos básicos de sistemas que podem ainda ser classificados em categorias mais específicas e diferenciadas. Há por exemplo o semi-presidencialismo, sistema presente, por exemplo, em Portugal e na França. Neste trabalho, porém, não se faz necessária uma análise dessas categorias específicas, já que estamos lidando com tipos ideais.

Cada uma dessas formas de governo pressupõe certas tendências nos processos políticos e na atividade governamental. Exemplo disso é a importância dada a partidos políticos. Partidos bem organizados e disciplina parlamentar rígida são indispensáveis para o bom funcionamento de um sistema parlamentarista, já que, neste sistema, o governo normalmente necessita do apoio de uma maioria parlamentar.¹⁶ “Em geral, sistemas parlamentaristas tem uma forte tendência para um Estado no qual os partidos detém uma posição fulcral para a formação da opinião pública, para a formação do governo, para a atividade governamental e para a composição de cargos públicos”¹⁷. No presidencialismo, por outro lado, os partidos são menos importantes. Neste sistema, é natural que haja um comportamento eleitoral volátil e alta mobilidade partidária, já que a disciplina partidária não se faz tão necessária quanto no sistema parlamentar.¹⁸



As democracias presidenciais diferenciam-se também e claramente dos sistemas parlamentares no que concerne à dinâmica de governo – apesar de que esta também é influenciada por diversos outros fatores.¹⁹ O tipo presidencial tende a atribuir ao chefe de governo amplos poderes. Por isso, a degeneração da democracia em um sistema autoritário-populista é um risco constante. Considerando-se este risco, os poderes presidenciais devem ser limitados por “salvaguardas e instituições antagonistas, tanto de caráter constitucional quanto político”²⁰. Por outro lado, os amplos poderes presidenciais podem representar uma vantagem deste sistema no tocante às capacidades de negociação, manobra e reação do governo perante obstáculos políticos.²¹ Nesses aspectos, o sistema parlamentar mostra-se bastante diferente: enquanto o governo tiver apoio de uma maioria parlamentar, ele tem a capacidade de executar projetos políticos de relativamente longo prazo, já que neste sistema o governo não tem de lutar e negociar por apoio parlamentar constantemente. Assim, em vista do caráter de “*positive sum game*” do parlamentarismo – um cenário onde todos os envolvidos saem ganhando – os partidos políticos tendem, neste sistema, mais frequentemente a cooperar entre si (e com o governo), já que aqui cooperação “proporciona mais benefícios líquidos que qualquer outra estratégia”²². Por outro lado, sistemas parlamentares também apresentam pontos fracos. Destes pontos fracos, Schmidt aponta o mais relevante: a questão da “ditadura partidária”. Diz ele: “a (...) importância central dada aos partidos políticos [no parlamentarismo] (...) pode descambar em onipresentes super-partidos (...) que recorrem constantemente a nepotismo tacanho (...), a apadrinhamentos descarados, a faustos financiamentos públicos (...) e ao encobrimento de corrupção político-partidária”²³. Contudo, ele acrescenta: “Isso, porém, não é inevitável. Se [esses e outros] problemas serão ocasionados, resolvidos ou agravados depende de diversas condições que estão além da diferenciação entre democracias parlamentares e presidenciais.”²⁴ Assim, para um entendimento mais preciso dos sistemas políticos democráticos, devemos levar em conta outros aspectos institucionais.



2.2. Organização Territorial

A existência prática do Estado nacional baseia-se na soberania sobre um determinado território.²⁵ Desta forma, a organização interna do território estatal representa um fator institucional que determina a constituição política de um Estado. A organização territorial pode, por exemplo, servir como ferramenta de controle do poder do chefe de governo. Para isto, basta que à tradicional divisão horizontal do poder estatal (na forma dos três poderes republicanos) seja acrescentada uma divisão vertical, resultando em diversos níveis governamentais. Por outro lado, a fragmentação exagerada de um país pode implicar incapacidade administrativa crônica, já que o governo teria sempre que negociar com inúmeros atores de diversos níveis governamentais para lograr a execução qualquer projeto político.

Há dois tipos ideais clássicos referentes à organização territorial de um Estado: (1) o Estado unitário e (2) a federação. Estados unitários são caracterizados pela centralização do poder legislativo.²⁶ Já o poder executivo pode ser dividido. Neste caso, porém, aparelhos administrativos locais servem simplesmente como unidades de apoio ou complementação do poder executivo central.

Já em outro modelo, diversas unidades (federativas) podem compartilhar da soberania estatal. Esta divisão de competências legislativas corresponde ao modelo de federação.²⁷ Neste sistema, os poderes da federação e dos membros federativos devem ser definidos de maneira clara.²⁸

Além disso, o sistema federativo caracteriza-se pelo bicameralismo. Em regra, os interesses do povo são representados em uma câmara, enquanto a outra se concentra na representação dos membros federativos. Assim, mediante a representação em uma câmara legislativa, os estados federativos dispõem da liberdade negativa de resistência contra uma possível tentativa de redução de suas competências por parte do governo federal. Quanto mais poder político esta câmara possuir, mais federativo ou descentralizado um Estado será.



Como base teórica para o federalismo tem-se o princípio da subsidiariedade. De acordo com este princípio, os níveis governamentais mais altos (como a federação) devem atuar somente como subsidiários, ou seja, como fontes de apoio político-administrativo da esfera governamental primária ou local. Em outras palavras, as tarefas, ações ou soluções políticas devem partir prioritariamente da menor unidade política possível.²⁹ Porém, como dito anteriormente, a divisão exagerada de competências política pode ocasionar uma paralisia ou congestionamento político, o chamado “*political gridlock*”. Neste caso, o governo encontra-se numa situação de constantes negociações (com as diferentes esferas políticas) e, por isso, só consegue governar com grande dificuldade. Assim, para que um Estado possa ser democrático e ao mesmo tempo efetivamente governável, deve-se buscar um meio-termo que atente tanto para a questão da subsidiariedade quanto para a governabilidade. Essa lógica de conflito de escolha (*trade-off*) entre *representatividade* e *governabilidade* caracteriza não somente a problemática da organização territorial em específico, mas também de diversas outras – senão todas as – esferas institucionais que compõem um sistema democrático.³⁰ Isso ficará ainda mais claro no próximo ponto deste trabalho, no qual será analisado o sistema eleitoral.

2.3. Sistema Eleitoral

Toda democracia pretende servir ao povo. Em democracias representativas, os cidadãos escolhem representantes mediante o voto. Consequentemente, os sistemas eleitorais decididamente correspondem à base de qualquer sistema democrático moderno.³¹ Em outras palavras, as preferências dos cidadãos constituem o ponto de partida da corrente causal democrática, que se refletem em seu comportamento eleitoral, o qual então determina a composição do governo, a qual por sua vez influencia as escolhas políticas e, assim, a política governamental como um todo.³² Dessa forma, sistemas eleitorais cumprem primariamente a função de possibilitar a tradução da vontade popular em política, ou seja, de compor parlamentos e governos



representativos. Nesta função coexistem implicitamente duas pretensões inerentes a todo sistema eleitoral: a pretensão de *representação* e a de *escolha*. Assim, todo sistema eleitoral procura representar a vontade do povo (*pretensão de representação*) e, ao mesmo tempo, compor um corpo administrativo apto a governar ou tomar decisões políticas (*pretensão de escolha*).

Nohlen esclarece que sistemas eleitorais podem ser diferenciados com base em dois princípios dicotômicos básicos. Cada um desses princípios oferece uma estratégia para configuração do sistema eleitoral de modo a satisfazer ambas as pretensões. São eles: o princípio majoritário e o princípio proporcional.³³ De acordo com o princípio majoritário, a força política dos partidos resulta da quantidade de vitórias em distritos eleitorais.³⁴ Em outras palavras, em um sistema de caráter majoritário, uma administração política apta a governar é composta (ou melhor, a pretensão de *escolha* é satisfeita) quando um partido obtém vitória na maioria dos distritos eleitorais. Também em relação à pretensão de *representação*, a solução proposta pelo princípio majoritário baseia-se na maioria. Isso quer dizer que, quando aplicado esse princípio, a *formação de uma maioria* figura como estratégia de satisfação da pretensão à *representatividade*, ou seja, implicitamente esse princípio resolve a questão da *representatividade* pela desproporcionalidade entre votos e mandatos.³⁵

Já o princípio proporcional apresenta outra visão a fim de que as pretensões eleitorais sejam satisfeitas. Neste caso, a decisão sobre a distribuição de mandatos (pretensão de *escolha*) baseia-se na proporção de votos de cada partido. Assim, a partir do momento em que um partido atingir uma quantidade específica de votos (a ser definida por cada sistema), obtém ele o direito a mandatos políticos.³⁶ Ao mesmo tempo, a *proporcionalidade* corresponde à estratégia de satisfação da pretensão à *representatividade* do princípio proporcional. Ou seja, os votos e mandatos devem estar numa relação o mais proporcional possível.

Além disso, Nohlen explica que não são os elementos específicos de um sistema eleitoral que o caracterizam como *proporcional* ou *majoritário*. Esta questão só pode



ser resolvida em vista dos efeitos dos diversos elementos desse sistema eleitoral em relação à pretensão de *representatividade*.³⁷ E ele acrescenta: “ou esses efeitos correspondem à visão básica proposta pelo princípio proporcional, ou eles correspondem ao princípio majoritário”³⁸. Neste sentido, só pode ser determinado que tipo de sistema se trata em vista dos efeitos que este tem na constituição do poder legislativo. Na realidade política pode haver naturalmente sistemas mistos, que pretendem combinar estratégias de cada uma das visões democráticas – a visão majoritária e a visão proporcional. Sobre isso, Nohlen esclarece: “metodologicamente é correto falar sobre uma (discreta) terceira categoria que não corresponde a nem um nem outro (ou a tanto um quanto outro) princípio”.³⁹ Ele acrescenta, porém: “essa zona de sombra [correspondente aos sistemas mistos] pode ser delimitada. Requisito essencial para isso é a manutenção [dos conceitos] majoritário e proporcional como princípios de representatividade”.⁴⁰ Assim, a classificação em tipos ideais de sistemas eleitorais visa a reconhecer os objetivos primários de um sistema eleitoral específico a partir de seus efeitos em relação à *pretensão de representação*. Deste modo, esta classificação deve partir da análise da proporcionalidade de um sistema.

Além disso, deve-se atentar para o fato (já mencionado) que há um conflito do tipo trade-off entre os processos majoritários e a proporcionalidade.⁴¹ Em outras palavras, cada um dos princípios básicos que norteiam sistemas eleitorais, tem suas vantagens e suas desvantagens. Sistemas majoritários tendem a estabelecer melhor uma relação direta entre a população de um distrito e “seus” representantes.⁴² Essa relação direta entre cidadão e político facilita a responsabilidade governamental (*accountability*) e permite a fácil identificação de opções de governo futuras e de seus respectivos planos.⁴³ Isso acarreta, então, “uma ligação direta entre o comportamento eleitoral e a composição do governo, e, assim, demonstra uma clara intenção por parte dos eleitores”.⁴⁴ O foco absoluto no princípio majoritário pode, porém, acarretar uma “tirania da maioria”.

Uma situação oposta apresenta-se em relação ao sistema proporcional: este tende a proteger melhor grupos minoritários e, assim, aumenta a representatividade e pluralismo



de interesses. Além disso, em vista do caráter de jogo em que todos saem ganhando (*win-win game*), o espírito de compromisso e de conciliação das elites políticas tende, nestes sistemas, a se fortalecer.⁴⁵ Assim, processos de deliberação – que em sistemas majoritários são bastante conflituosos – ocorrem com relativa facilidade. Em contrapartida, considerando-se a importância de elites partidárias e corporativas na tomada de decisão, a responsabilidade (ou responsabilização) dos agentes individuais é ofuscada, o que torna o processo político menos transparente e, assim, dificulta a sanção política de certas decisões, atores ou programas político-partidários.⁴⁶ Consequentemente, esse sistema eleitoral pode contribuir para a degradação da democracia em uma “tirania da minoria” ou “da elite” e, assim, produzir governos fracos, instáveis e ineficientes.⁴⁷

Em suma, pode-se dizer que cada um dos sistemas eleitorais (proporcional e majoritário) cumpre primariamente e com melhor eficiência (que o outro) o objetivo central ao qual ele se dedica – seja representar a vontade do povo, seja formar governos eficientes. Ao fim, é preciso atentar para o fato de que para uma classificação sistemática e eficaz de sistemas eleitorais, além de se considerar o princípio básico que lhes norteia, faz-se necessária uma análise detalhada dos diversos elementos institucionais que os compõem. Entre esses elementos estão: o tamanho dos distritos eleitorais, o próprio processo de votação, regras relativas à contagem e à distribuição de votos, eventualmente o tipo de lista eleitoral etc.

Esses elementos constituem e determinam não somente os sistemas eleitorais, mas também o cenário partidário de um país. Por outro lado, partidos políticos podem também ser considerados como variáveis dependentes para a análise de sistemas eleitorais, afinal, entre partidos e sistema há uma relação de influência mútua. Assim, o cenário político pode ser visto tanto como consequência de um determinado sistema eleitoral, quanto como elemento determinante de um sistema eleitoral. Lijphart afirma, por exemplo: “No que concerne à fragmentação do sistema partidário em especial, pode-se dizer que realmente há uma relação entre a desproporcionalidade do sistema eleitoral e a fragmentação do sistema partidário”.⁴⁸ Outro exemplo sobre essa relação



pode ser visto na “lei de Duverger”, a qual afirma que sistemas eleitorais majoritários tendem à formação de um sistema bipartidário, enquanto de sistemas eleitorais proporcionais tende a resultar um cenário multi-partidário. Nesse sentido, à avaliação dos princípios básicos de representação política em uma democracia deve-se incorporar a análise da relação mútua entre sistema eleitoral e cenário partidário.

2.4. Tipos Ideais Democráticos?

Neste capítulo, foram analisados os principais elementos institucionais de sistemas governamentais democráticos: a relação entre executivo e legislativo, a organização territorial, sistemas eleitoral e partidário. Diversos paradigmas das ciências políticas oferecem abordagens e perspectivas sobre a questão da organização institucional de democracias. Como já mencionado, a lógica de escolha de instituições democráticas é caracterizada por conflitos principiológicos básicos e, assim, ela implica uma ponderação na qual sempre que um princípio ganha, o outro perde – ou seja, uma lógica de *trade-off*. Se, por exemplo, a representação de um sistema é aumentada, sua transparência ou a responsabilização do governo (*accountability*) tende a diminuir. Questiono, porém: será que esse é sempre o caso? Será que não há algumas visões e princípios compatíveis? Em outras palavras: pode ser construído um tipo ideal democrático sistemático, que incorpore diversos princípios gerais para as mais diversas esferas institucionais?

O cientista político Arend Lijphard acredita que sim. Ele desenvolve em seus trabalhos uma abordagem teórica que divide os princípios políticos de acordo com o critério *concentração de poder*, construindo, assim, dois tipos ideais democráticos gerais: a *democracia majoritária*, que é caracterizada por concentração de poder, e a *democracia consensual* (ou *de negociação*), caracterizada pela distribuição de poder.

Dez elementos caracterizam a democracia majoritária: (1) concentração do poder executivo nas mãos de um partido majoritário que governa sozinho; (2) dominação do



legislativo pelo executivo; (3) sistema bipartidário ou similar (baixo número de partidos grandes); (4) sistema eleitoral majoritário; (5) cenário plural de grupos de interesses; (6) Estado centralizado e unitário; (7) legislativo unicameral; (8) constituição modificável por meio de maioria simples, ou inexistência de constituição escrita; (9) constitucionalidade de toda legislação decidida pelo legislativo; (10) banco central dependente do executivo.⁴⁹

Já a democracia consensual ou de negociação (“bargaining democracy”) representa o oposto da democracia majoritária.⁵⁰ Suas características são: (1) poder executivo dividido por uma coalizão de partidos; (2) equilíbrio de forças entre executivo e legislativo; (3) sistema multi-partidário; (4) sistema eleitoral proporcional; (5) cenário de representação de interesses marcado por corporativismo entre o Estado e associações; (6) organização estatal descentralizada e federal; (7) sistema legislativo bicameral com câmaras de força política semelhante; (8) constituição escrita e de difícil alteração (necessária aprovação por parte de grandes maiorias); (9) complexa estrutura de revisão jurídica da legislação; (10) um banco central autônomo.

Em outras palavras, pode-se dizer que a democracia majoritária prioriza a governabilidade mediante a fabricação de maiorias, ou melhor, da concentração de poder. “Ela cria uma maioria parlamentar [sólida] e, assim, possibilita ao governo que tem essa maioria parlamentar como base política, grande liberdade de ação na formulação de políticas.”⁵¹ Em vista da alta concentração de poder, existe, neste sistema democrático, o perigo de uma tirania da maioria.

Por outro lado, é justamente através da divisão de poder político em diversas instituições que a democracia consensual visa à manutenção do *status quo*. A representação e a proteção dos diversos grupos sociais e, principalmente, de minorias são os objetivos primários desta visão democrática. Porém, em vista da grande quantidade de “veto players” – instituições com poder de veto – com os quais o governo tem de negociar constantemente, a democracia de consenso corre sempre o risco de



sofrer com bloqueios ou congestionamentos políticos – os já mencionados “*political gridlocks*”. Isso representaria uma situação de ineficiência e ingovernabilidade.

Seria inocente imaginar que a realidade política de um sistema corresponde exatamente a um desses tipos ideais democráticos. Não há nenhuma “democracia majoritária pura” tampouco uma “democracia consensual pura”. Mesmo que certos sistemas possam ser considerados sistemas “majoritários” ou “consensuais”, não se pode – e isso foi demonstrado nos estudos de Lijphart – ignorar os elementos específicos de cada um desses sistemas. Afinal, democracias têm sempre de constituir governos eficientes assim como representar os diferentes grupos sociais e proteger os direitos das minorias. Para cumprir esses objetivos, os sistemas políticos geralmente têm que combinar elementos dos dois tipos ideais. Assim, o sentido de uma classificação em tipos ideais como a sugerida neste capítulo encontra-se, antes, na identificação dos objetivos primários de certo sistema, de modo a permitir a avaliação de seu sucesso no cumprimento desses objetivos. Por essa análise, pode-se ainda aferir quais partes do sistema devem ser alteradas para que suas pretensões possam ser cumpridas de modo mais efetivo. Exatamente isso será feito no próximo capítulo: com base nos tipos ideais aqui apresentados, serão estudadas as visões e pretensões políticas da cultura democrática brasileira.



3. Cultura Política brasileira

Nas seções anteriores deste artigo, foram apresentados os principais elementos institucionais de sistemas democráticos de governo, os quais, em seguida, foram utilizados para definir dois tipos ideias democráticos gerais que englobam diversos desses elementos. Tendo por base esses tipos ideais democráticos, neste capítulo será analisada a cultura política brasileira. Assim, esta seção objetiva a apuração das características centrais da cultura política do Brasil – ou, em outras palavras, ela visa a responder à pergunta: que tipo de sistema os cidadãos brasileiros preferem?

O termo cultura política é aqui definido como o conjunto de orientações normativas de uma população. Assim, fazem parte da cultura política as opiniões, mentalidades e sistemas de valor. Desta forma, a cultura política está relacionada com a dimensão subjetiva da política. Ela baseia-se, então, nas “ideias básicas e decisivas de um coletivo social sobre o que a política é, assim como o que ela pode e deve [vir a] ser”⁵². Neste sentido, deve-se investigar o comportamento político da população, resultados de trabalhos acadêmicos e pesquisas de opinião, assim como tradições brasileiras em geral. Metodologicamente, esta análise orienta-se na abordagem hermenêutica-histórica de Karl Rohe.⁵³ Antes, porém, de iniciar a análise propriamente dita da cultura política brasileira, deve-se determinar de qual *cultura* se está falando. Isso será feito nos próximos parágrafos.

3.1. Observação preliminar: Culturas Brasileiras

O autoritarismo está presente na história, na cultura e também na política brasileira. Mudanças políticas relevantes são em grande parte executadas pela elite política – e raramente por meio de ou acompanhadas por lutas populares. Depois de um longo período sob o domínio da metrópole portuguesa, a independência brasileira só veio em definitivo em 1822 pelo famoso ato do “fico” do então príncipe regente D. Pedro de Alcântara, que no fim do mesmo ano foi coroado Imperador do Brasil. A escravidão,



que já havia sido abolida em todos os outros países do continente americano, permaneceu legal no Brasil até a assinatura da Lei Áurea pela princesa regente Isabel. No ano seguinte, militares deram fim à monarquia mediante um golpe de Estado e, assim, fundaram a primeira república brasileira. Assim como a monarquia, a república foi regida de maneira bastante autoritária – ora por civis ora por militares. Entre os anos de 1930 e 1945, o ditador fascista Getúlio Vargas executou diversas reformas populistas.⁵⁴ No período seguinte, foi adotada uma democracia cujas instituições demonstraram-se fracas e instáveis. Essa democracia, confrontada com grupos políticos radicais e até mesmo de caráter anti-democrático, desestabilizou-se e culminou numa crise política, e no mês de março de 1964 em mais um golpe de Estado militar. Durante as duas décadas seguintes, os militares governariam o país de maneira autoritária, degradando a democracia em uma ditadura nacionalista. Somente no final da década de 80, com a promulgação da Constituição de 1988, a ordem democrática foi restabelecida.

Esse breve esboço não tem a pretensão de descrever rigorosamente ou integralmente os meandros da história política brasileira. Ele serve tão somente como introdução à análise das próximas seções, e demonstração das limitações metodológicas deste trabalho. Consoante já foi dito, a cultura brasileira – em geral, e especialmente sua parte política – caracteriza-se por autoritarismo – e por ideias e posicionamentos anti-democráticos. Dessarte, é importante ressaltar que esse aspecto cultural não foi imediatamente alterado pela adoção de uma constituição cidadã (como ela é chamada) assim como instituições democráticas. Pensamentos autoritários e uma cultura política autoritária e anti-democrática ainda estão muito presentes no Brasil atual. Portanto, pode-se dizer que há duas (ou mais!) culturas políticas” no Brasil. Aliás, a própria literatura científica trabalha com o termo “cultura política” desta forma, admitindo diversas “culturas políticas” em um país ou região, as quais concorrem para influenciar e dar forma às instituições políticas.⁵⁵ Deste modo, deve-se atentar para o fato de que este trabalho restringe-se à análise da cultura política *democrática* que se manifesta no comportamento da sociedade civil brasileira, no comportamento eleitoral dos cidadãos brasileiros e que também se reflete em pesquisas de opinião.



3.2. Sistema de governo

Parlamentarismo ou presidencialismo? Esta questão parece ter sido respondida pela tradição política brasileira e pelo comportamento político dos brasileiros de maneira bastante clara. Desde o estabelecimento da primeira república em 1889, o Brasil tem um sistema presidencial. Uma exceção representa o curto período entre setembro do ano de 1961 e o começo de 1963, durante o qual houve um sistema parlamentar. Este fato é explicado de maneira simples: a renúncia do então presidente Jânio Quadros culmina definitivamente numa crise política. De acordo com a Constituição, o vice-presidente, na época o socialista João Goulart, deveria tomar posse. Temendo a posse desse político de esquerda, que eventualmente poderia implantar o comunismo no Brasil, os militares ameaçaram organizar um golpe de Estado.⁵⁶ Para evitar esse golpe (e uma possível guerra civil), os parlamentares chegaram a um acordo com os militares: a Constituição seria alterada de tal forma que o poder do presidente fosse fortemente limitado.⁵⁷ A solução foi a adoção do parlamentarismo. Pouco depois, porém, em vista da instabilidade do sistema, o parlamento aprovou uma proposta de referendo popular. O povo expressou-se de maneira inequívoca: mais de três quartos dos eleitores votaram contra o sistema parlamentarista. O presidencialismo foi, assim, reintroduzido.

Trinta anos depois, no ano de 1993, de modo a reforçar a legitimidade da Constituição de 1988, mais um plebiscito sobre a questão do sistema de governo foi realizado. E os brasileiros confirmaram sua preferência pelo presidencialismo. Uma maioria absoluta votou pela república presidencialista – o único sistema de governo que parece ser compatível com a cultura política brasileira.

3.3. Organização territorial: federalismo?

Em contraste à questão do sistema de governo, a pergunta sobre quão centralizado (ou descentralizado) o poder político deve ser, parece muito mais complicada. Neste ponto, há dois princípios opostos que concorreram ao longo da história brasileira na



tentativa de determinar o sistema político: o princípio *unitário* e o princípio da *descentralização*.

A raiz desse conflito encontra-se no período colonial. Diferentemente da Espanha, Portugal decidiu-se por uma administração centralizada de sua colônia americana. Se, por um lado, o Brasil foi dividido em doze capitanias hereditárias; por outro lado, a administração de fato era bastante centralizada pelo Governo Geral.⁵⁸ O principal objetivo dessa estratégia colonial centralizadora era, logicamente, a manutenção do domínio e da estabilidade na relação entre metrópole e colônia. Já as capitanias serviam primariamente à facilitação do povoamento daquele grande território. De fato, mediante a organização política centralizada, Portugal obteve considerável êxito em manter o Brasil como colônia, afinal o Brasil foi um dos últimos países americanos a tornar-se independente. Além disso, em contraste com as colônias espanholas, que se tornaram vários países, o Brasil permaneceu um país único e unitário. Aliás, como já dito, justamente o grau de centralização da administração diferencia claramente a colonização espanhola da portuguesa ou, em outras palavras, a situação da América hispânica da brasileira. A Espanha fundou diversas cidades grandes ou, em certos casos, colonizou cidades já existentes, de forma a administrar suas colônias americanas eficientemente. Muitas dessas grandes cidades vieram a ser capitais nacionais dos diversos países ibero-americanos. Assim, a administração centralizada explica, em grande parte, por que o território brasileiro não se dividiu em vários países, mas permaneceu unido.

Não se pode afirmar, porém, que essa administração centralizada permaneceu durante os primeiros três séculos de colonização imune a críticas e protestos. Muito pelo contrário: Quanto mais se desenvolvia a colônia, mais grupos e regiões reivindicavam e lutavam por independência do governo central. Já nos séculos XVI e XVII houve diversos protestos e insurreições contra o governo central em diferentes regiões do Brasil. Com o passar do tempo, novas comunidades e vilas independentes foram fundadas tanto por escravos fugidos quanto por cidadãos de origem europeia. A partir do século XVIII, ideias liberais do Iluminismo que propunham mais liberdade e



autonomia fortaleceram os movimentos políticos por mais descentralismo. Principalmente após as revoluções Americana e Francesa, multiplicaram-se e intensificaram-se as revoltas brasileiras.⁵⁹ Tratava-se de “revoluções” burguesas, que não lutavam somente pela independência política do Brasil, mas também – ao menos em parte – por uma república federal, na qual cada estado pudesse desfrutar de um alto grau de autonomia e autodeterminação.

Todas essas revoltas e manifestações foram brutalmente reprimidas pelo Estado. Não obstante, as ideias liberais de independência e autodeterminação não foram extintas entre os brasileiros; pelo contrário, ao longo da história política brasileira elas só se fortaleceram. A independência de Portugal no ano de 1822 não foi suficiente para satisfazer os idealistas ou enfraquecer as ideias liberais da época. Já na década de trinta do século XIX, os brasileiros demonstraram-se descontentes com o governo até então altamente centralista. Os grupos liberais que lutavam por mais autonomia conseguiram aprovar na Câmara uma proposta de extensa reforma constitucional, a qual deveria descentralizar o sistema e o poder político.⁶⁰ Porém, o senado, dominado pelas elites conservadoras, barrou a proposta. Houve um curto período de “monarquia semi-federalista”, mas os liberais e as elites regionais não estavam satisfeitos. Eles de fato queriam uma federação descentralizada, no estilo da norte-americana.⁶¹ Logo a partir da metade da década de 1830, espalharam-se revoltas por todo o país: no norte, no nordeste, no sul e também no sudeste lutava-se por mais autonomia.⁶² Algumas dessas revoltas eram verdadeiras guerras civis.⁶³ Em momentos diferentes, três províncias proclamaram-se independentes.⁶⁴ Como aponta Carvalho, o grande tema da política da época era: “a eliminação dos resíduos absolutistas da Constituição e o reforço dos aspectos federativos nela presentes”⁶⁵.

Para conter essas revoltas, os conservadores – que estavam no poder – concederam ainda mais poder ao Estado central. Nos anos de 1850, o cenário político já estava bem mais estável e as revoltas haviam sido efetivamente oprimidas e suprimidas. Contudo, não muito depois, nos anos sessenta, fortaleceram-se as vozes por um sistema republicano. Os republicanos esperavam que com a república fosse possível o



estabelecimento de uma federação, no sentido de um sistema descentralizado. Carvalho aponta para o fato de que a principal força por trás do movimento republicano, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, era o federalismo⁶⁶. Por federação entendia-se, na época, descentralismo e autodeterminação. Aliás, como explica Schwartzman, “o tema do federalismo era central e, não raro, mais importante que a própria ideia republicana”.⁶⁷ Já nas primeiras linhas do Manifesto Republicano lê-se: “No Brasil, antes ainda da ideia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo”.⁶⁸ Um mês antes da proclamação da República, afirmou Rui Barbosa, profeticamente: “ou a monarquia faz a federação, ou o federalismo fará a República”.⁶⁹

Com a proclamação da República no ano de 1889, os princípios federativos de autonomia e subsidiariedade tiveram um papel central nos debates políticos e nos projetos institucionais, não se restringindo à primeira constituição republicana (1891), mas também presentes em todas as outras seis constituições que o Brasil teve e principalmente na atual.⁷⁰ Desta forma, porém, a típica dinâmica política do império brasileiro foi reproduzida na república: o conflito entre, de um lado, o centralismo reacionário e autoritário de uma elite oligárquica e, do outro lado, o federalismo liberal (no sentido de descentralismo) permaneceu presente ao longo de todo o século XX. Contudo, o desenvolvimento no sentido de mais descentralização é bastante claro e caracteriza a cultura política brasileira: se, no século XIX havia somente 17 províncias, hoje a República Federativa compõe-se de 26 estados mais o distrito federal. Assim, para descrever de forma sucinta a cultura política brasileira em relação ao federalismo, pode-se citar Carvalho quando ele diz que para os brasileiros “federalismo significava e significa ainda hoje descentralização, *self-government*, condição para liberdade, senão a própria liberdade”⁷¹.

3.4. Sistema eleitoral

No capítulo anterior, foi mostrado que há dois princípios dicotômicos, nos quais sistemas eleitorais se orientam: o princípio majoritário e o princípio proporcional. Cada



um desses princípios corresponde a uma visão democrática eleitoral, ou seja, um entendimento sobre quais objetivos um sistema eleitoral deve ter. Para uma possível análise da visão democrática eleitoral dos brasileiros, para investigar quais objetivos os brasileiros desejam para o sistema eleitoral, deve-se tomar em conta mais do que simplesmente a história política brasileira: muito mais relevante, aliás, é a análise do entendimento básico dos brasileiros sobre o que a política é – ou o que ela deve ser. Neste sentido, serão analisados nesta seção, num primeiro momento, os entendimentos políticos básicos dos brasileiros. Logo depois será possível verificar se esses entendimentos políticos básicos, que correspondem à cultura política brasileira, indicam para um dos dois princípios eleitorais.

Na primeira metade do século XX e principalmente a partir dos anos trinta, cientistas sociais, em trabalhos clássicos, consolidaram – ou, em parte, repensaram – a imagem daquilo que caracteriza a sociedade brasileira. Trata-se do que é o Brasil, mas também de como os próprios brasileiros, em geral, e principalmente os cientistas sociais veem a sociedade brasileira. Neste âmbito, desenvolveu-se um consenso, que, porém, ao longo do tempo foi criticado, revisado e, em parte, reconstituído. Aqui eu apresento os pontos centrais desse consenso acadêmico assim como críticas feitas a ele. Desta forma, tento definir a “identidade nacional” brasileira.

3.4.1. Diversidade e Homogeneidade

Diversidade e homogeneidade: em um primeiro momento, uma combinação contraditória. Mas não no Brasil. De fato, o Brasil foi colonizado por pessoas de diversas origens: italianos, alemães, libaneses, japoneses e, principalmente, índios, africanos e portugueses. A diversidade cultural no Brasil assemelha-se à de vários outros países do “novo mundo” - e, principalmente, a norte-americana. Entretanto, em oposição ao desenvolvimento nos outros países, nos quais povos de diversas origens coabitavam o mesmo espaço, no Brasil, as diferentes etnias e culturas que ali chegavam misturaram-se e integraram-se de modo que formaram uma nova sociedade. Assim, a sociedade brasileira ou o povo brasileiro nasceu da miscigenação.



A importância fundamental desse aspecto da formação da sociedade brasileira foi analisada profundamente pelo sociólogo Gilberto Freyre no *opus magnum* Casa-grande e Senzala, publicado originalmente em 1933.⁷² Em sua análise, demonstra-se como o brasileiro apropriou-se do mito do “bom selvagem” para descrever os índios nativos da região. Já os portugueses são caracterizados pelo autor como dotados de uma plasticidade ou adaptabilidade cultural especial. Essa combinação da “sensualidade” das índias com a plasticidade dos senhores portugueses facilitou imensamente, de acordo com Freyre, a miscigenação, ou seja, a mistura étnica e a adaptação daqueles indivíduos ao novo ambiente.⁷³ Assim, a mestiçagem proporcionou a oportunidade de superação de diferenças sociais. De fato, essas diferenças foram superadas rapidamente: no Brasil só se fala uma língua. O cristianismo (caracterizado por forte sincretismo religioso) representa a religião de quase todos os brasileiros e, ao mesmo tempo, não há conflitos entre grupos étnicos de grandes proporções.⁷⁴ Além disso, Freyre defende a tese de que o Brasil – com sua *diversidade* baseada numa sociedade relativamente *homogênea* – desenvolve-se no sentido de uma “democracia de raças”, na qual todos são tratados de maneira igualitária e discriminação racial é relativamente diminuta.

Contudo, os brasileiros não são todos iguais. Pelo contrário: em comparações internacionais, o Brasil sempre aparece entre os primeiros em níveis de desigualdade econômica. Com base nesse fato, o trabalho de Freyre é fortemente criticado por certos sociólogos e descrito como uma tentativa de legitimação da desigualdade social.⁷⁵ De fato, porém, a riqueza não é vista pelos brasileiros como “pecado” e as desigualdades sociais representam um mal menor, uma consequência natural de uma sociedade livre.⁷⁶ A tradição socialista, ou melhor, o poder de influência de partidos socialistas e de sindicatos foi, pelo menos até os anos 1980, relativamente baixo. Isso pode ser explicado pelo fato de que os brasileiros assim como os norte-americanos – mas talvez não de maneira tão radical – acreditam na ideia de que todo homem é arquiteto da própria sorte.⁷⁷



3.4.2 Personalismo

Na mesma tradição de Freyre e, cronologicamente, não muito mais tarde, o historiador e sociólogo Sérgio Buarque de Holanda – provavelmente o cientista social brasileiro mais influente no século XX – analisou também a formação da sociedade brasileira e suas principais características.⁷⁸ Ele segue utilizando o conceito de Freyre de plasticidade para descrever os brasileiros; aliás, ele explica, de maneira semelhante a Freyre, que essa característica vem de uma herança cultural dos senhores coloniais ibéricos.⁷⁹ Buarque de Holanda, porém, desenvolve essa ideia ainda mais e descreve o brasileiro como um “homem cordial” que se deixa orientar antes por suas emoções e paixões que por leis abstratas e instituições impessoais.⁸⁰ É *personalismo*, então, o componente fundamental da cultura brasileira, que marca o caráter das relações sociais entre os cidadãos brasileiros.⁸¹ Personalismo significa aqui uma dinâmica social na qual relações pessoais – como amizade, rivalidade, parentesco – são mais relevantes que tendências impessoais e, assim, a emoção tem primazia sobre a razão e a disciplina.⁸² A importância da intimidade e das relações pessoais no Brasil é evidente se considerado o comportamento eleitoral dos brasileiros. Diversos estudos empíricos concluem que o brasileiro tende a votar em pessoas, ou melhor, em candidatos em vez de partidos.⁸³ No Brasil, pode-se votar tanto em um candidato quanto em um partido. Em média, porém, 90% dos votos vão diretamente para os candidatos.⁸⁴ Desta forma, partidos são de importância secundária para a cultura eleitoral brasileira: historicamente, partidos brasileiros são fracos, fragmentados e representam, basicamente, instrumentos formais de coordenação política, mais ligados a elites locais e regionais que a movimentos ou grupos de relevância nacional.⁸⁵

3.4.3. Patrimonialismo

Outro aspecto está também intimamente ligado ao caráter personalista do brasileiro: o patrimonialismo. Essa característica básica da sociedade brasileira foi também analisada na obra *Raízes do Brasil*, na qual Freyre aponta para a importância central das relações econômicas para a formação da sociedade brasileira.⁸⁶ Como já dito



anteriormente neste trabalho, a sociedade brasileira assim como o Estado brasileiro organizado de maneira centralista pelos senhores coloniais. Um componente substancial dessa organização centralista teve caráter econômico: a produção agrícola baseada na monocultura latifundiária. Esses latifúndios privados funcionavam como pequenas “repúblicas” semi-autônomas⁸⁷, nas quais o *pater familias*, de certo modo, governava sozinho. O senhor do engenho encarnava, assim, o status do nobre europeu.⁸⁸ Essa situação, especialmente determinante da sociedade rural, facilitou o desenvolvimento das relações personalistas – como foi dito na seção anterior. Além disso, em vista da posição de elite que esses senhores ocupavam, o Estado e a burocracia brasileira foram moldados por eles. Como consequência, o Estado brasileiro era tido, sob a perspectiva desta elite, como um espaço de continuação das relações privadas, um espaço senão anti-político, ao menos apolítico. Em outras palavras, o Estado brasileiro (ou a política brasileira) foi construído como mero acessório à vida privada e não como um espaço público e autônomo. Nas palavras de Buarque de Holanda, tratava-se de “uma invasão do público pelo privado...”⁸⁹. Tendo como base essas ideias, outro sociólogo brasileiro, Roberto DaMatta, argumentou nos anos oitenta do século passado, que a concepção brasileira do público baseia-se numa confusão: o público é frequentemente confundido com o privado.⁹⁰ Nas metáforas de DaMatta, trata-se da confusão entre a *casa* e a *rua*, assim como entre o indivíduo/cidadão (impessoal) e a pessoa.⁹¹ Essa concepção anti-política (ou individualista) do Estado é o que caracteriza o *patrimonialismo* brasileiro.

O cientista político Marcelo Baquero, em seus estudos, chega a conclusões similares a seus antecessores. Ele descreve a cultura política dos eleitores brasileiros como “personalista e pragmática”.⁹² Desta cultura nasce “o sentimento anti-político de desconfiança em relação ao Estado” e, este último, é visto como um mero instrumento de uma elite política e do oligopólio partidário.⁹³ “As atitudes de desconfiança e desencanto com as instituições, particularmente com os partidos, ocorrem num sentido de desvalorização concreta dessas instituições, gerando uma cultura política claramente personalista no sentido estrutural.”⁹⁴ Patrimonialismo significa, então, uma postura privatista e anti-política perante o Estado e suas instituições. Conclui-se assim, que esse patrimonialismo explica o típico ceticismo do brasileiro em relação ao Estado.



3.4.4. Brasil: Entre o Velho e o Novo Mundo

Uma forte mentalidade federalista – que clama por *self-government*, uma clara tendência ao presidencialismo, por um lado diversidade, por outro homogeneidade, assim como personalismo e patrimonialismo: em alguns desses aspectos é, de fato, evidente a raiz ibérica da cultura política brasileira; em vários outros, o país sul-americano está muito mais próximo de seu vizinho do norte, os Estados Unidos. Além das semelhanças históricas, geográficas e culturais entre os dois países americanos, o “DNA simbólico” do Brasil parece corresponder de maneira decisiva ao norte-americano – neste sentido argumenta o sociólogo Jessé Souza.⁹⁵ Ele está entre os críticos da escola de pensamento social dominante (ou *main-stream*) no Brasil. Em sua obra “A Ralé Brasileira”, este critica aquilo que pode ser chamado o “mito Brasil” ou o “DNA simbólico” brasileiro.⁹⁶ Ele defende a tese de que esse mito (que pode ser praticamente igualado à cultura política brasileira) foi construído pelos fundadores e representantes daquela escola acadêmica dominante no Brasil. De acordo com ele, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Roberto DaMatta e outros cientistas simplesmente construíram ao longo do século XX aquele DNA simbólico e, assim, moldaram o mito nacional brasileiro de maneira decisiva a partir de suas convicções pessoais. O cerne da ideologia liberal desta escola que formou a cultura política brasileira – explica Souza – é uma corrupção da sociedade e da política baseada nas leis do mercado. A visão de mundo do “liberalismo economicista” é – para Souza – uma ideologia que contaminou tanto as massas brasileiras quanto a elite econômica. Deste modo, a escola de sociologia dominante, ou como ele a chama “pseudociência social conservadora”, é tão somente um produto, ou melhor, um instrumento da classe dominante. Esse economicismo liberal assenta-se, assim, na falsa contradição entre mercado – que é entendido no Brasil como “o paraíso das virtudes” – e o Estado, que é identificado com corrupção e privilégios injustos.⁹⁷ Portanto, Souza aponta para o caráter anti-crítico dessa ideologia que constrói os “homens cordiais e não racistas”, que frisa a falsa homogeneidade da sociedade brasileira e contesta qualquer tipo de conflito entre grupos e classes. Para ele, esse “mito construído” representa uma mera tentativa de justificação de diferenças (sociais) crassas e do que ele chama de “privilégios de



classe”.⁹⁸ Diz ele: “como toda visão superficial e conservadora do mundo, a hegemonia do economicismo serve ao encobrimento dos conflitos sociais mais profundos e fundamentais da sociedade brasileira: a sua nunca percebida e menos ainda discutida “divisão de classes”.⁹⁹ Ele não nega, porém, que no Brasil a “ideologia” do “economicismo é a visão dominante também de todas as “pessoas comuns”.¹⁰⁰

Assim sendo, o ceticismo em relação a organizações estatais e especialmente a partidos políticos, a reivindicação por mais descentralismo (subsidiariedade), assim como a ideia de que todo homem é arquiteto da própria sorte são, sem dúvida, pontos centrais da cultura (política) brasileira. Se esse liberalismo *à la brasileira* é uma ideologia criada por acadêmicos e intelectuais, ou se é uma ideia que de antemão fazia parte da genuína cultura brasileira é uma questão que foge às pretensões deste trabalho. De fato, é correto afirmar que os brasileiros alimentam uma cultura liberal. É neste sentido, aliás, que argumenta o cientista político Alberto Carlos Almeida em seu livro “A Cabeça do Brasileiro”.¹⁰¹ Baseado em dados empíricos, Almeida defende a tese de que a mentalidade do cidadão brasileiro depende fortemente de seu nível educacional.¹⁰² Ele explica que quanto maior o nível educacional, mais liberais são os brasileiros.¹⁰³ Em vista do aumento do nível educacional da população como um todo, conclui-se que a sociedade brasileira tende a tornar-se, com o tempo, cada vez mais parecida com a sociedade norte-americana – isso vale ao menos no que concerne à mentalidade liberal.¹⁰⁴

3.4.5. Princípios Fundamentais: Majoritário ou Proporcional?

Depois de analisadas as características centrais da cultura política brasileira, pode questionar-se qual dos dois princípios fundamentais, nos quais sistemas eleitorais orientam-se – o princípio majoritário e o princípio da proporcionalidade – apresenta-se mais compatível com essa cultura política brasileira.

Como mostrado no capítulo 2, o princípio da proporcionalidade preocupa-se em conceber um sistema eleitoral que represente a vontade do povo, respeitando as



diferentes minorias. Esse princípio é utilizado geralmente por pequenos países com um histórico de divisões sociais crassas (como diferentes religiões, línguas ou etnias), de modo a proteger a vontade de minorias e assegurar sua participação no processo político. O princípio majoritário, por outro lado, foca na “fabricação de maiorias”. Quer dizer, a governabilidade é garantida em um sistema de caráter majoritário, já que neste há uma ligação direta entre o comportamento do eleitorado com a formação do governo e, assim, a maioria vota claramente em uma “missão” política ou governamental por ela desejada.¹⁰⁵

Muitas características da cultura política brasileira indicam para o fato de que os brasileiros estariam mais satisfeitos com um sistema majoritário. O *personalismo* típico dos brasileiros, analisado neste capítulo, é um primeiro indício claro de que os eleitores valorizam a influência direta na política, a qual só pode ser proporcionada por um sistema majoritário. Sistemas proporcionais pressupõem que partidos políticos devem desempenhar um papel central na política. Os brasileiros, porém, não votam em partidos, eles preferem votar diretamente nos candidatos – e isso é logicamente mais compatível com um sistema majoritário. Também foi apresentado o fato de que os brasileiros veem sua sociedade como uma unidade homogênea, como um único mar de gentes (e não como uma colcha de retalhos), ou seja, o fato de que não há um histórico de reconhecimento de minorias – mesmo havendo alta diversidade – aponta para uma tendência ao princípio majoritário. Outro indício de provável preferência majoritária entre os brasileiros pode ser resumido no caráter liberal da sociedade brasileira. Como já dito em seções anteriores, o cidadão brasileiro não confia nem no Estado nem em partidos. Pelo contrário: o brasileiro teme, desconfia e suspeita de ações estatais em geral. Além disso, a população brasileira entenderia melhor e, assim, se contentaria muito mais com um sistema de competição entre pessoas (candidatos) do que com um sistema de negociações entre elites partidárias; afinal, os brasileiros acreditam que todo homem é arquiteto de sua própria sorte. Foi também mostrado na seção anterior que a sociedade brasileira tende com o tempo a tornar-se mais parecida com sociedades liberais – como a dos EUA e a britânica. Assim, não é de se admirar que também esses países adotem sistemas majoritários. Desta forma, levando-se os vários fatores em



consideração, pode-se dizer que um sistema majoritário satisfaria melhor as exigências típicas da cultura política brasileira.

3.5. Conclusões Preliminares: Tipo Ideal?

Neste capítulo foram analisados os principais elementos da cultura política brasileira e suas exigências em relação ao sistema de governo, à organização do território e também ao sistema eleitoral. Neste momento, então, deve-se questionar se a cultura política dos brasileiros, além desses aspectos pontuais, pode ser classificada de acordo com os tipos ideais gerais apresentados no capítulo anterior – a *democracia majoritária* e a *democracia consensual*.

No caso específico da cultura política brasileira, pode-se dizer que alguns de seus aspectos – como o presidencialismo, o personalismo e o sistema eleitoral majoritário – correspondem à democracia majoritária. Outros aspectos, porém, estão claramente no domínio da democracia consensual – como, por exemplo, o federalismo e a reivindicação por descentralização e autonomia. Essa ambiguidade não constitui, porém, uma incongruência. Como a própria obra de Lijphart mostra, alguns Estados são, de fato, predominantemente majoritários, enquanto outros são democracias consensuais; muitos outros países, entretanto, constituem formas mistas. Neste grupo encontram-se, por exemplo, tanto países europeus, como a Alemanha, quanto os Estados Unidos. Este último país, aliás, é categorizado por Lijphart em uma classe específica: das democracias majoritárias federalistas. Em vista dos pontos centrais da cultura política brasileira aqui analisados, pode-se argumentar no sentido de que também os brasileiros prefeririam uma “democracia majoritária federal”. Claro que outras combinações dos dois tipos ideais também poderiam ser compatíveis com a cultura brasileira e, assim, agradar os cidadãos brasileiros. Assim, a constituição política específica fica à disposição do legislador. Contudo, em vista da análise presente, uma coisa é certa: o sistema adotado deve ser misto – ou seja, ele deve combinar a democracia majoritária com a consensual. A questão se o sistema político atual



representa um desses sistemas mistos, ou seja, a questão se o sistema político atual satisfaz as exigências da cultura política brasileira será tratada no próximo capítulo.



4. Sistema Político Brasileiro

Tanto as enormes manifestações políticas que ocorram em 2013 no Brasil, quanto os resultados de estudos científicos apontam para o fato de que há um alto grau de incongruência entre “a oferta institucional de democracia e a demanda cultural dos cidadãos pelo sistema”.¹⁰⁶

Assim, será investigado neste capítulo em que medida a realidade constitucional e política do Brasil satisfaz as exigências da cultura política brasileira. Desta forma, o objetivo desta seção é averiguar quais instituições podem ser reformadas e como isso pode acontecer, de modo que o sistema corresponda (melhor) à cultura política.

4.1. Panorama do Sistema Político Brasileiro

Depois de uma longa ditadura militar, uma assembleia constituinte foi instalada no Congresso Nacional no começo de 1987 com a finalidade de elaborar uma Constituição democrática para o Brasil. A Assembleia Nacional Constituinte decidiu-se por manter os elementos centrais das instituições políticas brasileiras sem grandes alterações. Desta maneira, encontram-se na nova Constituição de 1988 tanto elementos do período democrático de 1945-64 quanto elementos que haviam sido introduzidos pelos militares. Além disso, para assegurar a legitimidade deste novo sistema político, os constituintes decidiram que deveria ser realizado, dentro de cinco anos, um plebiscito geral. Assim, os brasileiros foram às urnas no ano de 1993 e, de fato, confirmaram o sistema republicano presidencial.

Em um primeiro momento, pode-se, então, afirmar que o presidencialismo realmente corresponde aos resultados do presente estudo da cultura política brasileira. Contudo, outros elementos da realidade constitucional brasileira ainda têm de ser analisados: o sistema eleitoral, as relações entre os três poderes republicanos e também o sistema de federalismo.



4.1.1. Sistema Eleitoral

Começamos com o sistema eleitoral. Aqui, assim como no caso das outras instituições, foram mantidos os fundamentos de sistemas políticos anteriores. Neste caso, adotou-se boa parte do sistema eleitoral do período democrático de 1945 a 1964. Trata-se de uma mistura de sistema proporcional com lista aberta (*Open List Proportional Representation*, OLPR) e sistema majoritário. Enquanto uma parte do legislativo é eleita por meio de um mecanismo proporcional (Câmara dos Deputados, assim como as Assembleias Legislativas Estaduais e Câmaras Municipais), a outra parte do legislativo (o Senado) é eleita por sistema majoritário. O executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos) é eleito por maioria simples. O sistema eleitoral brasileiro não prevê a criação de distritos eleitorais artificiais, quer dizer, os distritos eleitorais brasileiros correspondem justamente aos respectivos estados federativos. A participação no processo eleitoral é obrigatória para cidadãos brasileiros entre 18 e 70 anos.¹⁰⁷ Ademais, o Brasil sustenta um fundo partidário, o qual põe recursos financeiros à disposição dos partidos políticos, de acordo com seu percentual de votos nas eleições anteriores.¹⁰⁸

Até o ano de 1932, quando foi promulgado o primeiro Código Eleitoral brasileiro, que instituiu os tribunais eleitorais, vigorava no Brasil um sistema eleitoral majoritário e distrital. Este primeiro código, que junto com o direito de voto e todo o sistema eleitoral foi suspenso cinco anos depois pelo então presidente, o autoritário Getúlio Vargas, serviu de inspiração, após o fim da ditadura de Vargas, para a elaboração do Código Eleitoral de 1945, que foi incorporado ao ordenamento jurídico da Constituição de 1946. Esses códigos eleitorais das décadas de 30 e 40 foram os primeiros a implantar o sistema eleitoral proporcional no Brasil, ao mesmo tempo que aumentaram o poder dos partidos: o Código de 1932 oficializou os partidos políticos – até então grupos políticos informais e de importância secundária – e o Código de 1945 (conhecido como *Lei Agamenon*) proibiu candidaturas independentes de partidos. Este último código com seu complexo sistema proporcional serve como base para o sistema eleitoral atual.¹⁰⁹ Hoje em dia, o processo de votação é relativamente simples: o eleitor digita o código ou do



candidato ou de um partido desejado na urna eletrônica. Como já dito no capítulo anterior, o comportamento eleitoral brasileiro caracteriza-se pelo fato de que cerca de 90% dos votos são concedidos diretamente a candidatos e somente os outros poucos vão para os partidos.¹¹⁰

Nas eleições brasileiras, os partidos podem concorrer tanto sozinhos como também em uma coalizão partidária. As coalizões partidárias apresentam, então, suas listas eleitorais. O processo de tradução de votos dos partidos ou das coalizões partidárias em mandatos dá-se mediante o cálculo da “quota de Hare” e da posterior aplicação da “fórmula D'Hondt”. Neste processo, primeiramente é calculada a quota eleitoral: o número de votos válidos é dividido pelo número de cadeiras a serem preenchidas. Depois, os votos são distribuídos aos partidos de acordo com essa quota. Os números inteiros daquela divisão resultam na quantidade de mandatos dos quais aquele partido dispõe. As cadeiras que permanecerem vazias (e que correspondem às sobras da divisão) são distribuídas de acordo com a fórmula D'Hondt – também conhecida como método da média mais alta. De acordo com esse método, o número total de votos obtidos por um partido (ou coalizão) é dividido pelo número de cadeiras por ele obtido (de acordo com o primeiro processo de cálculo) mais um.¹¹¹ Além disso, trata-se de um sistema de lista aberta, ou seja, os mandatos são distribuídos, em ordem decrescente, aos candidatos que obtiveram o maior número de votos. Isso quer dizer que os mandatos são alocados de acordo com a força eleitoral da lista partidária como um todo – independentemente da possibilidade de que outros candidatos, de outras listas, tenham obtidos mais votos diretos.¹¹²

Além desse sistema proporcional, que como já dito é utilizado por parte do legislativo, um sistema de caráter majoritário compõe o poder executivo. De acordo com duas regras orientadas pelo princípio majoritário, os líderes do executivo brasileiro são eleitos. O Presidente, os Governadores e os Prefeitos de municípios com mais de duzentos mil eleitores são escolhidos em um processo de dois turnos. O candidato deve alcançar ao menos um voto a mais que o equivalente a cinquenta por cento dos votos válidos. Caso nenhum candidato atinja essa marca, seguem os dois candidatos com o



maior número de votos para um segundo turno. Esse processo garante que a maioria (simples) dos eleitores apoiem o representante eleito. Nos municípios com menos de duzentos mil eleitores, a regra é a da pluralidade: o candidato com o maior número de votos recebe o mandato mesmo que ele não atinja uma maioria, não havendo a necessidade de um segundo turno. Além do executivo, os Senadores – que representam os interesses dos estados federativos – são eleitos pelo voto majoritário. O Senado é composto por 81 membros (três senadores por estado federativo, além de três representantes do Distrito Federal) que detém um mandato de oito anos. As eleições para o Senado funcionam de acordo com o princípio majoritário simples e ocorrem alternadamente a cada quatro anos.¹¹³ Desde 1990, a duração do mandato presidencial é de quatro anos e, desde 1997, os líderes do executivo podem candidatar-se para mais um segundo mandato. Além disso, as eleições para o Congresso, governos e câmaras estaduais ocorrem simultaneamente.

4.1.2. Crítica ao Sistema Eleitoral Brasileiro

Parte da literatura científica (e também, obviamente, parte da política) critica o sistema eleitoral brasileiro por diferentes razões. Três são, contudo, as principais críticas, as quais pretendo apresentar nesta seção, antes de começar a análise das relações políticas entre os três poderes republicanos.

Já nos anos cinquenta do século passado, vários políticos apontavam para o fato de que a lista aberta do sistema brasileiro incentiva a concorrência entre candidatos de um mesmo partido (ou coalizão), o que conseqüentemente levaria a um enfraquecimento dos partidos.¹¹⁴ Esse foi, por muito tempo, o principal argumento dos opositores da lista aberta brasileira.¹¹⁵ Em vista desse ponto, Desposato apresenta resultados interessantes em um estudo empírico e comparativo sobre a possível influência deste sistema eleitoral em relação aos partidos.¹¹⁶ Ele chega à conclusão de que, diferentemente do argumento dos críticos, a lista aberta não leva necessariamente a um enfraquecimento do sistema partidário.¹¹⁷ Outra publicação recente brasileira¹¹⁸ obtém resultados semelhantes e, assim, também descarta aquela suposição, argumentando que não há provas empíricas



naquele sentido.¹¹⁹ Além disso, em vista da análise feita no capítulo anterior do presente trabalho sobre os valores políticos brasileiros, pode-se afirmar que esse medo de um possível enfraquecimento dos partidos é desnecessário; afinal, para os brasileiros, os partidos não representam, de qualquer maneira, atores políticos de grande relevância. Em geral, os brasileiros não confiam em partidos políticos – ou talvez até os desprezem. Em razão da cultura política brasileira, então, não se faz necessário nem desejável o fortalecimento de partidos políticos.

Um segundo argumento dos opositores do sistema eleitoral atual trata da questão da transferência de votos entre candidatos da mesma lista. A eleição de Enéas Carneiro (2002) é frequentemente apresentada como exemplo. Políticos famosos e muito conhecidos como Enéas candidatam-se por partidos nanicos – como são conhecidos os pequenos partidos sem expressão política própria –, recebem sozinhos muito mais votos do que o quociente eleitoral e, assim, possibilitam que outros candidatos de suas listas, os quais muitas vezes recebem quantidades mínimas de votos, tomem posse de um mandato.¹²⁰ Em casos extremos, são eleitos deputados federais que somente com seus votos diretos não conseguiriam nem competir por uma vaga em câmaras municipais de grandes cidades.¹²¹ A possibilidade de transferência de votos representa, assim, um fator de distorção crassa da capacidade de representatividade do sistema. Esse mecanismo infringe claramente contra o princípio da igualdade de votos (“one man, one vote”). Também o princípio da responsabilidade (*accountability*) é ignorado: o eleitor não tem a menor capacidade de prever os resultados de seu comportamento eleitoral. Em outras palavras, pode-se argumentar que esse sistema é complicado e injusto.

Um terceiro argumento dos opositores do sistema proporcional brasileiro está ligado ao funcionamento de coalizões eleitorais. Como já dito anteriormente, em todas as eleições proporcionais, partidos podem concorrer a mandatos tanto sozinhos, quanto em uma coalizão. Para traduzir votos em cadeiras, os votos de todos os partidos de uma lista são somados e, em seguida, todos os mandatos recebidos pela lista são distribuídos conforme a quantidade de votos (diretos) dos candidatos. Nesse sistema é problemático, por exemplo, o fato de que partidos pequenos que recebem um número reduzido de



votos e que, sozinhos, não atingiriam o quociente eleitoral, mesmo assim recebem mandatos para seus candidatos. Essa é mais uma característica do sistema eleitoral brasileiro que conduz a uma distorção da representação de partidos na arena política. Aliás, neste caso não se trata nem mesmo de um mecanismo com consequências coerentes ou previsíveis. Se fosse esse o caso, poder-se-ia argumentar em favor do sistema no sentido de que partidos pequenos – que possivelmente representam minorias – seriam sistematicamente favorecidos. Seria o caso de um mecanismo de fomentação da pluralidade no parlamento. Esse não é, contudo, o caso: também partidos grandes podem, em certas situações, beneficiar-se de coalizões. Este é o caso, por exemplo, se partidos pequenos tiverem candidatos que, como no exemplo supracitado, recebem uma extrema quantidade de votos e, assim, transferem boa parte desses votos a candidatos fortes do partido maior dentro da coalizão.¹²² Isso representa mais um efeito arbitrário do sistema eleitoral proporcional brasileiro que colide com os princípios da igualdade de votos e da responsabilidade. No caso da eleição de Francisco Oliveira Silva (conhecido como Tiririca) no ano de 2010, na qual ele recebeu mais de 1,35 milhão de votos, não se poderia fazer a mais vaga previsão de quais outros candidatos da mesma lista da coalizão seriam “co-eleitos”.¹²³ Aqui, mais uma vez, o sistema ignora a cultura política *personalista e liberal* dos brasileiros.

4.1.3. Relações entre os Três Poderes Republicanos

O funcionamento do sistema político brasileiro é criticado severamente por cientistas políticos brasileiros e – talvez, ainda mais por – estrangeiros.¹²⁴ As causas do mau funcionamento do sistema político – diz-se – residem principalmente nas escolhas institucionais feitas pela Assembleia Constituinte, logo na concepção da constituição institucional brasileira. Conforme supracitado, os constituintes decidiram-se por manter, ou melhor, reintroduzir os elementos institucionais básicos da Constituição de 1946. A crítica é clara: a manutenção do sistema presidencialista com a representação proporcional de lista aberta para boa parte do legislativo torna o país ingovernável.¹²⁵ Ainda de acordo com os críticos: “o conflito esperado entre executivo e legislativo, que é característico em sistemas presidencialistas, tornar-se-ia ainda mais intenso em vista



da fragmentação do sistema partidário (que se deve à representação proporcional no congresso)”¹²⁶. Além disso, o voto secreto no Congresso, a baixa disciplina parlamentar e a alta concorrência intrapartidária – todos vistos como problemáticos – seriam consequências do mecanismo de lista aberta.¹²⁷

E esses não são todos os problemas. Além da fragmentação do sistema partidário, da baixa disciplina parlamentar e da alta concorrência intrapartidária, outras regras específicas da prática política e do sistema proporcional contribuiriam, em geral, para o enfraquecimento dos partidos. Aponto aqui para as mais discutidas dessas regras. A primeira delas: já que as coalizões eleitorais não têm de necessariamente tornar-se coalizões partidárias, ou seja, já que partidos que cooperaram durante a corrida eleitoral não precisam continuar unidos e trabalhar juntos depois das eleições, essas coalizões acabam desempenhando o papel de “uniões de fachada” e, uma vez eleitos, boa parte delas é desfeita. Assim, no Congresso, os partidos acabam tornando-se concorrentes. Outro efeito da regra de coalizões faz-se evidente somente durante o período legislativo: parlamentares que tenham de paralisar seus trabalhos legislativos, seja temporariamente – talvez em razão de um cargo no executivo para o qual tenham sido nomeados ou, talvez, por doença – ou mesmo definitivamente – em razão, por exemplo, de renúncia –, são substituídos pelo próximo candidato com o maior número de votos da lista original da coalizão eleitoral. “Já que, no Brasil, a mudança de cargos ou renúncia ocorre com alta frequência, a composição do congresso e as forças dos partidos e alianças partidárias dentro do congresso sofrem também com alta volatilidade.”¹²⁸ Um terceiro fator que contribui para o enfraquecimento dos partidos é a alta frequência de troca de partidos: somente neste ano de 2013, mais de 100 parlamentares trocaram para um outro partido.¹²⁹ Essa situação é ainda agravada pela relativa facilidade para se criar um partido.¹³⁰ Todos esses fatores contribuem para a fragmentação da arena partidária, para o enfraquecimento dos partidos e, conseqüentemente, para a debilitação do poder legislativo como um todo.

Além dessa discrepância entre o governo forte, eleito por voto majoritário, e o parlamento fragmentado e debilitado em vista do processo de eleição proporcional, o



intenso ativismo do judiciário brasileiro representa mais um fator que colabora para a deterioração das relações e da harmonia entre os três poderes republicanos.¹³¹ Em um artigo sobre o desenvolvimento constitucional-político do papel do judiciário brasileiro nas últimas décadas, o jurista Leonardo Martins afirma que existe uma “tendência da transferência de competências ou, ainda pior, de concentração de poder”¹³² por parte do judiciário. Diz ainda ele: “O (...) judiciário confisca (...) cada vez mais poder e aproxima-se assim gradualmente do centro da esfera político-constitucional.”¹³³ Visto que o poder judiciário ultrapassa suas fronteiras de competências constitucionais originais, ele contribui “para a politização do direito e para a judicialização da política e, assim, [ele fomenta] o poder normativo da Política em detrimento do poder normativo da Constituição”¹³⁴.

4.1.4 Federalismo

A constituição atual define a federação brasileira como uma cooperação de três esferas ou níveis: o governo central, os 26 estados federais mais o Distrito Federal e, em um terceiro nível, os governos locais, representados atualmente por mais de 5500 municípios. Cada um desses níveis tem seus governos eleitos diretamente e todos são níveis diferentes do sistema executivo presidencial. Além de legislativos e executivos próprios, cada nível tem também seu próprio sistema de funcionalismo público. “Contudo, a prestação de serviços públicos é em grande parte integrada, o que significa que, para grande maioria dos políticos, faz-se necessária a cooperação entre os diferentes níveis de governo.”¹³⁵

No que concerne à distribuição de competências legislativas e executivas, o Brasil é descrito como uma federação altamente descentralizada, sobretudo em vista das disposições constitucionais que “habilitam os governos subnacionais a cobrar boa parte dos impostos assim como a utilizar desses meios de maneira autônoma”¹³⁶. Esse federalismo descentralizado reflete-se na organização do poder legislativo federal. Como supramencionado, o legislativo brasileiro consiste de um sistema bicameral. Estruturas federalistas estão presentes nas instituições de ambas as câmaras: enquanto



no senado, cada estado federativo é representado por três senadores, na câmara eles têm representação dependente do tamanho da população estadual – e o número mínimo de deputados federais por estado é de oito, e o máximo de setenta. “Se o tamanho populacional fosse o único critério para a distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados, estados pequenos teriam menos cadeiras enquanto que estados grandes teriam muito mais. Assim, pela representação política desigual (*malapportionment*), regiões específicas são sistematicamente beneficiadas em ambas as câmaras.”¹³⁷ Em um estudo empírico, Alfred Stepan verificou que o Brasil é a “most *demos*-constraining federation in the world”; ou, em outras palavras, a federação com o maior índice de sobre-representação de minorias (estados pequenos) em todo o mundo.¹³⁸ Além disso, ambas as câmaras do Congresso detêm praticamente as mesmas competências legislativas. Com exceção da autorização para tomada de novos empréstimos (aumento de gastos) por parte dos estados – que é regulada exclusivamente pelo senado – todos os projetos de lei têm de passar por ambas as câmaras.

Apesar da sobre-representação dos estados pequenos e da importância central do Senado (a câmara de representação oficial dos interesses estaduais) no legislativo, a centralização do recolhimento da maioria dos impostos assim como as competências de regulamentações federais e as capacidades burocráticas federais representam um enorme potencial de influência do governo federal, tendo este amplo campo de ação e coordenação política.¹³⁹ Em resumo, pode-se dizer que o federalismo é um fator extremamente relevante na ordem constitucional brasileira: “*federalism matters*”. As razões para isso não se restringem aos aspectos institucionais mais formais já mencionados, mas também, por exemplo, ao fato de que a constituição admite que os estados não estão obrigados a executar boa parte das leis e medidas políticas originadas em Brasília. Neste sentido, sempre que o governo federal necessita que os estados aprovelem suas iniciativas políticas, “uma estratégia de sintonização de interesses precisa ser desenvolvida, a qual tem de levar em consideração os interesses e reivindicações das unidades subnacionais.”¹⁴⁰



4.1.5 Presidencialismo de Coalizão

Para descrever a realidade constitucional e política brasileira, caracterizada por tensões históricas entre os três poderes republicanos, a literatura acadêmica utiliza um termo cunhado pelo cientista social Sérgio Abranches: presidencialismo de coalizão.¹⁴¹ Esse modelo brasileiro combina – como foi explicado nas seções anteriores – sistema eleitoral proporcional, pluralismo partidário, federalismo descentralizado e presidencialismo. Em razão dessa estrutura institucional, tem-se o elemento que caracteriza o presidencialismo de coalizão: a necessidade do governo de formar uma coalizão (pluripartidária) que dê sustentação política a seu governo. Desse modo, pelo fato de o presidente confrontar-se com um legislativo fragmentado e uma federação descentralizada, ele se vê obrigado a negociar com elites regionais e partidárias para formar sua “base aliada” – como é conhecida a coalizão, principalmente no âmbito do legislativo. Assim, o chefe do executivo tem um papel central nesse regime político; dele depende a estabilidade da coalizão governamental. De acordo com Abranches, o presidente precisa atingir e manter um alto grau de popularidade por parte da população, além de pressionar constantemente os parceiros da base aliada e, por fim, articular uma agenda política “cheia” que mantenha a maioria parlamentar sempre ocupada e, assim, em um bloco homogêneo e disciplinado.¹⁴² Entretanto, para, num primeiro momento, conseguir organizar essa coalizão, o presidente precisa, de modo semelhante a um primeiro-ministro, “presentear” diferentes partidos com ministérios de seu gabinete, de modo a ganhar seu apoio.

Abranches tenta explicar as raízes do presidencialismo de coalizão e, ao mesmo tempo, defender o regime institucional do Brasil atual. Diz ele que o sistema resulta “das diversas tendências socioculturais” da sociedade brasileira.¹⁴³ Ainda de acordo com ele, a sociedade brasileira é caracterizada por “heterogeneidade e pluralismo de interesses”.¹⁴⁴ Isso não é, porém, o que demonstra a realidade. A análise do capítulo anterior sobre a cultura política brasileira mostra justamente o oposto: os brasileiros veem sua sociedade como uma unidade homogênea, não há conflitos históricos



relevantes entre diferentes grupos étnicos e a religião cristã assim como a língua portuguesa são relativamente uniformes por todo o país.

O presidencialismo de coalizão não é, porém, defendido por todos os cientistas sociais. Pelo contrário: a maioria parece criticá-lo como um sistema de funcionamento deficiente – que teria baixa governabilidade. O sociólogo Sérgio Costa afirma, por exemplo: “Essa forma de presidencialismo de coalizão, como é conhecido o modelo brasileiro na literatura científica, prejudica a capacidade de ação do executivo, já que este tem de lidar com constantes negociações entre partidos e facções de interesses contraditórios”.¹⁴⁵ Também essa hipótese não é confirmada na realidade. Figueiredo e Limongi criticam esses argumentos que abstraem as instituições de sua realidade específica e que, assim, supõem que o presidencialismo de coalizão dificulta as ações do executivo. No âmbito de uma extensa análise, esses pesquisadores mostram que essa argumentação não corresponde à realidade política.¹⁴⁶ De acordo com eles, do fato de que o governo brasileiro efetivamente tem de negociar com um legislativo fragmentado para formar sua base aliada não se pode concluir que o executivo não tem poder de ação ou que ele é politicamente frágil.¹⁴⁷ Esse era realmente o caso durante o primeiro período democrático entre 1946 e 1964, quando o governo (e todo o sistema) demonstrou-se bastante instável – o que certamente contribuiu para a situação política que levou ao golpe de Estado em março de 1964. Essa situação de ingovernabilidade e instabilidade foi, porém, inibida por uma nova organização institucional da constituição de 1988: “no âmbito da Assembleia Constituinte, o Executivo foi fortalecido, porque lhe foi dada a capacidade de controlar o processo legislativo. Por outro lado, a Câmara dos Deputados (...) revisou e reformou seu regimento interno (...) e fortaleceu o papel das comissões e das lideranças partidárias, de modo a contribuir para uma centralização do processo legislativo.”¹⁴⁸ Essa minuciosa análise empírica de Figueiredo e Limongi demonstra que os instrumentos institucionais introduzidos pela Constituição atual capacitam o chefe do executivo a controlar diretamente a agenda legislativa do Congresso – tanto no que concerne à matéria quanto também ao conteúdo legislativo.¹⁴⁹ Além disso, o trabalho no Congresso Nacional é hoje altamente centralizado: “A distribuição de direitos e recursos parlamentares favorece o trabalho das lideranças



partidárias. O presidente da Câmara e os líderes partidários exercem um controle rígido sobre o processo legislativo.”¹⁵⁰ Essa centralização do processo legislativo, quer dizer, a concentração de competências – institucionalmente garantidas – nas mãos do presidente e dos líderes partidários tem fortes efeitos sobre a performance (legislativa) dos governos desde a redemocratização. “O processo legislativo segue um modelo centralizado, semelhante àquele encontrado em sistemas parlamentares.”¹⁵¹ Isso é o que diferencia o sistema presidencial brasileiro de outros – ou, pelo menos, do padrão. O presidente e as elites partidárias têm a possibilidade de definir o que, quando e como os temas de seus interesses devem ser votados.¹⁵² Por meio de um intenso processo de negociações, o executivo constrói, então, uma grande coalizão pluripartidária e, assim, mantém uma base aliada obediente. Por esse processo, faz-se ainda uma ligação ou integração da maioria parlamentar com o governo, já que os ministérios são muitas vezes encabeçados por políticos dos diversos aliados, cujos interesses, afinal, acabam influenciando diretamente a ação do executivo.

Em vista da comprovada capacidade de ação do executivo brasileiro – que, aliás, apresenta aproximadamente 85% das proposições legislativas aprovadas no Congresso Nacional¹⁵³ – Figueiredo e Limongi (de maneira semelhante a Abranches) defendem a manutenção do atual sistema governamental. Porém, em razão de mera efetividade (definida neste caso como “governabilidade”) não se pode concluir que o povo brasileiro está satisfeito e deseja manter o sistema nesta forma atual. Pelo contrário: as manifestações e protestos que ocorreram no ano passado por todo o país assim como diversos estudos empíricos já mencionados apontam para o fato de que a população está descontente com este sistema, o qual não corresponde à sua visão ou cultura democrática nem faz jus às suas reivindicações políticas.

Como aqui demonstrado, o presidencialismo de coalizão é resultado de uma estranha mistura entre sistema eleitoral proporcional e sistema de governo presidencial ou, em outras palavras, entre um fraco legislativo multi-partidário e um forte executivo presidencialista. Em consequência, este sistema cria “uma zona obscura nas relações entre governo e partidos: já que as negociações não são (ou podem ser) abertas ao



público, a sociedade brasileira acaba tendo a impressão que, nestes âmbitos, não ocorrem somente práticas legais, mas que essas relações políticas são caracterizadas pela ilegalidade (corrupção, favorecimento de amigos, investimentos públicos irresponsáveis etc)”.¹⁵⁴ Mesmo que o presidente consiga, pelas negociações com a elite partidária e, assim, mediante a formação de uma ampla base de apoio político, governar de maneira “efetiva”, os cidadãos brasileiros não estão cientes (e nem parecem concordar) de como exatamente esse processo funciona e quem é responsável pelas decisões políticas. Afinal, quando um determinado programa político obtém certo êxito ou popularidade entre os cidadãos, este é apresentado como fruto dos planos e trabalhos do ou da presidente. Por outro lado, quando um campo político ou social é confrontado com problemas sérios ou entra em crise, nenhum setor político se apresenta responsável.¹⁵⁵ Indignação e descontentamento são consequências óbvias do presidencialismo de coalizão – mas elas ainda são ignoradas pela maioria dos acadêmicos.

4.2 Conclusões Preliminares sobre o Sistema Político

No terceiro capítulo deste trabalho, foi analisada a cultura política dos brasileiros. Foi concluído que um sistema político misto (como uma *democracia majoritária federal*) seria o sistema mais próximo dos desejos e ideais políticos dos brasileiros. Neste quarto capítulo, foi então efetivamente analisado o ordenamento político-constitucional brasileiro. Em conclusão, podem-se estabelecer as seguintes teses:

1. O sistema eleitoral proporcional com lista aberta não corresponde com os desejos e ideais políticos dos brasileiros. Embora os cidadãos tendam a votar em candidatos, seus votos são contabilizados por partidos ou coalizões eleitorais, as quais não são de fato percebidas pelo eleitor como instituições relevantes. Posteriormente, partidos de uma mesma coalizão eleitoral podem tornar-se rivais dentro do Congresso. Dois são, portanto, os problemas principais: (1) o princípio eleitoral da proporcionalidade não é compatível com a cultura política liberal do brasileiro – orientada pela ideia de competição e mérito individual – a qual se demonstra mais compatível com o princípio



majoritário. Conseqüentemente, os brasileiros não se sentem representados. Esse problema de representação é ainda piorado em vista de diversas regras específicas do sistema eleitoral (por exemplo, a possibilidade de transferência de votos e de formação de uma coalizão eleitoral), já que inúmeros partidos e candidatos recebem ínfimas quantidades de votos diretos da população e mesmo assim ocupam cadeiras no Congresso. (2) Outro problema é o da falta de transparência, responsabilidade ou *accountability* (responsabilização) – característica deste sistema. De antemão, os cidadãos não podem nem identificar quem realmente “receberá” seu voto, muito menos estimar quais são as prováveis coalizões partidárias que formarão a “base aliada”. Assim, pode-se dizer que os brasileiros não entendem quais conseqüências têm seu comportamento eleitoral. Além disso, mesmo depois das eleições, eles só entendem com muita dificuldade quem é responsável por quais decisões políticas. Desta forma, mesmo que os eleitores estejam insatisfeitos com os resultados de certo programa político, eles não conseguem sancionar efetivamente os agentes ou partidos responsáveis. A combinação de uma distorção na representação com responsabilidades não transparentes pode explicar em grande parte a indignação dos brasileiros em relação ao Legislativo. Não é coincidência que o sistema eleitoral seja um dos pontos mais discutidos para reforma eleitoral nos últimos vinte anos.¹⁵⁶

2. Ao contrário do sistema eleitoral, o sistema federativo altamente descentralizado parece estar de acordo com a cultura política brasileira. As regras que garantem autonomia às unidades federativas são bastante estáveis e, conseqüentemente, o federalismo não é um ponto relevante na agenda de reforma política atual.¹⁵⁷ O governo federal tem um amplo espaço de manobra e ação para iniciar e coordenar políticas nacionais. Há também suficiente espaço para inovações políticas nos níveis subnacionais.¹⁵⁸

3. Como conseqüência da combinação de sistema eleitoral proporcional com presidencialismo tem-se o chamado presidencialismo de coalizão. Os cientistas sociais entendem – mais ou menos – como esse sistema funciona; já a população brasileira evidentemente não o entende. O presidencialismo de coalizão parece funcionar



praticamente como um sistema parlamentarista: Abranches explica que para governar efetivamente, o presidente precisa negociar com elites partidárias e formar uma grande coalizão ou base aliada de apoio, cujos partidos estão também representados no executivo, ocupando diversos ministérios. Desta forma, o presidencialismo brasileiro diferencia-se de modo decisivo do presidencialismo “padrão” ou “puro”, que é utilizado, por exemplo, nos EUA. O executivo e o legislativo têm, em princípio, mandatos independentes. Disso não se pode, porém, concluir nem que o presidente não tem capacidade de influenciar o trabalho do congresso nem que as relações entre os poderes republicanos sejam conflituosas.¹⁵⁹ “O processo legislativo segue um modelo centralista, parecido com aquele encontrado em sistemas parlamentaristas.”¹⁶⁰ Apesar de sua “efetividade” (governabilidade) o presidencialismo de coalizão não corresponde à cultura política dos brasileiros. Pelo contrário: em duas consultas populares, os brasileiros expressaram sua preferência pelo presidencialismo de maneira muito clara e decidida. Assim, é bastante compreensível o fato de o presidencialismo de coalizão permanecer um enigma para boa parte dos brasileiros. Mas não somente isso: a incompatibilidade da cultura política brasileira com os sistemas eleitoral e governamental atuais pode explicar boa parte da insatisfação dos cidadãos perante a ordem política atual.



5. Conclusão

Algumas análises políticas concentram-se em medir o grau de aprovação que o sistema político desfruta entre os cidadãos. Outras examinam como o sistema político brasileiro de fato funciona. Este trabalho, em contrapartida, pretende – com uma duplicidade de objetivos – complementar essas análises: aqui foram examinados tanto o que exatamente os brasileiros querem, como também se o sistema atual satisfaz suas exigências.

Em um primeiro momento, apresentei construções de tipos ideais de sistemas democráticos. Os objetivos e requisitos básicos de diversos elementos de ordens políticas em geral foram comparados: presidencialismo e parlamentarismo, federalismo e centralismo, voto proporcional e majoritário etc. Em seguida, foram apresentados dois tipos ideais democráticos dicotômicos: a democracia majoritária e a democracia de negociação, as quais englobam diversos daqueles elementos.

Em um segundo passo, foi examinada a cultura política brasileira. Mediante uma análise histórica do comportamento político dos brasileiros assim como de pesquisas de opinião, comportamento eleitoral e tradições, foram esclarecidos os principais ideais e exigências dos brasileiros para uma democracia. Os brasileiros parecem ter uma cultura democrática *liberal* – como a chamei – a qual se baseia principalmente no presidencialismo, federalismo e em ideais liberais de competição, personalismo e sistema eleitoral majoritário. A essa cultura política brasileira, concluí, corresponderia um sistema política de *democracia majoritária federal*.

Por fim, foi feita uma análise crítica do funcionamento do sistema político brasileiro. A combinação de presidencialismo, federalismo, eleições proporcionais e pluripartidarismo dá origem ao sistema do *presidencialismo de coalizão*. As relações entre executivo e legislativo são marcadas por negociações entre o presidente e as elites partidárias, que objetivam a formação de uma ampla base de apoio político (“base aliada”). Esse sistema assemelha-se em vários aspectos ao parlamentarismo.



Então, afinal, o que querem os brasileiros?

O trabalho conclui que apesar de que os brasileiros estejam contentes com a federação, nem o sistema eleitoral proporcional nem e muito menos o presidencialismo de coalizão parecem ser compatíveis com seus ideais democráticos. Boa parte da insatisfação dos brasileiros pode ser explicada por essa discrepância entre a cultura política brasileira e o funcionamento da democracia atual. Disso pode-se concluir também que o sistema eleitoral e as competências do legislativo e do executivo devem ser alteradas – no sentido de um sistema eleitoral majoritário e um presidencialismo verdadeiro – de modo que o sistema possa corresponder aos desejos e exigências dos cidadãos brasileiros.



Notas

- 1Vide “Brazil Tries to Calm Protester Concerns, Rebuking Violence”, no website *The New York Times*: http://www.nytimes.com/2013/06/22/world/americas/sweeping-protests-in-brazil-pull-in-an-array-of-grievances.html?_r=0. Acesso em 30.07.2013.
- 2Vide “E aí, presidente?”, no website *Estadão*: <http://www.estadao.com.br/noticias/suplementos,e-ai-presidente,1057947,0.htm>. Acesso em 30.07.2013.
- 3Os índices de aprovação do governo estavam, antes das manifestações, entre os mais altos do mundo. A presidente superava todos os outros 34 chefes de Estado do Hemisfério Ocidental em popularidade. Depois das manifestações esses índices de aprovação eram de 30%, de acordo com o instituto de pesquisa Datafolha. Vide: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/07/01/avaliacao-dilma.pdf>. Acesso em 30.07.2013.
- 4Vide “Joaquim Barbosa defende voto distrital e vê 'grave crise' de representação”, no website *O Globo*: <http://oglobo.globo.com/pais/joaquim-barbosa-defende-voto-distrital-ve-grave-crise-de-representacao-8810892>. Acesso em 30.07.2013.
- 5Vide “Dilma defende realização de plebiscito em carta ao PT” de 20.07.2013, no website *Valor Econômico*: <http://www.valor.com.br/politica/3205314/dilma-defende-realizacao-de-plebiscito-em-carta-ao-pt>. Acesso em 30.07.2013.
- 6Vide “Entenda 5 temas sugeridos por Dilma para plebiscito sobre reforma política” de 02.07.2013, no website *GI*: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/07/entenda-5-temas-sugeridos-por-dilma-para-plebiscito-sobre-reforma-politica.html>.
- 7Trata-se aqui do *Idealtyp* weberiano, ou seja, de um instrumento indutivo que visa a definição de conceitos abstratos, construídos para que a realidade social (ontologicamente subjetiva) possa ser avaliada. Em outras palavras, os tipos ideais servem como símbolos ou guias para a facilitação da apreciação da realidade.
- 8A construção de tipos ideais é parte do método empírico-indutivo introduzido nas ciências sociais por Max Weber. Trata-se de termos ou conceitos que selecionam e abstraem aspectos centrais da realidade social, de modo a possibilitar a classificação e comparação dos elementos da realidade ontologicamente subjetiva. Em outras palavras, a construção de tipos ideais não passa da formulação de termos com conteúdo claro e delimitado, com os quais se pode ordenar, entender e medir os fenômenos empírico-sociais.
- 9Schmidt, Manfred (2010: 292).
- 10Tradução minha. No original: „hochgradige personelle Trennung bzw. Unabhängigkeit von Parlament und Regierung und deren Kooperation“. Steffani, Winfried (1979: 37-39).
- 11Ibd..
- 12Esse conflito entre governo e oposição dentro do parlamento é muito bem ilustrado pelo sistema parlamentar de Westminster – originário do Reino Unido e adotado por algumas de suas colônias. Neste sistema, até mesmo a organização espacial da Câmara prepara os representantes do povo para um embate político constante: as cadeiras são divididas em dois claros grupos – a maioria governista e a oposição – que se vêem frente a frente, em diametral oposição.
- 13Schmidt, Manfred (2010: 292).
- 14Tradução minha. No original: „die geschlossene Exekutive, die durch die Einheit von Staatsoberhaupt und Regierungschef in einer Person definiert ist, die Direktwahl des Präsidenten durch das Volk oder die indirekte Wahl durch ein Wahlmännnergremium, (...) die Unzulässigkeit der Parlamentsauflösung durch den Regierungschef, die vergleichsweise schwache Fraktionsdisziplin sowie locker gefügte Parteien“. Schmidt, Manfred (2010: 293). Vide também: Steffani (1979), Beyme (1984), Beyme (1986).
- 15Esse caso de domínio do legislativo pela oposição e consequente conflito com o executivo é chamado de “divided government” - ou seja, uma situação de “governo dividido”. Além disso, há a possibilidade de governos minoritários. Vide: Schmidt, Manfred (2010: 292), assim como (Strom 1990).
- 16Schmidt, Manfred (2010: 299).
- 17Linz (1994: 15-17).



- [18](#) Schmidt, Manfred (2010: 299).
- [19](#) Elgie (2005: 110ff.).
- [20](#) Aqui ele refere-se às pretensões normativas das instituições de “*checks and balances*” características do sistema presidencial norte-americano. Schmidt, Manfred (2010: 300).
- [21](#) *Ibd.*.
- [22](#) Schmidt, Manfred (2010: 304).
- [23](#) *Ibd.*.
- [24](#) *Ibd.*. Vide também: Abromeit/Stoiber (2006).
- [25](#) Benz, Arthur (2008: 108).
- [26](#) Derbyshire (1999: 17-8).
- [27](#) Derbyshire (1999: 18).
- [28](#) Derbyshire (1999: 17-8).
- [29](#) Nohlen (2011).
- [30](#) Outros binômios dicotômicos poderiam dar nome a este conflito de princípios: *autonomia-efetividade*, *independência-segurança* ou até mesmo *liberdade-justiça*. Isso depende de qual ponto específico do sistema político está em discussão. É importante ressaltar, porém, que a gênese de qualquer sistema político é caracterizada por este conflito entre o *indivíduo* e o *coletivo*. Afinal, a política é justamente a arte de tomada e execução de decisões coletivamente vinculativas.
- [31](#) Lijphart (1994:1).
- [32](#) Vide também: Kriesi (2008: 43), assim como Powell (2000).
- [33](#) Nohlen, Dieter (1978: 48).
- [34](#) *Ibd.*.
- [35](#) Nohlen (1978: 49).
- [36](#) *Ibd.*. Pp. 49-50.
- [37](#) *Ibd.*. P. 58.
- [38](#) *Ibd.*.
- [39](#) *Ibd.*. P. 60.
- [40](#) Sobre a zona cinzenta entre os sistemas, vide Nohlen (1978: 60). No original: “*Die Grauzone [der Mischsysteme] läßt sich eingrenzen. Wesentliche Voraussetzung dafür ist die Aufrechterhaltung von Majorz und Proporz als Repräsentationsprinzipien.*” Na página seguinte ele acrescenta sobre as limitações das análises sistemáticas de sistemas eleitorais: “*Im übrigen sollte bedacht werden, daß der exakten Quantifizierbarkeit im wahlsystematischen Forschungsfeld ohnehin aufgrund der Vielfalt sozio-politischer Variablen, die die konkreten Auswirkungen von Wahlsystemen ebenso stark determinieren können wie wahlsystematische Regelungen, enge Grenzen gesetzt sind. Exaktheit vortäuschende Mathematisierungen werden in aller Regel der Komplexität des Wirkungszusammenhangs verschiedener Faktoren nicht gerecht, die sich nicht mathematisch präzise formulieren lassen. Das qualitative Vorklären und das qualitative Rasonnement haben deshalb auch Vorrang in der Zuordnungsfrage. (...) Für die Wahlgesetzgebung ergibt sich (...), daß sich der Gesetzgeber für eine Repräsentationsvorstellung erklären muß.*“
- [41](#) Powell (2000: 235).
- [42](#) *Ibd.*. P. 236-37.
- [43](#) *Ibd.*.
- [44](#) Tradução minha. No original: “*direkten Verknüpfung des Wahlverhaltens mit der Regierungsbildung und gibt einen klaren Regierungsauftrag*” em Powell (2000: 236).
- [45](#) *Ibd.*.
- [46](#) *Ibd.*. P. 235-36.
- [47](#) *Ibd.*.
- [48](#) Lijphart (1999: 269, Imagem 8.2).
- [49](#) Lijphart (1999).
- [50](#) Lijphart (1999: 2).
- [51](#) Tradução minha. No original: “*Sie verschafft der Parlamentsmehrheit und der von ihr getragenen Regierung große Spielräume der Politikgestaltung*” em Schmidt (2010: 320).
- [52](#) Tradução minha. No original: “*die für ein gesellschaftliches Kollektiv maßgebenden grundlegenden Vorstellungen darüber, was Politik eigentlich ist, sein kann und sein soll*” em Rohe (1994:1).



- [53](#) Rohe (1994:1-21).
- [54](#) Fausto (1995: 389-90.).
- [55](#) Eder (1992: 102-5).
- [56](#) Fausto (1995: 463-5).
- [57](#) *Ibd.*.
- [58](#) Fausto (1995: 35-8).
- [59](#) Entre as principais dessas revoltas estiveram: a Inconfidência Mineira (1789), a Conjuração Baiana (1798) e a Revolução Pernambucana (1817). Vide também: Fausto (1995: 113-5.)
- [60](#) A partir dessa reforma constitucional, as províncias puderam ter seus próprios parlamentos. Vide: Carvalho (1993: 60).
- [61](#) Carvalho cita o observador francês, conde de Suzannet, que esteve no Brasil em 1842-43 e afirmou que a unidade brasileira era nada mais que aparência, todas as províncias queriam a separação e o sonho era a república no estilo norte-americano. Vide Carvalho (1993: 62). No “Manifesto Republicano” de 1870, o qual foca mais no federalismo que na própria questão da república, lê-se “somos da América e queremos ser americanos”. Vide: Melo (1878: 59 -88), acesso online em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/179482>.
- [62](#) Dessas reformas, as mais importantes foram: a Revolução Farroupilha (1835-45), no Rio Grande; a Cabanagem (1835-40), no Pará; a Revolução Liberal (1842), em São Paulo e Minas Gerais; a Revolução Sabinada (1837-38), na Bahia; a Revolução Balaiada (1838-1841), no Maranhão.
- [63](#) Em alguns casos, dezenas de milhares de pessoas morreram. Durante a Cabanagem (na província do Pará), aproximadamente 30 mil pessoas morreram, o que equivale a 20% da população da época. Vide Carvalho (1993: 62).
- [64](#) Carvalho (1993: 61). As Províncias do Pará e do Rio Grande declararam-se independente em 1836 e a Bahia em 1837.
- [65](#) Tradução minha. Original: “*la eliminación de los residuos absolutistas de la Constitución y el refuerzo de los aspectos federativos en ella presentes.*” em Carvalho (1993: 60)
- [66](#) Carvalho (1993: 73).
- [67](#) Schwartzman (2007: 183).
- [68](#) Melo (1878).
- [69](#) Carvalho (1993: 68).
- [70](#) Carvalho (1993: 65-6).
- [71](#) Carvalho (1993: 75).
- [72](#) Freyre (2006).
- [73](#) Freyre (2006: 68-70.).
- [74](#) *Ibd.* É verdade que no Brasil grupos minoritários (como, por exemplo, negros, índios, nordestinos, gays, mulheres, pobres, pessoas com algum tipo de deficiência, idosos etc) sofrem, como em qualquer outra sociedade, de certa discriminação e têm, muitas vezes, de enfrentar obstáculos sociais especiais e sistemáticos. Este trabalho não nega a existência dessas minorias e de suas dificuldades. Trata-se aqui, porém, de uma análise da cultura (política) dos brasileiros (incluindo os muitos cidadãos que sofrem algum tipo de discriminação), ou seja, uma pesquisa sobre a percepção que os brasileiros, em geral, têm de sua própria sociedade, de seu Estado e de como este deve funcionar.
- [75](#) Souza (2009: 37).
- [76](#) *Ibd.*.
- [77](#) Souza (2009: 57-9).
- [78](#) *Ibd.*.
- [79](#) Buarque de Holanda (1995: 41-3.).
- [80](#) Nitschack (2013).
- [81](#) Buarque de Holanda (1995: 29-32.).
- [82](#) *Ibd.*.
- [83](#) Ames (1995a) e (1995b); Ames et Nixon (1993); Avelino Filho (1994); Geddes (1994); Kinzo (1993); Mainwaring (1991) e (1992); Novaes (1993).
- [84](#) Nicolau (2006: 27).
- [85](#) Borba (2005).
- [86](#) Buarque de Holanda (1995).
- [87](#) Buarque de Holanda (1995: 81).



- [88](#) Buarque de Holanda (1995:89).
- [89](#) Buarque de Holanda (1995: 82).
- [90](#) DaMatta (1997).
- [91](#) Baquero (1994:26-8).
- [92](#) *Ibd.*.
- [93](#) Baquero et al. (1996)
- [94](#) Baquero (2000: 149).
- [95](#) Souza (2009: 33).
- [96](#) *Ibd.*.
- [97](#) *Ibd.* p. 16.
- [98](#) *Ibd.* p. 23.
- [99](#) *Ibd.* p. 18.
- [100](#) *Ibd.*.
- [101](#) Almeida (2007).
- [102](#) Almeida (2007: 208-11.).
- [103](#) *Ibd.*.
- [104](#) *Ibd.*.
- [105](#) Vide nota de rodapé 44.
- [106](#) Vide: Moisés (1995) e (2008: 39-44); Rennó et al. (2006); Avritzer et al. (2006).
- [107](#) A participação em eleições é facultativa para cidadãos entre 16 e 18 anos, assim como para aqueles acima de 70 anos. Analfabetos também são livres do dever de voto.
- [108](#) Nicolau et al. (2012: 104).
- [109](#) Nicolau et al. (2012: 105).
- [110](#) Nicolau (2006: 27).
- [111](#) Ou seja, a Média = Quociente partidário / número de cadeiras + 1.
- [112](#) Nicolau et al. (2012: 107). Nicolau e Stadler acrescentam: „*Der Begriff „Liste“ muss demnach anders als etwa in Deutschland verstanden werden. Die „Liste“ ist vor der Wahl lediglich die Summe aller für die jeweiligen Parteien (oder Wahlkoalitionen) antretenden Kandidaten*“. E ainda: „*Sie entsteht de facto erst nach der Wahl, wenn das Abschneiden eines jeden Kandidaten feststeht und sich zeigt, welche Kandidaten Anrecht auf die ihrer Partei zur Verfügung stehenden Mandaten haben*“.
- [113](#) Em um processo eleitoral, dois dos três representantes são substituídos; somente no processo eleitoral seguinte, o terceiro representante é substituído. Na eleição de um representante, o eleitor tem também somente um voto. Já na eleição em que dois senadores são substituídos, o eleitor tem dois votos. Sobre isso, vide ainda: Nicolau et al. (2012: 105-7).
- [114](#) Nicolau et al. (2012: 108); Albarracín (2012: 157-60).
- [115](#) Nicolau et al. (2012: 108).
- [116](#) Desposato (2006).
- [117](#) Nicolau et al. (2012: 108).
- [118](#) Klein (2007).
- [119](#) Nicolau et al. (2012: 108).
- [120](#) *Ibd.*. Enéas Carneiro foi eleito em 2002 com 1,5 milhão de votos. Com essa quantidade de votos, ele pôde ajudar outros cinco colegas de seu partido (PRONA) que haviam recebido poucos votos a serem eleitos.
- [121](#) Há inclusive casos nos quais um candidato obtém um mandato na Câmara dos Deputados com umas poucas centenas de votos. Esse foi o caso de Vanderlei Assis (PRONA), que havia recebido somente 275 votos nas eleições de 2002, mas que pôde ser eleito com os “restos” dos votos de Enéas Carneiro. Em um caso oposto, Jorge Tadeu Mudalen (PMDB-SP) recebeu nas mesmas eleições mais de 120 mil votos e mesmo assim não foi eleito.
- [122](#) Nicolau et al. (2012: 109).
- [123](#) *Ibd.*.
- [124](#) Figueiredo et al. (2012: 65).
- [125](#) *Ibd.*.
- [126](#) Figueiredo et al. (2012: 65).
- [127](#) Vide: Mainwaring (1993); Lamounier (1994); Ames (2000).
- [128](#) Nicolau et al. (2012: 109).



- [129](#) Até o ano de 2007 os parlamentares podiam trocar de partido durante o período legislativo. Em outubro de 2007, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os mandatos políticos pertencem aos partidos e não aos candidatos, quer dizer que atualmente os membros parlamentares tem de permanecer no mesmo partido até o fim do período legislativo. Mesmo assim, as mudanças de partido (no fim de períodos eleitorais) ainda são muito frequentes. Sobre isso, vide: Melo (1999).
- [130](#) No ano de 2013 foram fundados dois novos partidos. Desde a promulgação da Constituição Cidadã (1988) foram formados 18 novos partidos supraregionais. Sobre isso, vide: *R7Noticias*.
- [131](#) Deve-se atentar também para o fato de que o poder judiciário brasileiro só obtém legitimidade indireta: não há eleições para o judiciário.
- [132](#) Martins (2012: 121-2).
- [133](#) Tradução minha. No original: “*Die (...) Judikative eignet sich (...) immer mehr Macht an und rückt dadurch allmählich in den Mittelpunkt der verfassungspolitischen Wahrnehmung.*“ em Martins (2012: 135-6).
- [134](#) Martins (2012: 136).
- [135](#) Arretche (2012: 139).
- [136](#) Arretche (2012: 139). Vide também: Afonso et al. (2006).
- [137](#) Arretche (2012: 142).
- [138](#) Stepan (1999).
- [139](#) Arretche (2012: 148).
- [140](#) Arretche (2012: 138).
- [141](#) Abranches (1988). Sobre isso, vide também: Tavares (2003).
- [142](#) *Ibd.*.
- [143](#) *Ibd.*.
- [144](#) *Ibd.*.
- [145](#) *Ibd.*. Tradução minha. No original: „*Diese Art von Koalitionspräsidentalismus, wie das brasilianische Modell in der Fachliteratur bezeichnet wird, beeinträchtigt die Handlungsfähigkeit der Exekutive, da sie eine ständige Abstimmung sich widersprechender Parteieninteressen bewerkstelligen muss.*“
- [146](#) *Ibd.*.
- [147](#) Figueiredo et al. (2012: 65-8.).
- [148](#) Figueiredo et al. (2012: 67).
- [149](#) Como tem sido assinalado pela literatura (Figueiredo; Limongi, 1999; Santos, 2003; Anastasia; Melo; Santos, 2004), “a Constituição de 1988 concentra poderes legislativos e não legislativos nas mãos do Presidente: poder de decreto constitucional (medidas provisórias) e delegado; prerrogativa de iniciar legislação em determinadas matérias, especialmente aquelas de natureza orçamentária; possibilidade de pedir urgência para a tramitação de proposições legislativas de suas autoria; poder de nomeação de titulares para importantes cargos da burocracia pública, a começar de todos os ministros de Estado; controle sobre a liberação de recursos orçamentários, dado o caráter autorizativo do orçamento brasileiro”.
- [150](#) Figueiredo et al. (2012: 69).
- [151](#) Figueiredo et al. (2012: 77).
- [152](#) Figueiredo e Limongi (2012: 77) insistem, porém, que o controle da agenda legislativa por parte de líderes partidários não significa que o parlamento pode ignorar a vontade da maioria. A decisão final deve sempre ter apoio da maioria.
- [153](#) Vide Figueiredo (1999)
- [154](#) Tradução minha. No original: „*eine Grauzone im Verhältnis zwischen der Regierung und den Parteien: Da Verhandlungen nicht öffentlich geführt werden (können), entsteht in der brasilianischen Gesellschaft bzw. Öffentlichkeit der Eindruck, dass dabei nicht nur legale, sondern auch rechtswidrige Zugeständnisse (private Bevorzugung Einzelner bzw. Günstlingswirtschaft, sachlich unbegründete Staatsinvestitionen usw.) ausgehandelt werden.*“ em Costa (2013: 23).
- [155](#) Não faltam exemplos para isso. Recorde-se, por exemplo, o Presidente que “não sabia de nada”, Lula da Silva. Em vista do escândalo sobre o maior esquema de corrupção já investigado no Brasil, muitos funcionários próximos do presidente (Deputados, Ministros e líderes partidários) perderam seus cargos e mandatos. Vários foram inclusive condenados e estão presos. Mesmo assim, o ex-presidente sempre insistiu que “não sabia de nada” das práticas ilegais.



[156](#) Avritzer et al. (2006: 13).

[157](#) Arretche (2006: 125).

[158](#) Arretche (2012: 148).

[159](#) Figueiredo et al. (2012: 65).

[160](#) Tradução minha. No original: „*Der Entscheidungsfindungsprozess folgt einem zentralisierten Modell, ähnlich dem, welches in parlamentarischen Ländern zu finden ist.*“, em Figueiredo et al. (2012: 77).



Bibliografia

- Abranches, Sérgio (1988) *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados, 31 (1), S. 5-34.
- Abromeit, Heidrun; Stoiber, Michael (2006) *Demokratien im Vergleich: Einführung in die Vergleichende Analyse Politischer Systeme*. VS Verlag.
- Albarracín, Juan (2012) *Politische Parteien und Parteiensystem*. In: De la Fontaine, Dana; Stehnen, Thomas (Hg.): *Das politische System Brasiliens*, VS Verlag, Wiesbaden, S. 157-173.
- Almeida, Alberto Carlos de (2007) *A cabeça do brasileiro*. Record.
- Ames, Barry (1995a) *Electoral Rules, Constituency Pressures and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress*. The Journal of Politics, vol. 57, nº 2, S. 324-343.
- Ames, Barry (1995b) *Electoral Strategy Under Open-List Proportional Representation*. American Journal of Political Science, vol. 39, nº 2, S. 406-433.
- Ames, Barry (2000) *The deadlock of democracy in Brazil*. An Arbor, University of Michigan Press.
- Ames, Barry; Nixon, David (1993) *Understanding New Legislatures: Observations and Evidence from the Brazilian Congress*. American Political Science Association $\frac{3}{4}$ APSA, Washington, D.C.
- Afonso, José R. R.; Amorim Araújo, Erika (2006) *Local Government Organisation and Finance – Brazil*. In: Shah, Anwar (Hg.): *Local Governance in Developing Countries*. Washington, The World Bank, S. 381-416.
- Arretche, Marta (2006) *Federalismo*. In: Avritzer, L.; Anastásia, F. (Hg.): *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, S. 123-127.
- Arretche, Marta (2012) *Föderalismus in Brasilien*. In: De la Fontaine, Dana; Stehnen, Thomas (Hg.): *Das politische System Brasiliens*, VS Verlag, Wiesbaden, S. 138-154.
- Avelino Filho, George (1994) *Clientelismo e Política no Brasil: Revisitando Velhos Problemas*. Novos Estudos Cebrap, nº 38, S. 225-240.



- Avritzer, L.; Anastásia, F. (2006) *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.
- Baquero, M. (1994) *Os desafios na construção de uma cultura política democrática na América Latina: estado e partidos políticos*. In: Baquero M. (Hg.): *Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas*. Porto Alegre, Ed. da UFRGS, S. 26-41.
- Baquero, M. (2000) *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre, Ed. da UFRGS.
- Baquero, M.; Castro, H. C. de O (1996) *A erosão das bases democráticas: um estudo de cultura política*. In: Baquero, M. (Hg.): *Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política*. Porto Alegre, Ed. da UFRGS.
- Benz, Arthur (2008:108) *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*. Oldenbourg. 2. Auflage.
- Beyme, Klaus von (1984) *Parteien in westlichen Demokratien*. Piper. 2. Auflage.
- Beyme, Klaus von (1986) *Vorbild Amerika? Der Einfluß der Amerikanischen Demokratie in der Welt*. Piper.
- Borba, Julian (2005) *Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro*. Opin. Publica [online], vol.11, n.1, S. 147-168.
- Buarque de Holanda, Sérgio (1995) *Raízes do Brasil*. Companhia das Letras. 26. Auflage.
- Carvalho, José Murillo de (1993) *Federalismo y Centralización en el Império Brasileiro: Historia y Argumento*. In: Carmagnani, Marcello (Hg.): *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, El Colégio de México/Fondo de Cultura Económica. S. 52-80.
- Costa, Sérgio (2013) *Das politische System Brasiliens*. In: Lande szentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hg.): *Der Bürger im Staat*, 63. Jahrgang, Heft1/2, S. 99-106.
- DaMatta (1997) *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rocco. 6. Auflage.



- Datafolha (27.06.2013) *Avaliação do Governo Dilma Rousseff – 2 Anos e 6 Meses de Governo*. Unter: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/07/01/avaliacao-dilma.pdf> [abgerufen am 01.10.2013]
- Derbyshire, J. Denis; Derbyshire, Ian (1999) *Encyclopedia of World Political Systems*. M E Sharpe Inc.
- Desposato, Scott (2006) *Parties for Rent? Ambition, ideology, and party switching in Brazil's Chamber of Deputies*. *American Journal of Political Science*, 50.
- Elgie, Robert (2005) *From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?*. *Democratization*, Vol. 12, no. 1, S. 106-122.
- Eder, Klaus (1992) *Culture and Politics*. In: Honeth et al. (Hg.): *Cultural Political Interventions in the Unfinished Project of Enlightenment*. Cambridge, MIT Press, S. 102-122.
- Estadão (27.07.2013) *E aí, presidente?* Unter: www.estadao.com.br/noticias/suplementos,e-ai-presidente,1057947,0.htm [abgerufen am 01.10.2013]
- Fausto, Boris (1995) *História do Brasil*. Editora da Universidade de São Paulo. 2. Auflage.
- Figueiredo, Angelina Cheibub; Limongi, Fernando (2012) *Politische Institutionen und die Performanz der Exekutive in der brasilianischen Demokratie*. In: De la Fontaine, Dana; Stehnen, Thomas (Hg.): *Das politische System Brasiliens*, VS Verlag, Wiesbaden, S. 65-84.
- Freyre, Gilberto (2006) *Casa-Grande & Senzala*. Editora Global. 51. Auflage.
- Geddes, Barbara (1994) *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press.
- Kinzo, Maria D'Alva Gil (1993) *A Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro*. São Paulo, Konrad Adenauer Foundation.
- Klein, Cristian (2007) *O Desafio da Reforma Política – Conseqüências dos sistemas eleitorais de lista aberta e fechada*. Rio de Janeiro, Matuad Editora.
- Kriesi, Hanspeter (2008) *Vergleichende Politikwissenschaft*.



- Lamounier, Bolivar (1994) *Brazil toward parliamentarism?*. In: Linz, Juan; Valenzuela, Arturo (Hg.): *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*. Baltimore, The John Hopkins UP, S. 198-219.
- Lijphart, Arend (1994) *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies*. Oxford UP.
- Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale IP.
- Linz, Juan J. (1994) *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a Difference?*. In: Linz, Juan J.; Valenzuela, Arturo (Hg.): *The Failure of Presidential Democracy*, Bd. 1, Baltimore/London, S. 3-90.
- Mainwaring, Scott (1991) *Politicians, Parties and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective*. *Comparative Politics*, vol. 24, S. 21-43.
- Mainwaring, Scott (1992) *Brazilian Party Underdevelopment in Comparative Perspective*. *Political Science Quarterly*, vol. 107, nº 4, S. 677-707.
- Mainwaring, Scott (1993) *Presidentialism, Multipartism, and Democracy – The difficult combination*. In: *Comparative Political Studies*, 26 (2), S. 198-228.
- Martins, Leonardo (2012) *Die Judikative in Brasilien*. In: De la Fontaine, Dana; Stehnen, Thomas (Hg.): *Das politische System Brasiliens*, VS Verlag, Wiesbaden, S. 121-137.
- Melo, Américo Brasiliense de Almeida e (1878) *Os programas dos partidos e o 2º Império*. Typ. de Jorge Seckler. Acesso online em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/179482>. Pp. 59-88.
- Melo, Carlos Ranulfo Felix de (1999) *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-1998)*. Belo Horizonte, UFMG, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
- Moisés, José Álvaro (1995) *Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo, Ática.
- Moisés, José Álvaro (2008) *Cultura Política, Instituições e Democracia – Lições da Experiência Brasileira*. In: *RBCS*, Vol.23, Nº 66, S.11-44.



- Nicolau, Jairo (2006) *Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil*. In: Soares, Gláucio; Rennó, Lucio (Hg.): *Reforma política: lições da história recente*, Rio de Janeiro, Editora da FGV. S. 23-33.
- Nicolau, Jairo; Stadler, Julia (2012) *Das brasilianische Wahlsystem*. In: De la Fontaine, Dana; Stehnen, Thomas (Hg.): *Das politische System Brasiliens*, VS Verlag, Wiesbaden, S. 103-120.
- Nitschack, Horst (2013) *Die widersprüchliche Faszination brasilianischer Kultur*. In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hg.): *Der Bürger im Staat*, 63. Jahrgang, Heft1/2, S. 99-106.
- Nohlen, Dieter (1978) *Wahlsysteme der Welt - Daten und Analysen Ein Handbuch*. Piper.
- Nohlen, Dieter; Grotz, Florian (2011) *Kleines Lexikon der Politik*. CH Beck.
- Novaes, Carlos Alberto M (1993) *PT: Dilemas da Burocratização*. *Novos Estudos Cebrap*, nº 35, S. 217-237.
- Powell (2000) *Elections as instruments of democracy*. Yale UP.
- Karl Rohe (1994) *Politische Kultur – Zum Verständnis eines theoretischen Konzepts*. In: Niedermayer, Oskar; Beyme, Klaus von (Hg.): *Politische Kultur in Ost- und Westdeutschland*. Berlin, Vs Verlag, S. 1-21.
- Schmidt, Manfred (2010) *Demokratietheorien – Eine Einführung*. Leske+Budrich Opladen. 3. Auflage.
- R7 Notícias (05.10.2013) *Número de partidos no Congresso cresceu 76% após Constituição de 1988*. [abgerufen am 07.10.2013]
- Rennó, L. R.; Soares, G. A. D. (2006) *Crise, castigo e reforma*. In: Soares, Gláucio; Rennó, Lucio (Hg.): *Reforma política: lições da história recente*, Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- Schwartzman, Simon (2007) *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. 4.Ed, Rio de Janeiro, Publit.
- Souza, Jessé (2009) *Ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte. UFMG.



Steffani, Winfried (1979) *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Westdeutscher Verlag, Opladen.

Stepan, Alfred (1999) *Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model*. Journal of Democracy 10 (4). S. 19-34

Strom, Kaare (1990) *Minority Government and Majority Rule*. Mass.

Tavares, José Antonio G. (2003) *O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileiro*. Brasília, Instituto Teotônio Vilela.

The New York Times (21.06.2013) *Brazil Tries to Calm Protester Concerns, Rebuking Violence*. Unter: http://www.nytimes.com/2013/06/22/world/americas/sweeping-protests-in-brazil-pull-in-an-array-of-grievances.html?_r=1 & [abgerufen am 01.10.2013]