

IV – CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO





IV – CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO



A trajetória dos **sistemas políticos representativos** em todo o mundo tem sido marcada pela redução no número de obstáculos à participação universal, do mesmo modo que pelo aumento, em número e eficácia, dos canais representativos. No entanto, não há sociedade democrática contemporânea madura que não apresente algum impedimento institucionalizado à participação de todos. Quase sempre, as dificuldades atingem um grupo minoritário de cidadãos. É preciso assinalar que o ritmo de remoção desses obstáculos não é o mesmo em todos os sistemas nem afeta igualmente todos os grupos beneficiados.

Em todas as sociedades, os obstáculos mais frequentes à participação universal – direito de voto garantido a todos os membros a partir de certo limite mínimo de idade – sempre estiveram relacionados com a raça, o gênero, a idade, a educação, a etnia e a renda de grupos minoritários. Em algumas sociedades, em determinados momentos, também foram observadas restrições com base no estado civil e na religião, ainda que as principais dificuldades sejam as já mencionadas. O fato é que a democracia plena é um ideal regulador ao qual se busca atender, com o reconhecimento de que existirá sempre um hiato entre o sistema que existe e seu modelo.

Para avaliar estágios de diferentes sistemas representativos é preciso antes compará-los com eles próprios, no passado, e com outras sociedades, no presente. No Brasil, trata-se de identificar a fase em que se encontra a trajetória democrática, comparando o estado atual com o passado e com as propriedades dos sistemas representativos contemporâneos.

Uma novidade no universo das democracias estáveis – o mundo anglo-saxônico e nórdico, basicamente – é o temor pelo futuro de instituições políticas centenárias, que sofrem graves críticas quanto à sua representatividade e eficácia. É possível que o alerta seja algo exagerado, mas em toda a Europa e nos Estados Unidos as estatísticas de participação eleitoral e cívica (em associações não estatais) propõem um genuíno problema sociopolítico para análise.

É certo que as taxas de comparecimento eleitoral em países de tradição participativa estão caindo, ainda que com intensidade diferente. E embora seja prematuro dizer que se trata de um fenômeno tendendo ao crônico, e não cíclico, é prudente analisar as condições brasileiras tendo em vista, também, a possível identificação de sintomas da “erosão do capital social” que têm afligido as democracias tradicionais.

A exclusão econômica no Brasil é de tal magnitude que poderia ser imaginada como uma deficiência generalizada. Assim como existem milhões de brasileiros

Sistemas políticos representativos – São sistemas em que os indivíduos habilitados para o exercício do voto escolhem representantes – por meio de eleições – para tomarem decisões em seu lugar. O poder de decidir desses representantes varia de país para país. Quando o tema a ser decidido é especialmente importante, o cidadão é chamado a decidir diretamente (plebiscito).

Iniciativa popular – É uma das formas de participação do povo no processo legislativo, garantida pelo artigo 14º da Constituição Federal, promulgada em 1988. O parágrafo 2º do artigo 61 especifica que “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

com acesso praticamente proibido, há décadas, aos bens de consumo, haveria outros tantos milhões, provavelmente os mesmos, excluídos da vida política. Seriam incapazes de manifestar suas preferências, totalmente reprimidos em suas demandas e sem perspectivas de futuro mais confortáveis, quer pela participação em associações privadas, quer pelos sólidos obstáculos que encontram para um avanço na escala de estratificação da sociedade. Não é isso, contudo, o que acontece. Ainda que de modo claramente desigual, tem havido substanciais progressos em algumas dimensões bem específicas dos indicadores de participação política e social.

Comparada com a trajetória histórica das democracias tradicionais, a democracia brasileira configura um universo em expansão. Apesar dos parênteses autoritários do Estado Novo e do regime militar (1937-1945 e 1964-1985), as condições institucionais de participação política por via eleitoral, por exemplo, só se ampliaram, desde o advento da República e o fim do voto censitário – que condicionava o direito de voto a requisitos de renda – ao voto do analfabeto em 1985, passando pelo direito de voto feminino em 1932. O país viveu, assim, cerca de um século de evolução institucional. Na maioria das democracias modelares, senão em todas, o percurso experimentado desde a extinção do voto censitário até o direito universal de participação, respeitando um limite mínimo de idade, tomou até mais do que cem anos.

Um dos fatores mais importantes para que existam desigualdades na participação social é, sem dúvida, o custo dessa participação. Embora a Constituição assegure aos diversos grupos sociais os direitos de organização como a capacidade de criar e frequentar organizações, o problema do custo

pode limitar qualquer forma de participação. Valer-se, por exemplo, da **iniciativa popular** ou plebiscito ou referendo para interferir no processo legislativo não custa a mesma coisa para grupos de renda diferenciados. Os poucos casos da ativação desses recursos revelam os grandes obstáculos à participação por meio dessas figuras constitucionais. Assim, o acesso à justiça pública revela dois movimentos simultâneos: ao mesmo tempo em que se democratiza lentamente, expõe novas barreiras ao seu consumo, representadas por seu alto custo.

As associações privadas, em aceleração expansiva no Brasil, privilegiam certas áreas de atuação precisamente pela disponibilidade de financiamentos externos ou de extração interna. Sabe-se que em todas as sociedades, por sua vez, as oportunidades de ascensão social são escassas e as que existem não são destituídas de viés. Salvo emprego e renda, que não são o objeto deste capítulo, é nas diferenças sociais que se manifestam os mais duradouros entraves à inclusão sociocívica no Brasil.

As atividades dessas associações, bem como o número de seus participantes, cresceram bastante nos últimos vinte anos. Organizações não governamentais, conselhos estaduais e municipais e orçamentos participativos constituem as principais formas desse movimento, e o total de pessoas envolvidas deve incluir os grupos sociais aos quais várias dessas organizações prestam serviço. Esse universo participativo se caracteriza pelo ritmo de crescimento organizacional; por estar integrado ao mercado de trabalho e contribuir para sua ampliação; pela institucionalização dos conselhos; e, também, por meio de orçamentos participativos. Financiado basicamente com recursos próprios, o universo participativo desempenha

funções redistributivas por meio da geração de emprego ou de transferências diretas de renda.

O trabalho de todas essas associações, particularmente dos conselhos estaduais e municipais, tem sido avaliado de modo positivo pelos participantes, em razão do impacto que produzem no âmbito das políticas públicas, tanto em termos deliberativos quanto por medidas de fiscalização. Um desdobramento da atuação dos conselhos consiste na pressão por melhorias na prestação dos serviços básicos – saneamento, iluminação, distribuição de água. Paradoxalmente, em períodos marcados pela austeridade fiscal em todos os níveis de governo, é provável que conselhos e orçamentos participativos, quando bem-sucedidos como mecanismos de envolvimento social, contribuam para aumentar a insatisfação com as respectivas políticas públicas dos estados e dos municípios.

Situação semelhante ocorre com a prestação de serviços jurídicos. A expansão urbana e a democratização da justiça têm provocado maior demanda pelos serviços judiciários, o que intensifica suas deficiências e alimenta a idéia de que o sistema está em contínua deterioração: a taxa de atendimento se mantém constante, apesar do crescimento da demanda.

A taxa de ineficiência do sistema em geral tem favorecido grandes corporações e empresas estatais. Isso porque sua condição financeira permite assumir o custo de ativar a ação jurídica – mais precisamente porque o tempo exigido para decisões e a possibilidade de recursos trabalham a seu favor. A ineficiência desestimula e penaliza os que mais precisam da justiça. Por essa razão é possível caracterizar o sistema todo como pro-

duzindo justiça “de mais” para os bem-situados na escala de renda, e justiça “de menos” para a base da pirâmide social.

O segmento do sistema judiciário mais relevante para garantir o acesso de todos os interessados compreende os Juizados de Pequenas Causas, as figuras do conciliador, árbitro e juiz leigo – cujas decisões são juridicamente válidas, asseguradas pela justiça estatal –, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a advocacia voluntária. Por esse ângulo, é inegável sua contribuição para a democratização da justiça.

A evolução do sistema eleitoral e partidário tem sido, sem dúvida, positiva, com a incorporação das regiões Norte e Centro-Oeste à vida competitiva nacional e com a nacionalização dos principais partidos do país. A participação eleitoral atinge taxas bastante satisfatórias em comparação com outras democracias, e a urna eletrônica colabora decisivamente para a redução dos votos anulados por erro. O Congresso funciona, como ocorre em regimes democráticos, mediante negociações entre os partidos e entre o Executivo e o Legislativo. Ao contrário da imagem popular, a produção legal do Congresso testemunha um trabalho produtivo, embora as medidas provisórias introduzam assimetrias indesejáveis de poder entre o Executivo e o Legislativo.

No Brasil, dois fatores afetam a capacidade dos cidadãos de usufruir os direitos a eles garantidos pela Constituição. O primeiro refere-se às baixas taxas de crescimento econômico, o que diferencia o caso brasileiro do de democracias maduras, em que a inclusão política (igual usufruto por todos os cidadãos dos direitos sociais e políticos) ocorreu simultaneamente ao desenvolvimento econômico. O segun-

do fator é a incapacidade do Estado de proporcionar os meios necessários para o consumo dos direitos constitucionais, contribuindo para uma diminuição nos custos de participação.

Nesse último aspecto cabe diferenciar problemas de governabilidade da incapacidade operacional e institucional do Estado. Não se verificam no país problemas de governabilidade. A fragmentação na arena político-eleitoral não se reflete no processo decisório nem tem comprometido seus resultados. Do ponto de vista institucional, portanto, não se trata de reduzir mecanismos de participação e canais de acesso ao sistema decisório, e muito menos de aumentar os poderes dos partidos e de seus líderes. O que é preciso é dotar o Estado de instrumentos que garantam aos cidadãos o consumo de bens públicos (como educação, saúde, saneamento, segurança) que condicionam a igualdade entre todos.

1. QUAIS AS PRINCIPAIS DIMENSÕES DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA VIDA POLÍTICA NACIONAL?

1.1. Participação eleitoral, competição e inclusão política

É inquestionável o avanço da democracia brasileira no campo da participação eleitoral. Entre 1945 e 2002, o número de eleitores no país cresceu 15,52 vezes. Nesse período, o Brasil vivenciou uma série ininterrupta de eleições legislativas. Por essa razão, é possível trabalhar com uma perspectiva histórica mais ampla, abrangendo três grandes períodos: o da democracia de 1945 a 1964, o da experiência autoritária, que se estendeu até 1985, e o atual, democrático. A comparação entre os períodos ressalta os progressos experimentados nas experiências

democráticas; e os indicadores mostram a continuidade desse progresso.

O crescimento do eleitorado entre 1945 e 2002 ocorre junto com uma expressiva diminuição das diferenças de participação entre as regiões. Na primeira experiência democrática, a diversidade regional era maior do que é hoje, o que desfavorecia as regiões menos desenvolvidas. A evolução do eleitorado e o fato de o alistamento aproximar-se do total da população em idade de votar também mostram que a inclusão política é significativa.

O gráfico 1 mostra o comparecimento às eleições como proporção da população em idade de votar. Nota-se, nele, uma curva ascendente desde o início do processo de distensão e abertura, que se estabiliza com o retorno à democracia. Não se vislumbra nenhuma tendência a queda na participação dos eleitores com a "rotina" democrática. Ao contrário, há um leve crescimento na última eleição.

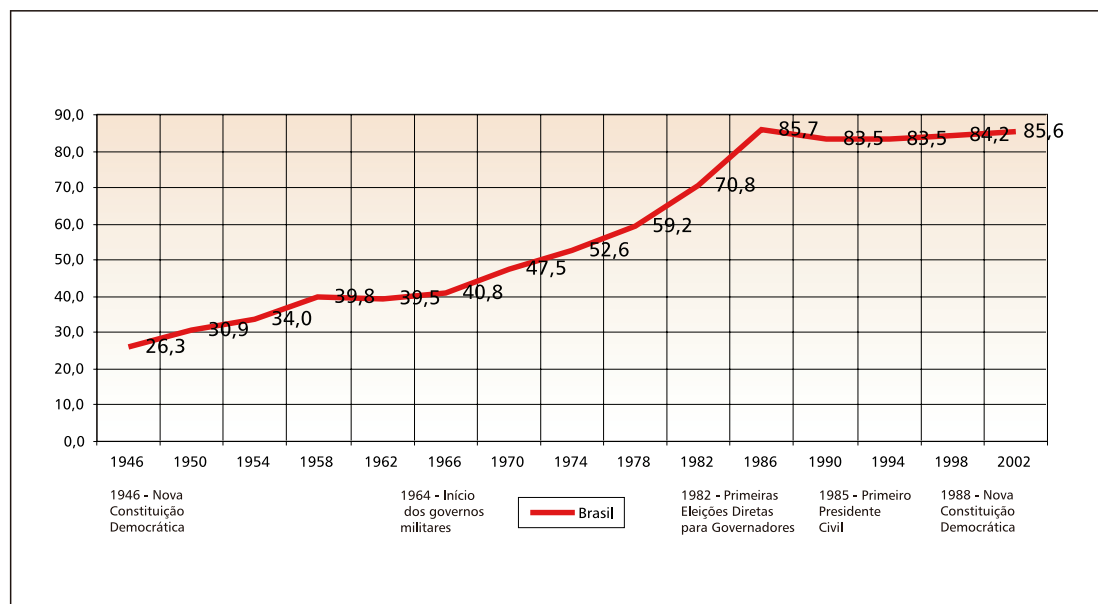
Além da tendência de crescimento do comparecimento eleitoral em todas as regiões do Brasil, ao longo do período, nas duas últimas eleições verifica-se uma diminuição acentuada das diferenças regionais. Destaca-se a incorporação da população no processo eleitoral na região Norte, como mostra o gráfico 2, o que indica uma redução nos custos de participar das eleições nas áreas mais pobres e longínquas do país.

A conclusão a que se pode chegar pela análise dos dados relativos à participação política é, sem dúvida alguma, positiva. Não há problemas com a democracia brasileira quanto a esse aspecto. Vista sob a perspectiva histórica, é clara a universalização da participação eleitoral. Quanto à diversidade regional, os indicadores também parecem positivos: a disparidade entre regiões tem caído e é, hoje, residual.

Essa constatação é reforçada quando se compara o desempenho do Brasil com outras democracias (ver gráfico 3). O resultado é francamente positivo

para o país: os níveis de participação alcançados estão próximos dos verificados em democracias de países mais desenvolvidos.

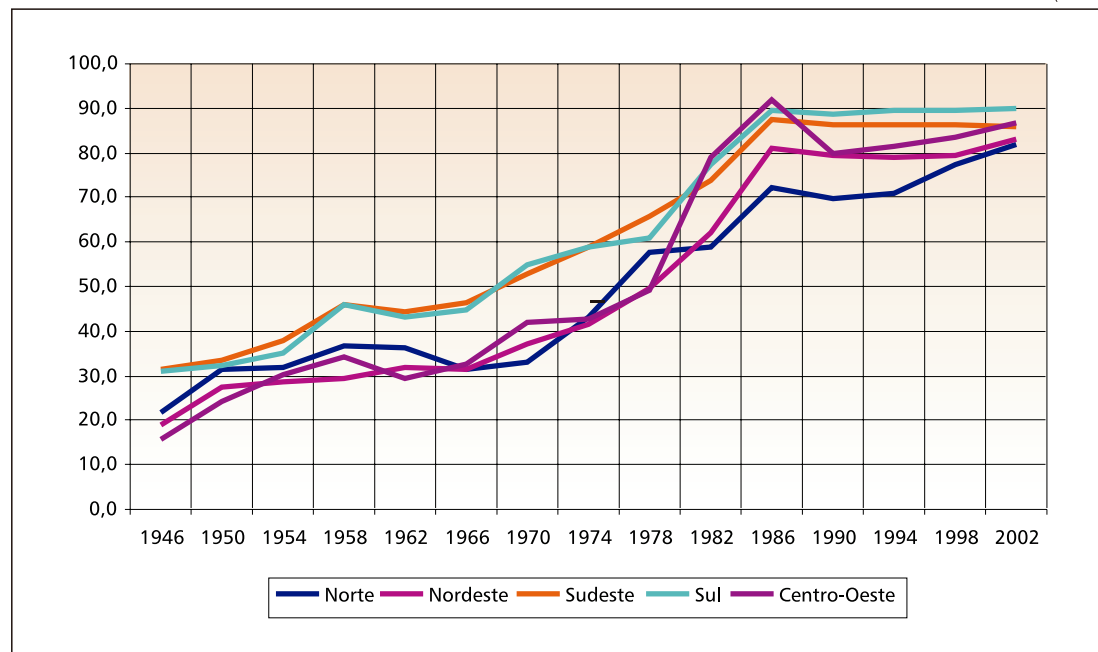
Gráfico 1 – Taxa de comparecimento da população em idade de votar – Brasil, 1946-2002



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e censos demográficos.

Gráfico 2 – Comparecimento como proporção da população em idade de votar – Brasil, 1945-2002

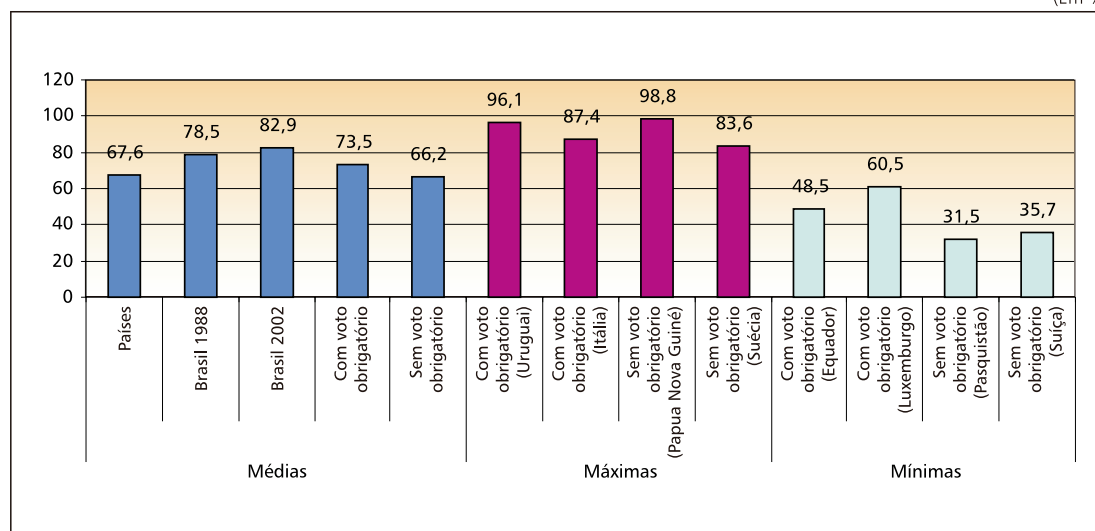
(Em %)



Fonte: TSE e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Anuário Estatístico.

Gráfico 3 – Taxas de comparecimento em eleições parlamentares em 60 países democráticos selecionados – anos 90

(Em %)



Fonte: TSE e International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Idea), apud Nicolau (2002), pp. 284-5.

Vale lembrar que a literatura internacional registra preocupação com o declínio da participação política e do envolvimento cívico, interpretando esse declínio como um fator que afeta a vitalidade da democracia. Se esta depende da participação e do envolvimento de seus cidadãos com as coisas públicas, os dados examinados mostram que desse mal o Brasil não padece. O processo de incorporação política alcançou patamares semelhantes aos verificados em países que vivem sob regime democrático há muitos anos. A taxa de participação eleitoral é superior à dos demais países com voto obrigatório, tendo essa diferença aumentado entre as eleições de 1998 e 2002.

Cabe questionar, no entanto, se há lugar para a continuidade do processo de expansão da cidadania política. Em outras palavras: afastada a possibilidade de que o país enfrente um déficit de participação ou que a democracia brasileira apresente qualquer problema nesta área, falta investigar se não é possível ampliar a participação política no país. Para isso, antes é preciso

examinar a relação entre seu eleitorado potencial e efetivo.

O principal obstáculo à participação política foi eliminado pela emenda constitucional de 25 de maio de 1985, que estendeu aos analfabetos o direito de votar (mas não o de ser eleito). Os dados do cadastro eleitoral de 1985 permitem avaliar os efeitos dessa medida. De acordo com o Perfil do Eleitorado Brasileiro, de 1986¹, 9,72% dos eleitores eram analfabetos. Com a eliminação dessa barreira, houve uma extensão considerável da cidadania política. Eleitores que declararam apenas saber ler e escrever somavam 29,95%, e os que declararam ter primeiro grau incompleto, 10,03%.

Participação política

O último levantamento exaustivo sobre participação política no Brasil com abrangência nacional foi feito pelo IBGE, em 1988, por meio de um Suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). Na oportunidade, o levantamento anual dedicou uma seção especial à participação

política, com informações precisas sobre o alistamento eleitoral. À época daquela Pnad, não possuíam título eleitoral 10,5% da população em idade de votar. A região Sul se destaca com a maior taxa de alistamento – ainda que bastante próxima da média nacional – enquanto a região Nordeste tem o pior desempenho, com 16,1% dos adultos não alistados na justiça eleitoral em 1988². Com base nessa pesquisa, conclui-se que, mesmo após a derrubada do bloqueio institucional ao voto do analfabeto, a dificuldade de acesso ao ensino continuou a ser uma barreira à incorporação eleitoral³.

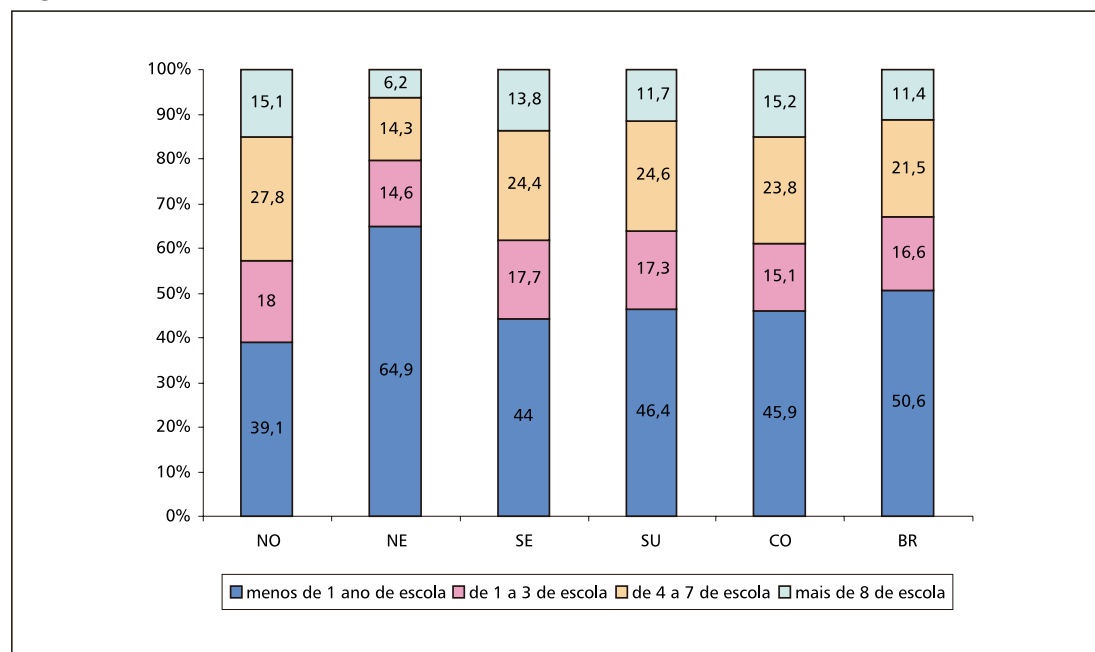
A probabilidade de o indivíduo tirar seu título eleitoral está diretamente associada ao número de anos de estudo. O gráfico a seguir mostra a distribuição dos brasileiros com mais de 18 anos que não possuem título eleitoral, segundo faixas educacionais e regiões.

Segundo os dados da Pnad de 1988, 50,6% das pessoas que não possuíam título eleitoral tinham menos de um ano de escolaridade, demonstrando

que a educação se manteve como uma barreira para a entrada no sistema político (ver gráfico 4). Não há dados similares mais recentes, por isso não se tem uma idéia da evolução dessa forma de exclusão política na década de 1990.

De forma geral, a porcentagem de brasileiros em idade de votar sem título eleitoral é pequena e os que possuem título comparecem, de fato, às urnas. A participação cresceu, mas, diriam os críticos, pode ser um comportamento meramente formal. O eleitor é capaz de simplesmente alienar seu voto, ou seja, votar em branco ou nulo. O gráfico 5 indica os votos brancos e nulos (que, juntos, formam os chamados votos inválidos), considerando as eleições para a Câmara dos Deputados, onde eles ocorrem em maior número⁴. As taxas são calculadas sobre o total dos votos, isto é, do comparecimento. O comportamento dos votos inválidos para os três regimes considerados revela alterações significativas do comportamento eleitoral.

Gráfico 4 – Taxas de escolaridade das pessoas sem título eleitoral, 1988 – Brasil e regiões



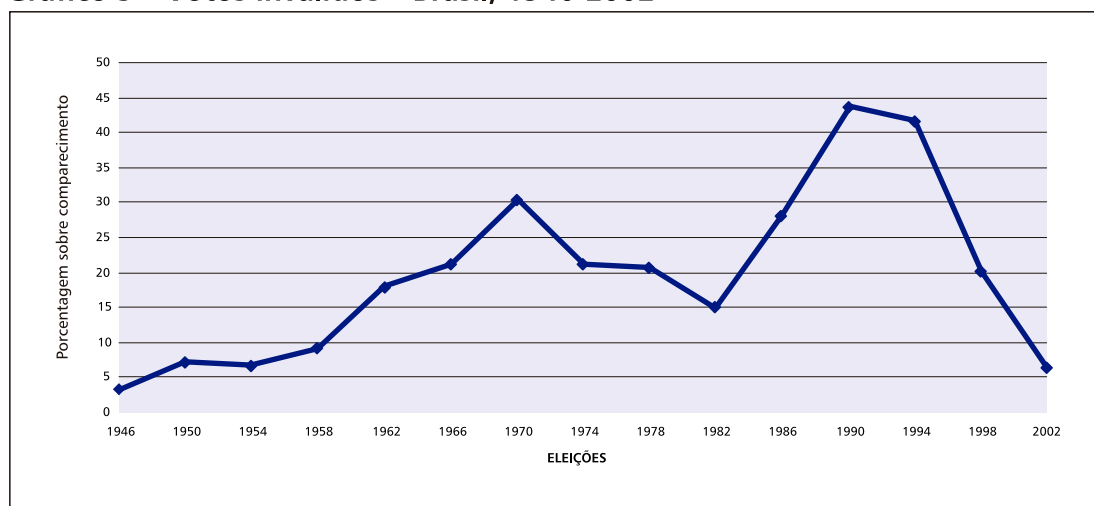
Fonte: Pnad.

O gráfico 5 mostra que ao longo da primeira experiência democrática, no período de 1946 a 1964, as taxas de votos inválidos são relativamente baixas. É certo que há uma tendência ao seu crescimento e a eleição de 1962 acentua esse comportamento ascendente.

As duas primeiras eleições sob o regime militar continuam a apresentar aumento no número de votos inválidos, com novo reforço dessa tendência na eleição de 1970, em razão da campanha pelo voto nulo que ocorreu no auge do período autoritário.

Com o início da abertura, o número de votos inválidos começa a cair, apresentando uma redução acentuada em 1982, ano da primeira eleição para o governo estadual desde 1965 e quando o voto nas eleições legislativas é vinculado ao voto nas eleições majoritárias. Já na primeira eleição após o retorno à democracia, a que elegeu a Assembléia Nacional Constituinte, há um grande número de votos inválidos. É quando o eleitor se defronta com o pluripartidarismo, instituído pela nova lei eleitoral.

Gráfico 5 – Votos inválidos – Brasil, 1946-2002



Fonte: TSE.

Completada a redemocratização, o índice de votos inválidos continua a crescer, chegando a ultrapassar a marca de 40% do total de votos na eleição de 1990, permanecendo no mesmo patamar na eleição seguinte. Em 1998, os votos inválidos caem pela metade, e em 2002 registram nova queda, somando apenas 7,6% dos votos (ver quadro 1).

O fato é que nas eleições de 1998 e 2002 há uma queda acentuada tanto dos votos nulos quanto dos brancos. Uma tese plausível para esta reversão da tendência foi apresentada por Jairo Nicolau (2002), que observou que a

queda é concomitante à introdução da urna eletrônica, adotada parcialmente em 1998 – integralmente em RJ, AL, DF, RR e AP e, nos demais estados, nos municípios com 450 mil ou mais eleitores. Na eleição de 2002, todos os municípios usaram as urnas eletrônicas.

A adoção parcial da urna eletrônica em 1998 permite comparar a ocorrência dos votos brancos e nulos antes e depois da implantação desse sistema. Os resultados mostram que a urna eletrônica foi importante para a redução dos votos inválidos, redução esta que se manteve nas eleições seguintes.

QUADRO 1 – Analisando os votos inválidos

O aumento da competitividade eleitoral, por paradoxal que isso possa parecer, pode explicar o crescimento dos votos inválidos. O motivo é que as cédulas oficiais utilizadas nas votações se tornam bem mais complicadas para acomodar as inúmeras siglas e candidatos. Com um número restrito de partidos, preencher a cédula oficial era o mesmo que responder a um questionário com escolhas pré-definidas. Os nomes de todos os candidatos que concorriam a cargos majoritários e proporcionais ficavam expostos no interior da cabine eleitoral, auxiliando o eleitor. Quando cresce o número de partidos e de candidatos cria-se uma cédula mais aberta e, portanto, fica mais difícil preenchê-la. Essa maior complexidade do processo de expressão da vontade do eleitor (numa época em que os votos eram computados manualmente) fez crescer também as dificuldades da apuração, isto é, de traduzir o que o eleitor expressa na cédula em resultado eleitoral. Cresceram, dessa forma, as disputas sobre a interpretação da preferência eleitoral do cidadão.

Vale lembrar que a orientação do Tribunal Superior Eleitoral foi sempre no sentido de que a vontade do eleitor prevalecesse sobre os aspectos formais. Cédulas, portanto, deveriam ser interpretadas. Assim, a maior competição entre partidos e candidatos se estendia para o momento da apuração, quando fiscais de diferentes partidos disputavam a interpretação de qual teria sido a verdadeira intenção do eleitor. Nesse processo, quanto mais competitivo o sistema, maior deveria ser o número de votos impugnados em função de interpretações divergentes da vontade do eleitor.

Organizações civis – São todas as formas de organização de interesses coletivos, compreendendo desde pequenos grupos até grandes coletividades. Essas organizações podem se apresentar sob a forma de associações, igrejas, centros comunitários, ONGs, sindicatos, partidos políticos etc.

Urna eletrônica

A introdução da urna eletrônica contribuiu para aumentar a taxa de aproveitamento dos votos em eleições proporcionais, por facilitar a tarefa do eleitor. Sobretudo, tornou incomparavelmente mais simples a apuração dos votos, que tem a tarefa de traduzir a preferência do eleitor em resultados, eliminando as divergências sobre as intenções dos eleitores. Não há mais lugar para disputa entre fiscais, a respeito disso. O voto perdeu, assim, sua ambigüidade. Ficou mais fácil para o eleitor expressar sua vontade e tê-la respeitada na apuração, o que reforçou a soberania do eleitor.

1.2. Organizações civis e cidadania

O universo associativo

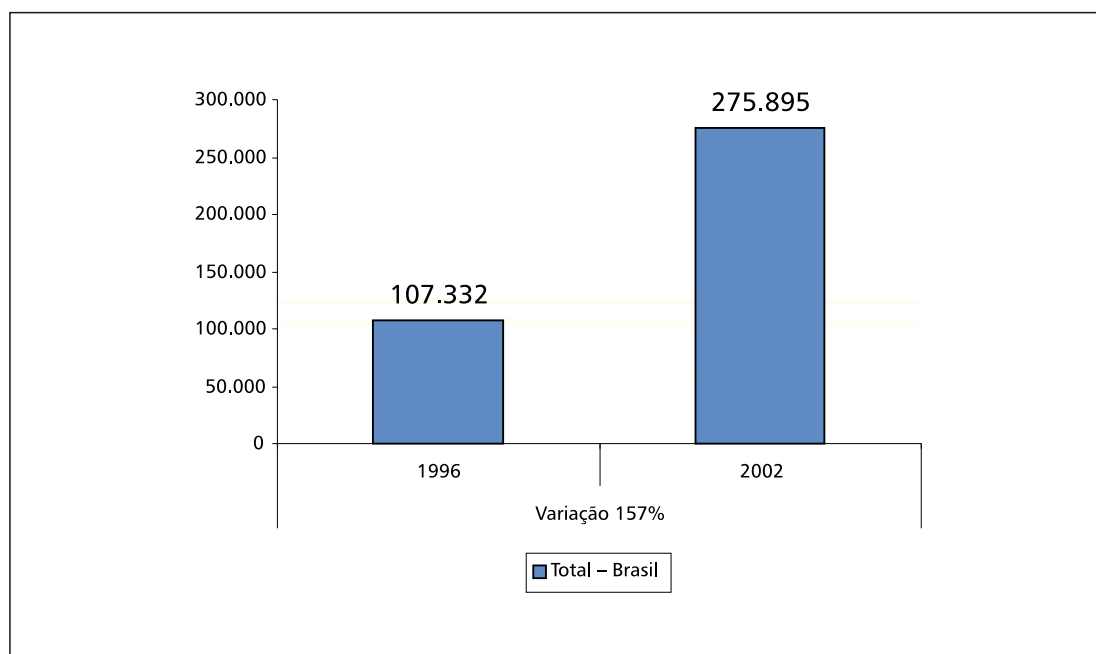
O fenômeno associativo no Brasil é recente e experimentou enorme crescimento nos anos 90⁵. O universo de **organizações civis** se ampliou e diversificou quanto aos seus objetivos, formas, origens, agentes e posições na sociedade. As organizações são hoje chamadas a atuar na proposição, gestão, controle ou execução de políticas públicas, e também na promoção de espaços de sociabilidade e inclusão social, ou ainda no combate a diversos tipos de discriminação. Também se ampliaram os espaços abertos à parti-

cipação pública e a novas interações entre esses atores e o governo, como os conselhos, orçamentos participativos, fóruns e consultas ou audiências públicas.

Como mostra o gráfico 6, de todas as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (Fasfil) existentes em 2002, cerca de dois terços foram criadas

depois de 1990, sendo que entre 1996 e 2002 registrou-se um crescimento de 157%, quando o número de associações passou de 107.332 para 275.895. Na realidade, o crescimento das organizações civis é recente, pois apenas 3,99% das Fasfil hoje existentes foram criadas antes do ano de 1970 (Abong/Gife/IBGE/Ipea, 2004).

Gráfico 6 – Fundações privadas e associações sem fins lucrativos – Brasil, 1996-2002



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas (2002). Elaboração: Abong, Gife, IBGE, Ipea. Um Mapeamento das Fundações Privadas sem Fins Lucrativos – Fasfil (2004).

O fato mais marcante nesse processo foi a explosão das organizações de meio ambiente e de desenvolvimento e defesa de direitos, que quadruplicaram nesse período (309% e 303%, respectivamente), compreendendo centros e associações comunitários, associações de moradores, de desenvolvimento rural, de emprego e treinamento, de defesa de grupos e minorias etc. Essas associações, que representavam 10,9% do total de Fasfil em 1996, passaram a representar 17,1% do total, em 2002.

Note-se ainda que as associações patronais e profissionais mais do que triplicaram nesses sete anos (252%) (ver tabela 1).

Por outro lado, as tradicionais associações beneficentes, religiosas e assistenciais tiveram um crescimento bem mais modesto, sendo que as da área de saúde sofreram sensível queda. Consideradas em conjunto, essas associações, que totalizavam 45% das Fasfil em 1996, passaram a compor 38,6% em 2002 (ver tabela 1).

Tabela 1 – Fundações privadas e associações sem fins lucrativos – Fasfil, 1996 e 2002

Classificação	Ano 1996		Ano 2002		Variação (%)
	N	%	N	%	
Habitação	144	0,1	322	0,1	123,6
Saúde	2.437	2,3	3.798	1,4	55,8
Cultura e recreação	17.422	16,2	37.539	13,6	115,5
Educação e pesquisa	8.175	7,6	17.493	6,3	114,0
Assistência social	13.953	13,0	32.249	11,7	131,1
Religião	32.035	29,8	70.446	25,5	119,9
Associações patronais e profissionais	12.660	11,8	44.581	16,2	252,1
Meio ambiente e proteção animal	389	0,4	1.591	0,6	309,0
Desenvolvimento e defesa de direitos	11.214	10,4	45.161	16,4	302,7
Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	8.903	8,3	22.715	8,2	155,1
Total – Brasil	107.332	100,0	275.895	100,0	157,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas (2002). Elaboração: Abong, Gife, IBGE, Ipea. Um Mapeamento das Fundações Privadas sem Fins Lucrativos – Fasfil (2004).

Um novo campo de associações

As organizações civis criadas mais recentemente podem ser vistas como expressão do novo campo associativo que se formou durante o regime militar, grande parte em oposição ao Estado. As associações de moradores e as chamadas “associações comunitárias” estabelecem laços com grupos sociais mais carentes em projetos como pequenas cooperativas, clubes de mães, grupos de produção e venda etc. Como entidades que representam os interesses de seus membros, muitas vezes extrapolam suas funções ao prestarem à população serviços como postos de saúde, creches ou escolas. Enquanto isso, as associações profissionais se multiplicam, escapam às limitações da estrutura sindical atrelada ao Estado e várias delas marcam presença no campo político.

Nos espaços públicos, nos quais alas progressistas da Igreja foram atuantes, prevalecem a partir de meados da década de 80 as organizações que viam a ser conhecidas como ONGs. Sua estrutura foge aos padrões das grandes associações representativas por dele-

gação, e por meio delas formam-se vários movimentos relacionados com direitos específicos ou difusos, entre eles os de mulheres, negros, ambientais, de povos indígenas etc. O dado mais marcante do período, contudo, foi o crescimento de associações de produtores rurais, indicando que a parte agrária da sociedade vem ganhando cada vez mais densidade associativa.

Quanto à divisão por região, vê-se que as associações brasileiras são, sobretudo, um fenômeno das regiões mais ricas e urbanizadas, assim como acontece em outros países. Em 2002, o Sudeste concentrava o maior número de associações, 44% do total, mas a região Sul, com apenas 15% do total de habitantes, detinha a maior proporção relativa, abrigando 23% do total de entidades sem fins lucrativos do país. Já no Nordeste as relações se invertem: habitam nessa região 28% dos brasileiros, mas ali se encontram apenas 22% das entidades não lucrativas voluntárias. A região Norte também apresenta uma proporção de associações inferior à sua participação populacional.

Vale ressaltar, contudo, que o dinamismo das regiões menos desenvolvidas tem sido maior. Com efeito, a criação de novas associações, particularmente as profissionais e de desenvolvimento e defesa de direitos, tem ocorrido de maneira bem mais acelerada no Norte e no Nordeste. Também se verifica nas regiões mais pobres um número de associações de defesa de direitos muito acima da média nacional.

Pequenas organizações

O universo associativo brasileiro é composto de pequenas organizações: 76% de todas as registradas em 2002 não têm empregados e apenas 1,85% tem mais de cinco empregados. As mais antigas são as que têm maior número de empregados: 62% daquelas criadas entre 1991 e 2002 ocupam 24% do total de funcionários. Em contraste, apenas 16% de todas as associações que foram criadas antes de 1980 detêm 59% dos empregados do setor. Geograficamente, são as regiões Norte e Nordeste que apresentam proporções médias de associações sem empregados superiores à média nacional.

A incorporação das fundações e associações ao mercado de trabalho é crescente. Em 2002, esse setor já contava com pouco mais de 1,5 milhão de assalariados. Trata-se de um número de pessoas considerável quando comparado, por exemplo, ao dos servidores públicos federais na ativa, que totalizavam cerca de 500 mil funcionários no mesmo ano. E mais: o crescimento dos empregados entre 1996 e 2002 foi bastante significativo, da ordem de 48%, passando de 1 milhão para 1,5 milhão. Este incremento foi o dobro do observado para o total de empregados formais inscritos no Cadastro Central de Empresas (Cempre) do IBGE para o mesmo período, que foi de 24%.

1.3. Conselhos municipais

Os conselhos são instituições permanentes e pressupõem participação voluntária de representantes da sociedade. Apesar de estarem vinculados a órgãos do poder público, têm autonomia para definir suas regras de funcionamento.

Há vários estudos sobre conselhos municipais, assim como sobre conselhos nacionais, especialmente no âmbito das políticas sociais. Optou-se por privilegiar nesta publicação aqueles que tratam dos conselhos municipais, considerando a relevância dessas instituições no processo de ampliação da mobilização e de participação social observado no país a partir dos anos 80. A escolha recai ainda por reproduzir os mais abrangentes e que ofereciam informações quantitativas. O Ipea (Diretoria de Estudos Sociais – Disoc) realizou um estudo sobre os conselhos municipais vinculados às políticas sociais, com base em dados do estudo Perfil dos Municípios Brasileiros, do IBGE, 1999, e um levantamento feito junto a gestores das políticas sociais federais (Jaccoud e Barbosa, 2003).

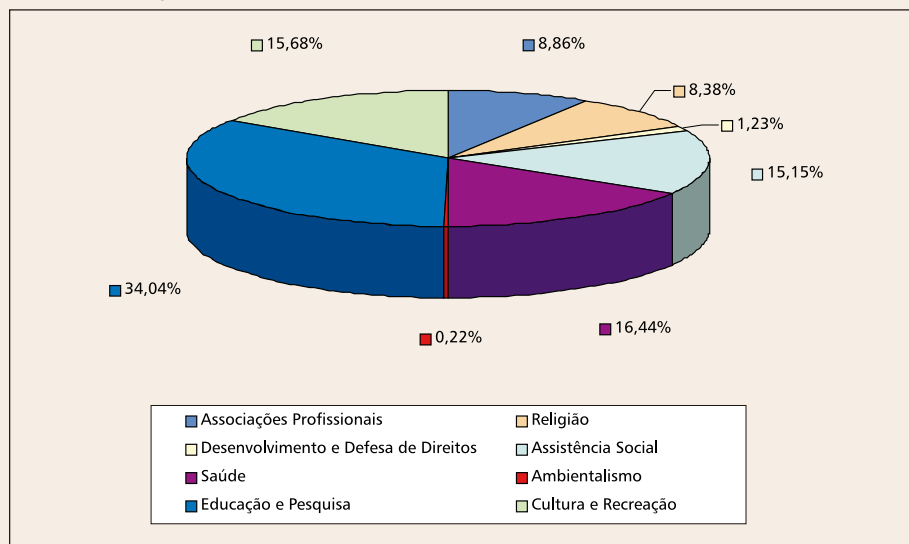
A tabela 2 dá uma visão do número de conselhos vinculados a políticas sociais em funcionamento no país, em 2003, e de sua natureza. Como se vê ali, em sua maioria, eles são obrigatórios, e nem todos são deliberativos. Os não-deliberativos visam fiscalizar a aplicação de recursos. Todos são formados por representantes do poder público e da sociedade civil, e alguns incluem grupos ou entidades privadas ligados à política em questão. Os conselhos municipais de educação, por exemplo, têm representantes dos sindicatos patronais e de trabalhadores de entidades privadas, e os de saúde reúnem profissionais do setor e prestadores de serviços ao governo.

QUADRO 2 – O terceiro setor, uma visão internacional

Dados de um projeto internacional, elaborado em 1995, no The John Hopkins Center for Civil Society Studies, mostram as áreas de atuação das organizações civis, com base no número de empregados no setor sem fins lucrativos. No Brasil, 81% do pessoal ocupado nesse setor encontrava-se em quatro áreas: educação, saúde, cultura/recreação e assistência social, como se vê no gráfico 7.

Esses resultados são coerentes com as tendências observadas no plano internacional. Segundo Landim e Beres (1999), os países estudados têm, em média, dois terços da ocupação de mão-de-obra em três áreas: educação (29%), saúde (20%) e assistência social (18%), sendo que a área de cultura e recreação não fica muito abaixo dos 15%. Ainda de acordo com os resultados dessa pesquisa, para os países latino-americanos a área de educação também é predominante, absorvendo cerca de 40% dos empregados do setor, apresentando média mais alta do que a brasileira.

Gráfico 7 – Distribuição do pessoal ocupado segundo organizações do terceiro setor – Brasil, 1995



Fonte: Pesquisa comparativa Johns Hopkins – Iser.

A predominância dessas áreas era previsível, devido a sua importância social e histórica. Quanto às entidades culturais/recreativas, área também vasta e de atuação tradicional, as associações desportivas predominam, sobrepondo-se às artístico-culturais. Nesse terreno de atividades, cerca de 90% das organizações são privadas, sem fins lucrativos.

Quanto às outras áreas, apenas as associações profissionais (incluindo sindicatos) e entidades religiosas (ordens, templos de culto e paróquias) apresentam número significativo de pessoas ocupadas, em torno de 8% e 9%, respectivamente. As organizações “de desenvolvimento” e “defesa de direitos” específicos e difusos incluem as de ação comunitária e as ambientalistas. Em termos econômicos, seu peso é pequeno, e mobilizam poucos postos profissionais.

Em 1995, a população remunerada no setor sem fins lucrativos representava 1,7% da população ocupada no país, segundo dados do IBGE, e 2,4% da população não agrícola. Essas proporções, em 1991, representavam 1,4% e 1,8%, respectivamente. Comparando-se ainda com 1991, observa-se um incremento de 44% no pessoal ocupado no setor, bem superior ao crescimento da população ocupada total, que foi de 19,8%⁶. O universo de organizações criou, proporcionalmente, mais empregos do que o crescimento observado para o conjunto da economia brasileira.

Há uma correlação entre o volume de ocupações mobilizadas pelo setor e o desenvolvimento econômico-social. Na Europa Ocidental e outros países desenvolvidos, o pessoal ocupado nas organizações sem fins lucrativos responde por porcentagem bem superior das ocupações não-agrícolas (cerca de 7%) do que na América Latina (cerca de 2,1%) e na Europa Central e do Leste (1,3%) (Salamon et alii, 1999).

Quanto às fontes de recursos, a principal diferença entre o Brasil e os demais países pesquisados está no grau de contribuição do setor não-governamental. No Brasil, excluindo-se a área relativa a “religião”, 73,5% dos recursos das associações são provenientes de receitas próprias, 10,9% de doações privadas e 15,7% de recursos públicos governamentais. Nos outros 22 países, as médias das fontes de recursos para o setor são: 49% de receitas próprias, 10,5% de doações privadas e 40% do setor público governamental. Nesse aspecto, o padrão brasileiro não diverge do latino-americano, que também se caracteriza pela baixa incidência de financiamento dos fundos públicos.

Tabela 2 – Conselhos municipais na área social

Programas e políticas	Deliberativo	Obrigatório	(Número)
Conselhos Municipais de Educação	Sim*	Não	1.200
Conselhos de Alimentação Escolar	Não	Sim	5.551
Conselhos do Bolsa-Escola	Não	Sim	5.500**
Conselhos de Acompanhamento de Controle do Fundef	Não	Sim	5.000
Comissões Municipais do Trabalho	Não	Não	3.300
Conselhos de Assistência Social	Sim	Sim	4.671
Direitos da Criança e do Adolescente	Sim	Sim	3.000
Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente	Sim	Sim	3.011
Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável	Sim	Sim***	2.600
Conselhos Municipais de Saúde	Sim	Sim	5.290
Total			39.123

Fonte: Levantamento Ipeal/Disoc, Jaccoud e Barbosa (2003).

Notas: * No caso do município instituir um Sistema Municipal de Educação – somente neste caso o conselho passa a ter funções normativas.

** A legislação referente ao programa Bolsa-Escola obriga os municípios a instituírem um conselho. Contudo, este conselho não precisa ser criado especificamente para este fim, podendo-se instituir um conselho municipal já existente para acumular essa atribuição. Como o MEC não sabe informar quantos destes conselhos são próprios ao programa e quantos foram instituídos com essa função, corre-se o risco, neste caso, de recontagem de conselhos – por exemplo: um município onde o Conselho de Assistência Social tenha sido instituído com as funções de acompanhamento e avaliação do Programa Bolsa-Escola.

***O CMDRS é obrigatório para algumas linhas de ação do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), em especial a linha de financiamento para obras de infra-estrutura.

Na maioria dos casos, a composição dos conselhos é bipartite – metade governo, metade sociedade –, como é o caso dos conselhos de Assistência Social ou de Desenvolvimento Rural Sustentável. Em alguns casos, a presença da sociedade é superior à do governo – como no caso da saúde, em que 50% são organizações de usuários, 25% do governo e 25% de instituições prestadoras de serviço e representantes de trabalhadores – ou mesmo com composição exclusiva da sociedade civil, como é o caso dos Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente.

Segundo Jaccoud e Barbosa (2003), dos dez tipos de conselhos pesquisados, seis têm atribuições relevantes na definição de diretrizes para diferentes políticas, no controle de gestores, na aprovação de planos econômicos e gerenciais específicos, no controle da elaboração e da execução de planos orçamentários, no estabelecimento de critérios de utilização de doações sub-

sidiadas e demais receitas e, finalmente, na inscrição e no controle de entidades prestadoras de serviços. Os conselhos não-deliberativos assessoram e acompanham os planos de ação e sua execução.

O aumento do número de conselhos na década de 90 é evidente. Segundo o levantamento feito por Monteiro dos Santos (2002), dados do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) apontavam que, em 1993, havia 3 mil deles na área da saúde; em 1994, de acordo com o Centro Brasileiro da Infância e do Adolescente (Cbia), havia 2.362 na área da criança e do adolescente; em 1997, eram 2.908 no setor da assistência social (Ministério da Previdência e Assistência Social). Segundo os dados recolhidos pelo Ipea, esses números estariam hoje em 5.900, 3.000 e 4.671 conselhos, respectivamente para as áreas da infância e adolescência, saúde e assistência social.

Estudos recentes revelam indicadores importantes para o conhecimento e avaliação desses conselhos. O Projeto Metrópolis, Desigualdades Sociais e Governança Urbana⁷ envolveu as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Belém, tendo sido entrevistados 1.540 conselheiros, integrantes de diferentes setores da política pública local⁸.

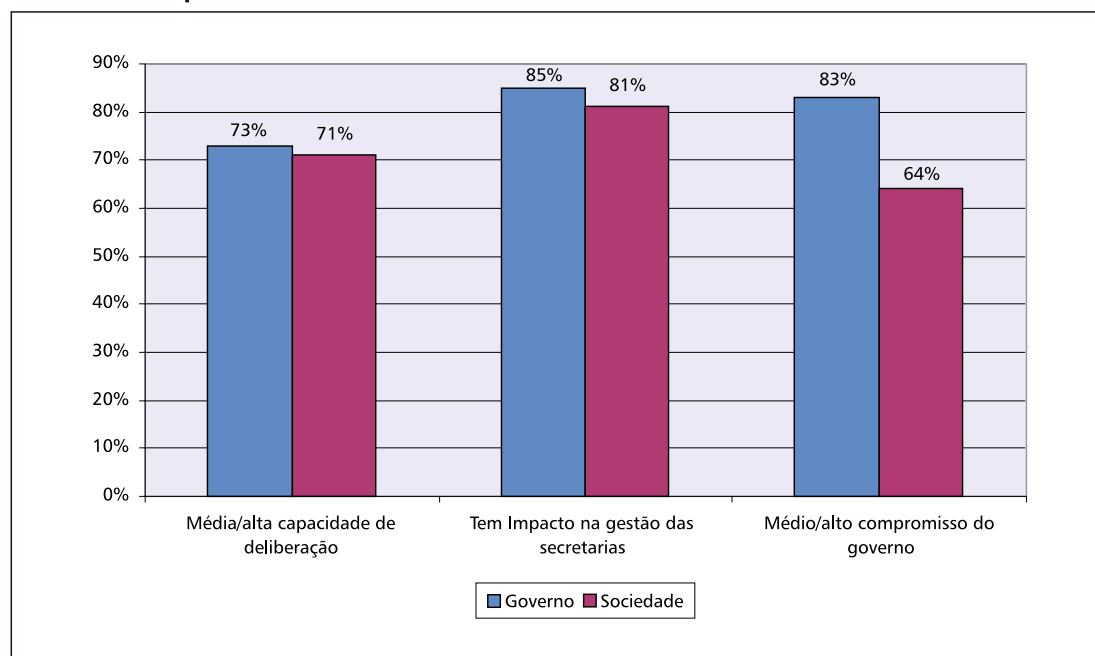
Os resultados mostram que estão presentes nos Conselhos, por um lado, organizações filantrópicas e de origem religiosa que, embora antigas e voltadas para interesses privados, desde os anos 90 vêm progressivamente ocupando o espaço público. Por outro lado, estão presentes também representantes dos movimentos e asso-

ciações cívicas, profissionais e sindicais criados nos últimos trinta anos. As pesquisas apontam ainda a participação de associações de bairros e de moradores, ONGs, movimentos e associações ambientalistas, de mulheres, negros, crianças e adolescentes, idosos, portadores de deficiência, sindicatos e associações profissionais, universidades e institutos de pesquisa, entidades patronais e clubes de serviço etc.

A contribuição dos conselhos para a incorporação social se revela na opinião dos conselheiros, apontada no gráfico 8, sobre o impacto de seu funcionamento na deliberação, na gestão de secretarias e no grau de compromisso do governo. As avaliações tendem a ser altamente positivas.

Orçamento participativo – Trata-se da participação dos cidadãos na definição de prioridades para o investimento governamental em infra-estrutura e serviços sociais básicos, prática que vem sendo adotada por municípios brasileiros. O documento final do orçamento participativo (OP) é um plano de trabalho e serviços resultante de ciclos de assembleias promovidas em diversas regiões da cidade. Esse documento é enviado ao Executivo, passando a fazer parte do projeto de lei orçamentária anual que é submetido ao Legislativo para apreciação e aprovação.

Gráfico 8 – Opinião dos conselheiros



Fonte: Ippuri/UFRJ, PUC/SP, PUC/IMG, Ufpa, Ufpe, Fase, 1999-2001. Tabulação especial de Observatório (Ippuri/UFRJ – Fase, 2002).

1.4. Orçamentos participativos

Os estudos sobre **orçamentos participativos** dispõem de poucas informações sobre quem de fato participa

deles. É certo, no entanto, que ao menos em alguns casos mais consolidados existe o envolvimento de diversas associações locais, com razoável grau de autonomia. Nesse sentido,

duas experiências exemplares, em Porto Alegre e Belo Horizonte, dão uma idéia de como é maior, hoje, a participação popular no processo de elaboração de orçamentos municipais.

Entre 1989 e 2000, na prefeitura de Porto Alegre, o total de envolvidos (cidadãos e representantes de organizações) na preparação do orçamento participativo saltou de 1.300 para 19.025, o que representa um aumento de 1.363% em dez anos (apud Souza Santos, 2002).

O crescimento em Belo Horizonte é da mesma ordem, apesar de quebras em sua continuidade devido à mudança política. No entanto, o orçamento participativo (OP) volta a ganhar força no momento em que o governo municipal retoma sua implementação (Avritzer, 2002). Esse exemplo mostra como a iniciativa do Executivo ainda é condição indispensável para a existência dessa política de co-gestão.

Quanto ao tipo de organização que deles participam, em Porto Alegre fica evidente, desde o início, o papel relevante das associações de moradores. Tomando-se os participantes das assembleias regionais e temáticas, 79% das pessoas declararam pertencer a alguma associação. Dessas, 50,5% representavam associações de moradores. Vinham depois os grupos religiosos ou culturais, com cerca de 10%, e em seguida, com proporções aproximadas, outras organizações, nesta ordem: sindicatos, conselhos populares, centros comunitários, comissões de rua, comissões institucionais, clubes de mães, entidades carnavalescas, clubes esportivos ou recreativos, conselhos institucionais (Cidade e CRC, 1999, apud Souza Santos, 2002).

A maioria dos participantes do OP de Porto Alegre pertence às classes mais populares, com renda inferior à

renda média da cidade (seis salários mínimos). Em 1998, 24,8% deles tinham renda familiar de um a dois salários mínimos, e 54,1% tinham renda familiar até quatro salários (Cidade e CRC, 1999). A mesma pesquisa revela que entre 1995 e 1998 aumentou a participação das mulheres em todas as instâncias do OP, chegando nesse último ano a um perfil similar ao da composição sexual da população. A desigualdade de gênero permanece, porém, nas instâncias mais altas de decisão: no Fórum de Delegados, por exemplo, a participação feminina é de apenas 16,9%.

Quanto aos resultados alcançados pela implementação de orçamentos participativos, não existem avaliações de seu impacto em termos de prioridades na aplicação de recursos orçamentários, nem investigações sistemáticas acerca das relações de causalidade entre sua existência e alterações no gasto municipal (ver quadro 3). No entanto, alguns estudos apontam o aumento na oferta de serviços públicos de infra-estrutura em Porto Alegre como um indicador da eficácia do OP.

Dados da prefeitura de Porto Alegre indicam que entre 1989 e 1998 cerca de 96 mil residências foram conectadas à rede de abastecimento de água, e cerca de 130 mil, à rede de esgotos. Isso significa que a proporção da população abastecida com água potável cresceu de 94,7% para 99%, e a atendida pela rede de esgotos subiu de 70% para 83% (PMPA, 2000 apud Santos, 2003). Revelou-se igualmente um aumento substancial, a partir de 1990, dos serviços de asfalto, remoção de lixo e iluminação pública. Além disso, o número de crianças que freqüentam jardins de infância, escolas primárias e secundárias triplicou entre 1989 e 1999.

QUADRO 3 – Orçamento participativo: ainda instável e desigual

A pesquisa talvez mais abrangente realizada sobre o assunto revela que o orçamento participativo ainda é uma experiência recente, frágil e desigual, embora tenha crescido em número e distribuição geográfica na década de 90. Além de Porto Alegre, no período de 1989 a 1992, cerca de uma dezena de municípios no país, todos administrados pelo PT, iniciam esse processo, segundo Torres Ribeiro e Grazia (2003). Entre 1993 e 1996, ele atinge cerca de trinta municípios e inclui governos liderados por outros partidos. Entre 1997 e 2000, alcança 140 municípios, dos quais 103 responderam ao questionário da pesquisa aplicado por equipes distribuídas pelo país.

De 1989 a 1992, as dez administrações municipais que praticavam o orçamento participativo situavam-se em estados das regiões Sul e Sudeste: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Rio Grande do Sul. De 1993 até 1996 a experiência expande-se a outros estados: Paraná, Santa Catarina, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Goiás (FNPP, 2002).

Apesar de sua expansão, porém, a experiência do OP é instável, pois nos últimos dois anos em que foi analisada, 1999 e 2000, ela foi interrompida em 23 municípios, o que indica dificuldades para sua consolidação.

A pesquisa de Torres Ribeiro e Grazia também procurou captar as formas de organização envolvidas nessas experiências. No período 1997-2000, com base nos registros existentes nas prefeituras, 77% dos participantes de reuniões do OP eram vinculados a organizações comunitárias ou associações de moradores; 50% eram ligados a entidades religiosas; cerca de um terço dos participantes estava associado a movimentos de saúde e de educação, enquanto um quarto deles se relacionava com entidades assistenciais e movimentos de moradia.

O mesmo estudo revela que, em proporções menores, também participam dessa experiência pessoas vinculadas a entidades empresariais, movimentos por creche, transporte, saneamento, universidades, entidades federativas e organizações rurais (FNPP, 2002). Tudo indica, enfim, que o OP favorece uma participação diversificada, e que a presença em maior número de agentes ligados às associações de moradores

confere um perfil mais popular na composição das assembléias.

O orçamento participativo ainda constitui uma experiência limitada espacialmente e de eficácia controversa. Tal como os conselhos municipais, entretanto, pode ser considerado uma inovação institucional com razoável probabilidade de resultados positivos e uma experiência relevante no que se refere à participação social na formulação de políticas públicas.

O crescimento da participação da sociedade brasileira na vida pública – em razão da proliferação de associações, da expansão dos conselhos municipais e da difusão da prática do orçamento participativo – pode melhorar as condições de acesso aos direitos sociais e de promoção da inclusão social. Entretanto, o exercício desses direitos continua sendo prejudicado diante das dificuldades que os segmentos mais desfavorecidos da população enfrentam para os fazer valer mediante recurso à justiça.

2. COMO A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO JUDICIÁRIO AFETAM O CONSUMO DOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS?

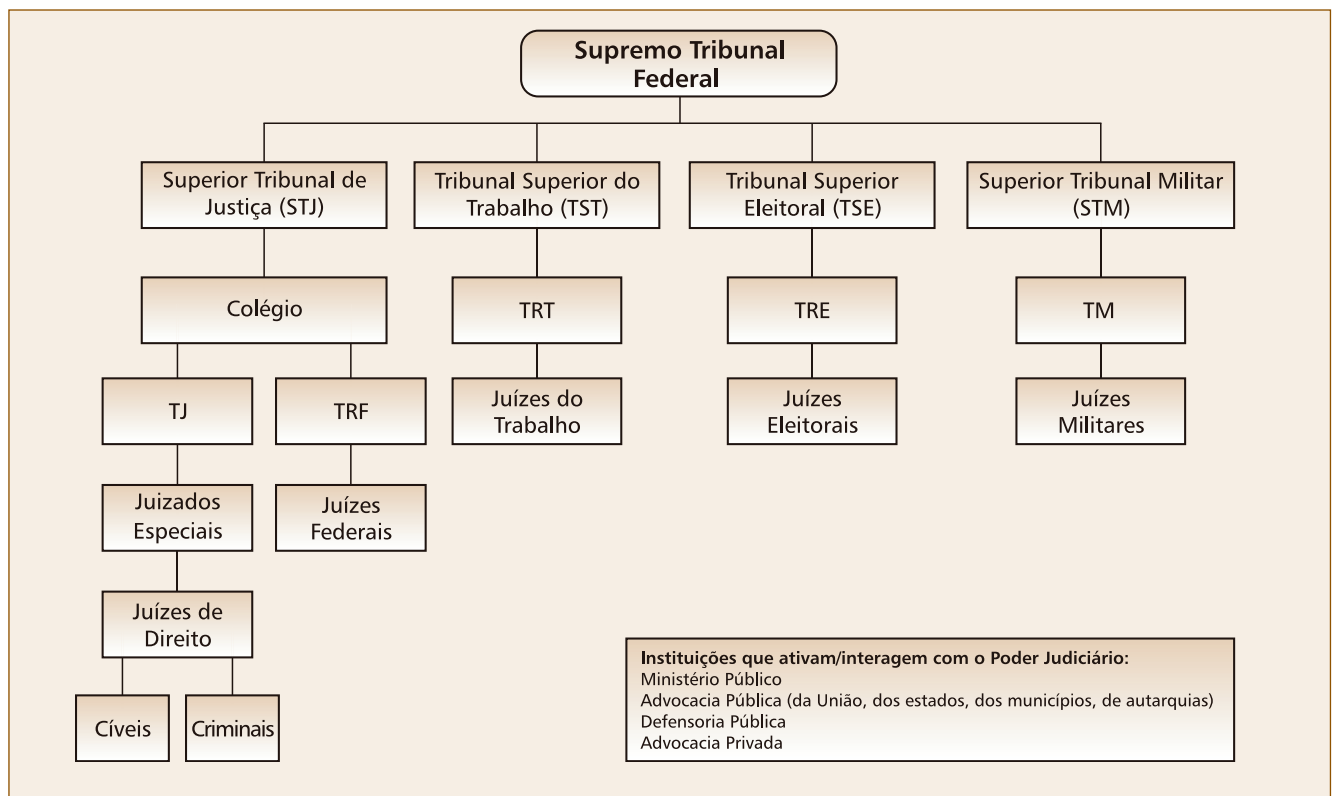
2.1. Organização do Sistema Judiciário

São várias as instituições que podem atuar no sentido de garantir os meios pelos quais o cidadão brasileiro possa fazer valer seus direitos. A Justiça estatal inclui o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. As instituições que compõem esse sistema reforçaram, no período recente, o papel que desempenham na prestação de serviços jurisdicionais – serviços prestados pela justiça, tais como dirimir litígios, fazer valer direitos garantidos pela lei, proteger o cidadão contra o arbítrio público etc. –, assim como ampliaram sua influência política, ao tomar decisões que afetam as ações dos poderes Executivo e Legislativo e a implemen-

tação de políticas públicas. A justiça não estatal, por outro lado, compreende um amplo leque de organizações que visam à efetivação da cidadania. Abrange igrejas, ONGs e meios alternativos de solução de disputas, como as câmaras arbitrais e os juizados de conciliação e arbitragem. O quadro 4 mostra a organização do Poder Judiciário como um todo.

Como se vê, o Supremo Tribunal Federal é a cúpula do Poder Judiciário e tem atribuições predominantemente constitucionais. É a corte suprema da nação, a quem cabe declarar a constitucionalidade ou não de leis e atos normativos, assim como julgar, em recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais, quando a decisão recorrida contrariar dispositivo da Constituição. O STF também pode declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal e/ou julgar válida, ou não, lei ou ato de governo local contestado com base na Constituição.

Quadro 4 – Organização do sistema judiciário



A Carta de 1988 democratizou o acesso ao STF, aumentando para nove o número de agentes com legitimidade para propor **ação direta de inconstitucionalidade**, prerrogativa anteriormente limitada ao procurador-geral da República. Com o novo texto, os possíveis titulares desse tipo de ação passaram a ser o presidente da República, a mesa diretora do Senado Federal, a mesa diretora da Câmara dos Deputados, a mesa da Assembléia Legislativa, os governadores de estado, o procurador-geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partidos políticos com representação no Congresso Nacional, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Ao Superior Tribunal de Justiça foi transferida parte das competências anteriores da Corte Suprema. A Constituição de 1988 também descentralizou a Justiça Federal, criando os tribunais regionais federais e os tribunais e juizados estaduais e do Distrito Federal. Além disso, conferiu aos estados a organização de sua justiça, cabendo às constituições estaduais definir a competência de seus respectivos tribunais, mediante lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

A mais importante inovação no que se refere à democratização no acesso à justiça foi, porém, a criação dos Juizados Especiais. Foram instituídos em 1984 como Juizados de Pequenas Causas, pelo Ministério da Desburocratização – são anteriores, portanto, à nova Constituição. O surgimento desses órgãos revela um novo espírito legislativo – condizente com a complexidade da sociedade e atento à efetividade de direitos –, que também inspirou a Lei de Ação Civil Pública (1985), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Lei Antitruste (1994), o Código

de Defesa do Consumidor (1990) e o Código de Processo Civil (2002).

A criação dos Juizados Especiais não pretende resolver a crise do Judiciário. Há o reconhecimento de que há um tratamento processual inadequado das causas de reduzido valor econômico e uma conseqüente inaptidão para a solução barata e rápida desse tipo de controvérsia. Isso afeta muito mais as pessoas humildes, desprovidas de recursos para enfrentar os custos e a demora de uma demanda judicial.

É fato que a garantia meramente formal de acesso ao Judiciário, sem que se criem as condições básicas para o efetivo exercício desse direito, não atende a um dos princípios básicos da democracia, que é o da proteção judiciária dos direitos individuais. Para alcançar esse objetivo maior, procurou-se criar um microsistema processual, privilegiando o acesso direto e gratuito do interessado ao Juizado, assim como a informalidade, a simplicidade e a rapidez processual. Foi criada também a figura do conciliador, que auxilia o juiz na tarefa de valorizar a conciliação e a solução amigável e as figuras de árbitro, para a eventual preferência das partes pela solução arbitrada, e a de juiz leigo, para auxiliar o juiz togado no desempenho de suas atribuições.

2.2. A demanda por justiça e o funcionamento do Poder Judiciário

Fatores de ordem socioeconômica têm forte efeito sobre a demanda por justiça. A relação entre indicadores de desenvolvimento socioeconômico (por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH) e o volume de processos é positiva⁹ e acentuadamente maior nas regiões mais desenvolvidas. No Sudeste há um processo, em média, para cada 20 habitantes; no Sul, um para cada 23; no Centro-

Ação direta de inconstitucionalidade – É a ação conferida aos poderes Executivo e Legislativo, ao Conselho da OAB ou a partidos com representação no Congresso Nacional, dirigida ao Supremo Tribunal Federal, para demonstrar a inconstitucionalidade de uma norma jurídica.

Oeste, um para cada 31. Já no Nordeste, a proporção é de um processo para cada 137 habitantes, enquanto no Norte é de um para cada 80 habitantes. Aumentos nos níveis de escolaridade e renda, assim como na expectativa média de vida, também contribuem para o crescimento na demanda por serviços judiciais.

A mesma disparidade se manifesta na relação entre a quantidade de novos processos e o tamanho das populações. A região Sudeste apresenta um número de processos proporcionalmente mais elevado que a soma de seus habitantes, tendo, em média, 64% de todos os novos processos, enquanto sua população corresponde a 43% do total dos habitantes. Da mesma forma, a região Sul abriga 15% da população brasileira e registra em média 20% desses processos. Já no Nordeste, onde vivem 29% dos brasileiros, essa média é de somente 6%. Defasagem semelhante é encontrada no Norte, enquanto no Centro-Oeste há paridade entre processos que entram na Justiça e população.

No que se refere aos processos julgados encontra-se também no Sudeste o maior percentual de respostas do Judiciário (65% em média no total de sentenças proferidas). Em seguida vem a região Sul, com 22%, em média. O Nordeste e o Centro-Oeste participam com iguais 5%. A menor porcentagem está no Norte, com apenas 2% dos processos julgados no país.

O aumento da procura pela justiça estatal também está fortemente relacionado com a industrialização e a urbanização, que concorrem para aumentar o número de conflitos e uma maior probabilidade de que os litígios se convertam em processos judiciais. Essa probabilidade depende, por sua vez, da consciência dos direitos e do grau de credibilidade que a população

deposita na máquina judicial. Vale lembrar que no intervalo de menos de cinquenta anos, que se inicia na década de 1930, o Brasil viveu uma grande transformação estrutural – passando de uma sociedade agrária e rural para industrial e urbana –, o que, por si só, justificaria a multiplicação dos conflitos.

As dificuldades de acesso ao Judiciário são constantemente lembradas como um fator inibidor da realização plena da cidadania¹⁰. O desconhecimento dos direitos, por um lado, e a percepção do recurso à Justiça como procedimentos caros e lentos, de outro, afastam dos tribunais a maior parte da população¹¹. Mas isso não se aplica a todos os estratos sociais. Há setores que buscam a Justiça, extraindo vantagens de supostas ou reais deficiências do Judiciário, bem como dos constrangimentos de ordem legal. É o caso de alguns órgãos estatais e de grupos empresariais. Em 1996, pesquisa conduzida pelo Idesp (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo) junto a empresários mostrou que embora a principal crítica dirigida ao Judiciário fosse a falta de agilidade, essa característica nem sempre era avaliada como prejudicial. Muitos empresários admitiram que a morosidade é, muitas vezes, benéfica, principalmente na área trabalhista. Embora na maioria dos casos afirmassem que eram prejudicados pela morosidade da justiça, reconheciam que o litígio compensava. O fato é que, teoricamente, em grande parte das situações um lado tem a ganhar e o outro a perder com a lentidão da Justiça¹².

Do mesmo modo que as empresas, também o governo e certas agências públicas têm sido responsáveis pelo aumento da demanda no Judiciário. Calcula-se que o Executivo e o INSS respondem pela maior parte das ações judiciais. Segundo o diagnóstico do Poder Judiciário, elaborado em 2004

pelo Ministério da Justiça, “o governo é o maior cliente do Poder Judiciário – algo em torno de 80% dos processos e recursos que tramitam nos tribunais superiores tratam de interesses do governo”.

As deficiências do aparelho judicial somadas aos ritos processuais criam situações de vantagem e/ou privilégios – de desigualdade, portanto. Assim, a ampla possibilidade de recursos facultada pela legislação pode favorecer o “réu”, o “devedor”, adiando por anos uma decisão. Chega a ser consenso entre os especialistas a avaliação de que é um bom negócio ingressar em juízo no caso de quem deve, seja esse réu o setor público, privado ou indivíduos.

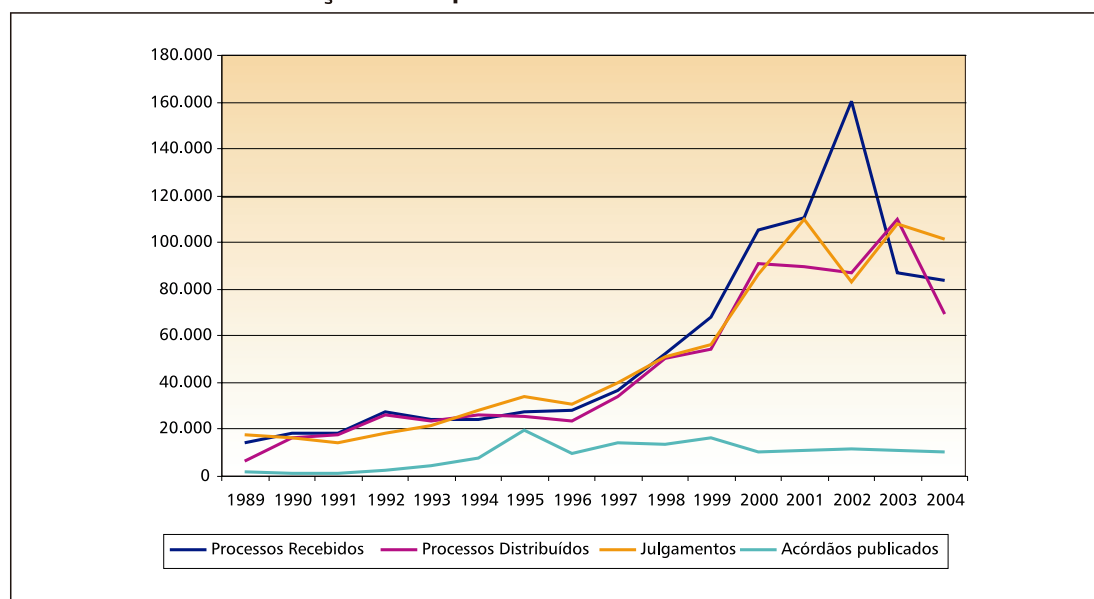
Em resumo, pode-se sustentar que o sistema judicial brasileiro nos moldes atuais estimula um paradoxo representado por demandas “de menos” e demandas “demais”. De um lado, expressivos setores da população encontram-se à margem desse tipo de serviço. De outro, há os que usufruem da justiça oficial, beneficiando-se de uma máquina lenta e excessivamente burocratizada.

O número elevado de processos estaria concentrado em uma fatia específica da população, enquanto a maior parte dos brasileiros desconhece por completo a existência da justiça estatal a não ser quando é compelida a usá-la, como acontece, por exemplo, em questões criminais¹³. Assim, a instituição seria muito procurada exatamente por aqueles que sabem extrair vantagens de sua utilização e, por essa razão, estariam provocando um crescimento significativo no número de novos processos.

2.3. Supremo Tribunal Federal

O número de processos que chegaram ao Supremo Tribunal Federal (STF) nos anos 90 foi proporcionalmente muito maior quando comparado com as cinco décadas anteriores. Se entre 1940 e 1990 o total cresce mais de sete vezes – de 2.419 para 18.564 –, em apenas dez anos multiplica-se mais de cinco vezes, chegando a 105.307 em 2000. O gráfico 9 apresenta a movimentação do STF de 1989 até agosto de 2004.

Gráfico 9 – Movimentação do Supremo Tribunal Federal



Fonte: Relatórios Anuais e Secretaria de Informática do Supremo Tribunal Federal (STF).
Obs.: Julgamentos engloba decisões monocráticas e decisões colegiadas.

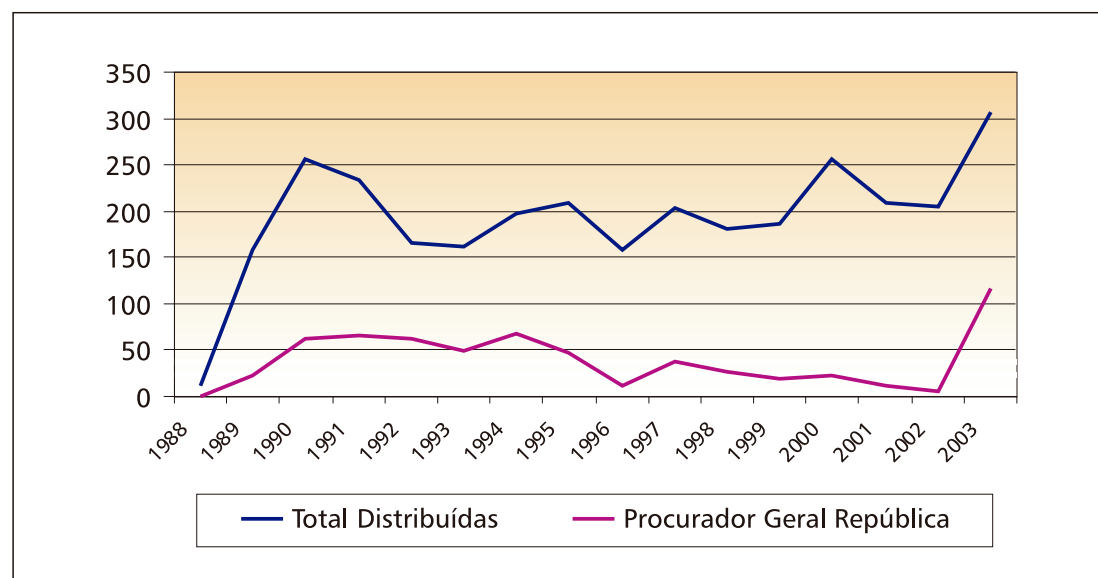
Os dados revelam um imenso crescimento no número de processos recebidos, distribuídos, julgados e nos acórdãos publicados. O volume de processos recebidos de 1989 a 2002 cresceu quase onze vezes, enquanto o de julgamentos aumentou menos de cinco vezes. Em 2003, embora tenha ocorrido uma diminuição no número de recebidos, houve um acentuado aumento no volume de processos distribuídos.

A reforma do Judiciário aprovada em 2004 pode alterar esse quadro, pois permite ao STF aprovar, mediante decisão de dois terços dos seus membros, e após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, súmula que terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à

administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

O papel do STF no controle da constitucionalidade se revela por meio das ações diretas de inconstitucionalidade (Adin). É notável como esse instrumento tem sido utilizado e, mais ainda, como de fato foi democratizado o acesso ao tribunal. Observa-se que a participação do procurador-geral da República (o único com legitimidade para utilizar esse instrumento até a Constituição de 1988) é sempre menor do que a de todos os outros proponentes somados, mesmo em 2003, quando é mais alto o seu percentual (38,23%) (ver gráfico 10).

Gráfico 10 – Participação da Procuradoria Geral nas ações diretas de inconstitucionalidade



Fonte: Procuradoria Geral da República.

2.4. Juizados Especiais

Muito embora os Juizados Especiais de Pequenas Causas tenham sido criados em 1984 e consagrados em dois dispositivos na Constituição de 1988¹⁴,

não há nenhum levantamento estatístico completo e confiável dessas cortes em funcionamento. As estatísticas disponíveis nos tribunais de justiça não reservam um capítulo especial para os Juizados Especiais e, quando o fazem,

há grave deficiência de dados. O site do STF, por sua vez, traz a movimentação dos Juizados Especiais cíveis e criminais, mas adverte que faltam informações relativas a vários estados, em todos os anos.

Como já foi apontado, as características dos Juizados Especiais são oralidade, simplicidade, informalidade, rapidez e busca de solução conciliada e amigável dos conflitos. Em 2003, pesquisa feita pelo Cebepej (Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais) no estado de São Paulo verificou que em algumas comarcas, principalmente naquelas que não têm juizes exclusivos para os Juizados, estes se tornam simples varas especiais do juízo comum. Essa constatação contraria a idéia presente na criação dos Juizados Especiais.

A Lei nº 9.099/95 ampliou significativamente a competência dos Juizados Especiais Cíveis – para causas que envolvem valores até 40 salários mínimos e permissão de acesso de microempresas. Essas modificações, em estados com insuficiente infraestrutura material e pessoal, acabaram por comprometer sua eficiência. Como consequência, já se nota congestionamento em vários Juizados, prejudicando o bom funcionamento da instituição. Além disso, com grande afluxo de microempresas, os juizados podem transformar-se em balcão de cobrança.

O baixo grau de institucionalização dos Juizados Especiais deve-se, sobretudo, ao fato de dependerem do entusiasmo que os dirigentes do Tribunal de Justiça, em especial seu presidente, tenham a respeito deles. Sua expansão, informatização, divulgação e melhoria, inclusive quanto à infra-estrutura material e de pessoal, dependem desses dirigentes. Apesar das inúmeras deficiências, eles constituem o canal mais importante para o acesso à justiça

pelos cidadãos comuns e principalmente para os mais humildes – tanto que os usuários entrevistados avaliaram de forma bastante positiva o atendimento que receberam nos Juizados.

2.5. O Ministério Público

Com a Constituição de 1988 o Ministério Público (MP) tornou-se uma instituição independente, não se vinculando a nenhum dos poderes do Estado. Além de cumprir sua função tradicional – a ação penal – teve suas atribuições consideravelmente ampliadas, alcançando a defesa de variados **direitos sociais**, sejam eles difusos, coletivos ou individuais.

O Ministério Público dispõe de poder de investigação e de um instrumento jurídico poderoso, a Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 1985), que constitui o principal recurso para a “proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. O Ministério tem se destacado na utilização da Ação Civil Pública, embora outros órgãos públicos e associações civis também possam fazer uso dela.

Tanto a Constituição quanto as legislações infraconstitucionais contêm instrumentos para iniciativas de defesa dos direitos da cidadania, de combate à corrupção, e de controle de órgãos públicos. Na prática, verificam-se diferenças não apenas entre os MPs dos estados, como entre eles e o MP da União. Há órgãos mais voltados para a persecução penal, e outros que buscam expandir ao máximo as possibilidades de atuação contempladas na legislação.

O **Ministério Público** vem desenvolvendo ações de significativo impacto político e social. Também exerce papel de destaque no que se

Direitos sociais (coletivos, difusos e individuais) – Os **direitos coletivos**, de natureza subjetiva, amparam os membros de determinado grupo social, ligados por relações jurídicas básicas e que, como decorrência, legitimam os órgãos competentes a defender seus interesses comuns por meio de ações coletivas. Os **direitos difusos**, também de natureza subjetiva, abrangem um número indeterminado de pessoas unidas pelas mesmas circunstâncias, fato que legitima para a sua proteção o ingresso em juízo de ações coletivas. Os **direitos individuais** referem-se ao conjunto de direitos subjetivos individuais ligados por uma origem comum, constituindo-se em subespécies de direitos coletivos.

Ministério Público (MP) – É o principal agente ativador do Poder Judiciário. Cabe ao MP promover a ação penal, promover o inquérito civil e a ação civil pública, a ação de inconstitucionalidade, defender os direitos e interesses das populações indígenas, de menores, de incapazes, e exercer o controle externo da atividade policial. Suas funções estão especificadas no Artigo 129 da Constituição Federal.

refere à ação penal civil pública. Tem ampliado suas iniciativas na defesa da probidade administrativa e da moralidade pública, tanto no âmbito federal quanto estadual. Além disso, tem sido importante canal de demandas coletivas. A atuação na defesa de direitos difusos e coletivos que o Ministério Público promove afeta um número indeterminado de pessoas, tendo em vista que as sentenças proferidas nesses casos se estendem a todos os vinculados à mesma causa.

Na função de guardião da cidadania, o Ministério Público tem atuado não só no sentido de exercer suas atribuições legais, mas na busca de expandi-las. Assim, membros do Ministério Público promovem cursos de cidadania, ensinando sobre direitos; solucionam conflitos extrajudicialmente; celebram parcerias com instituições governamentais para oferecer serviços (carteira de identidade, carteira de trabalho etc.) e atendimento ao público; e fazem contatos com lideranças comunitárias para facilitar sua presença nos mais diferentes locais. São muitas as experiências de “ônibus da cidadania”, isto é, de atuação em bairros da periferia, distribuindo cartilhas, fazendo palestras, discutindo direitos e solucionando conflitos.

2.6. Defensoria Pública

O princípio da igualdade está na concepção da Defensoria Pública, instituída para que todos possam cumprir os ritos e procedimentos necessários para ter acesso à justiça, entre eles o que preconiza que a defesa deve ser orientada por profissionais especializados – os advogados. Como o acesso a esses profissionais depende de recursos que em geral os mais carentes não possuem¹⁵, e para que essa desigualdade

social não produza efeitos desastrosos sobre a titularidade de direitos, criou-se um serviço de assistência jurídica gratuita – a Defensoria Pública.

Esse tipo de serviço é previsto constitucionalmente e é essencial à função jurisdicional do Estado. O direito à assistência jurídica gratuita foi estabelecido como garantia fundamental do indivíduo (Artigo 5º, inciso LXXIV) e erigido à categoria de cláusula pétreia, um dispositivo constitucional que não pode ser revisto nem suprimido em caso de reforma da Constituição.

Até o primeiro semestre de 2005, no entanto, apesar da obrigatoriedade, ainda não havia Defensoria Pública nos estados de São Paulo, Santa Catarina e Goiás. Nos outros elas são organizadas de forma independente, e, em sua maioria, não conseguem suprir a demanda, contando com o auxílio de advogados particulares nomeados judicialmente e remunerados pelo Estado (ver tabela 3).

A mais antiga Defensoria Pública do país, a do Rio de Janeiro, completou 50 anos em 2004. Depois dela foi criada a de Minas Gerais, em 1982. A maior parte das Defensorias (77%) foi criada após a Constituição de 1988, sendo que a de Rondônia é a mais recente, de 2002. Já foram criados no país 5.310 cargos de defensores públicos e há 3.154 deles na ativa, o que representa uma vacância de 41%.

Hoje 839 comarcas são atendidas no país. Vale lembrar que em apenas sete estados todas as comarcas são cobertas pelos serviços prestados pelas Defensorias Públicas: Roraima, Amapá, Paraíba, Alagoas, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e no Distrito Federal. Em média, são atendidas 51% das comarcas do país.

Tabela 3 – Defensores estaduais e comarcas atendidas nos estados

Estado	Total de Defensores Estaduais	Percentual de comarcas atendidas no estado
AC	34	63,6
AL	40	100,0
AM	28	1,7
AP	60	100,0
BA	102	10,5
CE	157	18,3
DF	80	100,0
ES	93	48,1
MA	24	4,1
MG	425	45,0
MS	135	100,0
MT	60	41,5
PA	199	34,3
PB	340	Sem informação
PE	230	44,7
PI	24	3,1
PR	246	Sem informação
RJ	698	100,0
RN	40	Sem informação
RO	32	54,5
RR	27	100,0
RS	257	70,8
SE	69	21,6
TO	40	48,9
Total	3440	---

Fonte: Pesquisa Defensorias Públicas, Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário/Pnud (2004).

A desigualdade no acesso à justiça também se manifesta na relação entre o percentual de comarcas atendidas pela Defensoria Pública e o IDH. Quanto pior o IDH, mais baixa é a proporção de comarcas atendidas. Nos estados com índices mais baixos de escolaridade, longevidade e renda per capita, a proporção é de apenas 34%, enquanto nos mais desenvolvidos o índice é de 85%.

A qualidade do serviço também prejudica os habitantes dos estados mais pobres. A média da demanda pelos serviços da Defensoria no país é de 30 habitantes por atendimento, considerando-se a população que

recebe até dois salários mínimos. Nos estados com melhor IDH, a média cai para 15 habitantes por atendimento, enquanto nos mais pobres sobe para 53 habitantes por atendimento.

Essas diferenças revelam que quanto maior o grau de exclusão social – medido pela escolaridade e pela renda –, menor a probabilidade de conhecimento dos direitos e de informações que permitam o acesso às instituições de justiça e, em consequência, de efetivação da cidadania.

A Emenda Constitucional nº 45, aprovada no Senado em dezembro de 2004, imporá importantes modificações a curto, médio e longo prazos

Juízo arbitral – É o órgão julgador criado pela vontade das partes que litigam em juízo ou extrajudicialmente a respeito de direitos patrimoniais que admitem transação. Sua atuação é definida pela Lei de Arbitragem (nº 9.307/96), que atribui às partes a escolha do árbitro e a fixação do prazo para a publicação da decisão arbitral. As partes podem preferir um tribunal ou uma câmara arbitral, em vez de um único árbitro. Nesse caso, a câmara deverá ter número ímpar de árbitros. Os árbitros podem ser escolhidos pelas partes, em acordo, ou indicados pela Associação Brasileira de Arbitragem – Abar –, que também recolhe o pagamento da taxa administrativa e o valor dos honorários do árbitro. A decisão do árbitro ou da câmara não depende de homologação ou decisão do Poder Judiciário.

no Poder Judiciário e no Ministério Público. Afetará diretamente o perfil dessas instituições, o ritmo em que se concretiza a prestação de serviços jurisdicionais, o acesso à justiça e o funcionamento do sistema de justiça. O aspecto simbólico da emenda deve também ser ressaltado, pois ela representa a possibilidade de mudanças em uma instituição que é tradicionalmente refratária a elas.

As várias medidas aprovadas, porém, não esgotam a proposta de reforma do Judiciário. Além dos itens que terão de voltar para a Câmara dos Deputados por terem sido modificados no Senado – entre eles, a súmula impeditiva de recursos para o STJ e para o TST, o fim do nepotismo e do fórum privilegiado para autoridades –, há uma série de outras propostas que provocarão efeitos na prestação jurisdicional. Entre essas propostas, destacam-se as mudanças nos códigos de processo civil e penal, com a finalidade de simplificar e constranger as possibilidades de recurso. Há também incentivos à disseminação de práticas de gerenciamento e de simplificação que não dependem de alterações nem na Constituição nem na legislação infraconstitucional.

2.7. A justiça não estatal e a ampliação do acesso à justiça

O Estado não tem o monopólio da aplicação da justiça, e dificilmente haveria como justificar que toda e qualquer questão terminasse no Poder Judiciário. Na verdade, várias instituições sempre exerceram esse papel, como, por exemplo, igrejas e lideranças locais. Mas enquanto nos países desenvolvidos funcionam os meios alternativos para a solução de disputas, no Brasil ainda é muito restrito o recurso a instituições encarregadas de exercer a arbitragem, a mediação e a conciliação. O **juízo arbi-**

tral, a chamada Lei Maciel de 1996, já foi, inclusive, regulamentado. Mas o país ainda está muito distante de aproveitar todo o potencial das alternativas existentes para a resolução de conflitos.

O número de procedimentos arbitrais é pequeno quando comparado com os milhares de processos existentes no Judiciário, mas a adoção do sistema como alternativa à justiça estatal tem crescido ano a ano. Levantamento feito pelo Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem (Conima) nas 75 câmaras arbitrais existentes no país mostra que, em 2003, 3.644 casos foram solucionados pela arbitragem. A partir de 2000, a média desse crescimento tem variado entre 3% e 5% ao ano. Já a mediação cresceu 141,4% em quatro anos, passando de 263 casos em 1999 para 635 em 2003.

Nesse levantamento, chama a atenção o fato de a arbitragem ter tido uma aplicação muito maior na área trabalhista do que na cível ou na comercial. Em 1999, por exemplo, dos 2.328 procedimentos, 2.218 foram trabalhistas e 110 das áreas cível e comercial. Em 2003, das 3.009 arbitragens, 2.858 foram trabalhistas.

Vale ressaltar que a carreira e a cultura profissional na área do direito limitam as possibilidades de expansão dos meios alternativos de acesso à justiça. As duas carreiras jurídicas que primeiro consolidaram o processo de profissionalização no Brasil – juízes e advogados¹⁶ – defendem a exclusividade de sua atuação nos conflitos jurídicos. Nem mesmo a Associação de Juízes para a Democracia, criada em 1991 e que hoje conta com 300 magistrados, deteve-se sobre os problemas do acesso à justiça para os não-privilegiados, evitando abordar a possibilidade de ampliação de ação cívica para os leigos e a quebra do monopólio do profissional de direito.

3. A AÇÃO DO ESTADO E A RELAÇÃO DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO

3.1. Presidencialismo de coalizão, formação de governos e poderes de agenda

Foi a República de 1946 que inaugurou no Brasil o presidencialismo de coalizão¹⁷: o presidente organizava sua base de sustentação distribuindo postos na estrutura do Executivo e verbas orçamentárias aos grandes partidos enquanto estes garantiam os votos necessários à aprovação do programa de governo¹⁸. Mas os partidos do período democrático antes de 1964 não eram disciplinados, o que não assegurava ao presidente o apoio coeso dos partidos da coalizão de governo na tramitação das matérias de seu interesse (Santos, 1997). Após 1988, ao contrário, o Executivo passa a ser dotado de inúmeros instrumentos de intervenção nos trabalhos legislativos e os líderes partidários se mostram capazes de disciplinar o comportamento de seus membros em plenário (Figueiredo e Limongi, 1999).

A Constituição de 1988 mudou drasticamente as regras que organizam o processo decisório e determinam a distribuição de poder entre o Executivo e o Legislativo. A legislação atual manteve todos os poderes legislativos do presidente – que haviam sido introduzidos pelos governos militares com o objetivo de reforçar o poder do Executivo em relação ao Legislativo. Da mesma forma, a atual organização do Congresso, altamente centralizado, difere muito daquela que vigorava na democracia de 1946. A distribuição de direitos e recursos parlamentares favorece os líderes partidários, e estes, juntamente com o presidente da Casa, exercem rígido controle sobre a agenda do Legislativo. Além disso, podem representar suas bancadas e com isso controlar o plenário. Na prática, tomam as decisões referentes a votações nominais, apresentação de emendas, pauta e ordem de votação das propostas legislativas. Os quadros 5 e 6 mostram as diferenças entre os dois períodos democráticos no que diz respeito aos poderes legislativos do presidente e às prerrogativas procedimentais dos líderes partidários na Câmara dos Deputados.

QUADRO 5 – Poderes de agenda do Executivo – Constituição de 1946 e 1988

Poderes de agenda do Executivo	Constituição de 1946	Constituição de 1988
Ter iniciativa exclusiva para: – Projetos de leis administrativas – Projetos de leis orçamentárias – Projetos de leis tributárias	Sim Não Não	Sim Sim Sim
Propor emendas constitucionais	Não	Sim
Editar medidas provisórias com força de lei	Não	Sim
Editar leis delegadas (sob delegação expressa do Congresso)	Não	Sim
Solicitar tramitação urgente para seus projetos (votação em 45 dias em cada Casa)	Não	Sim
Limitar emendas orçamentárias do Congresso	Não	Sim

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil (1988) e Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1946).

QUADRO 6 – Prerrogativas dos líderes partidários – 1946-1964 e pós-1988

Prerrogativas dos líderes	1946-64	Pós-1988*
Determinar a agenda do plenário	Não	Sim
Representar todos os membros do partido no Legislativo (bancadas)	Não	Sim
Restringir emendas e votações em separado	Não	Sim
Retirar os projetos das comissões por meio de requerimentos de urgência	Restrito	Amplio
Nomear e substituir membros das comissões	Sim	Sim

Fonte: Regimentos Internos da Câmara dos Deputados (1947, 1955 e 1989).

Nota: * As prerrogativas foram implementadas a partir do Regimento Interno da Câmara – datado de 1989.

A existência dessa concentração de poderes de agenda não autoriza a conclusão, contudo, de que o chefe do Executivo pode governar de maneira unilateral. Os presidentes dependem do Congresso para aprovar sua agenda legislativa e, por isso, precisam definir uma estratégia de relacionamento com o Legislativo. Dessa forma, ainda que

formalmente o presidente tenha plena liberdade de escolha, a formação da equipe ministerial visa obter apoio partidário no Congresso. Duas decisões são fundamentais: de um lado, a do presidente, de ceder cargos para os partidos; de outro, a dos partidos, de aceitarem fazer parte da base de apoio ao governo.

QUADRO 7 – A força das coalizões majoritárias

A prática do presidencialismo de coalizão é a norma no Brasil. Na década de 90, todos os governos tiveram apoio pluripartidário no Legislativo, a maioria contando com mais de quatro partidos no Ministério. Das coalizões formadas no período, dez em quinze foram majoritárias, isto é, contaram com partidos cujo número de cadeiras ficou acima dos 50% da Câmara dos Deputados.

Como mostra a tabela 4, apenas cinco coalizões de governo foram minoritárias, tendo sido três delas durante o governo Collor. O governo Fernando Henrique ficou sem uma base majoritária de apoio apenas no último ano de mandato, quando o PFL e o PTB saíram da coalizão para apoiar candidatos não-governistas na sucessão presidencial. Por sua vez, o presidente Luís Inácio Lula da Silva decide formar inicialmente uma coalizão minoritária, reunindo apenas os partidos que faziam parte da aliança eleitoral para o primeiro turno e que o apoiaram no segundo turno das eleições. Posteriormente, foram promovidas mudanças no Ministério e recuperado o padrão usual de coalizões governamentais majoritárias.

Tabela 4 – Coalizões de governo e proporção de cadeiras na Câmara dos Deputados – 1989-2004

Presidente	Partido do Presidente	Partidos nas Coalizões de Governo	Início da Coalizão	Duração da Coalizão		% Cadeiras na Câmara (na data de início)
				Dias	Meses	
Sarney 2	PMDB	PMDB-PFL	01/10/1988	529	17	64,40
Collor 1	PRN	PRN-PDS-PFL	15/03/1990	322	10	29,76
Collor 2	PRN	PRN-PDS-PFL (BLOCO1)*	01/02/1991	438	14	34,99
Collor 3	PRN	PDS-PTB-PL-PFL (BLOCO2)*	15/04/1992	168	5,5	43,54
Itamar 1	Sem Partido	PSDB-PTB-PMDB-PSB- PFL (BLOCO3)*	01/10/1992	333	10	60,04
Itamar 2	Sem Partido	PSDB-PTB-PMDB-PP-PFL (BLOCO3)*	31/08/1993	146	5	62,82
Itamar 3	Sem Partido	PSDB-PP-PMDB-PFL (BLOCO4)*	25/01/1994	340	11	55,27
FHC I 1	PSDB	PSDB-PTB-PMDB-PFL	01/01/1995	449	14	57,26
FHC I 2	PSDB	PSDB-PTB-PMDB-PF-PPB (BLOCO5)*	26/04/1996	979	32	80,51
FHC II 1	PSDB	PSDB-PMDB-PPB-PTB-PFL (BLOCO6)*	01/01/1999	1.159	38	79,34
FHC II 2	PSDB	PMDB-PSDB-PPB	06/03/2002	300	9	45,22
Lula 1	PT	PT-PL-PCdoB-PDT-PPS-PSB-PTB	01/01/2003	355	11,5	41,91
Lula 2	PT	PT-PMDB-PSB-PCdoB-PPS-PL-PTB (BLOCO7)*	23/01/2004**	282	9	61,21

Fonte: Meneguello (1998); Banco de Dados Legislativos, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap); www.planalto.gov.br Elaboração própria.

Notas: * Composição dos Blocos Parlamentares:

BLOCO1 = PFL, PRN, PMN, PSC e PST;

BLOCO2 = PFL, PSC, PRN e PL;

BLOCO3 = PFL, PSC e PRN;

BLOCO4 = PFL, PSC e PRS;

BLOCO5 = PPB, PL e PMDB, PMN, PSC, PSD e PSL;

BLOCO6 = PFL, PL, PMN, PSC, PSD, PSL e PST;

BLOCO7 = PL, PSL.

** O PDT rompe oficialmente com o governo Lula e deixa a base aliada em 12 de dezembro de 2003 (Folha de SP); no entanto, manteve-se o critério de mudança ministerial com a saída do ministro Miro Teixeira em janeiro de 2004.

Obs.: Critérios: (1) mudança de mandato e mudança na composição partidária do ministério (saída ou entrada de ministro de um novo partido formalmente membro da coalizão); e (2) início de nova legislatura ou de bloco parlamentar, alterando, portanto, o percentual de cadeiras da coalizão no Congresso.

À medida que se consolida o presidencialismo de coalizão verifica-se a fidelidade dos parlamentares que formam a base governista à agenda do governo. Isso é mostrado na tabela 5 adiante, que apresenta os resultados das votações nominais, ou seja, as votações mais importantes, que ocorrem no caso de emendas constitucionais e leis complementares ou quando solicitadas pelos líderes partidários em virtude de divergências em plenário. Nessa tabela são apresentados os votos dados pelas bancadas dos partidos da base do governo em duas situações: “coalizão unida”, quando to-

dos os líderes dos partidos da coalizão indicam posição favorável à proposta do governo em votação; e “coalizão dividida”, quando ao menos um líder da coalizão anuncia posição contrária à do governo. Em poucas ocasiões (96 em 743 votações) um partido da coalizão encaminha voto contrário à posição do governo. Além disso, os parlamentares filiados a partidos governistas votam com seus líderes quando estes apóiam o governo. Em média, 90,8% dos parlamentares votam favoravelmente à agenda do governo. Esse apoio não sofre variação com os diferentes presidentes.

Tabela 5 – Apoio da coalizão do governo à agenda do Executivo* – votações nominais, 1989-2004

Coalizão de governo	Coalizão unida**		Coalizão dividida***		Total	
	Nº votações projetos do governo	% de Disciplina***	Nº votações projetos do governo	% de Disciplina***	Nº votações projetos do governo	% de Disciplina****
Sarney 2	7	87,8	1	19,0	8	79,2
Collor 1	48	92,2	15	54,5	63	83,2
Collor 2	8	94,9	1	78,6	9	93,1
Collor 3	–	–	–	–	–	–
Itamar 1	22	83,8	9	64,7	31	78,3
Itamar 2	1	95,1	1	79,2	2	87,1
Itamar 3	3	95,9	1	69,6	4	89,4
FHC I 1	85	90,8	9	54,9	94	87,4
FHC I 2	218	88,5	11	61,5	229	87,2
FHC II 1	158	92,1	39	78,2	197	89,3
FHC II 2	14	93,6	1	65,3	15	91,7
Lula 1	66	96,3	6	70,5	72	94,2
Lula 2	17	89,0	2	31,3	19	83,0
Total	647	90,8	96	66,8	743	87,7

Fonte: Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen), Câmara dos Deputados, Diário do Congresso Nacional; Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Notas: * Segundo a indicação dos líderes e os votos das bancadas.

** Todos os líderes dos partidos da coalizão de governo indicam de acordo com a proposta de voto do líder do governo – inclui casos em que pelo menos um líder lidera a bancada.

*** Pelo menos um líder dos partidos da coalizão de governo se opõe à indicação de voto do líder do governo.

**** Percentual de votos dos membros dos partidos da coalizão de governo.

Quando a coalizão está dividida, os votos dos parlamentares a favor do governo caem para 57,8%. Isso sugere que o apoio dos membros dos partidos da coalizão não é incondicional. Quando líderes partidários se colocam contra o governo, os parlamentares votam de acordo com a posição de seu partido. Isso permite concluir que o governismo não é incondicional e tem bases partidárias. Em outras palavras, o governo negocia apoio com os partidos, e não individualmente. O apoio do partido, em geral, garante o voto da bancada.

3.2. O controle do Executivo sobre a agenda do Legislativo e a produção legislativa do Congresso

A concentração de poderes institucionais de agenda no Executivo e a centralização do processo legislativo significam que os membros do Congresso têm, individualmente, menor capaci-

dade de influenciar o que, como e quando as propostas legislativas serão votadas. São restritas, enfim, as oportunidades para perseguir estratégias ditadas por interesses pessoais. Desse modo, aumenta a importância do Executivo na produção legal, assim como a probabilidade de que suas propostas legislativas sejam bem-sucedidas.

A comparação da produção legislativa nos dois períodos democráticos mostra a diferença entre o papel do Executivo e do Legislativo. O gráfico 11 mostra que a média mensal de leis aprovadas pelo Legislativo na democracia de 1946 era muito maior. O Legislativo exercia um papel muito mais atuante. Tinha inclusive iniciativa de lei em matérias orçamentárias, prerrogativa que foi perdida com a Constituição de 1988. O contraste entre a dominância e o sucesso do Executivo não poderia ser maior quando se analisam os dois períodos democráticos. Enquanto no primeiro o

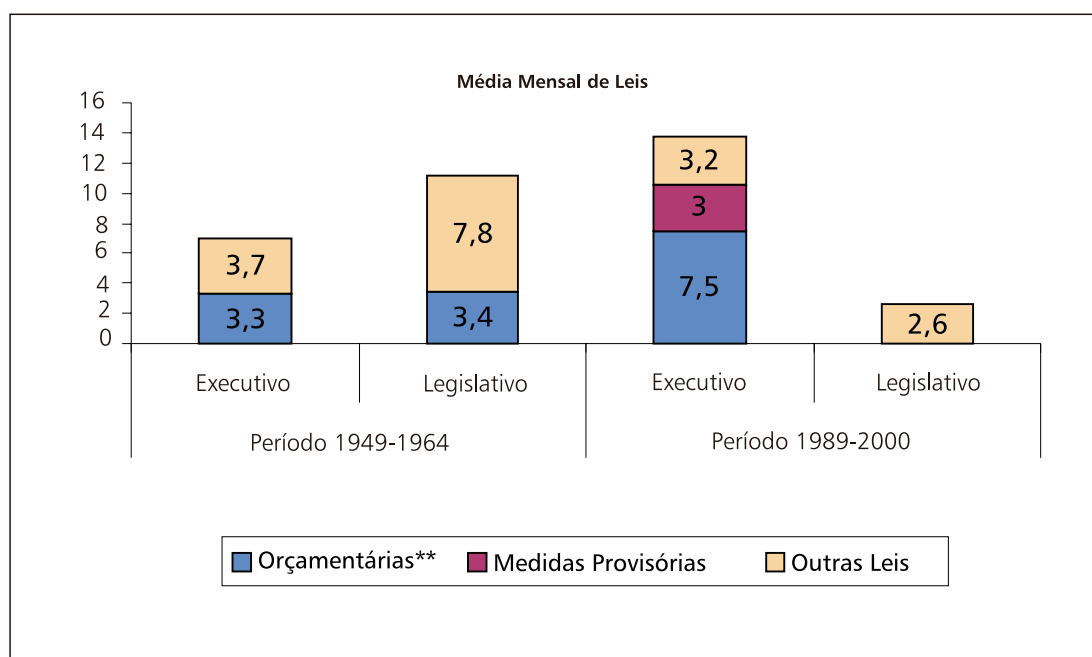
Executivo era responsável pela iniciativa de apenas 38,5% das leis federais, no atual essa porcentagem chega a 86%.

Da mesma forma, o sucesso dos governos mais recentes em aprovar suas propostas legislativas é consideravelmente superior ao dos governos ao longo da democracia de 1946. Naquele período, os governos aprovaram, em média, 29,5% dos projetos

de lei enviados ao Congresso pelo presidente. Hoje, os chefes do Executivo aprovam cerca de 73% de suas propostas legislativas.

Essas taxas são comparáveis às que se obtêm em países parlamentaristas. Tomando como exemplo a Alemanha, verificam-se taxas médias de 81% de dominância e 69% de sucesso, portanto, mais baixas que as brasileiras na década de 70.

Gráfico 11 – Produção legislativa por origem e governo – Brasil, 1949-1964* e 1989-2000



Fonte: Prodasen, Câmara dos Deputados, Diário do Congresso Nacional.

Notas: * O período de regime militar é excluído da comparação, tendo em vista as limitações institucionais das Casas legislativas.

** Inclui as leis relativas aos pedidos de crédito suplementar fazendo alterações na lei orçamentária durante a sua execução.

Pode-se dizer que na democracia de 1946 os dois poderes compartilhavam a agenda legislativa. Esse quadro se reverte ao longo do período autoritário e é mantido após a Constituição de 1988. O custo da iniciativa de lei do Congresso aumentou significativamente em face do aumento do poder legislativo do presidente.

A produção legislativa dos parlamentares brasileiros no período posterior à promulgação da Constituição de

1988 é inferior à de alguns países sul-americanos. Por exemplo, entre 1983 e 1995, 51% das leis aprovadas na Argentina foram propostas por membros do Congresso (Mustapic, 2000); na Colômbia, entre 1986 e 1994, esse índice correspondeu a 27% (Ungar Bleier, 2000); no Chile, entre 1990 e 1999, foi equivalente a 20% (Godoy Arcaya, 2001).

O Congresso brasileiro, contudo, jamais fez uso de sua prerrogativa

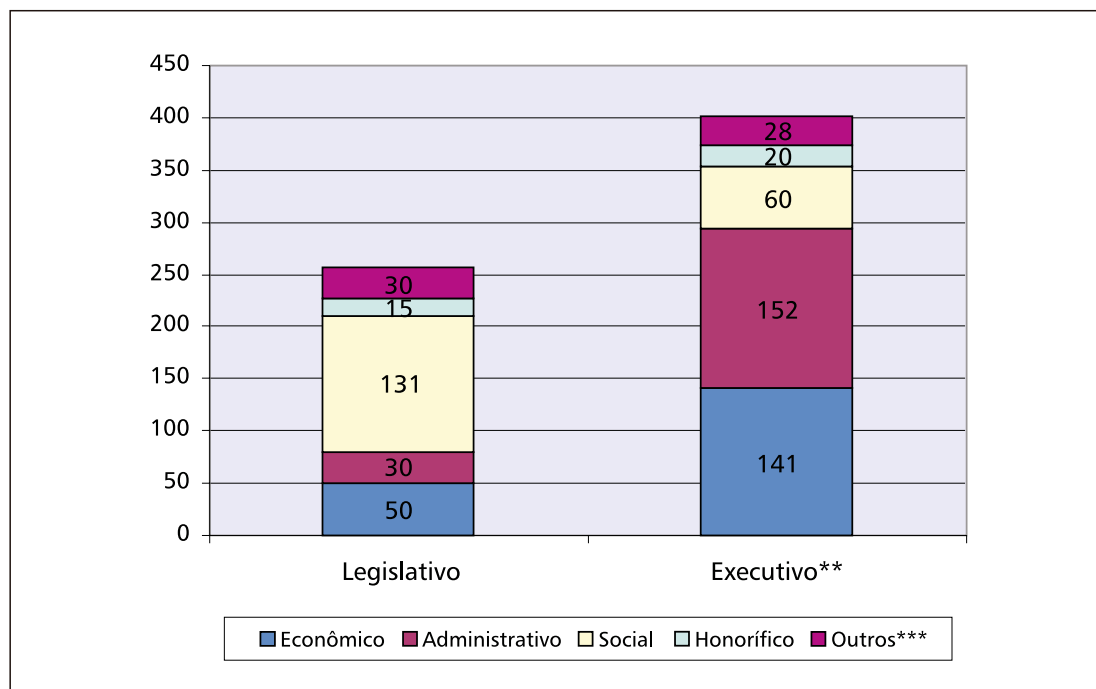
constitucional de autorizar referendo e convocar plebiscito, apesar da importância e da abrangência das mudanças constitucionais aprovadas no período recente. O que não ocorre em vários países, onde a consulta popular para decisões fundamentais é prática recorrente, como por exemplo, na questão do aborto, nos Estados Unidos.

Cabe mencionar ainda a inovação constitucional que garante a apresentação de projetos de lei por iniciativa popular, com a exigência de subscrição por “no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (Artigo 61, VIII). Mas apenas um único projeto de

iniciativa popular foi até agora bem-sucedido: a aprovação da Lei nº 9.840, que define como crime eleitoral a compra de votos. Desde 2000, ano em que essa lei passou a vigorar, 155 mandatos foram cassados (Figueiredo, 2004).

A análise da produção legislativa nacional, todavia, requer mais do que a verificação do maior ou menor predomínio do Executivo ao longo do tempo. É importante avaliar essa produção do ponto de vista do assunto e da abrangência dessa legislação. Para tanto, adaptou-se a tipologia criada por Taylor-Robinson e Diaz (1999), que classifica os projetos de lei de acordo com a sua abrangência e seus efeitos, sendo acrescentada uma classificação de acordo com o assunto de que tratam (ver gráfico 12).

Gráfico 12 – Produção legislativa* por poder e conteúdo das leis, 1991-2002



Fonte: Prodasen, Câmara dos Deputados, Diário do Congresso Nacional.

Notas:* Inclui: projetos de lei, leis complementares e emendas constitucionais.

** Não estão computadas 568 leis que foram enviadas como Medidas Provisórias.

*** Inclui: político, cultural e científico-tecnológico, e ecológico.

Quanto à abrangência dos projetos de lei apresentados, Taylor-Robinson e Diaz definem cinco categorias: “individual”, quando têm como alvo um único ou poucos indivíduos, como os honoríficos e os que concedem pensão a viúvas de ex-presidentes; “local”, quando têm por objeto um único ou um pequeno número de municípios; “regional”, quando enfocam um ou

alguns estados ou regiões do país; “setorial”, quando tratam de um determinado setor da economia ou ramo de atividade profissional, como os projetos de regulamentação do exercício de novas profissões; e “nacional”, quando os projetos afetam indiscriminadamente todos os grupos de cidadãos, regiões, estados e municípios (ver gráfico 13).

Gráfico 13 – Número de leis por poder e abrangência, 1991-2002



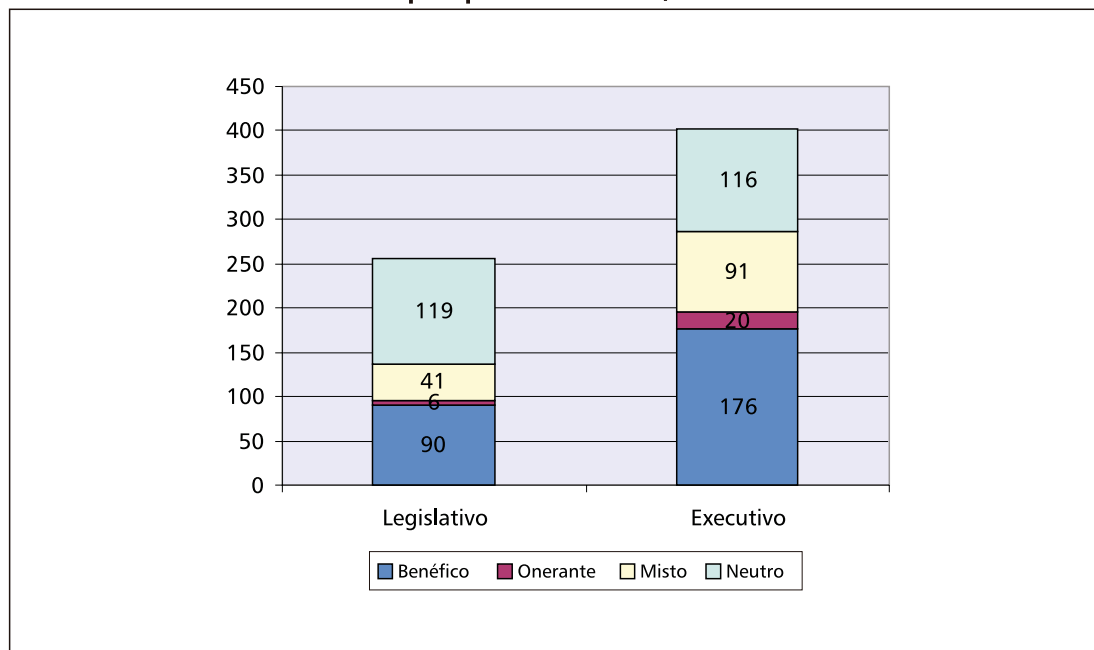
Fonte: Prodasen, Câmara dos Deputados, Diário do Congresso Nacional;
 Nota: * Não estão computadas 568 leis que foram enviadas como Medidas Provisórias.

Taylor-Robinson e Diaz subdividiram ainda os projetos em quatro categorias, segundo seus efeitos: “benéficos” são os que concedem benefícios a indivíduos, instituições – uma prefeitura, por exemplo –, regiões, grupos sociais ou ao país como um todo; “onerantes” são os que impõem ônus financeiros ou regulatórios; “mistos” são os que beneficiam algumas pessoas e ao mesmo tempo oneram outras – por exemplo, os que provêm proteção a uma bacia hidrográfica, que traz benefícios ecológicos mas impõe custos a agricultores e indústrias locais; e “neu-

tros”, que não prejudicam nem ajudam as pessoas, como aqueles que comemoram um acontecimento específico, estabelecem um dia de festa sem conceder um feriado aos trabalhadores, ou especificam um contrato já existente (ver gráfico 14).

Com relação aos assuntos, nove categorias foram criadas: administrativa, econômica, honorífica, orçamentária, política, social, cultural, científica e tecnológica, e ecológica, definidas a partir do sumário e palavras-chave, ou pelo tópico mais proeminente quando o projeto trata de vários temas.

Gráfico 14 – Número de leis por poder e efeito, 1991-2002



Fonte: Prodasen, Câmara dos Deputados, Diário do Congresso Nacional; Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Quanto aos assuntos, a predominância na produção dos integrantes do Legislativo recai sobre o social. Os temas de natureza econômica e administrativa também são áreas importantes de produção dos congressistas, mas em patamar significativamente inferior ao social.

Quanto a seu efeito, as leis originadas no Legislativo são quase exclusivamente benéficas ou neutras. Leis onerosas aparecem apenas em 2002, e as mistas simplesmente não foram observadas. Por sua vez, ao contrário de uma produção eminentemente paroquial, as leis iniciadas pelo Legislativo são predominantemente de abrangência nacional, seguidas do nível de abrangência setorial e local. Algumas teorias correntes sobre a operação do presidencialismo no Brasil apontam a existência de incentivos eleitorais ao paroquialismo legislativo. Não é isso, contudo, que se verifica a partir dos dados relativos às leis.

No que se refere às leis de iniciativa do Executivo, os assuntos predomi-

nantes são de natureza econômica e administrativa. Os temas de natureza social também são importantes, mas em patamar inferior aos dois primeiros. No tocante a seu efeito, a produção legal do Executivo é bastante distinta das leis originadas no Legislativo. Embora leis neutras ou que produzem benefícios tenham alta incidência, as onerosas e principalmente as mistas aparecem de modo sistemático. Quanto à abrangência das leis produzidas pelo Executivo, a grande maioria é nacional, como as produzidas pelos congressistas.

O papel e a agenda dos dois poderes na produção legal podem ser resumidos da seguinte forma: o Legislativo tem participação pequena e complementar na iniciativa de matérias que se convertem em leis no país; nos raros momentos em que isso acontece, a legislação produzida pelos congressistas é de natureza social, abrangência nacional e gera benefícios ou é neutra em seus efeitos. O Executivo, por sua vez, define a agenda legislativa, o que

dá origem a um conjunto de leis de natureza econômica e administrativa, também de abrangência nacional, mas que onera e impõe custos com alguma frequência.

Cerca de 46% do conteúdo da legislação de iniciativa do Legislativo correspondem, como foi visto, a direitos sociais, de cidadania, do consumidor e à ecologia. Dentro desse subconjunto, encontram-se leis como proibição de exigência de atestado que comprove esterilidade ou gravidez de candidatos a emprego; substituição progressiva da produção e da comercialização de produtos que contenham abesto/amianto; obrigação de declaração da taxa de juros mensal e demais encargos financeiros a serem pagos pelo comprador, incidentes sobre as vendas a prestação; definição da estabilidade do concubinato público e contínuo entre homem e mulher não impedidos de casar por período superior a um ou dois anos; distribuição gratuita de medicamentos aos portadores do HIV e doentes de Aids; obrigação da inclusão de dispositivo de segurança que impeça a reutilização de seringas descartáveis; obrigação de reprodução pelas editoras de obras em caracteres braile; isenção de impostos na aquisição de automóveis para pessoas portadoras de deficiência física; e regulamentação da doação de órgãos.

Em contraste, alguns exemplos de projetos do Executivo, recentemente aprovados ou em tramitação, incluem o sistema de aposentadoria rural, a modificação da CLT, a criação do Fundo Social de Emergência e a Lei de Responsabilidade Fiscal, todas, potencialmente, de considerável impacto redistributivo.

A análise dos **votos**, por sua vez, mostra que 86% dos que são totais incidem sobre projetos de autoria de deputados e senadores, e 61% dos votos parciais incidem sobre matérias

propostas pelo Executivo, que modificadas sofrem a intervenção parcial do governo. Considerando que apenas 11 de 447 vetos, parciais e totais, foram rejeitados pelo Congresso, tudo indica que este é de fato um poderoso instrumento para reverter alterações feitas pelos deputados e senadores, assim como para bloquear a aprovação de projetos de iniciativa parlamentar.

3.3. Mudança de *status quo legal* por meio das medidas provisórias

O poder de editar medidas provisórias (MPs), concedido pela Constituição de 1988 ao Executivo, é o mais contundente instrumento de intervenção do presidente no processo decisório do Legislativo. Alguns autores, como Monteiro (1999) e Pessanha (1997), percebem essa prerrogativa como adaptação, no contexto da redemocratização, do antigo decreto-lei constante da Carta outorgada em 1967. Por meio do decreto-lei, os presidentes do período autoritário podiam, em casos de urgência e relevância, emitir decretos com força de lei que produziam efeitos imediatamente após sua publicação, com prazo de 60 dias para apreciação pelo Congresso. A figura do decurso de prazo garantia a aprovação do decreto no caso da não apreciação dentro do prazo determinado. Além disso, quando votados, os decretos não podiam sofrer emendas e, na hipótese de rejeição, os efeitos legais vigentes durante seu período de validade não eram revogados¹⁹.

Três fases marcam a história do uso das MPs no processo decisório brasileiro. No primeiro momento, após a aprovação da Carta de 1988, o então presidente José Sarney recorre ao instrumento para legislar sobre assuntos cuja premência, isto é, relevância e urgência, estiveram longe de obter comprovação.

Poder de veto – Trata-se de prerrogativa do presidente da República de vetar, parcial ou totalmente, projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional. Pela Constituição de 1988, o veto do Executivo pode ser rejeitado pela maioria absoluta dos membros das duas casas legislativas.

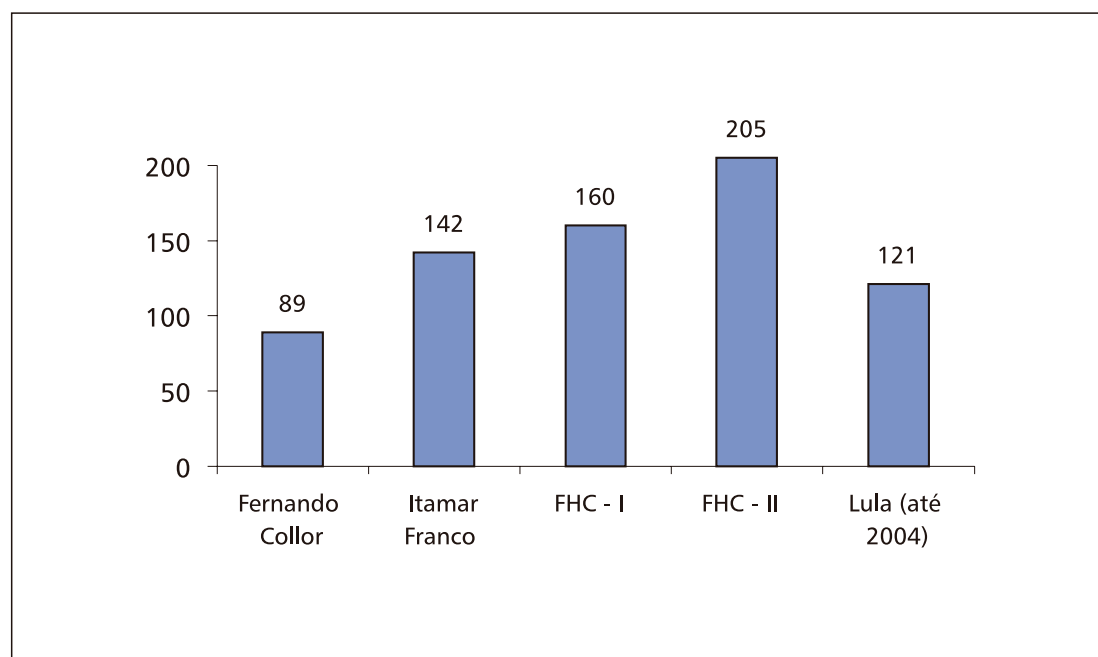
Com isso, ficou claro para os atores políticos da época que o texto constitucional não definia os limites substantivos para a edição de MPs. Cabia ao próprio Executivo estabelecer a urgência e relevância das MPs editadas, e ao Congresso, aceitá-las. Ainda durante a presidência de José Sarney, quando este reeditou uma medida provisória que não obtivera apreciação congressual no prazo estipulado de 30 dias, formou-se uma comissão especial no Congresso

que se pronunciou favoravelmente à tese da reedição, decisão ratificada pelo Supremo Tribunal Federal.

A partir de então, até 1993, o número de reedições é pequeno, mesmo no ano de 1990, por ocasião do Plano Collor. A partir de 1994, durante a implementação do Plano Real, o número de reedições cresce e se torna uma prática de governo (ver gráfico 15).

A última fase é marcada pela aprovação da Emenda Constitucional

Gráfico 15 – Medidas provisórias por governo*, 1990-2004



Fonte: Presidência da República.
Nota: *Não inclui as MPs reeditadas.

nº 32, de setembro de 2001, cujo objetivo foi o de modificar a regulamentação em torno da utilização e reedição das medidas provisórias. Essa alteração veda MPs em certas matérias e proíbe seu uso na regulamentação de reformas constitucionais aprovadas até a promulgação da emenda, transforma sua tramitação em bicameral – com apreciação separada por cada uma das casas legislativas – e restringe as reedições. A validade da MP passa a ser de 60 dias, sendo permitida apenas uma reedição. Porém, o que

limita de fato as reedições é a regra que dita que, se uma MP não for apreciada em até 45 dias de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente em cada uma das casas do Congresso, impedindo todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. Isso significa que, do 46º ao 60º dia de sua tramitação, uma MP não apreciada bloqueia a pauta legislativa da Câmara ou do Senado, o que representa um forte incentivo para a sua aprovação na primeira edição.

É preciso identificar dois pontos importantes em relação à utilização das medidas provisórias. Primeiro, a questão de relevância e urgência não possui definição precisa no texto constitucional. Segundo, a reedição era a forma predominante de alte-

ração do *status quo* legal no país até a nova redação da Constituição, advinda da emenda de 2001. A tabela 6 permite averiguar a evolução do uso de medidas provisórias pelo Executivo no período de 1990 até o ano 2004.

Tabela 6 – Medidas provisórias por governo, 1990-2004*

Originárias	Fernando Collor			Itamar Franco			Fernando H. Cardoso			
	1990			1992			1º Governo			
	mar./dez.	jan./dez.	jan./out.	out./dez.	jan./dez.	jan./dez.	jan./dez.	jan./dez.	jan./dez.	jan./dez.
Quantidade	76	9	4	4	47	91	30	41	34	55
Média mensal	8	0,75	0,44	1,33	3,92	7,58	2,5	3,42	2,83	4,58
Quantidade total por governo	89			142			160			
Média mensal por governo	2,92			5,26			3,33			
Originárias	Fernando H. Cardoso			FHC			Lula			
	2º Governo			após PEC 32/2001			Aprovadas		Tramitando	
	1999	2000	2001	2001/2002 (15 meses)			2003	2004	2003	2004
	jan./dez.	jan./dez.	jan./set.							
Quantidade	47	23	33	102			56	31		30
Média mensal	3,92	1,92	3,67	6,8			5,6			
Quantidade total por governo	103			102			121			
Média mensal por governo	3,12			6,8			5,5			

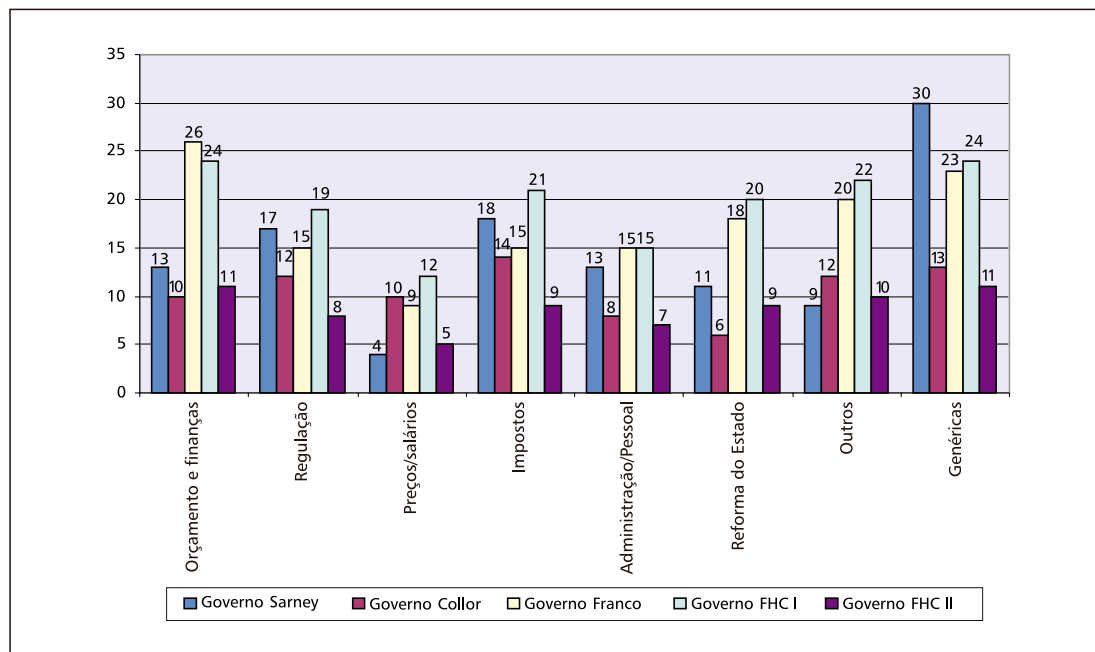
Fonte: Presidência da República.
Nota:* Não inclui as MPs reeditadas.

A alteração nos procedimentos de aprovação das MPs não alterou o uso que os governos fizeram desse instrumento legislativo. Pelo contrário, como se observa, a média anual de medidas provisórias editadas aumentou após a emenda constitucional. Ainda que a reedição contínua de MPs não excluísse a participação dos parlamentares, especialmente nas suas alterações, os novos procedimentos requerem a discussão e aprovação das MPs em

plenário, o que dá maior visibilidade e aumenta a possibilidade de controle público sobre o processo decisório no Congresso Nacional.

Quanto aos assuntos tratados pelas MPs, optou-se por uma classificação diferente da anterior em função da menor diversidade e da necessidade de detalhar os temas econômicos que foram objeto de MPs. O gráfico 16 a seguir fornece os dados a esse respeito para o período entre 1988 e 2000.

Gráfico 16 – Medidas provisórias por tema e por governos



Fonte: Mesa da Câmara dos Deputados e Casa Civil da Presidência da República.

Nota-se uma reprodução do que se viu no contexto de aprovação de projetos de lei: a ênfase do Executivo recai sobre temas econômicos e administrativos. Nada menos do que 330 medidas originais (58% do total de MPs) referem-se a questões econômicas, tais como orçamento, finanças, regulação, impostos, preços e salários, e questões de administração de pessoal e da máquina do Estado. Fica claro também que não há variação significativa intra ou entre mandatos presidenciais com relação aos temas tratados pelas MPs nos diferentes governos.

Duas possibilidades de análise podem ser aventadas. A primeira observa que os governos brasileiros nesse período perseguem a mesma agenda por afinidades eletivas, variando a estratégia de relacionamento com o Congresso, o que, como se verificou, produz impactos importantes quanto ao uso das MPs. A segunda, que o Executivo sofre pressões muito fortes e a ênfase quanto à organização da

agenda será sempre e necessariamente econômica e administrativa.

Independentemente da especulação que se possa fazer em torno do assunto, o fato é que a medida provisória é um instrumento poderoso de alteração do *status quo* legal do país, especialmente nas áreas econômicas e administrativas, e o sucesso em sua utilização varia em função de o presidente ter estabelecido ou não uma linha de cooperação com os grandes partidos no Congresso.

Em suma, o quadro aqui apresentado mostra que o chamado presidencialismo de coalizão tem proporcionado condições de governabilidade, sendo institucionalmente construído para favorecer a tramitação e a aprovação da agenda do Executivo. O sistema não parece apresentar problemas de governabilidade, em geral medida pela capacidade do governo de implementar sua agenda legislativa, assunto que as reformas políticas usualmente propostas visam solucionar.

Em governos recentes o Executivo tem obtido altas taxas de sucesso na aprovação de seus projetos de lei. Verifica-se ainda que sua produção legal atinge patamares comparáveis aos encontrados em países de regime parlamentarista. E a atuação do Congresso está longe de ser irrelevante. O Legislativo brasileiro influi nas políticas de governo impondo-lhes modificações e cumprindo o papel institucional que cabe ao legislativo em qualquer democracia. Tem desempenhado importante papel na formulação de políticas sociais, aprovando extensa legislação de garantia de direitos em que medidas distributivas e paroquialistas são exceções, e não a regra. Não pode ser visto como um obstáculo ao Executivo, na medida em que este mantém de fato a direção e a liderança da agenda legislativa.

Nas atuais condições institucionais – com os poderes legislativos concentrados no Executivo e um processo decisório altamente centralizado no interior do Legislativo –, a ação independente e individual dos parlamentares encontra poucas chances de sucesso. Torna-se racional, portanto, atuar por meio dos partidos, a única forma pela qual os parlamentares são capazes de exercer influência sobre a política pública e, dessa forma, pleitear mandatos junto ao eleitorado.

O Executivo não pode ser considerado a parte mais fraca nas negociações com o Legislativo. Ao contrário, os parlamentares não têm, individualmente, como colocar o Executivo em xeque. Para que essa ameaça seja efetiva, têm de coordenar suas ações de forma a produzir uma proposta que, além de contrária aos interesses do Executivo – e, por essa razão, ser considerada uma ameaça –, represente a convergência de interesses da ampla maioria dos parlamentares e de seus compromissos partidários e regionais, e ainda contar

com o apoio da opinião pública. Assim, o Executivo deve levar a sério exclusivamente as ameaças que reúnam todas essas características, uma vez que somente elas podem afetar os resultados de uma votação e, desse modo, aumentar o poder de barganha dos parlamentares nas negociações. Dessa forma, entende-se por que parlamentares delegam poderes aos líderes partidários.

Para o Executivo, negociar com partidos é vantajoso porque o apoio obtido é mais estável e previsível a longo prazo, reduzindo os custos de transação criados pela negociação caso a caso. Na verdade, dada a distribuição de direitos legislativos em favor dos líderes partidários, a possibilidade de os partidos serem desconsiderados pelos parlamentares ou pelo Executivo é muito pequena. Ao resolverem o problema de coordenação com que os parlamentares se defrontam, os partidos passam a ser veículos das demandas coletivas.

O papel dos partidos, porém, vai muito além da mera acomodação pragmática e não-programática das votações parlamentares. Cabe aos líderes a tarefa de conciliar os interesses eleitorais individuais dos parlamentares com o seu posicionamento, a favor ou contra, em relação ao Executivo. A lógica da competição político-partidária na arena eleitoral não entra em conflito com a acomodação desses pleitos individuais. A legislação eleitoral não gera uma oposição inequívoca entre o interesse individual e o partidário. E os partidos exercem papel fundamental na tarefa de equilibrar as demandas, por bens particulares e coletivos, das clientelas eleitorais.

A concentração de poderes legislativos no Executivo e nos líderes partidários produz alguns dos efeitos buscados pelos proponentes de reformas

no sistema eleitoral. O governo não se encontra paralisado por falta de apoio partidário e parlamentar. Sendo assim, não há razões para diminuir o número de partidos e aumentar o poder de seus líderes, seja na arena congressional ou na eleitoral.

Em suma, cidadania e participação dizem respeito ao conjunto de direitos legalmente garantidos à população de um país e à capacidade dos cidadãos de usufruir deles. Em todas as nações, os direitos de cidadania, incluindo os políticos, sociais e econômicos, foram sendo adquiridos sucessivamente. No Brasil, porém, existe a assincronia entre a consagração de um direito e a possibilidade real de consumi-lo. Assim, o direito de voto, concedido às mulheres em 1932, foi utilizado uma única vez na eleição para a Constituinte de 1934, sendo as eleições canceladas nos onze anos seguintes. O direito de greve, constitucionalmente assegurado, ainda está por ser regulamentado.

Todas as características de uma sociedade democrática moderna encontram-se na Constituição brasileira ou em legislação posterior: liberdade de opinião, de organizações, de ir e vir, de crença, de iniciativa econômica etc. Sua concretização, contudo, esbarra em dois sérios obstáculos: a reduzida capacidade operacional do Estado para garantir seu usufruto e os custos do exercício desses direitos.

A incapacidade do Estado de assegurar a vigência de artigos constitucionais, em áreas conflagradas pelo crime e pelo tráfico, constitui a expressão máxima do primeiro obstáculo. O segundo se manifesta claramente entre tipos de cidadãos: os que podem se valer da participação em conselhos comunitários e os que só dispõem de recursos para se beneficiar das iniciativas de orçamentos participativos. O mesmo ocorre, ainda com

maior força, em relação à justiça, talvez a arena cívica em que a estratificação social produz suas mais perversas e dramáticas discriminações.

Pela descrição de diversos aspectos da dupla "cidadania e participação", verifica-se que os problemas cívicos do país não se referem à definição de uma agenda de direitos que devem ser obtidos, como foi o caso na década de 1930, na República de 45 e no regime militar entre 1964 e 1985. Hoje, o catálogo de direitos do cidadão brasileiro, garantidos por estatutos legais constitucionais ou infraconstitucionais, é amplo. O núcleo da questão consiste em preparar o Estado para que consiga universalizar o exercício dos direitos a todos os brasileiros, e criar as condições para que, pela drástica redução em seus custos, o acesso restrito aos direitos não continue sendo a principal marca da descontinuidade social do Brasil.

NOTAS

- ¹ O título completo da compilação é *Perfil do eleitorado brasileiro. Resultado do recadastramento eleitoral 1986*. Brasília: Subsecretaria de Informações Eleitorais.
- ² Há diferenças significativas entre as Unidades da Federação: Maranhão, Pernambuco, Espírito Santo e Alagoas têm taxas de não-alistamento bem superiores à média nacional. O Distrito Federal e Santa Catarina são as únicas discrepâncias realmente significativas do outro lado da balança. Os demais estados gravitam em torno da média nacional.
- ³ Ao contrário do que se poderia supor, a taxa de alistamento é praticamente a mesma para a população rural e urbana.
- ⁴ Legalmente, até as eleições de 1994, os votos brancos eram considerados votos válidos e somados ao denominador do cálculo do quociente eleitoral. Com isso, a cláusula de barreira era artificialmente levada para cima, dificultando a obtenção da primeira cadeira pelas coligações com menor apoio eleitoral. Na discussão desta seção, essa peculiaridade é desconsiderada.
- ⁵ A dificuldade de dimensionar o número de associações está vinculada, antes de mais nada, à discussão dos critérios que seriam mais apropriados para a sua definição. O critério jurídico e formal é o que permite um recorte inquestionável e o que mais facilmente se presta à quantificação, tendo em vista as fontes existentes. São poucas as pesquisas quantitativas e sistemáticas sobre as organizações civis no Brasil. A primeira pesquisa foi realizada por Leilah Landim e Sérgio Góes de Paula no Cadastro de Estabelecimentos do IBGE de 1991. A segunda foi realizada pelo Ipea/IBGE/Gife (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas)/Abong (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais) no Cadastro Geral de Empresas (Cempre) do IBGE, nos anos de 1996 e 2002. Com base nesse cadastro, essas instituições organizaram uma base de dados que identifica e classifica as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos – Fasfil –, nos anos de 1996, primeiro ano da nova versão do cadastro, e de 2002, concluída em novembro de 2004. O universo de organizações civis foi identificado a partir de cinco critérios básicos de seleção reunindo organizações privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas, auto-administradas e voluntárias (Abong, Gife, IBGE, Ipea *Um Mapeamento das Fundações Privadas sem Fins Lucrativos*, Fasfil, 2002, p.34). Devido a diferenças de metodologia e na própria fonte, que sofreu modificações entre os anos de 1991 e 1996, faremos uso da pesquisa mais recente. Sendo assim, a menos que explicitamente indicadas, as informações quantitativas aqui utilizadas têm como fonte essa pesquisa.
- ⁶ Os dados referentes à pesquisa Abong/Gife/IBGE/Ipea não são comparáveis devido a diferenças na metodologia.
- ⁷ Coordenado pelo Ippur/UFRJ, Fase, PUC/BH e PUC/SP, no âmbito do Pronex (Programa de Apoio aos Núcleos de Excelência), coordenado por Orlando dos Santos Júnior, Luiz César de Queiroz Ribeiro e Sérgio Azevedo.
- ⁸ Ver Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004): “A pesquisa foi baseada em questionário aplicado junto aos conselheiros municipais, através de visitas e acompanhamento às reuniões de cada Conselho. A metodologia utilizada em cada região metropolitana foi diferente, segundo o universo total da pesquisa. Nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, de Recife e de Belém, buscou-se entrevistar a totalidade dos integrantes que efetivamente estavam presentes nas reuniões, enquanto que nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte e de São Paulo, em razão do número excessivo de municípios que as compõem, foram realizadas entrevistas com base em amostra selecionada previamente.”
- ⁹ Para descrição e análise dessas correlações, ver Sadek, Lima e Araújo (2001).
- ¹⁰ Cappelletti e Garth (1988, p.12), em texto que se tornou referência obrigatória para os estudiosos do sistema de justiça, afirmam que “a titularidade de direitos é destituída de sentido na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”.
- ¹¹ Carvalho (1991, p.105), baseado em dados de pesquisa, conclui que o sistema de justiça “é inacessível a grande maioria dos brasileiros. Para eles, existe o Código Penal, não o Código Civil.”
- ¹² Quando solicitados a avaliar os resultados econômicos das ações propostas por suas empresas nos últimos dez anos, 59% responderam que os benefícios superaram os custos, 11% que os custos superaram os benefícios e 13% que os custos e benefícios foram aproximadamente iguais, enquanto 17% não souberam avaliar (Idesp, 2000).
- ¹³ Os dados reunidos pelo Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário e os dos diferentes tribunais de Justiça não permitem discriminar, na movimentação processual total, a relativa à área civil e à área criminal.
- ¹⁴ Artigos 24, nº X, e 98, nº I.

- ¹⁵ O novo estatuto dos advogados (Lei nº 8.906/94) restringe ao máximo a prestação de serviços a título gratuito.
- ¹⁶ Bonelli (2002) mostra como juízes e advogados concluíram esse processo antes dos promotores, que garantiram a autonomia na Constituição de 1988, mas que enfrentam ainda questionamentos que visam deslegitimar algumas de suas atribuições. Quanto aos delegados de polícia, a autonomia é uma reivindicação do grupo percebida por muitos especialistas como problemática para a ordem democrática.
- ¹⁷ Ver Abranches (1988). Uma discussão atualizada desse modelo pode ser encontrada em Tavares (1997).
- ¹⁸ Para uma análise da dinâmica das coalizões parlamentares durante esse regime, bem como as causas de sua ruptura, ver Santos (2003).