

Coneção

P O L Í T I C A

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

17

ANO IX - V. 9 - N. 02
TERESINA-PI, JUL./DEZ. 2020

ISSN 2317-3254

Democracia e (in)tolerância política



Revista Conexão Política

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

Ano - 9

2020

Democracia e (in)tolerância política



EDUFPI

Teresina- Piauí

Conexão Política - v. 9, n. 2 - jul./dez. 2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Reitor

Prof. Dr. Gildásio Guedes Fernandes

Pró-Reitor de Ensino de Pós-graduação

Profa. Dra. Regilda Saraiva dos Reis Moreira-Araújo

Pró-Reitor de Pesquisa e Inovação

Prof. Dr. Luiz de Sousa Santos Júnior

Superintendente de Comunicação Social

Prof. Dr. Fenelon Martins da Rocha Neto

Diretor da Editora da UFPI

Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL

Diretor: Prof. Dr. Carlos Sait Pereira de Andrade

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Coordenador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

ENDEREÇO PARA CONTATO

Universidade Federal do Piauí

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella

Centro de Ciências Humanas e Letras – CCHL

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Bairro: Ininga - Teresina – PI

CEP: 64049-550

E-mails: cienciapolitica@ufpi.edu.br

revisclstaconexaopolitica@ufpi.edu.br

Fone: (86) 3237-1692

FICHA CATALOGRÁFICA

Universidade Federal do Piauí

Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco

Serviço de Processamento Técnico

Conexão Política [recurso eletrônico] / Universidade Federal do Piauí. — v. 9, n. 2 (jul./dez., 2020) — . — Dados eletrônicos. — Teresina: UFPI, 2020— . — 150p.

Sistema requerido: Adobe Acrobat Reader

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

Semestral.

ISSN: 2317-3254.

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

CDD: 320

Revista Conexão Política

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



EDUFPI

Teresina- Piauí

Conexão Política - v. 9, n. 2 - jul./dez. 2020

EXPEDIENTE

Editor Responsável

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Editor Assistente

Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas

CONSELHO EDITORIAL

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

CAPA

Sammy Lima, com interferências sobre a obra “Algo estranho no ar”, do artista plástico Paulo Moura. Técnica: Pintura digital, 2020.

REVISÃO

Ilza Cardoso

TRADUÇÃO E REVISÃO PARA LÍNGUA ESTRANGEIRA

Ítalo Jansen de Sousa Feitosa

Barbara Bruckner Chaves

EDITORIAÇÃO

José Anchiêta do Nascimento Lima

FOTO

Paulo Moura

ESTAGIÁRIO/BOLSISTA

Ítalo Jansen de Sousa Feitosa

Gabriel de Almeida Oliveira

Sumário

Apresentação

Francisco Jozivan Guedes de Lima & Raimundo Batista dos Santos Junior 7

Democracia Importa para a Estabilização dos Preços? uma Análise Empírica Empregando Modelo de Regressão Logística Binária

Pedro Cardoso Saraiva Marques 11

Seria o Aprimoramento Genético Humano um Risco à Democracia? Reflexões sobre o Bioconservadorismo de Michael Sandel

Adan John Gomes da Silva 29

Democracia Convivendo com o Apoio a Regimes Autoritários: a Cultura Política dos Jovens Porto-Alegrenses

Jennifer Azambuja de Moraes & Felipe Silva Milanezi 41

John Rawls: Religião e Política no Estado Democrático Brasileiro

Antônio Danilo Feitosa Bastos & Elnora Maria Gondim Machado Lima 59

Tolerância em Jürgen Habermas, Rainer Forst e Charles Taylor

Juliano Cordeiro da Costa Oliveira 69

Teoria da Governança Econômica dos Bens Públicos: uma Técnica Possível para Gestão Ambiental

Adriano Aparecido Silva, Leandro dos Santos, Juliana Giral dini Barbosa da Silva, Dionei José Silva & Fernando Henrique Eduardo Guarnieri 79

A Consulta Popular no Rio Grande Do Sul: uma Avaliação de 1998 a 2018

Luciane Menezes de Moraes, Luciane Menezes de Moraes & Luciane Menezes de Moraes 95

A Proteção de Direitos Humanos no Cosmopolitismo de Habermas: uma Proposta Minimalista?

André Bakker da Silveira 117

Resenhas	131
DOUZINAS, Costas. <i>The Radical Philosophy of Rights</i> . New York: Routledge, 2019. <i>Andréia Fressatti Cardoso</i>	133
MEARSHEIMER, John J. <i>The great delusion: liberal dreams and international realities</i> . 1. ed. Londres: Yale University Press, 2018. <i>Paulo Victor Zaneratto Bittencourt</i>	141

APRESENTAÇÃO

A conjuntura política atual tem estabelecido questões fundamentais para as democracias ocidentais, em especial, impactos impostos por práticas autoritárias. Mas, no alvorecer dos anos 2000, tudo indicava que a democracia tinha definitivamente se firmado no Ocidente com o fim do Regime Soviético, jubilandando-se o fim da história. O problema é que a democracia é um regime político e um processo em constante movimento e evolução que interagem com práticas antagônicas continuamente. Comportamentos populistas e autoritários que negam a universalidade dos direitos humanos e contestam o reconhecimento de minorias demonstram que a virtude democrática da tolerância social não é um valor absoluto, mesmo no mundo ocidental, podendo passar por revés de diferentes naturezas.

A tese de Francis Fukuyama (1992) de que a democracia liberal e a economia de mercado tinham vencido o jogo político refletia a percepção plasmada de que, doravante, a democracia liberal tornara-se a ideia-força da sociedade de mercado, mesmo na periferia do Ocidente. Por outro lado, Samuel Huntington (1994) chamava atenção para o surgimento de uma Terceira onda de democratização, que teve início em 1974 com a Revolução dos Cravos, em Portugal, espalhando-se por vários países que anteriormente adotavam regimes autoritários de governo, principalmente na América Latina e na África.

Assim, o fim do Regime Soviético, a democratização de países autoritários na América Latina e África e os trabalhos de Fukuyama e Huntington consolidavam a ideia-força de que a democracia teria adquirido musculatura para sepultar definitivamente as forças disruptivas do regime democrático, pois estas não encontravam mais garfos na cultura política do Ocidente. O problema é que o próprio Huntington já chamava a atenção para o fato de que eram possíveis movimentos reversos em que países se movem de um regime democrático para uma ditadura, e é justamente isso que ele chama de “onda”.

Para a Física, ondas são perturbações, com vibrações contínuas ou transitórias, que se estendem por diferentes meios, e, por extensão de sentido, no caso das relações sociais, através de instituições, comportamentos e práticas que instituem crenças e valores fundamentais para os movimentos políticos. A ideia de ondas reversas pode ser perfeitamente aplicada à atual conjuntura política, em que a virtude democrática da tolerância e da mediação de conflitos têm sido colocadas em xeque por ondas que defendem a autocracia, o populismo, práticas e arroubos autoritários de grupos, movimentos sociais, partidos políticos e indivíduos.

Mas qual a relação entre democracia e tolerância? Tolerância vem de “*tolerare*” (latim), que significa “aceitar” ou “suportar”, e democracia, do grego “*demos*”, que quer dizer povo ou

muito, e “kracia”, governo ou autoridade. Nesses termos, o regime democrático possibilita que seus cidadãos possam participar ativamente da vida pública em suas diferentes manifestações, votar e ser votado, organizar-se politicamente, fazer oposição, defender posições contrárias à maioria, contestar, dentro dos limites institucionais, o *status quo* etc. Ora, nada disso seria possível se o princípio da tolerância não fosse parte integrante da ideia-força que move a democracia.

O pluralismo político próprio da democracia suporta práticas intolerantes dentro dos limites institucionais. Nesses termos, sempre conviveu com movimentos e atores intolerantes e até extremistas. Se essa assertiva for crível, por que a preocupação com as forças extremas da sociedade hodierna? O que teria mudado nos últimos tempos que vem causando perplexidade e inquietação? É justamente o que essa nova edição da Revista Conexão Política vai discutir.

Os artigos aprovados para o V. 9, N. 2 (2020) da Revista Conexão Política fazem parte do dossiê “**Democracia e (in)tolerância política**”. Os *papers* e resenhas que fazem parte desse número tratam de um conjunto de temas que analisam, a partir de diferentes aportes teóricos, metodológicos e problemas de pesquisa, a relação entre democracia, tolerância e intolerância.

O primeiro artigo desta edição, de **Pedro Cardoso Saraiva Marques**, dedica-se a compreender como as instituições políticas afetam a dinâmica econômica no contexto democrático. Tomando como base estudos empíricos, o trabalho analisa a relação entre democracia e taxa de inflação. A análise utiliza-se das teorias modernas da democracia, argumenta que partidos são eleitoralmente punidos quando proveem um nível geral de preços insatisfatório, formulando a hipótese de que governos mais democráticos tendem a apresentar taxas de inflação menores.

No segundo artigo, **Adan John Gomes da Silva** analisa os contornos políticos e sociais do aprimoramento genético a partir das reflexões de Michael Sandel. Para Silva, Sandel opõe-se a uma prática recorrente na contemporaneidade: o aprimoramento biomédico. Nesses termos, quando se contextualiza a crítica de Sandel a essa prática na filosofia política, acredita-se que o risco está assentado justamente na capacidade que esse tipo de tecnologia tem de corroer as bases de uma democracia forte e saudável.

O texto de **Jennifer Azambuja de Moraes e Felipe Silva Milanezi** discute as manifestações de conflitos entre os valores democráticos e autoritários exacerbados pela crise na saúde e na economia realçados pelas tensões provocadas pela Pandemia do Novo Coronavírus (SARS-CoV-2), particularmente no Brasil. Moraes e Milanezi partem da tese de que a pandemia não aumentou o autoritarismo brasileiro, mas realçou atitudes e comportamentos que já estavam na sociedade brasileira. O artigo analisa os impactos socioeconômicos e culturais, em especial a ideologia no apoio a um governo autoritário, conduzido pelos jovens porto-alegrenses.

Antônio Danilo Feitosa Bastos e Elnora Maria Gondim Machado Lima dissertam sobre a relação entre religião e política no Estado democrático, para daí buscarem entender o caso da democracia brasileira. O Brasil é analisado como um Estado democrático governado por um presidente militar da reserva, eleito com o bordão de campanha “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”. Segundo Bastos e Lima, esse slogan ajuda a entender os grandes acontecimentos da História do Brasil e a perceber que o vínculo entre Religião e Estado nunca

se rompeu no plano dos arquétipos da política nacional. Os autores ancoram suas análises a partir do conceito de justiça de John Rawls, em que, apesar de os indivíduos terem concepções divergentes de bem, apresentam discernimentos para a prática do consenso, capazes de reduzir o conflito entre valores políticos e seus próprios valores éticos.

O *paper* de **Juliano Cordeiro da Costa Oliveira** aborda a ideia da tolerância em Jürgen Habermas, Rainer Forst e Charles Taylor. Para Jacques Derrida, a tolerância seria uma categoria de exclusão do outro. Habermas e Forst preferem uma reconstrução da ideia de tolerância do que sua desconstrução, como faz Derrida. Habermas e Forst veem a tolerância como *respeito*, pois o ser, ou não tolerado, relaciona-se com a prática discursiva de todos os sujeitos nas deliberações. Já para Taylor, a tolerância vai além do respeito, significando uma *estima ética* como valor essencial para o reconhecimento e a formação da identidade e do *self*. A hipótese investigada é que a tolerância, como *respeito*, conceituada por Forst e adotada por Habermas, seria a mais adequada para o contexto contemporâneo do pluralismo razoável.

O artigo de **Adriano Aparecido Silva, Leandro dos Santos, Juliana Giraldini Barbosa da Silva, Dionei José Silva e Fernando Henrique Eduardo Guarnieri** discute a questão ambiental a partir da teoria da governança econômica dos bens públicos. Segundo os autores, existe o entendimento de que o bem comum deve ser gerido por meio da governança corporativa e que as negociações e decisões públicas devem ancorar-se por meio da participação de diversos atores sociais. É a partir dessas assertivas que se defende a ideia de que se deve confiar a gestão do meio ambiente à comunidade, através da população ou de grupos interessados na questão, ao invés de deixá-la sob a responsabilidade de órgãos governamentais.

Luciane Menezes de Moraes, Lucélia Ivonete Juliani e Tanise Brandão Busmann focam sua análise na Consulta Popular por intermédio do Orçamento Participativo no estado do Rio Grande do Sul, salientando o instituto da participação popular na construção parcial do orçamento do estado. Nesses termos, privilegiam o estudo do processo de consolidação do orçamento participativo e a descentralização das ações que ocorreram no Rio Grande do Sul, mesmo com as mudanças de governos e de partidos que se sucederam ao longo dos anos.

André Bakker da Silveira discute a proteção de direitos humanos no cosmopolitismo de Jürgen Habermas, a partir do artigo “*Alternative visions of a new global order: what should cosmopolitans hope for?*”, de Cristina Lafont, publicado em 2008. Segundo essa autora, o cosmopolitismo de Habermas dava margem a uma dupla interpretação sobre a proteção dos direitos humanos em nível global: uma ambiciosa e outra minimalista. Essas concepções impactariam de forma diferente a soberania dos países, sendo a forma minimalista a mais branda. Lafont entende que a concepção minimalista de direitos humanos não é uma proposta viável, pois os direitos humanos básicos são sistematicamente violados pelas desigualdades sociais advindas da globalização, que já rompeu as barreiras da soberania. O artigo de Silveira discute esse argumento e analisa se, posteriormente, Habermas muda de postura, adotando uma concepção mais ambiciosa para a defesa de direitos humanos, porquanto passa a entender que a soberania dos Estados se encontra fragmentada pela economia neoliberal.

As resenhas de **Andréia Fressatti Cardoso e Paulo Victor Zaneratto Bitten-**

court encerram esse número da Revista Conexão Política. **Cardoso** sumariza o livro “*The Radical Philosophy of Rights*”, de Costas Douzinas (2019), e **Bittencourt** resenha a obra “*The great delusion: liberal dreams and international realities*”, escrito por John J. Mearsheimer (2018).

Boa leitura!

Teresina, dezembro de 2020.

Francisco Jozivan Guedes de Lima

Organizador do dossiê: Democracia e in(tolerância) política

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - UFPI

Editor da Revista Conexão Política

DEMOCRACIA IMPORTA PARA A ESTABILIZAÇÃO DOS PREÇOS? UMA ANÁLISE EMPÍRICA EMPREGANDO MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA BINÁRIA

DOES DEMOCRACY MATTER FOR THE PRICE STABILIZATION? AN EMPIRICAL ANALYSIS USING A BINARY LOGISTIC REGRESSION MODEL

Pedro Cardoso Saraiva Marques*

Resumo: Atualmente, uma vasta literatura na economia política se dedica a compreender como instituições políticas afetam a dinâmica econômica de um país. Dentre essas pesquisas, há quem busque identificar como ciclos políticos, regimes políticos e estabilidade institucional influenciam variáveis econômicas. Com base nessa agenda de estudos empíricos, o presente trabalho empenha-se em analisar a relação entre democracia e taxa de inflação. Ancorando esse problema de pesquisa em teorias modernas da democracia, argumenta-se que a população tende a punir eleitoralmente partidos que proveem um nível geral de preços insatisfatório. Deriva-se daí a hipótese de que regimes políticos mais democráticos tendem a apresentar taxas de inflação menores. Para testá-la, empregou-se uma abordagem de regressão logística para 134 países no ano de 2016, a partir de uma distinção binária entre países com inflação acima e abaixo da média. Pôde-se concluir que a democracia reduz a probabilidade de um país ter uma taxa de inflação alta, mas também sugere que a estabilidade do regime é importante.

Palavras-chave: Economia política. Instituições políticas. Democracia. Inflação. Regressão logística binária.

Abstract: Nowadays, a vast literature on political economy is dedicated to understand how political institutions affect a country's economic dynamics. Among these researches, there are those who seek to identify how political cycles, political regimes and institutional stability influence economic variables. Based on this empirical studies agenda, the present work strives to analyze the relationship between democracy and inflation rates. Anchoring this research problem in modern democracy theories, it is argued that the population tends to electorally punish Political Parties that provide an unsatisfactory general price level. Hence, the hypothesis supposes that the more democratic regimes tend to have lower inflation rates. In order to test it, a logistic regression approach was used in 134 countries with 2016 data, based on a binary

* Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE. Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela UFPB. E-mail: pedrocarsamar@gmail.com.

distinction between countries with below or above the average inflation. It can be concluded that democracy reduces the likelihood of a country having a high rate of inflation, but it also suggests that the stability of the regime is also an important factor.

Keywords: Political economy. Political institutions. Democracy. Inflation. Binary logistic regression.

1 Introdução

Tornou-se corriqueiro, na economia política, o desenvolvimento de trabalhos que busquem identificar os efeitos das instituições políticas sobre a dinâmica da economia. Há quem se dedique, por exemplo, a estimar como a renovação cíclica de representantes afeta a alocação de preferências por bens públicos (MENEZES; SAIANI; ZOGHBI, 2011; SAKURAI, 2009) ou a disposição a fazer investimento privado (CANES-WRONE; PARK, 2012). Outros relacionam regime político e estabilidade institucional ao crescimento econômico (ACEMOGLU *et al.*, 2014; FITTIPALDI *et al.*, 2017; RODRICK; WACZIARG, 2005; SEN *et al.*, 2017) e outros indicadores macroeconômicos (ANDERSON, 2001; FENIRA, 2014). Inspirando-se nessa agenda de pesquisa, o presente trabalho busca compreender os determinantes político-institucionais do nível geral de preços para 134 países em 2016. Mais especificamente, indaga se regimes democráticos, na média, reduzem as chances de se verificar um processo inflacionário intenso.

Partindo de teorias contemporâneas da democracia, esse regime é aqui compreendido pelos instrumentos disponíveis para a regulação das elites políticas. Na Ciência Política, o trabalho de Schumpeter (2017) figura como uma referência seminal para definir que instrumentos são esses. Segundo o autor, democracias se caracterizam pelos mecanismos conferidos à população para eleger seus representantes de forma periódica e competitiva (SCHUMPETER, 2017). Já Dahl (2002), outra figura importante, argumenta que tais mecanismos apenas se referem à dimensão de participação política em uma democracia, isto é, à abrangência do sufrágio. Em seu entender, sistemas dessa natureza também implicam uma dimensão de contestação pública, qual seja: a possibilidade de indivíduos e grupos se organizarem e expressarem livremente sua opinião a respeito da atuação de suas elites. Dahl também argumenta que os dois aspectos mencionados, na prática, caracterizam poliarquias¹, sendo essas uma aproximação razoável ao regime democrático. Portanto o termo democracia é aqui empregado para se referir a regimes poliárquicos.

Dadas as características comuns a um regime democrático moderno, parte-se da hipótese (H_1) de que poliarquias favorecem um menor nível geral de preços. A saber, supõe-se que a renovação cíclica das elites políticas mediante sufrágio popular e a existência de debate público induzem os governantes a se preocuparem em prover taxas de inflação menos acentuadas. Como o aumento generalizado de preços deteriora o poder de compra da população e acirra conflitos distributivos, pode-se, por exemplo, supor que haja uma disposição dos eleitores a punir partidos incumbentes que falhem em manter os preços sob um nível adequado. Os subsídios e os problemas

¹ Governo de muitos.

teóricos dessa hipótese são descritos mais à frente, a partir da literatura sobre representação democrática.

Apesar dessas considerações, não se descarta a possibilidade de regimes autoritários se preocuparem em manter a taxa de inflação em um patamar tolerável. Em tais sistemas, a preocupação com o desenvolvimento econômico ou com a prevenção de insurreições *antiestablishment* podem representar estímulos para que não se gerem pressões inflacionárias. Nesse ponto, duas questões merecem destaque. Primeiramente, o trabalho não faz distinção entre os subtipos de sistemas autoritários (baseado em partido, junta militar ou autocracia personalista), dos quais se pode esperar diferenças em seu desempenho econômico (KAR *et al.*, 2017). Em segundo lugar, pressupõe-se que a inflação² seja um tema mais sensível nas democracias devido à possibilidade de punição mediante voto retrospectivo.

Para testar a hipótese (H_1), este trabalho vale-se de um modelo de regressão logística binária. Sua utilização busca analisar como instituições democráticas influenciam as chances de um país ter uma taxa de inflação alta. Esse objetivo central é operacionalizado mediante adoção da métrica de democracia do *Polity IV Project*, um indicador desenvolvido para mensurar qualidades do regime político que se aproximam das dimensões de participação política e contestação pública levantadas por Dahl. Mais especificamente, mensura-se: a competitividade e a abertura no processo de seleção para o cargo do poder executivo, as restrições ao exercício desse cargo e, finalmente, a competitividade e regulação da participação política (que, apesar da terminologia, refere-se a “como preferências políticas são expressadas”) (GURR; JAGGERS; MARSHALL, 2017, p. 25, tradução do autor).

Adicionalmente, são incluídas variáveis de controle para isolar os efeitos do sistema político sobre o nível geral de preços, tal como justificadas a seguir. Primeiramente, é necessário discernir entre os meios disponíveis pelos governantes para influenciar a taxa de inflação. A presença de um banco central com algum grau de independência de pressões políticas já é responsável por conduzir uma política de estabilização de preços sob critérios técnicos (RESENDE, 2017). Para tanto, a autoridade monetária pode, em tese, ser altamente insulada ou gozar de autonomia relativa e operacional na provisão da política monetária, como é o caso do Banco Central do Brasil (RIBEIRO, 2017). Por essa razão, inclui-se o grau de independência do banco central como variável de controle, de modo a isolar o papel que as autoridades efetivamente eleitas exercem na condução de políticas econômicas que venham a ter alguma influência sobre os preços.

Finalmente, inspirando-se em Fittipaldi *et al.* (2017), adota-se uma medida de estabilidade do regime político como outro fator influente na dinâmica econômica. Em seu trabalho sobre os determinantes do crescimento econômico, os autores constatam que a durabilidade do sistema, em países latino-americanos, ajuda a explicar a variabilidade do crescimento econômico. Para os propósitos deste artigo, pressupõe-se que a durabilidade é uma boa *proxy* tanto de estabilidade institucional quanto de memória das regras do jogo, e que a presença dessas duas condições proporciona uma maior previsibilidade do comportamento político-econômico. Por extensão, as expectativas dos indivíduos tornam-se melhor ancoradas, condicionando um nível

² O termo é aqui definido como o aumento generalizado e duradouro dos preços (NEVES; VICECONTI, 2000).

geral de preços mais baixo. O *Polity IV Project* também provê um indicador para mensurar o número de anos desde que um país passou por uma reforma política profunda.

Este trabalho cogitou incluir a taxa de desemprego por ser recorrentemente associada ao nível de preços³. No entanto a base de dados possui muitos *missings*, o que reduziria significativamente a amostra dos dados na regressão logística.

Com exceção da introdução, o texto encontra-se dividido em quatro outras partes. No tópico seguinte, são feitas considerações teóricas, entre as quais se destacam: 1) a posição deste trabalho na agenda de estudos sobre a relação entre instituições políticas e economia; 2) além dos nexos teóricos existentes entre regime democrático e nível de preços. Em seguida, as métricas das variáveis e suas distribuições são discutidas mais detalhadamente. Na terceira seção, por sua vez, as especificações do modelo são exibidas junto aos resultados empíricos e sua devida análise. O artigo se encerra com suas conclusões a respeito de tudo que foi exposto, enfatizando as implicações políticas do estudo.

2 É possível estabelecer relação entre regime político e nível de preços?

Ao contrário do que argumentos essencialmente econômicos sugeririam, a alocação de recursos não é conduzida em um vácuo societal, isto é, não se apresenta deslocada das condições sociais e políticas que lhe subjazem. A atividade econômica pressupõe processos complexos de tomada de decisão, que, por sua vez, implicam não só uma disposição racional do indivíduo, mas, sobretudo, regras e estímulos que afetam suas expectativas e seu acesso à informação, influenciando diretamente a qualidade de seu cálculo econômico e de sua reação às circunstâncias postas.

Em outras palavras, repete-se um mantra comum na Ciência Política contemporânea: as instituições importam (DIERMEIER; KREHBIEL, 2001; SHEPSLE, 2007). Essas são aqui genericamente definidas como as regras formais ou informais responsáveis por induzir certos comportamentos individuais ou coletivos na medida em que distribuem incentivos e oportunidades de ação (NORTH, 1990). Por exemplo, instituições democráticas pressupõem diversas regras ao definir os critérios da participação política da população: quantos votos são necessários para eleger um representante e como são contabilizados, que partidos podem disputar eleições, a abrangência do sufrágio, o calendário eleitoral, os processos internos nos fóruns parlamentares, as restrições existentes à tomada de decisão dos representantes eleitos etc. A lógica por trás de tal mantra é que as regras do jogo político, no longo prazo, condicionam tanto o escopo de decisões públicas, quanto o comportamento de indivíduos fora do governo. Por extensão, subentende-se que a alocação de recursos econômicos também é influenciada por tais regras direta ou indiretamente (NORTH, 1990).

Para ilustrar esse ponto, apresentam-se, logo à frente, algumas pesquisas que evidenciam diversas conexões entre instituições políticas e a variação de indicadores econômicos importantes, sugerindo que o presente texto encaixa-se, de alguma forma, nessa agenda.

³ Essa associação costuma ser ilustrada pela Curva de Phillips, que originalmente demonstrou uma relação inversa entre as duas variáveis.

2.1 Arranjo institucional enquanto um fator condicionante da atividade econômica

Como primeiro exemplo, é válido destacar a importância das regras do jogo a partir do fenômeno de ciclos político-econômicos. Sob essa vertente de estudo, os pesquisadores buscam demonstrar que o calendário eleitoral exerce uma influência importante sobre certos aspectos da economia política. Sakurai (2009), por exemplo, evidencia que o período pré-eleitoral tem impacto sobre a realocação de recursos entre rubricas orçamentárias nos municípios brasileiros, sugerindo que o partido incumbente altera as prioridades de aplicação das verbas com vistas à reeleição. Já Menezes, Saiani e Zoghbi (2011) apresentam evidências de que as chances de reeleição de um prefeito são reduzidas ao se desviarem das preferências do eleitor mediano⁴ por determinadas rubricas.

Por sua vez, Canes-Wrone e Park (2012) demonstram empiricamente que períodos pré-eleitorais caracterizados por um grau considerável de incerteza política desestimulam o investimento privado de capital fixo em países da OCDE. A explicação desse padrão seria que, tendo maior dificuldade para prever o resultado eleitoral e as políticas públicas subsequentes, as famílias e os empresários hesitam em fazer empreendimentos cujo custo de reversão é muito alto em função da baixa liquidez do capital fixo.

Também uma literatura consideravelmente ampla ressalta os efeitos do regime político sobre a variação no crescimento econômico. A partir de diversas estratégias metodológicas, Acemoglu *et al.* (2014, p. 29) apontam que processos de democratização induzem maior crescimento econômico: em suas principais especificações, estima-se que esse aumento se dê na ordem de 20 a 25% nos 25 anos posteriores à democratização. Em sua avaliação, as instituições democráticas tendem a criar condições favoráveis ao crescimento econômico: reformas, maior provisão de serviços públicos fundamentais (como escolaridade primária e saúde), maior investimento, maior arrecadação de impostos e menor tensão social. Rodrick e Wacziarg (2005) também sugerem haver relação positiva entre democracia e crescimento em países pobres e etnicamente diversos.

Em seu turno, a partir de outro desenho de pesquisa, Fittipaldi *et al.* (2017) não encontram evidências de que a democracia favoreça maior crescimento econômico na América Latina. Ainda podem notar que a durabilidade do regime político (independente de sua natureza) favorece o desenvolvimento, reforçando a importância da estabilidade institucional para os processos de tomada de decisão dos atores econômicos. Já Sen *et al.* (2017) debruçam-se sobre a relação causal entre regime político e episódios de crescimento e decrescimento econômico. Conforme seus resultados indicam, não se constata que episódios de crescimento sejam mais prósperos em democracias. Por outro lado, instituições democráticas aliviam choques de decrescimento com maior eficácia.

Finalmente, pode-se mencionar duas pesquisas que verificam a importância das instituições para a estabilidade macroeconômica. Anderson (2001), valendo-se de uma amostra em países

⁴ Considerando que as preferências dos eleitores assumam uma distribuição normal em uma eleição majoritária, vence o programa de governo mais próximo ao eleitor mediano (MENEZES; SAIANI; ZOGHBI, 2011, p. 26). Tal eleitor representa o conjunto de indivíduos cujas preferências estão mais ao centro da distribuição, podendo pender tanto para um lado quanto para o outro.

da OCDE, aponta que democracias com regra de representação proporcional induzem maior taxa de inflação em comparação a sistemas com eleições majoritárias. Baseando-se na teoria da ação coletiva de Mancur Olson (2002), o autor interpreta que a representação proporcional dificulta a criação de acordos políticos, dados a fragmentação do legislativo e o número maior de atores a serem articulados, prejudicando a capacidade de estabilizar preços.

Enquanto isso, Fenira (2014) modela o efeito das instituições democráticas sobre a aceleração dos preços a partir de dados em painel para o período 1996-2012. Valendo-se de uma amostra tanto diversificada de países quanto de nações em desenvolvimento, o autor identifica que o regime democrático induz o arrefecimento dos preços em relação a regimes autoritários. Além disso, seu trabalho desafia a tese de que as preferências do eleitor mediano de países em desenvolvimento favorecem a eleição de representantes comprometidos em expandir bens públicos e serviços de forma desequilibrada, acelerando o nível de preços. Ao contestar esse argumento, Fenira sugere que, em regimes democráticos, o poder executivo encontra-se limitado por constrangimentos institucionais, partilha de poderes, maior participação política e liberdade de questionar a atuação do governo em um ambiente de transparência. Tais elementos, por um lado, 1) criam condições desfavoráveis para o poder executivo atuar com irresponsabilidade fiscal e negligência diante de processos inflacionários; e, por outro lado, 2) induzem a cooperação e a eficácia de mecanismos de estabilização dos preços. Essa explicação apresenta pontos pertinentes, mas deixa de trabalhar dilemas da representação democrática que são destacados a seguir.

Portanto vale reforçar que o complexo processo de tomada de decisões econômicas está intimamente vinculado às instituições políticas que lhe subjazem. Reconhecendo esse ponto, o presente artigo busca oferecer sua própria contribuição para a agenda de estudos acerca dos nexos entre a política e a economia. Mais especificamente, reforça que a inflação não é um fenômeno de raízes puramente econômicas, estando também sob a influência de fatores institucionais. No entanto, embora seja possível estabelecer relações estatísticas entre esses fenômenos, há boas ressalvas para se levantarem a respeito de seus nexos estritamente causais.

2.2 Limites e possibilidades

Como já antecipado na introdução, o presente trabalho se baseia na hipótese de que regimes democráticos favorecem baixas taxas de inflação. Em um exame mais específico, acredita-se que essa relação causal se estruture mediante: 1) prestação de contas vertical (entre representantes e representados); 2) prestação de contas horizontal (entre os próprios burocratas e instituições); ou 3) pela visão prospectiva dos representantes políticos.

A primeira possibilidade equivale a dizer que a aceleração generalizada de preços encontra-se de maneira recorrente entre as preocupações do eleitorado e, portanto, podem induzi-lo a punir representantes que negligenciem esse aspecto macroeconômico. Quanto ao segundo item, admite-se que a partilha de poderes também podem atuar horizontalmente de forma a restringir possíveis políticas que potencialmente exerçam pressão inflacionária. Finalmente, conjectura-se que processos inflacionários alterem as expectativas de reeleição das elites no poder, constrangendo suas ações.

Para os propósitos deste trabalho, atribui-se uma ênfase maior ao primeiro e ao terceiro itens. No que diz respeito à prestação de contas, supõe-se que o eleitorado tenha certa capacidade, em uma democracia, de avaliar retrospectivamente como sua qualidade de vida se alterou, a partir de uma percepção (ainda que imperfeita) de seu próprio poder de barganha. Complementarmente, o terceiro nexos indica um cálculo prospectivo das lideranças políticas. No entanto, como se pode ver a seguir, esses aspectos não são condições suficientes para que a participação popular se traduza nas políticas desejadas pelo eleitor.

Antes de mais nada, cabe salientar que essa discussão invariavelmente traz à tona o conceito de representação política formal. No âmbito deste artigo, o emprego desse conceito pressupõe que haja um ator político (legitimado por meio do voto) representando as preferências de sua clientela (ou do eleitorado em geral) dentro de um contexto específico (DOVI, 2018). Apesar de inócuos, à primeira vista, os desdobramentos dessas características mais gerais não são tão simples quanto parecem. Uma primeira dificuldade está na existência de duas tendências paradoxais que persistem ao debate e à prática da representação política. Por um lado, tem-se a abordagem de delegação (*delegate*), segundo a qual os representantes são mandatários intimamente vinculados às preferências de sua clientela, sendo sua responsabilidade implementar exatamente o que seu eleitorado demanda. Por outro lado, tem-se a perspectiva de representantes de confiança (*trustee*), conforme a qual os políticos deveriam ter uma ampla margem de liberdade para agir em função daquilo que avalia ser do interesse geral.

Embora essa controvérsia apresente um caráter explicitamente normativo, também se mostra importante para compreender como as instituições democráticas modernas se estruturam. Na prática, é natural que os representantes desfrutem de uma margem considerável na formulação de políticas públicas. Também não é menos comum que representantes se vinculem a nichos específicos do eleitorado e atendam a interesses específicos. O paradoxo está no fato de que, apesar de os atores políticos manterem sua liberdade de atuação garantida juridicamente (uma vez que tenham sido autorizados pelo sufrágio), em movimento contrário, os representantes devem prestar contas à sua clientela, tendo em vista que se elegeram sob a promessa de atender a determinados interesses, cuja não satisfação pode comprometer sua reeleição.

A questão torna-se mais complexa quando o político se defronta com o seguinte dilema: determinadas políticas, mesmo sendo da preferência de sua clientela, podem prejudicá-la mais do que auxiliá-la, o que acaba enfraquecendo sua reeleição ou a ascensão de um correligionário que desse representante público deseje apoiar futuramente. Para problematizar e elucidar melhor questões como essas, Manin, Przeworski e Stokes (2006) distinguem entre o que seria uma representação por mandato e uma representação por prestação de contas.

A primeira se realiza quando: os eleitores têm acesso às propostas de seu candidato, estando assim capacitados a criar expectativas sobre seu desempenho futuro; e o representante age efetivamente em função dessas expectativas, uma vez empossado no cargo. Tendo o ator político sido autorizado formalmente a agir segundo seu próprio juízo, a situação em que ambas as condições encontram-se satisfeitas, grosso modo, seria algo efetivamente mais próximo da representação por delegação (*delegate*). O detalhe é que a concretização dessa forma de representação aponta para outros problemas. Por exemplo, elite e clientela podem não compartilhar

da crença na eficácia das políticas, o que pode criar distorções no mandato. Além disso, as circunstâncias podem se alterar, tornando as políticas prometidas em campanha inadequadas sob o novo contexto, o que exige mudanças na postura anteriormente reivindicada pelas elites. Mais grave ainda é quando os políticos conseguem obter apoio eleitoral em troca de benefícios alheios às promessas de campanha, tornando-o despreocupado quanto à possibilidade de sofrer sanções eleitorais futuras por não ter concluído o que se propôs a fazer, descaracterizando a própria representação por mandato.

Enquanto o primeiro modelo admite um caráter mais prospectivo, a representação por prestação de contas pressupõe um comportamento mais retrospectivo do eleitor (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006). Da mesma forma, a sua ocorrência encontra-se atrelada às seguintes condições: o voto é um instrumento empregado pelos indivíduos para autorizar (ou desautorizar) a permanência de seus representantes conforme o sucesso que obtiveram em contemplar as preferências da clientela ao longo de seu mandato. Assim a formulação de políticas públicas desejáveis é central para aumentar as chances de reeleição das elites políticas, em função do comportamento retrospectivo da população votante. Portanto essa forma de representação pressupõe que os cidadãos sejam minimamente informados sobre a gestão de seus políticos para formarem algum juízo de valor sobre seu desempenho e embasarem racionalmente suas decisões nas urnas. Um dos problemas de se conjecturar de tal maneira é a real dificuldade do indivíduo em discernir quais representantes são responsáveis pela situação do país, especialmente em governos de coalizão, nos quais existe uma multiplicidade de pontos de veto. Ainda, os partidos que se apresentam como alternativa ao incumbente devem efetivamente ter interesse em assumir o poder e, em razão disso, manter a sociedade informada das falhas cometidas pelos políticos da situação em atender às demandas da população. Do contrário, a representação por prestação de contas torna-se falha.

Na realidade, o processo eleitoral em si compreende comportamentos pouco racionais. O próprio exercício do sufrágio é uma irracionalidade, tendo em vista que a fração de influência do eleitor sobre o resultado final da competição é irrisória diante de um volume imenso de votantes (DOS SANTOS, 2017). Por outro lado, apesar de o comportamento utilitário existir, os critérios empregados para escolher candidatos podem ser muito pouco precisos (DOS SANTOS, 2017). Quando muito, o comportamento eleitoral pode ser caracterizado por racionalidade limitada, isto é, um cálculo de utilidade deve existir, porém circunscrito a constrangimentos cognitivos, informacionais, temporais etc.⁵.

O que se pode apreender disso é que, em geral, os canais democráticos de efetivação dos interesses da população possuem diversas limitações. Neste trabalho, isso é crucial para melhor compreender a relação entre regime político e taxa de inflação. Afinal, como se pode dizer, com alguma garantia, que os cidadãos fazem uso do voto para punir ou conduzir seus representantes em função das condições macroeconômicas? Seria necessário admitir que os indivíduos têm algum conhecimento da intenção de reduzir a taxa de inflação e que os políticos eleitos têm incentivos para cumprir as promessas feitas em campanha. Ou seria o caso de o cidadão ter

⁵ Essa definição é atribuída a Herbert Simon e pode ser encontrada em Marques (2013), ainda que este discuta o conceito no contexto de formulação e implementação de políticas públicas.

informação sobre os responsáveis pela alta de preços e dispor de alternativas para influenciar a formulação de políticas públicas. A pressuposição de que este seja o caso, por outro lado, permanece nebulosa.

A partir dessas perspectivas e de suas limitações, no entanto, o presente texto mantém a postura de que, em média, as instituições democráticas facilitam a satisfação dos interesses do eleitorado mediante seus canais de representação e controle. Claramente, não é verdade que a desaceleração dos preços esteja entre as prioridades da população em qualquer circunstância. Tampouco é verdadeiro que, havendo esse interesse, os representantes eleitos necessariamente o concretizem como esperado. Ainda assim, regimes democráticos são mais porosos a possíveis demandas de estabilização dos preços, o que é uma vantagem sobre regimes mais autoritários, cuja manutenção das elites apresenta-se menos sensível à opinião pública. Havendo espaço de contestação pública, também há maior possibilidade de a oposição utilizá-la para convencer a população de quem é responsável pelos problemas da conjuntura do país. E, feitas essas ressalvas, dá-se continuidade ao trabalho apresentando as variáveis utilizadas na composição do estudo empírico.

3 Variáveis e especificações do modelo

Seguindo o plano teórico e prático traçado para este estudo, nesta seção, serão tratadas as especificações do modelo de regressão logística binária, juntamente com os resultados empíricos coletados, e sua devida análise.

3.1 Métrica e análise descritiva

Com base nesses fundamentos teóricos, este trabalho pressupõe que regimes democráticos tendem a produzir melhores condições inflacionárias. Essa hipótese requer que o instrumento de renovação de elites possibilite, dentre outras coisas, a punição de governantes que negligenciem o aumento dos preços. Para avaliar a pertinência deste argumento, emprega-se uma regressão logística binária sobre 134 países no ano de 2016. O critério para a seleção desses países é primariamente a disponibilidade simultânea de dados sobre taxa de inflação, regime político e independência do Banco Central⁶. Adicionalmente, Venezuela e Sudão do Sul foram excluídos por apresentarem casos extremos de inflação (274% e 480% respectivamente), o que enviesaria a estimação. Já o ano de 2016 foi escolhido pela ausência de um banco de dados mais recente para o indicador que mensura independência formal do Banco Central⁷.

Em função do modelo de regressão utilizado, adota-se uma variável dependente binária para o nível de preços (π) com base na média de inflação de todos os países da amostra. Casos com taxa de inflação igual ou acima da média (3,77%) assumem o valor 1 e regiões com uma taxa de inflação menor que a média são codificados como 0. A partir do modelo de regressão logística, é possível identificar como o regime político afeta as chances de um país ter uma taxa

⁶ Adicionalmente, Venezuela e Sudão do Sul estão de fora por apresentarem casos extremos de inflação que enviesariam a estimação (274% e 480% respectivamente).

⁷ A pesquisa foi desenvolvida, primariamente, entre o final de 2019 e o início de 2020.

de inflação acima da média. Finalmente, essa variável é construída a partir de dados de inflação de fim de período disponibilizados pelo Fundo Monetário Internacional.

O indicador utilizado para mensurar o regime político dos países foi o Polity2 (p), fornecido pelo banco de dados do *Polity IV Project*, iniciativa do *Center for Systematic Peace*. Esta medida é uma versão alternativa ao indicador convencional Polity. Assim, alguns casos excepcionais de regime político como intervenção externa, interregno ou transição são codificados fora da escala que varia de -10 (autoritarismo) a +10 (democracia). O Polity2 padroniza esses casos especiais, recodificando-os dentro desse intervalo.

Vale ressaltar que essa medida para a democracia não está livre de controvérsias, pois sua métrica dá maior ênfase de contestação do regime democrático, sendo menos preciso no parâmetro de participação. Kellstedt e Whitten (2018) argumentam que a medida é pouco sensível à expansão do sufrágio eleitoral e à aquisição de direitos políticos. O presente trabalho admite essa limitação, mas vale argumentar que ela não compromete o estudo.

Para medir se a durabilidade do regime, independente de sua natureza, influencia um país ter inflação alta, recorre-se ao indicador *durable* (d), também disponibilizado pelo *Polity IV Project*. Esse indicador mede o número de anos que um determinado país passou desde a última vez em que sofreu uma grande mudança e seu regime político. Tal mudança no regime é aqui entendida como a alteração de três pontos na escala de democracia.

Por último, tem-se a variável independência do Banco Central (φ). Essa mensura o quanto a instituição encontra-se formalmente insulada de pressões políticas numa escala de 0 (dependente) a 4 (independente) e foi fornecida pelo *Institutional Profile Database*⁸. Recorrendo ao achado de Anderson (2001), segundo o qual a independência do Banco Central reduz a inflação em países da OCDE, espera-se que a relação desempenhada por essa variável no modelo aqui estimado seja negativa. O mesmo se pensa da taxa de desemprego, dada a relação negativa prevista pela Curva de Phillips.

As variáveis encontram-se resumidas no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Variáveis selecionadas para o modelo

Notação	Variável	Tipo	Fonte
π	Inflação	Nominal	Fundo Monetário Internacional
p	Democracia	Ordinal	<i>Polity IV Project</i>
d	Estabilidade institucional	Discreta	<i>Polity IVProject</i>
φ	Independência do Banco Central	Ordinal	<i>Institutional Profile Database</i>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto às características dos dados, a Tabela 1 apresenta uma análise descritiva das variáveis utilizadas. Inicialmente, é importante destacar que o banco de dados cobre toda a escala de regime político, desde o ponto mais autoritário (-10) ao ponto mais democrático

⁸ O código do indicador é C402v.

(+10), possibilitando o contraste entre sistemas políticos muito distintos. Por outro lado, nos países autoritários, que apresentam valores negativos, predominam percentuais abaixo de 25%; isto é, sua representação na amostra é pequena em comparação às poliarquias. Apesar dessa sub-representação, os três quartis contemplam regimes em patamares muito diferenciados. Por fim, vale enfatizar que, em média, os países são democráticos a um patamar de 4,48 pontos do Polity2.

Quanto à durabilidade do regime, estão inclusos desde países que não tiveram tempo para amadurecer suas instituições políticas, até países que permaneceram 200 anos com o mesmo regime político. Em média, os países apresentam aproximadamente 32 anos de estabilidade em suas instituições políticas. Há também uma dispersão considerável, como demonstrado pelo desvio padrão de 34,68. Isto é, tipicamente, os países se desviam da média em 34,68 pontos para mais ou para menos.

Tanto bancos centrais dependentes quanto independentes estão contemplados no banco de dados. A média (2,8) e a mediana (3) do grau de independência são razoavelmente próximos, sugerindo não haver grandes discrepâncias na amostra. O grau de insulamento aparenta estar proporcionalmente distribuído conforme os valores expressos pelos quartis.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas

Estatísticas descritivas		p	d	φ
Número de observações		134	134	134
Média		4,48	32,22	2,8
Desvio padrão		6,02	34,68	1,21
Quartis	25%	-1	11	2
	50%	7	23,5	3
	75%	9	41	4
Valor mínimo		-10	0	0
Valor máximo		10	207	4

Fonte: Elaborada pelo autor.

3.2 Modelagem estatística

Para mensurar como os fatores referidos acima afetam a chance de um país ter uma taxa de inflação alta, estima-se um modelo de probabilidade. A partir de modelos desse gênero, pode-se calcular a probabilidade da expectativa de uma condição qualitativa ser satisfeita conforme os valores das variáveis explicativas empregadas. Tal lógica pode ser formalizada da seguinte maneira:

$$P = E(Y = 1|X_i) \quad (1)$$

Isto é, a probabilidade predita (P) equivale à expectativa condicional (E) da variável dependente Y ser igual a 1, levando-se em consideração as variáveis independentes (X_i). No

contexto deste artigo, a condição qualitativa é a taxa de inflação ser igual ou maior que a média ($\pi = 1$).

Essa característica é comum entre as várias formas de estimação de probabilidade existentes. Porém, mais especificamente, a abordagem utilizada no estudo foi o modelo de regressão logística binária, que, apesar de seguir essa formulação genérica, traz consigo outras duas características que a distinguem (embora não lhes sejam exclusivas). Primeiramente, a probabilidade estimada para a satisfação da condição $Y = 1$ permanece estritamente dentro da escala de 0 a 1, mesmo que as variáveis independentes tendam ao infinito (GUJARATI; PORTER, 2011). Em segundo lugar, a relação entre a variável resposta e as explicativas é mensurada a partir de uma função de distribuição acumulada: isto é, a expectativa da condição ser satisfeita é menos sensível aos efeitos das variáveis independentes (X_i) à medida que essa probabilidade se aproxima dos extremos 0 ou 1 (GUJARATI; PORTER, 2011).

O modelo que foi testado neste trabalho pode, então, ser visualizado como se segue:

$$P(\pi = 1|X_i) = \frac{e^{\alpha + \beta_1 p + \beta_2 d + \beta_3 \varphi + \epsilon}}{1 + e^{\alpha + \beta_1 p + \beta_2 d + \beta_3 \varphi + \epsilon}} \quad (2)$$

Sendo $X_i = p + d + \varphi$

Tal formalização permite destacar os dois pontos fundamentais salientados anteriormente. Primeiramente, a probabilidade de um país ter uma taxa de inflação acima da média ($\pi = 1$) não é diretamente calculada com base na constante (α), nos parâmetros das variáveis explicativas (β_i) e no termo de erro (ϵ). A inclusão do número de Euler (e) converte os parâmetros em logaritmo natural, sem a qual a estimação de um modelo puramente linear poderia gerar resultados incongruentes e questionáveis⁹. Além disso, o modelo possibilita calcular a probabilidade de o evento ocorrer em relação à probabilidade de ele não ocorrer $\frac{P}{(P-1)}$. Melhor dizendo, habilita mensurar a razão de chance, identificando-se como cada variável explanatória influencia negativa ou positivamente as chances de π ser igual a 1.

4 Resultados e análise

Feitas essas considerações, na Tabela 2, seguem-se os resultados da estimação da equação [2]. Para os fins deste artigo, os coeficientes estimados (ou seja, os β da equação [2]) não são aqui muito instrutivos, dado que não podem ser linearmente associados à probabilidade de inflação. Por sua vez, os valores na última coluna representam como o aumento de uma unidade, em sua respectiva variável, afeta as chances da taxa de aceleração de preços de um país estar acima da média da amostra¹⁰.

A começar pelo regime político, observa-se que o aumento de um ponto na escala de democracia Polity2 está associado à redução de 10,2% das chances do nível geral de preços ser alto. Sendo isso verdadeiro a 99% de nível de confiança, a hipótese de trabalho (H1) não

⁹ Por exemplo: a probabilidade de inflação estimada para um país poderia ultrapassar o intervalo de 0% a 100%, o que não faz sentido.

¹⁰ Para se chegar a essa cifra manualmente, calcula-se $100(e^x - 1)$. Em que e representa o número de Euler ($\cong 2,718281828459045235360287$) e x representa o valor do coeficiente.

é rejeitada, dado que, em média, nações mais democráticas têm maior chance de apresentar baixa taxa de inflação. Regimes democráticos são aqui caracterizados pela renovação cíclica de elites mediante sufrágio popular e pela existência de contestação pública. Partindo, então, do pressuposto de que a taxa de inflação é um tema sensível à população, em função da perda de poder de barganha, regimes democráticos lhe auferem um instrumento de punição aos partidos políticos que negligenciem o nível de preços. Ao lado de outros temas sensíveis, essa pauta também pode tornar-se rotineira no debate público e encaixar-se no rol de expectativas do cidadão a respeito do que seria um governo desejável, o que pode exercer pressão sobre os representantes políticos que temem não ser reeleitos.

Um ponto de potencial discordância, por outro lado, seria que o instrumento eleitoral não garante necessariamente vínculos de responsividade. Ou seja, desde a formação das preferências dos indivíduos até a formulação efetiva de políticas públicas, diversas circunstâncias se impõem, favorecendo ou desfavorecendo que a plataforma política eleita se concretize plenamente (POWELL, 2004). É razoável supor que essa seja uma realidade frequente em muitas situações, mas sua incidência tampouco invalida os achados nesse estudo. Com reforço dos resultados empíricos, acredita-se que o fator democrático, por si só, gera canais de pressão relevantes que, em média, induzem estruturalmente à atenuação da aceleração de preços, a despeito das situações mencionadas há pouco. Assim, a equação estimada revela aspectos dos sistemas sociais analisados, mas é incapaz de modelar o comportamento micropolítico dos cidadãos, ficando esse esforço a cargo de pesquisas a nível individual.

Também se pode destacar que a durabilidade do regime também produza um efeito estatisticamente diferente de zero a um nível alto de confiança. A cada ano adicional em que um país mantém seu regime político sem grandes mudanças, sua chance de ter uma taxa de inflação alta se reduz em 4,68%. Esse resultado era esperado partindo do pressuposto de que a estabilidade político-institucional cria um ambiente de maior previsibilidade no qual os indivíduos podem ancorar melhor suas expectativas. Esse componente expectacional favorável é importante na medida em que os indivíduos buscam se defender, de maneira menos agressiva, das incertezas políticas e econômicas através do aumento dos preços de bens e serviços.

O nível de independência do Banco Central, por sua vez, não aparenta ter relação alguma com a taxa de inflação, dado que seu coeficiente não foi estatisticamente diferente de zero. Anteriormente, a introdução desse fator como variável de controle foi justificada pelo papel que os bancos centrais independentes desempenham na condução técnica de uma política de estabilização de preços. Sem essa variável, poderia haver um viés na mensuração do coeficiente de Polity2. No entanto a relação entre tais burocracias e o nível de preços não é verificada. Há, portanto, que se considerar que a independência possa ser condição necessária, mas não suficiente. De todo modo, o estudo não encontra evidência para o argumento de Anderson (2001) segundo o qual a independência dos bancos centrais também produziria um efeito expectacional favorável, sendo que os atores econômicos poderiam melhor apoiar suas expectativas sabendo que as autoridades monetárias possuem rotinas previsíveis e livres de choques políticos.

Quanto ao ajuste do modelo, vale destacar os resultados do teste Hosmer-Lemeshow. Esse teste é indicado para verificar se há uma correspondência entre as probabilidades preditas

e os valores reais do banco de dados. Aqui, a hipótese nula de que essa correspondência existe não foi rejeitada, tal como seu p-valor revela, sugerindo um ajuste minimamente razoável do modelo. Também não se encontraram indícios de multicolinearidade: as variáveis independentes não apresentam forte correlação entre si.

Tabela 2 – Resultados da estimação da equação [2]

Variáveis	Observações	Coefficientes	Razão de chance
p	134	-0,108 *** (0,040)	-10,2% *** (0,036)
d	134	-0,048 *** (0,013)	-4,68% *** (0,013)
φ	134	-0,047 (0,196)	-4,62% (0,187)
Constante (β_0)	—	0,166 * (0,933)	18% * (1,366)
Teste Hosmer-Lemeshow	Qui-quadrado 1,86	Graus de liberdade 8	P-valor 0,985

Fonte: Elaborada pelo autor.

Nota: * p - valor < 0,1; ** p - valor < 0,05; *** p - valor < 0,01

Os valores em parênteses representam os erros-padrões robustos de cada parâmetro.

Antecipando algumas possíveis objeções aos casos contemplados no banco de dados, alguns testes adicionais foram conduzidos para conferir robustez ao modelo. Pode-se objetar, por exemplo, contra a inclusão de países como Líbia, visto que apresentam o valor 0 na variável Polity2, isto é, por representarem uma condição de interregno ou intervenção externa. Além disso, identificou-se no banco de dados que a taxa de inflação da Eritreia foi de -22% para o ano de 2016, um valor curioso para o país. Em se tratando possivelmente de um dado oficial coletado pelo Fundo Monetário Internacional, essa taxa pode estar suscetível a erros de mensuração pelas instituições do país de origem. Apesar disso, as estimações apresentadas acima mostraram-se robustas à exclusão desses três países em termos de significância, de magnitude e do sinal dos efeitos mensurados¹¹.

5 Considerações finais

O presente artigo busca lançar luz sobre os vínculos entre regime democrático e taxa de inflação a partir de uma abordagem quantitativa. Mediante a construção de um modelo de regressão logística, é testada a hipótese (H_1) de que instituições democráticas reduzem as chances de inflação alta. A análise dos resultados conclui que democracias não só estão associadas a uma aceleração mais baixa dos preços, mas também que a estabilidade das instituições políticas (a despeito da natureza do regime) também produz o mesmo efeito, ainda que em menor proporção.

¹¹Esses resultados podem ser solicitados diretamente ao autor.

Não obstante, observa-se que a independência do banco central, por si mesma, não contribui para se atingirem níveis de preços mais moderados.

Tendo em vista essas estimativas, é importante considerar suas aplicações políticas. Se instituições democráticas, por um lado, contribuem para a estabilização dos preços, também é verdade que descontinuidades muito bruscas no regime político ocasionam o efeito contrário. Conforme sugerem os resultados da pesquisa, à medida que um sistema político persiste no tempo, a incidência de inflação alta tende a ser menor.

Uma primeira interpretação afirmaria que reformas democratizantes devam ser aplicadas de maneira incremental. Segundo essa suposição, rupturas menos agressivas seriam produzidas à estabilidade institucional e permitiriam que a população se acostumasse com as novas regras do jogo. Contudo processos de reforma política raramente são simples a ponto de serem conduzidos tão cirurgicamente, especialmente se as mudanças forem urgentes, como a passagem de um regime muito repressivo para um sistema mais transparente e aberto. De fato, o modelo sugere um *trade-off* entre mudança e estabilidade para a estabilidade de preços, mas o contexto político é de primeira importância para se pensar reformas. Não obstante, uma vez que uma democracia haja se consolidado, preservar sua estabilidade torna-se importante a longo prazo.

Se democracias induzem uma menor taxa de inflação, isso pode ser atribuído à capacidade dos cidadãos de punir representantes que descuidem do nível de preços. Assim como Fenira (2014), este trabalho não sustenta o argumento de que o eleitor mediano tende a optar pela provisão de bens e serviços públicos que sobrecarreguem o orçamento do Estado, aumentando a taxa de inflação. Primeiramente, o aumento dessa provisão não seria inflacionário em qualquer circunstância. Em segundo lugar, mesmo que isso fosse verdadeiro em algum momento, os eleitores teriam futuramente a oportunidade de favorecer uma agenda de estabilização de preços, caso avaliassem que a taxa de inflação houvesse atingido um patamar proibitivo. Um terceiro ponto é que, em termos prospectivos, também se pode conjecturar que representantes sintam-se pressionados, por diversos setores, a evitar a deterioração do poder de compra. A transparência, o debate público e mesmo setores influentes podem contribuir para tornar o partido incumbente ciente de que o aumento generalizado é prejudicial à sua recandidatura.

Finalmente, é admissível que, em regimes autoritários, também haja alguma preocupação com a estabilidade dos preços. Mas o argumento central deste trabalho é de que, em média, os mecanismos democráticos proporcionam maiores estímulos para essas condições favoráveis. Inversamente, espera-se que, em regimes autoritários, não haja uma estrutura *a priori* que torne os governantes consideravelmente mais sensíveis a demandas populares, possibilitando maior incidência de comportamentos predatórios e desequilíbrios de preços.

Referências

ACEMOGLU, Daron *et al.* Democracy does cause growth. *NBER Working Paper*, n. 20004. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research, Mar. 2014. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w20004/w20004.pdf. Acesso em: 27 out. 2020.

ANDERSON, Liam. The implications of institutional design for macroeconomic performance: reassessing the claims of consensus democracy. *Comparative political studies*, v. 34, n. 4, p. 429-452, 2001.

CANES-WRONE, Brandice; PARK, Jee-Kwang. Electoral business cycles in OECD countries. *American Political Science Review*, v. 106, n. 1, p. 103-122, 2012.

DAHL, Robert. *La poliarquía: participación y oposición*. Madri: Tecnos, 2002.

DIERMEIER, Daniel; KREBIEHL, Keith. Institutionalism as methodology. *Journal of Theoretical Politics*, London, v. 15, n. 2, p. 123-144, 2001.

DOS SANTOS, Wanderley Guilherme. *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017.

DOVI, Suzanne. Political representation. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Stanford, ago. 2018. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/political-representation/>. Acesso em: 13 jan. 2020.

FENIRA, Mohamed. Democracy: a determinant factor in reducing inflation. *International Journal of Economics and Financial Issues*, v. 4, n. 2, p. 363-375, 2014.

FITTIPALDI, Italo *et al.* Crescimento econômico, democracia e instituições: quais as evidências dessas relações causais na América Latina? *Revista de Sociologia & Política*, v. 25, n. 62, p. 115-129, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v25n62/0104-4478-rsocp-25-62-0115.pdf>. Acesso em: 27 out. 2020.

GUJARATI, Damodar; PORTER, Dawn. *Econometria básica*. 5. ed. Porto Alegre: AMGH Editora Ltda., 2011.

GURR, Ted; JAGGERS, Keith; MARSHALL, Monty. *Polity IV Project: Dataset Users' Manual*, 2017. Disponível em: <http://www.systemicpeace.org/inscr/p4manualv2017.pdf>. Acesso em: 27 out. 2020.

KELLSTEDT, Paul; WHITTEN, Guy. *The fundamentals of political science research*. 3. ed. New York: Cambridge University Press, 2018.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 23-46, 2013.

MENEZES, Rafael; SAIANI, Carlos; ZOGHBI, Ana. Demanda mediana por serviços públicos e desempenho eleitoral: evidências do modelo do eleitor mediano para os municípios brasileiros. *Estudos Econômicos*, v. 41, n. 1, p. 25-57, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ee/v41n1/02.pdf>. Acesso em: 27 out. 2020.

Conexão Política, Teresina v. 9, n. 2, 11 – 27, jul./dez. 2020

NORTH, Douglas. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLSON, Mancur. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

POWELL, Bingham. The chain of responsiveness. *Journal of Democracy*, v. 15, n. 4, p. 91-105, 2004.

RESENDE, André. *Juros, moeda e ortodoxia: teorias monetárias e controvérsias políticas*. São Paulo: Portfolio Penguin, 2017.

RIBEIRO, Andrea. Práticas de política econômica: um teste das atas do Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil (2003-2014). *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782017000400099. Acesso em: 27 out. 2020.

RODRICK, Dani; WACZIARG, Romain. Do democratic transitions produce bad economic outcomes? *American Economic Review*, v. 95, n. 2, p. 50-55, 2005.

SAKURAI, Sergio. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel. *Revista Estudos Econômicos*, v. 39, n. 1, p. 39-58, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612009000100002. Acesso em: 27 out. 2020.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e democracia*. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

KAR, Sabyasachi *et al.* Democracy versus dictatorship? The political determinants of growth episodes. *Faculty Research Working Paper Series*, n. 9, 2017.

SHEPSLE, Keneth. Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, Montevideu, v. 16, n. 1, p. 15-34, 2007. Disponível em: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2007000100003&script=sci_abstract. Acesso em: 27 out. 2020.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Eleições e representação. *Lua Nova*, n. 67, p. 105-138, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452006000200005&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 27 out. 2020.

NEVES, Silvério das; VICECONTI, Paulo. *Introdução à Economia*. 4. ed. São Paulo: Frase Editora, 2000.

SERIA O APRIMORAMENTO GENÉTICO HUMANO UM RISCO À DEMOCRACIA? REFLEXÕES SOBRE O BIOCONSERVADORISMO DE MICHAEL SANDEL

WOULD THE HUMAN GENETIC ENHANCEMENT BE A RISK TO DEMOCRACY? REFLECTIONS ABOUT MICHAEL SANDEL'S BIOCONSERVATISM

Adan John Gomes da Silva*

Resumo: Em seu livro *Contra a perfeição*, o professor e filósofo estadunidense Michael Sandel se opõe ao que ele acredita ser uma prática cada vez mais próxima da realidade: o aprimoramento biomédico. Quando contextualizamos sua crítica a esse tipo de prática dentro de sua filosofia política, somos levados a acreditar que, para esse autor, o maior risco oferecido por esse tipo de tecnologia é sua capacidade de corroer as bases de uma democracia forte e saudável. Nesse texto, analisaremos os passos que Sandel dá em direção a essa conclusão, de forma a avaliar até que ponto sua recusa dos aprimoramentos genéticos encontra respaldo em suas ideias políticas.

Palavras-chave: Democracia. Meritocracia. Engenharia genética. Aprimoramento.

Abstract: In his book *Against perfection*, the American teacher and philosopher Michael Sandel opposes what he believes to be a practice increasingly closer to reality: biomedical enhancement. When we contextualize his criticism of this practice type within his political philosophy, we are led to believe that, for this author, the greatest risk offered by this technology type is its ability to erode the foundations of a strong and healthy democracy. In this text, we will analyze the steps that Sandel takes toward this conclusion, in order to evaluate to which extent his refusal of genetic improvements is supported by his political ideas.

Keywords: Democracy. Meritocracy. Genetic Engineering. Enhancement.

* Graduado em filosofia pela UERN, mestre em filosofia pela UFRN, onde desenvolvi pesquisa sobre a filosofia da ciência de Thomas Kuhn. Atualmente é doutorando em filosofia pela UFRN, onde estudo os debates éticos envolvendo a possibilidade de aprimoramento genético humano. Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), campus Apodi. E-mail: adan.john@ifrn.edu.br

1 Introdução

Neste começo de século, estamos testemunhando um avanço sem precedentes na engenharia genética. Ferramentas cada vez mais precisas e baratas de manipulação de nosso código genético prometem curas para males que até então estavam fora do alcance da medicina sequer tratar¹. Contudo o grande impacto que esse tipo de tecnologia terá sobre nossas vidas vai além das novas possibilidades curativas da medicina emergente, pois os mesmos métodos capazes de curar doenças de caráter genético também poderão intervir em organismos perfeitamente saudáveis no intuito de aprimorá-los.

Com efeito, o uso de técnicas de cura para efeitos de aprimoramento sempre foi uma prática corrente na medicina. Para citar apenas um exemplo, remédios produzidos para tratar TDA (Transtorno de Déficit de Atenção) não raro são adotados por pessoas sem esse problema que querem melhorar sua capacidade de concentração. De forma análoga, a revolução genética oferece não apenas a esperança de cura, mas também uma oportunidade para que aqueles dispostos a pagar tenham acesso a meios de aprimorar a força física, traços cognitivos e até mesmo o humor de seus futuros filhos.

O vislumbre desse tipo de possibilidade deu origem, ainda no final do século passado, a todo um movimento que partiu em defesa da permissibilidade moral das práticas de aprimoramento genético. Recorrendo a diversas razões, esse movimento defende que faz parte do direito dos pais recorrer a técnicas de aprimoramento genético para garantir a seus filhos as qualidades genéticas que desejarem, desde que, com isso, não os prejudiquem ou deliberadamente limitem suas opções de planos de vida (AGAR, 1998).

Enquanto boa parte dos opositores do aprimoramento genético — a quem se convencionou chamar de *bioconservadores* — recorre a argumentos relativos aos danos que esse tipo de prática pode oferecer à autonomia das crianças aprimoradas (HABERMAS, 2004) ou à justa distribuição dos benefícios dessa tecnologia entre os membros da sociedade, Michael Sandel destaca-se por construir um argumento que minimiza ou mesmo descarta algumas dessas críticas em favor de uma de caráter mais fundamental². Conforme ele defende em seu livro *Contra a perfeição* (2013), o grande mal dos aprimoramentos estaria nos efeitos indesejáveis que eles teriam sobre virtudes altamente valorizadas em sociedade.

Para o filósofo estadunidense, o aprimoramento é essencialmente uma busca por domínio e maestria, ou seja, uma tentativa de controlar o que antes estava sujeito à loteria genética. Assim é que, por conta do que chama de “aspiração prometeica” dos aprimoramentos, Sandel (2013, p. 40) acredita que eles ameaçam destruir “a valorização do caráter de dádiva que existe nas potências e conquistas humanas”, isto é, a admiração e a gratidão que sentimos ao sermos agraciados com talentos naturais que não resultam de nossa ação deliberada, e que estão presentes

¹ O exemplo mais recente desse tipo de tecnologia é o desenvolvimento do método de edição genética CRISPR/CAS9, que em 2020 rendeu um prêmio Nobel de Química para suas desenvolvedoras, a francesa Emmanuelle Charpentier e a norte-americana Jennifer A. Doudna.

² No que diz respeito à queixa de que os aprimoramentos comprometeriam a autonomia das crianças aprimoradas, esse autor lembra que “as crianças projetadas não são menos autônomas no que diz respeito a sua carga genética do que as crianças nascidas do modo natural. Não é como se, na ausência da manipulação eugênica, pudéssemos escolher nossa herança genética (SANDEL, 2013, p. 92).

principalmente em nossa admiração pelo esporte e na relação entre pais e filhos³. Daí esse autor concluir que esse “triunfo unilateral da intenção deliberada sobre o dado inato, do domínio sobre a reverência, do moldar sobre o contemplar” ameaça, sobretudo “três características cruciais de nossa configuração moral: a humildade, a responsabilidade e a solidariedade” (SANDEL, 2013, p. 97-98).

Esse é o coração do argumento de Sandel e é responsável por trazer suas considerações políticas para o campo da bioética. É a partir dele que deduziremos que sua aversão à prática do aprimoramento está intrinsecamente ligada a sua preocupação com os alicerces da democracia. Para mostrar como isso se dá, é preciso responder a duas questões: 1) por que razão, na opinião desse autor, esses valores são tão importantes, a ponto de fazerem frente aos aparentes benefícios prometidos pelos aprimoramentos genéticos?⁴; e 2) como o aprimoramento é capaz de comprometer esses valores? A resposta a essas duas perguntas, embora apontadas já no *Contra a perfeição*, só encontram seu desenvolvimento completo ao mergulharmos na filosofia política e moral que o autor explicita em outros trabalhos, como veremos a seguir.

2 O que há de especial na humildade e solidariedade

A respeito da primeira questão, devemos começar lembrando que a filosofia política de Sandel (2005, p. 21) pode ser caracterizada como uma rejeição do que ele chama de “liberalismo deontológico”, uma doutrina que, podendo ser rastreada até Kant, defende que “[...] sendo a sociedade composta por uma pluralidade de pessoas, cada uma com os seus objetivos, interesses e concepções do bem, estará mais bem organizada quando for governada segundo princípios que, em *si mesmos*, não pressupõem uma qualquer concepção do bem”.

Assim, tal doutrina assume como compromisso nuclear tanto a ideia de que o que é justo é diferente e independente do que é bom, quanto de que, numa sociedade, a promoção da justiça tem prioridade sobre a promoção do bom. A doutrina do primado da justiça, como Sandel por vezes a chama, “[a]firma que a justiça é um valor primário na medida em que suas exigências têm maior peso do que outros interesses morais e políticos. Independentemente da urgência de que estes últimos possam se revestir”, daí a justiça ser “a mais alta de todas as virtudes sociais, que tem que ser assegurada antes de as outras poderem apresentar suas reivindicações”, de forma que “nem sequer o bem-estar geral se poderia sobrepor a eles” (SANDEL, 2005, p. 22).

Basilar ao liberalismo deontológico e sua caracterização da justiça como valor anterior ao bem, é tanto a ideia de que aquele é independente deste quanto de que o sujeito é caracterizado,

³ Segundo Sandel (2013, p. 41-42), o que mais admiramos nos esportes não é tanto a dedicação dos atletas, mas a exibição dos talentos naturais pelos quais eles não são responsáveis, daí ele afirmar que “o verdadeiro problema dos atletas geneticamente modificados é que eles corrompem a competição esportiva enquanto atividade humana que honra o cultivo e a exibição de talentos naturais”. Ao lado disso, afirma também que o aprimoramento conduzido pelos pais “é censurável porque expressa e estabelece certa atitude diante do mundo — uma atitude de dominação, que não valoriza o caráter de dádiva das potências e conquistas humanas e desconsidera aquela parcela da liberdade que consiste em uma persistente negociação com aquilo que nos é dado” (SANDEL, 2013, p. 93).

⁴ Estamos aqui partindo da premissa de Sandel de que os problemas envolvendo os impactos dessa tecnologia sobre a autonomia e a desigualdade, entre outras questões de cunho mais prático, seriam contornáveis e por si só também não justificariam sua rejeição.

sobretudo, por sua capacidade de escolher. Se este é o caso, continua Sandel, “o liberalismo deontológico pressupõe que somos capazes de — ou, melhor, temos que — nos perspectivar como independentes” (SANDEL, 2005, p. 32). Nesse sentido, o sujeito é caracterizado antes pela sua capacidade de escolher do que pelas escolhas que faz.

A noção de que a justiça deve manter-se neutra em relação às concepções da vida boa reflete um conceito das pessoas como seres dotados de livre escolha e sem amarras morais preexistentes. Essas ideias, tomadas em conjunto, caracterizam o pensamento político liberal moderno. (SANDEL, 2011, p. 270).

As expressões máximas dessa doutrina estariam inscritas na noção de vontade autônoma de Kant e de “decisão hipotética sob um véu de ignorância” de Rawls, ambas concordando que

é justamente porque somos seres livres e independentes que precisamos de uma estrutura de direitos que seja neutra quanto às finalidades, que se recuse a tomar partido em controvérsias morais e religiosas, que deixe os cidadãos livres para escolher os próprios valores” (SANDEL, 2011, p. 268).

E é a partir desses dois compromissos — a independência da justiça em relação ao bom e a natureza do sujeito — que brotam as críticas de Sandel contra essa doutrina. No que diz respeito à primeira crítica, chamada por ele de “objecção sociológica”, Sandel afirma que tal imagem do sujeito é falha, visto que este não pode ser separado de sua comunidade, família e nação. Assim, “[a] comunidade não é mero atributo, mas constituinte do ser”. Com efeito, uma das marcas da filosofia política de Sandel é o destaque que ele dá para a importância dos vínculos afetivos de seus cidadãos, vínculos que não apenas caracterizam o sujeito — e sem os quais ele seria totalmente destituído de “caráter e profundidade moral” —, como também, por meio dele, elevam-se a uma categoria relevante no julgamento político⁵.

Ao lado da objeção sociológica, o filósofo estadunidense também critica o pressuposto de que a ideia de justiça pode ser desvinculada da ideia de bom, pressuposto contra o qual ele afirma que reflexões sobre aquela são sempre alicerçadas numa dada visão de bom. Se este é o caso — e ele afirma que é — “[d]iscussões sobre justiça são, portanto, inevitavelmente, discussões sobre a vida boa” (SANDEL, 2011, p. 267).

Ao se colocar de tal forma oposto ao liberalismo deontológico — isto é, ao rejeitar o primado da justiça em favor da dependência e subordinação dessa ao conceito de bom —, Sandel (2011, p. 267) acaba se filiando aos ideais aristotélicos, segundo os quais “o objetivo da política não é apenas facilitar o intercâmbio econômico e cuidar da defesa comum; a política também deve cultivar o bom caráter e formar bons cidadãos” e que “é preciso que determinemos

⁵ Argumenta-se que o liberalismo está errado na medida em que a neutralidade não é possível, dado que, por mais que nos esforcemos, jamais seremos capazes de escapar por inteiro aos efeitos de nossas condicionantes [...] A apreçoada independência do sujeito deontológico é uma ilusão liberal. Não entende a natureza fundamentalmente “social” do homem, nem o facto de sermos seres condicionados “do princípio até o fim”. Não há ponto de isenção, nenhum sujeito transcendental capaz de se erguer fora da sociedade ou fora da experiência (SANDEL, 2005, p. 33).

primeiramente a natureza do modo de vida mais desejável. Enquanto isso não for esclarecido, a natureza da Constituição ideal também permanecerá obscura”⁶.

Como consequência dessa filiação, o autor de *Contra a perfeição* defende a ideia de que o papel do Estado, para além de garantir certos direitos, deve ser o de promover o *bem comum*, a fim de que os cidadãos possam “viver uma vida digna e próspera”. E, embora definir o bem comum não seja algo que possa ser feito de maneira definitiva e sem controvérsia, Sandel (2020, p. 296) acredita que isso envolve “deliberar com nossos companheiros cidadãos” e “raciocinar juntos sobre os propósitos dignos de nossa comunidade política”, o que exige, portanto, “local e ocasião para deliberação pública” e, sobretudo, um *sentimento de pertencimento*. Para Sandel (2020, p. 311-312),

[...] não é possível deliberarmos sobre propósitos e fins comuns sem um senso de pertencimento, sem nos enxergarmos como membros de uma comunidade à qual devemos gratidão. Apenas enquanto dependemos dos outros e reconhecemos nossa dependência teremos motivos para reconhecer a contribuição do outro ao nosso bem-estar coletivo. Isso exige senso de comunidade suficientemente robusto para possibilitar que cidadãos digam, e acreditem, que “estamos todos juntos nisso” — não como um ritual mágico em momentos de crise, mas como descrição plausível de nossa vida diária.

A menção a esse sentimento de pertencimento como condição para a deliberação sobre o bem comum é de importância fundamental, isso porque podemos facilmente relacioná-lo com o senso de solidariedade que os cidadãos podem demonstrar entre si. Apenas pessoas que se sentem parte de uma mesma comunidade são capazes de demonstrar solidariedade uns pelos outros. Quando perdem essa capacidade, isso é um sinal de que não se sentem mais parte da mesma comunidade⁷. Segue-se que qualquer coisa que ameace enfraquecer esse tipo de sentimento cívico vira alvo de ataques por parte do autor estadunidense.

Com efeito, essa preocupação é uma das constantes de seu pensamento e talvez sua principal dissidência em relação ao liberalismo, já que para ele os frutos que esse tipo de política dá sempre apontam na direção de um afastamento entre as pessoas. Tomemos por exemplo a crítica que ele faz ao comercialismo desinibido que ocupa esferas cada vez mais amplas da vida em comunidade e que, quando somado ao abismo crescente entre pobres e ricos, fomenta o mesmo tipo de prejuízo ao sentimento de pertencimento e conseqüentemente à deliberação sobre o bem comum. Sobre isso, Michael Sandel (2005, p. 57) comenta que “[...] quando o crescente abismo entre ricos e pobres leva os primeiros a deixar as escolas, parques e transportes públicos

⁶ Sandel (2011, p. 296) reconhece que, ao adotar a concepção de justiça de Aristóteles, sacrifica-se a liberdade em nome de certas concepções de boa vida, o que, para Kant, Rawls e todo o discurso liberal deve parecer assustador. Contudo, continua ele, a alternativa liberal, ao pleitear uma neutralidade incondicional frente a controvérsias morais e religiosas — como a pesquisa com células e o casamento homossexual (SANDEL, 2011, p. 312-321) — nasce já fadada ao fracasso, já que seria impossível resolvê-las sem tomar partido por algum valor.

⁷ Essa relação foi primeiramente apontada por Ahola-Launonen (2012, p. 35), segundo quem “perder o sentido de pertencimento está relacionado a perder o senso de solidariedade. Solidariedade é uma virtude cívica, a qual é necessária para a deliberação virtuosa sobre o bem comum, e essa deliberação é necessária para a realização do bem comum em si. Assim, a solidariedade é um elemento intrínseco ao bem comum”.

por espaços privilegiados, a virtude cívica se torna mais difícil de sustentar, e o bem comum some de vista”⁸. Em outra ocasião, ele refere-se ao mesmo fenômeno ao afirmar que

Quanto maior o número de coisas que o dinheiro compra, menor o número de oportunidades para que pessoas de diferentes estratos sociais se encontrem. [...] Algo semelhante vem acontecendo na sociedade como um todo. Numa época de crescente desigualdade, a marquetização de tudo significa que as pessoas abastadas e as de poucos recursos levam vidas cada vez mais separadas. [...] Não é bom para a democracia e nem sequer é uma maneira satisfatória de levar a vida. [...] O importante é que pessoas de contextos e posições sociais diferentes encontrem-se e convivam na vida cotidiana, pois é assim que aprendemos a negociar e respeitar as diferenças ao cuidar do bem comum (SANDEL, 2018, p. 202).

É por conta dessa fundamentação liberal e de seus efeitos nocivos ao bem comum que Sandel critica os rumos que a política estadunidense tomou a partir dos governos marcadamente liberais de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, em especial o papel de destaque que eles deram à meritocracia como resposta à desigualdade. Segundo ele, ao enaltecerem a ideia de que todos têm a chance de ascender valendo-se de seu esforço e talento, esses governantes deram início a um discurso que implicitamente justifica e legitima a persistente desigualdade social. E isso porque o ideal meritocrático, ao colocar demasiada ênfase na responsabilidade pessoal sobre nossas conquistas, traria embutido em si a ideia de que “talvez o rico seja rico porque merece, e os pobres mereçam ser pobres”, o que acabou gerando arrogância entre aqueles e ressentimento entre estes (2020)⁹.

Vem daí o aspecto mais corrosivo da meritocracia. Levados a pensar que cada pessoa é responsável pelo seu próprio destino, os ricos tomam sua posição como algo merecido e não conseguem se ver na posição dos pobres, de se imaginar “calçando o sapato de outra pessoa”, e por isso tornando-se menos propensos a demonstrar solidariedade. Crentes de que ocupam as posições que ocupam graças apenas a seu próprio esforço, os mais abastados deixam de ter empatia pela classe mais baixa, seja por acreditarem que são merecedores dessa posição, seja por acreditarem que eles próprios não as ocupariam. Daí Sandel (2020, p. 23) acreditar que “quanto mais pensarmos em nós como pessoas que vencem pelo próprio esforço e são autossuficientes, mais difícil será aprender a ter gratidão e humildade. E sem esses sentimentos é difícil se importar com o bem comum”¹⁰.

⁸ Na visão de Sandel (2011, p. 328), “[o] esvaziamento do domínio público dificulta o cultivo do hábito da solidariedade e do senso de comunidade dos quais depende a cidadania democrática”.

⁹ Daí Sandel acreditar que o ideal meritocrático foi um dos pivôs dos protestos populistas que culminaram com a eleição de Donald Trump em 2016. Ao invés de desempenhar um papel inspirador, o discurso meritocrático acabou por adquirir um efeito inverso; o de insultar as classes mais populares, que acabaram vendo em Trump uma válvula de escape para sua frustração. O apoio a Trump haveria se dado, portanto, como uma forma de canalizar o ressentimento daqueles que, tendo ouvido essa retórica por anos, sentiam-se responsabilizados pela sua própria condição. Para eles, a retórica do crescimento era mais insultante do que inspiradora, pois havia nela o julgamento implícito sobre sua própria condição.

¹⁰ Sandel não está sozinho ao defender isso. Essa mesma ideia é amplamente exemplificada por Robert H. Frank (2016), que argumenta persuasivamente a favor da conexão entre a consciência do papel da sorte em nossas vidas e carreiras e o sentimento de humildade e empatia que isso desperta em seus beneficiários. Para esse autor, assim como para Sandel, “pessoas alheias as suas próprias vantagens geralmente são igualmente alheias

Isso explica porque o autor está muito mais preocupado com o próprio ideal meritocrático do que com questões de justiça relacionadas a ele, e para a qual a solução seria simplesmente ampliar a igualdade de oportunidades. Tendo tudo isso em vista, não é surpresa que Sandel se oponha tão fervorosamente à meritocracia, visto que ela é um elemento altamente nocivo à solidariedade, à humildade e, portanto, à busca pelo bem comum. O que veremos a seguir é como essa aversão à meritocracia acaba fundamentando a condenação que o autor lança sobre os aprimoramentos.

3 Como o aprimoramento ameaça a humildade e a solidariedade

Vimos anteriormente que, para Sandel, a maior ameaça do aprimoramento é a que ele impõe aos sentimentos de solidariedade e humildade. Se esse é o caso, fica fácil entender porque ele se opõe a essa prática, visto o papel de destaque que essas virtudes desempenham no sentimento de pertencimento, crucial à deliberação acerca do bem comum. A questão que se segue é entender como esse autor relaciona a prática do aprimoramento à perda dessas virtudes.

A primeira hipótese que nos vêm à mente remete ao problema da desigualdade de acesso a essas tecnologias. Filhos de casais com mais recursos naturalmente ocupariam uma parcela significativa do número total de crianças geneticamente aprimoradas, em oposição aos filhos de casais das classes sociais menos favorecidas. Assim, supondo que, com mais dons genéticos, filhos de famílias ricas teriam vantagem na disputa pelas melhores vagas de educação e emprego disponíveis e que, graças a isso, teriam condições de promover aprimoramentos adicionais a seus próprios filhos — além dos que eles já herdariam naturalmente —, teríamos um efeito cumulativo que findaria com os ricos tornando-se cada vez mais ricos e os pobres condenados à estagnação social.

Mas o filósofo bioconservador rejeita essa alternativa em favor de uma mais fundamental¹¹. O problema, segundo ele, não diz respeito exatamente às consequências de uma possível distribuição desigual de talentos, mas ao fato de esses talentos não serem mais obra do acaso. Embora uma criança possa ter superinteligência e outra não, não seria esse o contraste principal entre elas. A principal diferença seria que elas não mais compartilhariam o fato de deverem seus talentos ao acaso¹². É esse raciocínio que faz com que os aprimoramentos se tornem um perigoso reforço ao ideal meritocrático.

Para entendermos isso, devemos ter em mente que Sandel (2020), assim como Rawls, dá bastante peso ao fato de que nenhuma meritocracia pode ser completa quando levamos em consideração o caráter aleatório de nossos talentos e do valor que a sociedade dá a eles. Ter

as desvantagens das outras pessoas” (p. xiv), da mesma forma que aquelas que reconhecem a contribuição da sorte para seu sucesso “estão muito mais propensas a apoiar os investimentos públicos que criaram e mantiveram o ambiente que fez seu próprio sucesso possível” (p. xvi).

¹¹Com efeito, Sandel (2013, p. 28) comenta que “a questão fundamental não é como assegurar o acesso igualitário ao melhoramento, e sim se devemos aspirar a ele”. Mais adiante, ele diz ainda que “se o que nos incomoda fosse apenas a injustiça de acrescentar a baixa estatura ao rol de problemas dos pobres, poderíamos remediar o problema oferecendo terapias de aprimoramento subsidiadas pelo governo” (SANDEL, 2013, p. 30).

¹²“Se a engenharia genética nos permitisse sobrepujar os resultados da loteria genética e substituir o acaso pela escolha, o caráter de dádiva das potências e das conquistas humanas desapareceria — e com ele, talvez, nossa capacidade de nos ver como pessoas que compartilham um destino comum” (SANDEL, 2013,* p. 102).

nascido com uma facilidade para o cálculo numa sociedade que dá grande prestígio ao trabalho dos engenheiros, por exemplo, não é algo do qual alguém possa se achar responsável. Nesse sentido, não existe mais mérito em ser dotado de certos talentos do que existe em ter nascido numa família abastada, de forma que “os talentos naturais (e a admiração que eles inspiram) constroem a fé meritocrática; lançam dúvidas sobre a convicção de que as recompensas e os elogios fluem unicamente do esforço” (SANDEL, 2013, p. 41-42)¹³.

Daí o grande risco representado pelo aprimoramento. Se este nos permite manipular até mesmo os nossos talentos, fazendo-os coincidir com o que é valorizado em determinada sociedade, a ideia de autossuficiência volta à tona. Com isso, veríamos nossa humildade diminuída, já que deixaríamos de apreciar os traços que consideramos positivos como dons e passaríamos a vê-los como fruto de nossa vontade (SANDEL, 2013, p. 98). Perderíamos a virtude da *abertura ao inesperado*, típica daqueles que não podem controlar tudo ao seu redor e aprendem a agradecer quando são agraciados com boa saúde ou talento¹⁴. Ao lado disso, passaríamos a ver até mesmo nossos talentos como algo sob nosso controle e pelo qual seríamos responsáveis e, por isso, não apenas merecedores dos benefícios que eles trariam, mas também indiferentes aos infortúnios daqueles que, por sua própria responsabilidade, não possuísem nenhum. Assim, como consequência da eliminação desse último bastião de aleatoriedade, sumiria também nossa solidariedade para com nossos concidadãos não aprimorados.

Eis, portanto, a relação entre solidariedade e dádiva: ter um senso vívido da contingência de nossos dons — a consciência de que nenhum de nós é completamente responsável pelo próprio sucesso — impede a sociedade meritocrática de deslizar para a crença arrogante de que o sucesso é o coroamento da virtude, de que os ricos são ricos porque são mais merecedores do que os pobres. [...] A meritocracia, menos moderada pelo acaso, ficaria mais inflexível e menos tolerante. À medida que o perfeito conhecimento genético extinguisse o simulacro de solidariedade que existe nos mercados de seguros, o perfeito controle genético corroeria a verdadeira solidariedade que surge quando homens e mulheres refletem sobre a contingência de seus talentos e de sua sorte. (SANDEL, 2013, p. 102-103).

Assim, o que o enfraquecimento de nossa humildade e solidariedade representa é, sobretudo, o fortalecimento dos efeitos corrosivos da meritocracia; uma perda do nosso sentimento de pertencimento à comunidade e nossa capacidade de nos engajarmos na busca pelo bem comum. Eis, portanto, a razão mais fundamental pela qual Sandel se opõe a esse tipo de prática. Ao ser hostil ao liberalismo e ao papel nocivo da meritocracia, o autor acaba sendo também contra o potencial que a engenharia genética tem de fortalecer o ideal meritocrático e enfraquecer

¹³Por essa razão, Sandel (2013, p. 41) enfatiza que “reconhecer o aspecto de dádiva da vida é reconhecer que nossos talentos e nossas potências não são mérito unicamente nosso; não são sequer completamente nossos, apesar de todos os nossos esforços para desenvolvê-los e exercitá-los”.

¹⁴Não é à toa que esse autor acredite que as relações parentais seriam prejudicadas, já que afirma que elas são o maior exemplo do tipo de *abertura ao inesperado* que as técnicas de aprimoramento colocariam em risco. Para ele, “a experiência de ser pai ou mãe é uma escola de humildade. O fato de nos importarmos profundamente com nossos filhos, mas não podermos escolher o tipo de filhos que queremos ensina os pais a se abrirem ao imprevisto” (SANDEL, 2013, p. 98).

nosso senso de solidariedade, desgastando assim as bases do que é necessário para se ter uma vida cívica saudável e uma boa democracia¹⁵.

4 Críticas

Avaliar até que ponto Sandel está correto em julgar o aprimoramento um risco à democracia envolveria questionar não apenas a relação que ele afirma existir entre a contingência de nossos talentos e nosso senso de humildade e solidariedade, mas também sua visão mais geral acerca de como alcançar o bem comum, investigação que excede em muito o espaço disponível. Contudo algumas observações nesse sentido podem ser feitas, mesmo que aceitemos essas duas premissas de seu raciocínio.

Em primeiro lugar, podemos questionar se o aprimoramento possui de fato as características necessárias para reforçar a meritocracia, tal qual Sandel a descreve. Com efeito, embora seja compreensível pensar assim quando nos referimos a pessoas que operam seus próprios aprimoramentos, o mesmo não acontece no caso do aprimoramento genético, em que as crianças aprimoradas ainda irão dever seus talentos a uma série de fatores alheios a sua vontade, ainda tendo por isso motivos para demonstrar gratidão, humildade e solidariedade¹⁶. Destacamos assim que o benefício de ser aprimorado não é menos sujeito à sorte do que o de um indivíduo que, por uma série de coincidências, consegue uma promoção, uma carreira de sucesso ou coisas análogas.

Mas se, como destaca Sandel, o efeito nocivo do aprimoramento recai sobre os pais projetistas, ao invés de sobre os filhos projetados¹⁷, então os aprimoramentos seriam uma conquista pessoal dos pais, que dariam assim um passo em direção à realização de suas próprias expectativas, atreladas à realização profissional e pessoal dos filhos. Ao fazer o máximo possível pelos filhos, os pais estariam reclamando um tipo de controle pelo qual poderiam se sentir orgulhosos, e ao fazer isso, sentir-se superiores a outros pais cujos filhos não alcançaram as mesmas realizações.

Mas, nesse caso, podemos nos lembrar do que diz Allen Buchanan (2011, p. 134), ao notar que, “[m]esmo com aprimoramentos biomédicos completos, nossas vidas ainda estariam

¹⁵A esse respeito, Ahola-Launonen (2012, p. 40), um dos primeiros autores a atentar para a relação entre as ideias políticas e bioéticas de Sandel, resume muito bem esse ponto ao afirmar que “o argumento de Sandel é o de que, a fim de alcançar a boa vida, é mais importante preservar as práticas sociais da humildade e solidariedade e cultivar essas virtudes cívicas do que pedir por direitos individuais em decisões que dizem respeito a aprimoramentos genéticos ou algum suposto benefício que o aprimoramento pode trazer. [...] Da mesma forma que o direito não é, ao menos não automaticamente, anterior ao bem, o direito de usar aprimoramentos não é automaticamente anterior à preservação da solidariedade”.

¹⁶É exatamente utilizando esse raciocínio que Ori Lev (2011, p. 178-179) afirma que nossa solidariedade só seria afetada se os aprimoramentos atendessem a três requisitos: que eles fossem aplicados em adultos de acordo com suas próprias escolhas, que estivessem disponíveis a todas as pessoas e que possuíssem os mesmos efeitos para todos, sem efeitos colaterais inesperados.

¹⁷Sobre isso, ele afirma que “seja qual for seu efeito sobre a autonomia da criança, o impulso de banir a contingência e dominar o mistério do nascimento apequena os pais projetistas e corrompe a experiência da paternalidade enquanto prática social governada por preceitos de amor incondicional. [...] Ainda que não prejudique a criança ou reduza sua autonomia, a eugenia perpetrada pelos pais é censurável porque expressa e estabelece certa atitude diante do mundo — uma atitude de dominação, que não valoriza o caráter de dádiva das potências e conquistas humanas e desconsidera aquela parcela da liberdade que consiste em uma persistente negociação com aquilo que nos é dado” (SANDEL, 2013, p. 93).

sujeitas a uma massiva falta de controle”. Como exemplo disso, ele cita o papel das guerras, das reviravoltas econômicas, dos desastres naturais, dos amores improváveis, entre outros elementos imprevisíveis que podem desviar os planos de qualquer pessoa. Daí ele concluir que “[m]aestria sobre a biologia humana não seria maestria sobre a condição humana. [...] Nós ainda estaríamos em uma posição de mostrar gratidão por muitos ‘presentes’” (BUCHANAN, 2011, p. 134).

Com efeito, Sandel recorre a um significado bastante pontual da contingência que pode se abater sobre nossos filhos. Um desses aspectos diz respeito à biologia, em que eles podem ser deficientes ou talentosos em um ou outro aspecto. Mas há também outros aspectos formadores que fogem da alçada da biologia. Meus filhos podem escolher ter ou não ter filhos, dedicar-se ao crime ou ao trabalho honesto, sair de casa aos 18 ou aos 40 anos. Podem ainda escolher sua profissão, seu partido político, seu círculo de amizades, seus passatempos etc. Todos esses aspectos exigem igualmente uma abertura ao inesperado capaz de inspirar a humildade. Por que então optar pela contingência genética como principal expressão da experiência parental e porta de entrada para a humildade e solidariedade? Por que o sentimento de pertencimento precisa se dar sob a contingência genética dos talentos, quando pode se dar sob tantas outras coisas?

Em segundo lugar, convém notar que o filósofo bioconservador não sugere que rejeitemos completamente a meritocracia por conta de seus efeitos nocivos, comentando inclusive que ela é algo desejável (SANDEL, 2020, p. 51), desde que não coloque um peso tão grande em sua promessa de maestria e autoconstrução, de forma que “[s]uperar a tirania do mérito não significa que mérito deveria ficar sem função na distribuição de empregos e papéis sociais. Em vez disso, significa repensar a maneira como concebemos o sucesso” (SANDEL, 2020, p. 223).

Para tanto, o autor sugere que destaquemos os elementos contingentes que muitas vezes possibilitam nosso sucesso, de forma que possamos reconhecê-lo como algo além de esforço pessoal e mérito¹⁸, e também construir arranjos sociais para que mesmo aqueles que não conquistaram vagas nas universidades e nem possuem trabalhos socialmente valiosos recebam a estima merecida, não de acordo com seu salário, mas com sua capacidade de contribuir para o bem comum.

Essencial a esse último ponto seria tornar o sucesso na vida menos dependente de um diploma universitário, ao lembrarmos que muito do prestígio das universidades depende do seu propósito de preparar as pessoas não apenas para o mundo do trabalho, mas também para serem pessoas moralmente reflexivas e capazes de deliberar sobre o bem comum, propósito para o qual o diploma universitário não tem monopólio. Ao lado disso, deveríamos também focar em uma igualdade de condições que se esforce em dar uma vida decente mesmo àqueles que não alcançaram grande riqueza ou posições privilegiadas, para que estes não se sintam excluídos e possam, juntos com seus concidadãos, deliberar sobre o bem comum¹⁹.

¹⁸Sandel (2020, p. 256-260) afirma que as universidades, corações da meritocracia, servem para humilhar os que ficam de fora, ao mesmo tempo em que criam muita pressão sobre os que entram. Isso se deve ao enorme peso deixado sobre a responsabilidade individual, que pode ser remediado reinserindo um aspecto de aleatoriedade nos processos seletivos. Daí ele sugerir que, dentre um grupo comprovadamente qualificado, aqueles que devem ter acesso à universidade sejam escolhidos por meio de uma loteria, de forma a amenizar tanto o ego dos escolhidos quanto o ressentimento dos que ficarem de fora.

¹⁹A esse respeito, Sandel acredita que precisamos de uma política que nos veja mais como produtores — capazes de oferecer nosso trabalho em prol do bem de nossos concidadãos — do que como meros consumidores. Por

Assim, se a meritocracia não está irremediavelmente em oposição à busca pelo bem comum, não parece que os aprimoramentos devam estar²⁰. Com efeito, numa sociedade em que a estima social fosse igualmente distribuída entre os que ocupam os cargos mais altos e os mais baixos, o aprimoramento deixaria de ser visto como algo que nos rouba “o último refúgio da solidariedade”. Nesse caso, quer fôssemos ou não capazes de escolher nossos talentos ou de nossos filhos, isso não importaria, pois tais talentos e o sucesso que pudesse vir a partir deles não seriam o principal elemento a nos habilitar a participar da vida política. Criar estruturas que evidenciassem os aspectos contingentes mesmo dos aprimoramentos²¹, e que recompensassem e estimassem uma pessoa, sobretudo por sua contribuição para o bem comum, a despeito de seus dotes genéticos, seriam caminhos análogos aos sugeridos por Sandel e que poderiam fazer com que ele olhasse com melhores olhos para esse tipo de prática.

5 Considerações finais

A preocupação de Sandel com o papel que a retórica meritocrática desempenhou nos últimos anos e dos rumos que a maior democracia do mundo trilhou em consequência disso tem sua razão de ser. Nenhuma sociedade que dependa da participação popular para eleger seus líderes pode resistir a um desgaste tão prolongado daquilo que torna possível essa escolha. E quando uma nova tecnologia ameaça fortalecer os elementos responsáveis por esse desgaste, não é surpresa que haja oposição a ela.

Mas como vimos, a ideia de meritocracia não é algo nocivo por si só. Para que ela se transforme numa ameaça à democracia, é preciso que esteja acompanhada de um discurso que a torne ao mesmo tempo uma proposta de solução e uma legitimadora da desigualdade, assim como uma ferramenta para distribuir a estima social. E, ao desafiar a exclusividade dessa forma de enxergar a meritocracia, o filósofo estadunidense ao mesmo tempo abre as portas para que os aprimoramentos venham a fazer parte de nossas vidas num futuro próximo.

Se tais tecnologias irão ou não oferecer o desafio que Sandel imaginou, apenas o tempo dirá. Mas se levarmos em conta que o desafio previsto não é essencialmente novo, mas apenas

isso devemos resistir à tentação de ver no mercado o reflexo do verdadeiro valor social das pessoas para o bem comum. Vem daí sua dupla proposta: promover um pagamento suplementar aos trabalhadores de baixa renda, a exemplo do que fez a Europa durante a pandemia de 2020, para evitar que eles fossem demitidos, e taxar de forma mais efetiva aqueles cuja contribuição para o bem comum está muito aquém em relação às recompensas que recebem do mercado. Isso teria o efeito, sobretudo, de expressar um certo julgamento social sobre o que contaria como uma contribuição valiosa para o bem comum (SANDEL, 2020, capítulo 7).

²⁰A esse respeito Will Jefferson, Thomas Douglas, Guy Kahane e Julian Savulescu (2014) comentam que a prática do aprimoramento, quando dirigida a traços cognitivos e comportamentais, pode inclusive fortalecer virtudes cívicas, entendidas como qualidades capazes de contribuir para o bom funcionamento do governo. Eles se referem aqui a aprimoramentos capazes de fornecer aos cidadãos habilidades úteis para melhor adquirir e lidar com informações relevantes na escolha de candidatos, bem como capazes de dotar os cidadãos de motivações para participar da política. Para eles, “[é] importante ter cidadãos que são motivados a votar, aprender sobre política, e participar na vida comunitária, assim como endossar normas democráticas como tolerância e ter um senso de solidariedade para com seus concidadãos” (JEFFERSON; DOUGLAS; KAHANE; SAVULESCU, 2014, p. 509).

²¹Sobre isso, poderíamos enfatizar que mesmo a disponibilização de aprimoramentos de capacidades são contingentes, no sentido de que nem sempre existiram e sua criação está além do nosso controle.

um desdobramento de algo já notado e diagnosticado, talvez possamos nos apegar à lembrança de que, apesar de todos os desafios que enfrentou até aqui, a democracia persiste.

Referências

AGAR, Nicholas. Liberal eugenics. *Public Affairs Quarterly*, v. 12, n. 2, 1998, p. 137-155.

AHOLA-LAUNONEN, Saara Johanna. *Chance, choice and responsibility: a responsibility-sensitive egalitarian interpretation of Michael Sandel's argumentation against genetic enhancement*. 2012. Thesis (Political Science) – University of Helsinki, Faculty of Social Sciences Social and Moral Philosophy, 2012.

BUCHANAN, Allen. *Better than human: the promise and perils of enhancing ourselves*. Oxford University Press, 2011.

FRANK, Robert H. *Success and luck: good fortune and the myth of meritocracy*. Princeton: Princeton University Press, 2016.

HABERMAS, Jürgen. *O futuro da natureza humana: a caminho de uma eugenia liberal?* Tradução: Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

JEFFERSON, Will; DOUGLAS, Thomas; KAHANE, Guy; SAVULESCU, Julian. Enhancement and civic virtue. *Social Theory and Practice*, v. 40, n. 3, p. 499-527, 2014.

LEV, Ori. Will biomedical enhancements undermine solidarity, responsibility, equality and autonomy? *Bioethics*, v. 25, n. 4, p. 177-184, 2011.

SANDEL, Michael. *O liberalismo e os limites da justiça*. Tradução de Carlos E. Pacheco do Amaral. Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

SANDEL, Michael. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Tradução de Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. 4. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

SANDEL, Michael. *Contra a perfeição: ética na era da engenharia genética*. Tradução de Ana Carolina Mesquita. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SANDEL, Michael. *O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado*. Tradução de Clóvis Marques. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

SANDEL, Michael. *A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum?* Tradução de Bhuvli Libanio. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

DEMOCRACIA CONVIVENDO COM O APOIO A REGIMES AUTORITÁRIOS: A CULTURA POLÍTICA DOS JOVENS PORTO-ALEGRENSES

DEMOCRACY COEXISTING WITH SUPPORT FOR AUTHORITARIAN REGIMES: THE YOUNG PEOPLE POLITICAL CULTURE FROM PORTO ALEGRE

Jennifer Azambuja de Moraes*

Felipe Silva Milanezi†

Resumo: Os sinais conflitantes no cenário político, entre valores democráticos e valores autoritários, estão sendo cada vez mais expostos pela crise gerada na saúde, na economia e na política com o novo coronavírus, especialmente no Brasil. A pandemia não aumentou o autoritarismo brasileiro; apenas deflagrou atitudes e comportamentos que já estão em percurso desde as manifestações de junho de 2013. Nesse sentido, o artigo objetiva analisar os impactos socioeconômicos e culturais, em especial a ideologia, no apoio a um governo autoritário dos jovens porto-alegrenses. A hipótese central é de que os jovens de classes mais altas, com menos interesse por política e mais à direita do espectro ideológico apoiam mais governos autoritários. Para isso o artigo vai utilizar dados da pesquisa “Democracia, valores políticos e capital social: um estudo comparativo de socialização política dos jovens no Sul do Brasil”, feita com jovens de 15 a 24 anos de Porto Alegre, em 2019.

Palavras-chave: Cultura Política. Democracia. Juventude. Sul do Brasil.

Abstract: The conflicting signs on the political setting between democratic values and authoritarian values, are being increasingly exposed by the crisis generated in health, the economy and politics with the new coronavirus, especially in Brazil. The pandemic did not increase Brazilian authoritarianism; only triggered attitudes and behaviors that are already on the way since the demonstrations in June 2013. In this sense, the article aims to analyze the socioeconomic and cultural impacts, especially ideology, supporting an authoritarian government of young people from Porto Alegre. The central hypothesis is that young people from higher classes with less interest in politics and more to the right of the ideological spectrum support more authoritarian

* Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com Pós-doutorado em Ciência Política pela UFRGS. Professora do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa da América Latina (NUPELAL) e Editora Assistente da Revista Debates. E-mail: jennifer.amorais@gmail.com.

† Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do Núcleo de Pesquisa da América Latina (NUPELAL). E-mail: felipe_milanezi@hotmail.com

governments. For this, the article will use data from the research “Democracy, political values and social capital: a comparative study of political socialization of young people in southern Brazil”, conducted with young people aged 15 to 24 from Porto Alegre in 2019.

Keywords: Political Culture. Democracy. Youth. Southern Brazil.

1 Introdução

Depois de três décadas do fim do regime militar no Brasil, manifestações pedindo a volta do regime e de uma intervenção militar, começaram a ocupar as ruas e as redes sociais. Somando-se a isso, em meio à pandemia da COVID-19 que o mundo está vivenciando, muitos brasileiros, endossados pelas falas presidenciais que minimizam as consequências desse novo coronavírus, além de pedirem pelo fim do isolamento social, não cumprem as medidas adotadas pelos estados e municípios contra o avanço da doença. O cenário político, que, desde as eleições de 2014, deflagrou uma polarização política, está em crise, demonstrando fragilidade das instituições democráticas e da capacidade de amenizar as desigualdades sociais e econômicas.

A cultura política brasileira, que é descrita como apática (BAQUERO, 2018; MOISÉS, 2013), está se caracterizando, desde as eleições de 2014, por uma polarização política que corrobora com atitudes e comportamentos de intolerância e autoritarismo políticos. Discursos de ódio, agressões e insatisfação com as instituições democráticas permeiam os debates sobre político na atualidade e se proliferam rapidamente pelo uso das redes sociais.

No meio das incertezas sobre o sistema político, das desconfianças com as instituições democráticas e do medo dessa pandemia estão os jovens, que já estão vivendo um momento de dúvidas sobre seu futuro, que também são os mais atingidos pelo advento da internet, tanto pelos seus efeitos positivos quanto negativos. Nesse sentido, o artigo objetiva analisar os impactos socioeconômicos e culturais, em especial a ideologia, no apoio a um governo autoritário dos jovens porto-alegrenses. A hipótese central é de que os jovens de escolas privadas, com menos interesse por política e mais à direita do espectro ideológico apoiam mais governos autoritários.

Para testar as hipóteses será utilizado o protocolo quantitativo, através da análise dos dados da pesquisa “Democracia, valores políticos e capital social: um estudo comparativo de socialização política dos jovens no Sul do Brasil”, realizada pelo Núcleo de Pesquisa sobre América Latina (NUPESAL/UFRGS). Foram feitas 865 entrevistas com jovens de 15 a 24 anos, de escolas públicas e privadas, no Ensino Médio, em Porto Alegre, em 2019. Os dados são analisados de forma descritiva, com frequências e cruzamentos, e inferencial, com a análise do qui-quadrado. A variável dependente é o apoio a governos autoritários em determinadas circunstâncias¹, enquanto as variáveis independentes são as socioeconômicas (sexo² e tipo de

¹ A questão no survey é: “Qual a sua opinião sobre a seguinte afirmação: em algumas circunstâncias um governo autoritário é melhor do que um governo democrático.”

² A questão no survey é: “Sexo”.

escola³), as culturais (interesse por política⁴, confiança no Presidente⁵, participação política⁶ e tolerância política⁷) e a ideologia (posicionamento do espectro ideológico⁸).

O artigo está dividido em três partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira é feita uma revisão sobre cultura política e democracia no Brasil. A seguir um debate sobre a convivência da democracia com valores autoritários. Por fim, uma análise dos dados sobre os jovens, tendo como variáveis independentes as características socioeconômicas, culturais e ideologia dos jovens e como variável dependente os valores autoritários.

2 Cultura política e democracia no Brasil

Analisar a cultura política na estabilidade democrática é recorrente na Ciência Política. Tal preocupação foi abordada, por exemplo, pelos autores Aristóteles, Montesquieu, Rousseau, Tocqueville e Gramsci, porém originaram diferentes abordagens, até contraditórias entre si. No entanto, até a década de 1950, o principal foco dos estudos sobre a democracia eram os seus elementos institucionais. Mas, com o surgimento do nazismo, fascismo, crises do liberalismo e da representação, tal abordagem institucionalista era insuficiente para explicar esses fenômenos. Então, segundo Dahl (1963) e Almond (1996), os estudos na Ciência Política começaram a focar a dinâmica real da política, a partir de hipóteses testáveis.

A partir da década de 1960, inicia-se a abordagem comportamentalista, influenciada pelo behaviorismo, conhecida pela teoria da cultura política. Essa abordagem ganhou espaço na área com o estudo seminal de Almond e Verba (1963). Para os autores, o termo cultura política se refere às orientações especificamente políticas, às atitudes relacionadas ao sistema político, suas diversas partes e o papel dos cidadãos no sistema (ALMOND; VERBA, 1963). Sendo assim, a cultura política de uma nação, segundo os autores, seria a distribuição particular de padrões de orientação política com respeito a objetos políticos entre os membros da nação, caracterizando-se como uma lealdade às instituições do regime democrático.

Apesar das críticas deste estudo quanto ao seu determinismo e elitismo (COLEMAN, 1989; NORTH, 1990; HETHERINGTON, 1998; NORRIS, 1999; BRAITHWAITE; LEVI, 1998; DIAMOND, 1994), não se pode negar a relevância de compreender a estabilidade democrática pelas atitudes e comportamentos dos cidadãos e não só pelas instituições. Concordando-se com Moisés (1995), os processos clássicos de democratização sugerem que, mesmo admitindo-se a existência de certa margem de autonomia na sua formação, os valores, as atitudes e os procedimentos políticos se reforçam a partir da interação entre o comportamento e o funcionamento

³ A questão no survey foi anotada pelo entrevistador: “Tipo de escola”.

⁴ A questão no survey é: “Você se interessa por política?”.

⁵ A questão no survey é: “Em relação às instituições que estão listadas abaixo, você confia nelas? Presidente”.

⁶ A questão no survey é: “Na sua opinião, qual das soluções abaixo você acha melhor para resolver esses problemas?” Opções: “Um líder que coloque as coisas no lugar” ou “A participação da população nas decisões do governo”.

⁷ A questão no survey é: “Em relação às frases abaixo, indique se concorda, concorda em parte ou não concorda: É importante que todas as pessoas tenham o direito de expressar seus pontos de vista políticos, mesmo que sejam diferentes do meu ponto de vista”.

⁸ A questão no survey é: “Atualmente, fala-se muito sobre direita e esquerda na política brasileira. Na escala abaixo, o 1 corresponde à extrema esquerda e o 10 à extrema direita. Marque um X na posição em que você se coloca”.

das instituições políticas, algo que implica tanto processos de aprendizagem do seu uso quanto de ressocialização política induzida pela experiência, mas ambos sedimentam-se com o passar do tempo e com a continuidade dos processos que constituem os sistemas políticos.

No final da década de 1980, iniciou-se uma abordagem de estudos da cultura política como instrumento analítico, analisando as crenças e valores dos grupos sociais (por exemplo, INGLEHART, 1988, 2002; INGLEHART; WELZEL, 2005; PUTNAM, 1996; PHARR; PUTNAM, 2000). Tal perspectiva deu início a análises sobre o comportamento político, colocando as crenças e os valores dos indivíduos como elementos indispensáveis para a tomada de decisão política.

Dalton e Welzel (2014a), ao retomarem a análise de cultura política e estabilidade democrática, afirmam que, segundo as pesquisas *surveys* feitas nos últimos quarenta anos, demonstram que os cidadãos presentemente estão desenvolvendo valores mais assertivos e de autoexpressão⁹, contrários aos valores de lealdade e submissão do modelo de Almond e Verba. Dalton e Welzel (2014b) definem orientações assertivas como uma postura que encoraja as pessoas a serem críticas e expressarem preocupações comuns. Tais valores combinam liberdade, igualdade e visões expressivas, envolvendo uma ênfase nas “liberdades individuais”, na “igualdade de oportunidades” e na “voz do povo”. Essas prioridades tornam as pessoas conscientes dos seus direitos e dos outros, que se indignam com as violações dos direitos, criando-se, assim, um estímulo para expressar suas indignações através da ação coletiva (DALTON; WELZEL, 2014b).

A proposta dos autores é de que há uma mudança da natureza da cidadania democrática, uma vez que, ao invés de cidadãos leais e submissos às instituições do regime, as democracias estão possibilitando o surgimento de cidadãos críticos. As evidências demonstram que não só nas democracias estabelecidas, como também nas democracias emergentes, as orientações assertivas estão se tornando realidade (DALTON; WELZEL, 2014). Portanto a evolução da cultura política sugere que as orientações democráticas diferem do modelo de cultura cívica de Almond e Verba, levando a uma revitalização da cultura política e a um novo potencial de avanço democrático.

Quando se analisam os trabalhos sobre essa perspectiva comportamentalista no Brasil (BAQUERO; PRÁ, 2007; BAQUERO, 2008, 2011, 2018; CASTRO, 2008; AMORIM, 2007; MOISÉS, 1995, 2013; RIBEIRO; BORBA, 2011), percebe-se que a cultura política do brasileiro é apática, de resignação e híbrida, pois “mistura dimensões formais procedimentais e informais, de tradição histórica, onde as instituições políticas geralmente carecem de credibilidade e, em alguns casos, de legitimidade” (BAQUERO, 2008, p. 21).

Essas considerações não surpreendem quando retomamos alguns autores brasileiros que, buscando compreender a evolução do Brasil, apontaram a influência histórica marcada pela instabilidade política e econômica e o autoritarismo vivenciado no país como responsáveis pela falta de uma cultura política democrática (TORRES, 1933; VIANNA, 1952, 1956; AMARAL, 1934; FREYRE, 1986; HOLANDA, 1969). Esses estudos revelam as práticas clientelistas, personalistas, autoritárias, patrimonialistas e corporativas (que ganharam destaque com o estudo de FAORO, 1975) que se mantêm até hoje e são consideradas estruturais na cultura brasileira (AMORIM, 2007; MOISÉS, 1995; BAQUERO, 1997).

⁹ Conforme a definição de Inglehart e Welzel (2005).

A partir desses clássicos da evolução do Brasil, concorda-se com Moisés (1995, p. 105), que aponta que a cultura política brasileira tem sido descrita como um conjunto rígido de padrões político-culturais, dotado de forte capacidade de continuidade,

combinando traços herdados das raízes “ibéricas” do país — isto é, um sistema de valores autoritários, hierárquicos e plebiscitários — com componentes “estadistas” e antiliberais resultantes do processo de formação do Estado.

Para Moisés (1995), essas tradições da cultura política são bem conhecidas: clientelismo, populismo, autoritarismo, manipulação, apatia política e, por último, antipartidismo e anti-institucionalismo.

Complementar a essas características, o Brasil ainda apresenta baixos níveis de capital social, com baixa participação política e alta desconfiança institucional (BAQUERO, 2006, 2013; MOISÉS, 1995, 2013; KLIKSBURG, 1999; MONASTERIO, 2005; HIGGINS, 2005). Esse quadro, tanto da cultura política quanto do capital social, não é diferente no Sul do Brasil, onde estudos apontaram a existência de um nível baixo de confiança nas instituições e nos políticos, de interesse pela política e de participação política (BAQUERO; PRÁ, 2007; NAZZARI, 2005; BIRKNER, 2006; MONASTERIO, 2003; PASE; SANTOS, 2008; PASE, 2006; RIELD; VOGT, 2003).

Em relação à cultura política e aos níveis de capital social dos jovens estudantes, por exemplo, no Rio Grande do Sul, segundo a pesquisa do NUPESAL (2002), estes apresentam uma cultura política apática e baixos níveis de participação política e confiança institucional, repetindo os padrões das gerações anteriores. Além disso, estão apresentando valores não democráticos, como intolerância política e discurso de ódio (MORAIS, 2017).

3 Democracia convivendo com valores autoritários

O debate acerca da democracia e de valores democráticos remonta a sua criação, na Grécia Antiga, e vem sofrendo constantes mudanças, conforme seu estabelecimento e consolidação como regime político predominante no mundo ocidental. Historicamente, podemos apontar que a institucionalidade liberal, que hoje pode ser considerada a única forma de institucionalização da democracia através da representação, tem origens pouco democráticas, negando a participação da população na política com mecanismos de disputa e de exercício do poder que tinham como principal fator motivador a preservação da propriedade privada, bem como a defesa dos proprietários de terras dos anseios dos não proprietários (LIMONGI, 2001; LOSURDO, 2004).

Entretanto, a partir da revolução francesa e da propagação do sistema político estadunidense como exemplo de funcionamento democrático defendido por Tocqueville, a representação virou praticamente um sinônimo de democracia, eclipsando qualquer outra forma de sistema democrático surgida, senão por leves mudanças no funcionamento da representação e da eleição. Tal ofensiva da hegemonia da representação foi intensificada a partir da Guerra Fria e da oposição entre o Bloco Socialista e os países capitalistas, consolidando na literatura ocidental o sistema democrático liberal como única forma possível de democracia.

Dessa forma, a predominância do regime democrático como consenso na maior parte do mundo levou a leituras, na segunda metade do século XX, que o apontavam como única alternativa possível diante da contemporaneidade, culminando em proposições como a de que a democracia seria um valor universal, originalmente proposto por Enrico Berlinguer e, a partir de Coutinho (1980), difundido no Brasil. Nesse sentido, imaginava-se que o debate acerca da democracia no mundo ocidental havia chegado em um ponto consensual de todas as forças políticas e vertentes de pensamento, resultando em um acordo tácito de respeito às regras democráticas para a resolução dos conflitos e contradições existentes na sociedade. Se, à época dessas formulações, já era possível perceber um otimismo exacerbado em relação ao respeito aos valores democráticos, os fatos que se desenrolaram realçaram o quanto a previsão formulada não correspondeu ao que se esperava.

As ditaduras ocorridas em vários países da América Latina, em períodos diversos, colocaram a região sob interrupções autoritárias constantes que não permitiram uma consolidação da democracia em sua plenitude, uma vez que legaram valores autoritários, mesmo com o estabelecimento de regimes democráticos. Avaliando para além da América Latina, Dalton e Welzel (2014b) já apontavam a existência de sociedades em que o apoio à democracia existia paralelamente a comportamentos e opiniões autoritárias. Uma vez que essa análise pode ser limitada quanto à compreensão da democracia em países de fora da Europa ou dos Estados Unidos, é preciso compreender as especificidades do desenvolvimento ou não da democracia no Brasil. Nesse sentido, pode-se observar que no Brasil o estabelecimento de bases democráticas, bem como do reforço de valores democráticos teve problemas, que legam uma cultura política híbrida, onde há instituições e normas formais que carecem de legitimidade (BAQUERO, 2011, 2012; BAQUERO; GONZÁLEZ, 2011). Assim, da Costa e González (2019, p. 127) apontam que “a transição pura e simples não basta para a construção de um regime democrático sólido, e os legados autoritários são um obstáculo para esse processo de construção”.

Moisés (1995) aponta que comportamentos e atitudes impedem que o regime democrático se consolide em sua plenitude, uma vez que inibem a criação de uma cultura política democrática. Desse modo, é necessário compreender que a relação dos cidadãos com a democracia opera de maneira diferente nas dimensões normativa e prática, uma vez que a primeira opera como princípio, de maneira pouco palpável e com elementos objetivos de observação frágeis, e a segunda com a satisfação e confiança nas instituições e nos seus mecanismos de funcionamento, de maneira mais direta e palpável (MOISÉS, 2008). Portanto o apoio retórico à democracia não necessariamente se traduz em atitudes e comportamentos democráticos por parte de seus apoiadores, pois os cidadãos ainda guardam resquícios do passado autoritário, não possuem experiência em participação política e apresentam dificuldades para compreender as complexidades da vida política, das instituições, da separação de poderes, prestação de contas, já que isso depende de uma formação política, que é deficitária em regimes autoritários e que necessita de tempo até ser aperfeiçoada (MOISÉS, 2008).

O apoio à democracia não corresponde, necessariamente, ao apoio às instituições ou satisfação com o seu funcionamento, senão na forma como isso traduz em fatores mais subjetivos, relativos a como os indivíduos se sentem em relação às instituições (NORRIS, 1999;

MOISÉS, 2008). Ainda deve ser ressaltado que a maneira de atuação das instituições em regimes democráticos que possuem um legado autoritário tende a refletir práticas autoritárias em seu funcionamento, complexificando ainda mais a compreensão do mecanismo das instituições dentro de regimes democráticos (DA COSTA; GONZÁLEZ, 2019). Ou seja, mesmo as novas instituições, que são democráticas, também carregam um legado autoritário herdado das instituições autoritárias, tendo elas mudado ou não. Em uma realidade em que mesmo instituições democráticas possuem traços de autoritarismo, não se pode exigir o inverso dos cidadãos de modo geral.

É necessário, portanto, compreender a cultura política no Brasil, seus valores autoritários e democráticos, conforme as especificidades do país, bem como sua história e desenvolvimento. Contudo isso não é o suficiente para apontar que os níveis crescentes de intolerância e de violência política devam ser ignorados ou tomados como parte constitutiva dos valores democráticos especificamente brasileiros. Nesse sentido, ao analisarem países latino-americanos, Souza e Gallo (2015) apontam para o legado autoritário em diversos países que passaram por ditaduras, destacando o Brasil como país onde se pode verificar, de forma mais acentuada, valores autoritários entre os cidadãos. Ressalta-se, ainda, que, mesmo diante de uma cultura apática (MOISÉS, 2013; BAQUERO, 2018), os níveis de intolerância e de violência política, principalmente em zonas afastadas das capitais dos estados, continuaram existindo.

De acordo com levantamento da Pastoral da Terra e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, entre 1964 e 2016, foram assassinados 2,5 mil líderes de movimentos políticos ligados à luta por terras e pela reforma agrária no Brasil (AMENI, 2017). Ainda, é possível observar assassinatos de lideranças comunitárias, sindicais, indígenas, quilombolas, entre outros, mesmo nos anos de maior estabilidade democrática e de fortalecimento das instituições no país. Esses conflitos, embora por vezes sejam secundarizados e vistos como tangentes à vida política, são frutos de contradições e conflitos presentes no cerne da vida política nacional, não podendo ser dissociados da cultura política e da forma como as relações políticas se estabelecem.

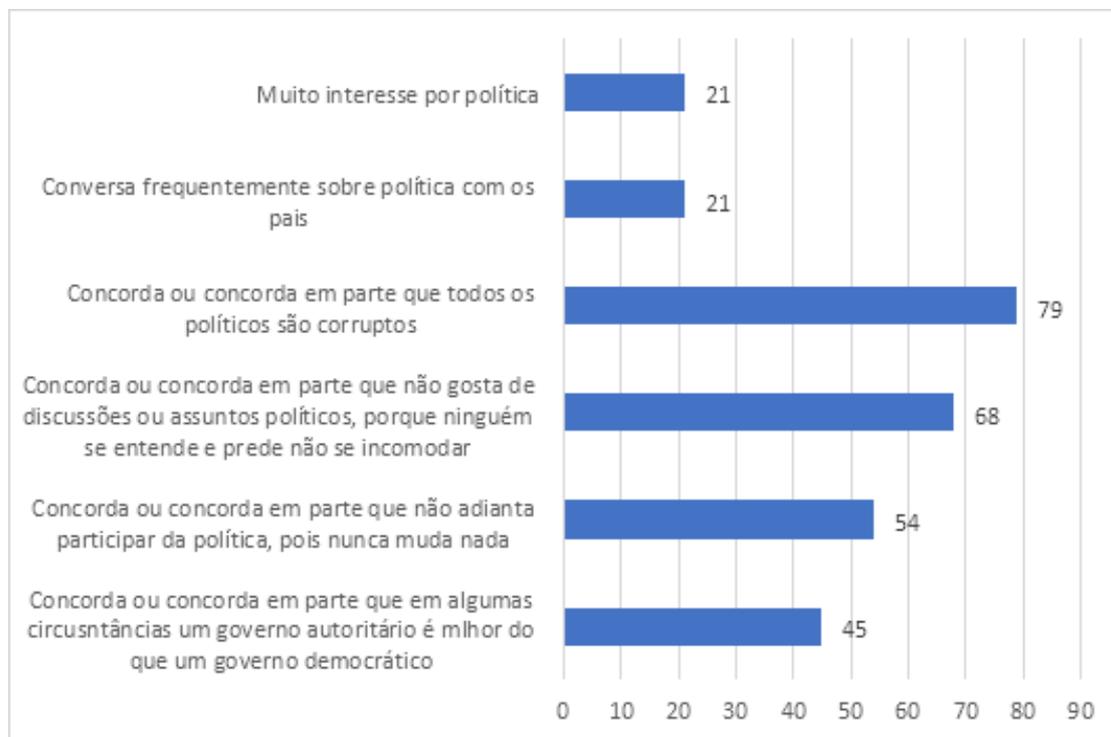
Nesse sentido, pode-se notar que elementos autoritários na cultura política brasileira já apresentados por diversos estudos (BAQUERO, 2008, 2012, 2018; MOISÉS, 2013, 2005) estão presentes na sociedade brasileira no mesmo momento em que conflitos políticos ocorrem, assim como as instituições e a democracia formal seguem funcionando enquanto ocorrem conflitos violentos e, por vezes, fatais. Desse modo, os elementos autoritários que regem as instituições democráticas (DA COSTA; GONZÁLEZ, 2019) permitem que uma democracia formal opere com grande tolerância e ínfimas perspectivas de combater a violência política e o autoritarismo no país, pois os elementos autoritários presentes nas instituições possibilitam que o convívio político e as instituições sejam permeadas por práticas pouco democráticas e mais restritivas.

4 Valores autoritários nos jovens porto-alegrenses

As evidências de que o legado dos períodos autoritários no Brasil ainda fomenta uma cultura política apática e de resignação no país (BAQUERO, 2018; MOISÉS, 2013; DA COSTA; GONZÁLEZ, 2019), dão suporte para o objetivo deste artigo que busca analisar os impactos socioeconômicos e culturais, em especial a ideologia, no apoio a um governo autoritário dos

jovens porto-alegrenses. Isso porque os jovens, assim como as gerações anteriores, também se mantêm afastados da política, apáticos, não participativos e desconfiados de suas instituições políticas, conforme os dados do Gráfico 1.

Gráfico 1 — Panorama geral da cultura política dos jovens de Porto Alegre (9%)



Fonte: Nuposal (2019).
n = 865

Os dados do gráfico acima demonstram que os jovens apresentam baixo interesse por política (21%), não conversam frequentemente sobre política com os pais (21%), consideram os políticos corruptos (79%), não gostam de discussões políticas (68%), avaliam não adiantar participar da política, pois esta não muda (54%) e quase metade da amostra concorda ou concorda em parte com um regime autoritário em algumas circunstâncias (45%). Esses dados proporcionam um panorama geral da cultura política dos jovens porto-alegrenses, que não se distancia do que as gerações anteriores apresentavam: uma cultura política apática (BAQUERO, 2018; MOISÉS, 2013).

Para analisar o apoio a governos autoritários por parte dos jovens, primeiro são analisados os impactos das variáveis socioeconômicas, como sexo e tipo de escola; depois as variáveis culturais, como interesse por política, confiança no Presidente, participação política e tolerância política; e, por fim, a variável ideologia, com a divisão esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita.

Na Tabela 1, apesar de ser baixa a distribuição das porcentagens entre os que concordam com um regime autoritário, é possível observar que os jovens do sexo masculino apresentam uma opinião mais autoritária que as jovens do sexo feminino. Enquanto 12,7% dos jovens entrevistados concordam com a afirmação “Em algumas circunstâncias um governo autoritário é melhor do que um governo democrático”, apenas 3,9% das jovens entrevistadas concordam. Na

Tabela 1 — Sexo *X* apoio a governo autoritário (%)

		Em algumas circunstâncias um governo autoritário é melhor do que um governo democrático			
		Concordo	Concordo em parte	Discordo	Total
Sexo	Masculino	12,7	37,5	49,9	100,0
	Feminino	3,9	36,4	59,8	100,0

Fonte: Nupesal (2019).
 $n = 810 / r = 0,00$

discordância é possível se observar a mesma lógica, de forma invertida, ou seja, as entrevistas discordam mais (59,8%) do que os entrevistados (49,9%).

Tabela 2 — Tipo de Escola *X* apoio a governo autoritário (%)

		Em algumas circunstâncias um governo autoritário é melhor do que um governo democrático			
		Concordo	Concordo em parte	Discordo	Total
Tipo de escola	Pública	8,1	40,1	51,8	100,0
	Privada	8,3	28,4	63,3	100,0

Fonte: Nupesal (2019).
 $n = 820 / r = 0,00$

Já, quando analisados os dados referentes ao tipo de escola, observa-se uma tendência autoritária maior entre os estudantes de escolas públicas, pois, embora a resposta “concordo” tenha um nível semelhante (8,1% pública e 8,3% privada), a resposta “concordo em parte” é significativamente maior entre os estudantes de escola pública (40,1%), bem como a resposta “Discordo” é maior entre os estudantes de escolas privadas (63,3%). Esses dados vão ao encontro das considerações apresentadas por Zorzi (2020), de que os jovens de escolas privadas apresentam mais valores democráticos do que os jovens de escolas públicas.

Além de se constatar que os jovens do sexo masculino e os alunos de escolas públicas apresentam um apoio maior a um regime autoritário, ambas as variáveis apresentaram qui-quadrado significativo nos cruzamentos apresentados, o que apresenta a relação entre essas variáveis, assim não confirmando a primeira parte da hipótese apresentada de que jovens de escolas privadas apoiariam mais regimes autoritários.

Em relação às variáveis culturais, apresentadas nas Tabelas 3, 4, 5 e 6, destaca-se que os jovens já apresentam uma cultura política apática (conforme visto no Gráfico 1), por isso é importante verificar as diferenças entre jovens que apresentam valores mais democráticos com os que não apresentam para compreender o apoio a um governo autoritário.

Apesar de apenas 21% dos jovens entrevistados apresentarem muito interesse pela política, como visto no Gráfico 1, os dados da Tabela 3 demonstram a importância desse

Tabela 3 — Interesse por política X apoio a governo autoritário (%)

		Em algumas circunstâncias um governo autoritário é melhor do que um governo democrático			
		Concordo	Concordo em parte	Discordo	Total
Interessa-se por política	Muito	9,0	22,6	68,4	100,0
	Pouco	6,5	38,8	54,7	100,0
	Nenhum interesse	12,7	46,4	41,0	100,0

Fonte: Nupesal (2019).
 $n = 807 / r = 0,00$

interesse, visto que os jovens que apresentam muito interesse discordam mais com a possibilidade de um governo autoritário (68,4%) do que os jovens com pouco (54,7%) ou nenhum interesse (41%). Sabe-se que o interesse por política está relacionado com o processo de socialização política dos jovens (MORAIS; BAQUERO, 2020) e que estes são influenciados pela família, escola e meios de comunicação. Nesse sentido, mais uma vez se concorda que os jovens estão mantendo atitudes e comportamentos das gerações anteriores (BAQUERO, 2018; MORAIS, 2017) e que isso pode ser um agravante para a estabilidade democrática, visto que a falta de interesse corrobora com o apoio ao governo autoritário.

Tabela 4 — Confiança no Presidente X apoio a governo autoritário (%)

		Em algumas circunstâncias um governo autoritário é melhor do que um governo democrático			
		Concordo	Concordo em parte	Discordo	Total
Tipo de escola	Pública	8,1	40,1	51,8	100,0
	Privada	8,3	28,4	63,3	100,0

Fonte: Nupesal (2019).
 $n = 809 / r = 0,00$

Conforme os dados do Nupesal (2019), 33,6% dos jovens entrevistados confiam ou confiam, em parte, no presidente Jair Bolsonaro, enquanto 66,4% afirmam não confiar. A Tabela 4 mostra uma diferença maior entre os jovens, apresentando uma relação entre a confiança no presidente e o apoio a um governo autoritário. Entre os jovens que confiam, 27,3% concordam com o governo autoritário, enquanto os que não confiam, apenas 6% concordam. O mesmo se percebe, inversamente, entre confiança e discordância, pois os jovens que confiam discordam menos (40,9%) comparados aos que não confiam (59,5%).

Consideramos que esta diferença está relacionada aos discursos com valores mais autoritários e conservadores por parte do Presidente, desde sua candidatura. O seu discurso é marcado pelo apoio ao regime autoritário e por referências a militares que atuaram violentamente durante o regime autoritário, além de ter um índice alto de indicações de militares para cargos

civis em seu governo. Este posicionamento do atual Presidente explica a relação significativa entre confiança e o apoio a um governo autoritário em algumas circunstâncias.

Tabela 5 — Solução para resolver os problemas do país X apoio a governo autoritário (%)

		Em algumas circunstâncias um governo autoritário é melhor do que um governo democrático			
		Concordo	Concordo em parte	Discordo	Total
Na sua opinião, qual das soluções abaixo você acha melhor para resolver esses problemas?	Um líder que coloque as coisas no lugar.	14,1	44,3	41,6	100,0
	A participação da população nas decisões do governo.	5,5	33,6	60,9	100,0

Fonte: Nupesal (2019).
 $n = 817 / r = 0,00$

Com relação aos dados da Tabela 5, nota-se mais uma vez a influência do tipo de cultura política para a estabilidade da democracia, visto que os jovens entrevistados que preferem líderes que coloquem as coisas no lugar concordam mais com a possibilidade de governos autoritários em determinadas circunstâncias (14,1%) do que os jovens que indicam a participação popular nas decisões do governo como uma solução aos problemas do país (5,5%). Isso se confirma, de forma inversa, também na distribuição das porcentagens entre os que discordam de governos autoritários, sendo 41,6% entre os que preferem líderes e 60,9% entre os que preferem a participação popular.

Jovens que participam e consideram a participação política importante na resolução dos problemas do país tendem a apresentar uma cultura política marcada por valores democráticos, enquanto o apoio aos líderes indica a tendência de internalização de valores autoritários.

Na Tabela 6, os dados apresentados sobre tolerância política apontam para uma diferença significativa entre os que concordam e os que não concordam com a importância das pessoas terem o direito de expressar seus pontos de vista políticos, mesmo que sejam diferentes dos seus. Os jovens mais tolerantes apresentam baixo apoio a um governo autoritário (7,5%), enquanto os jovens menos tolerantes apresentam um apoio maior (33,3%). Essa diferença aumenta, inversamente, ainda mais quando se analisa a discordância em relação a governo autoritário ser possível em algumas circunstâncias.

As análises feitas com as variáveis culturais apresentaram significativos qui-quadrados, mais uma vez corroborando com estudos da cultura política sobre a importância da constituição de uma cultura política participativa e interessada pela estabilidade e pela qualidade da democracia (AMORIM, 2007; MOISÉS, 2013; BAQUERO, 2018). Além disso, confirmam a segunda parte da hipótese, de que jovens menos interessados pela política tendem a apoiar mais governos autoritários.

Seguindo para a variável ideologia, é importante destacar que 45,5% dos jovens entrevistados não responderam ou responderam não sei. Entre os 54,5% que responderam, e são

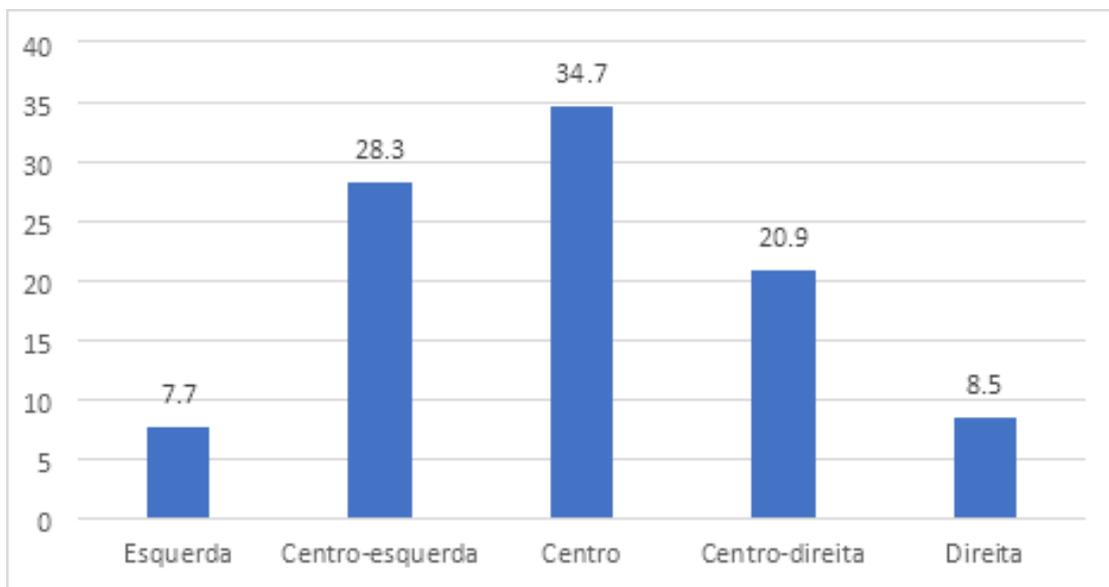
Tabela 6 — Tolerância política X apoio a governo autoritário (%)

		Em algumas circunstâncias um governo autoritário é melhor do que um governo democrático			
		Concordo	Concordo em parte	Discordo	Total
É importante que todas as pessoas tenham o direito de expressar seus pontos de vista políticos, mesmo que sejam diferentes do meu ponto de vista	Concordo	7,5%	36,0%	56,6%	100,0
	Concordo em parte	10,8%	41,9%	47,3%	100,0
	Não concordo	33,3%	60,0%	6,7%	100,0

Fonte: Nupesal (2019).
 n = 812 / r = 0,00

esses que serão considerados na análise a seguir, percebeu-se uma pulverização das respostas, sendo necessário agrupar em cinco categorias: esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita, conforme apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 2 — Ideologia (%)



Fonte: Nupesal (2019).

Para esta recategorização considerou-se os seguintes valores: de 1 a 2 como Esquerda; de 3 a 4 como Centro-esquerda; de 5 a 6 como Centro; de 7 a 8 como Centro-direita e 9 a 10 como Direita. É possível observar que a maior parte dos jovens que responderam à questão se consideram próximos do mais próximos de uma posição de Centro, sendo esta a maior (34%), com Centro-esquerda (28,3%) e Centro-direita (20,9%) as sequencialmente maiores.

Quando cruzada a ideologia dos jovens com apoio a regime autoritário, nota-se que aqueles que se consideram de centro-direita (18,4%) ou de direita (20,6%) no espectro político

Tabela 7 — Ideologia X apoio a governo autoritário (%)

Ideologia	Em algumas circunstâncias um governo autoritário é melhor do que um governo democrático			
	Concordo	Concordo em parte	Discordo	Total
Esquerda	8,8	14,7	76,5	100,0
Centro-esquerda	1,5	15,3	83,2	100,0
Centro	5,6	37,0	57,4	100,0
Centro-direita	18,4	36,7	44,9	100,0
Direita	20,6	38,2	41,2	100,0

Fonte: Nuposal (2019).
 $n = 459 / r = 0,00$

tendem a concordar mais com a afirmação, revelando uma tendência mais autoritária. Da mesma forma, a discordância é maior dentre aqueles que se consideram mais de centro-esquerda (83,2%) ou de esquerda (76,5%) no espectro político. Pode-se considerar também que os jovens apontados como Esquerda (8,8%) apresentam uma posição levemente mais autoritária que aqueles apontados como Centro-esquerda (1,5), embora ainda seja em um nível menor que os apontados como Centro-direita ou direita.

Mais uma vez, o qui-quadrado apresentou significância, apontando para a relação entre as variáveis. Com isso, confirma-se a última parte da hipótese inicial de que os jovens mais à direita do espectro ideológico apoiam mais governos autoritários.

5 Considerações finais

Ao trabalhar com democracia e apoio a governos autoritários, percebe-se a coexistência conflitante entre o sistema e os valores dos cidadãos no Brasil, que estão impactando negativamente na estabilidade e na qualidade do regime democrático. Com isso, o objetivo central deste artigo foi o de analisar os impactos socioeconômicos e culturais, em especial a ideologia, no apoio a um governo autoritário dos jovens porto-alegrenses.

Os dados analisados na pesquisa com jovens, feita pelo Nuposal (2019), apontam que a falta de uma cultura cívica por parte dos jovens está deflagrando a falta de valores democráticos, o que tem gerado um apoio de 45% dos jovens a governos autoritários. Este resultado vai ao encontro do apresentado na literatura de Cultura Política no Brasil, visto que as gerações anteriores apresentavam valores, crenças, atitudes e comportamentos políticos similares (BAQUERO, 2018; MOISÉS, 2013; DA COSTA; GONZÁLEZ, 2019).

As análises apresentadas na terceira seção deste artigo, ao atingirem o objetivo central, confirmam em parte a hipótese formulada inicialmente de que os jovens de escolas privadas, com menos interesse por política e mais à direita do espectro ideológico apoiam mais governos autoritários. Em relação às variáveis socioeconômicas, constata-se que os jovens do sexo masculino e de escolas públicas é que apresentam um apoio maior a um regime autoritário. Isso corrobora

com a afirmação de Zorzi (2020) de que alunos de escola privada apresentam mais valores democráticos. A explicação que se dá aqui é de que a qualidade na educação influencia na internalização de valores mais democráticos, o que deflagra a necessidade de investimentos no sistema de educação do país.

A segunda parte da hipótese, de que jovens menos interessados pela política apoiam mais governos autoritários, é confirmada, mais uma vez dando suporte para a importância dos estudos de Cultura Política na Ciência Política e para a necessidade de fomentar o interesse pela política e pela participação política, especialmente entre os jovens. A internalização de valores democráticos está no aumento da qualidade da educação e no empoderamento dos cidadãos para a constituição de níveis altos de capital social (BAQUERO, 2013, 2018; MORAIS; BAQUERO; 2020).

Os dados da Tabela 7 confirmam a última parte da hipótese de que jovens mais à direita do espectro ideológico apoiam mais governos autoritários. No Brasil, uma onda contra a esquerda, principalmente através da bandeira do antipetismo, tem sido levantada desde as eleições presidenciais de 2014. Políticos de direita que defendem isso apresentam em seus discursos uma nostalgia do passado brasileiro relacionado ao regime militar. O principal exemplo é do presidente Jair Bolsonaro, que exalta o regime em seu discurso e desqualifica as instituições democráticas.

As análises apresentadas reafirmam o alerta de que, para a estabilidade da democracia, não basta o bom desempenho de suas instituições, mas também a existência de uma cultura política condizente com valores democráticos. A coexistência tem apenas agravado os impactos do legado autoritário e aumentado a polarização política no país.

Referências

ALMOND, Gabriel. The intellectual history of the civic culture concept. *In*: ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. (org.). *The civic culture revisited*. Newbury Park/London/New Delhi: Sage, 1989. p. 1-36.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The civic culture revisited*. Califórnia: Sage Publications, 1989.

AMARAL, Azevedo. *O Brasil na crise atual*. São Paulo: Nacional, 1934.

AMENI, Cauê Seigner. Democracia já tem quase 2 mil assassinatos políticos no campo. *In*: JUSTIFICANDO. 13 mar. 2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/03/13/democracia-ja-tem-quase-2-mil-assassinatos-politicos-no-campo/>. Acesso em: 12 ago. 2020.

AMORIM, Maria Salete Souza. Cultura Política e estudos de poder local. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 99-120, 2007.

Conexão Política, Teresina v. 9, n. 2, 41 – 58, jul./dez. 2020

BAQUERO, Marcello. O papel dos adolescentes no processo de construção democrática no Brasil: um estudo preliminar de socialização política. *Cadernos de Ciência Política*, Porto Alegre, n. 8, p. 3-34, 1997.

BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS. 2001.

BAQUERO, Marcello. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 2, p. 16-32, 2008.

BAQUERO, Marcello. Padrões de constituição da Cultura Política na América Latina no Século XXI. In: BAQUERO, Marcello. *Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 25-45.

BAQUERO, Marcello. Memória política e constituição da cultura política brasileira. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 48, n. 2, p. 84-92, 2012.

BAQUERO, Marcello. *Qual democracia para a América Latina?*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.

BAQUERO, Marcello. *Democracia Inercial: Assimetrias entre economia e cultura política na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.

BAQUERO, Marcello; GONZÁLEZ, Rodrigo S. Eleições, estabilidade democrática e socialização política no Brasil: análise longitudinal da persistência de valores nas eleições presidenciais de 2002 a 2010. *Opinião Pública*, v. 17, n. 2, p. 369-399, 2011.

BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara Reis. *A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

BIRKNER, Walter M. Knaesel. *Capital social em Santa Catarina: o caso dos Fóruns de Desenvolvimento Regional*. Blumenau: EdiFurb, 2006.

BRAITHWAITE, Valerie; LEVI, Margaret. *Trust and governance*. Nova York: Russell Sage Foundation, 1998.

CASTRO, Henrique. Cultura política: a tentativa de construção de um conceito adequado à América Latina. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 2, n. 1, 2008.

COLEMAN, James. Rationality and the justification of democracy. In: BRENNAN, G.; LOMASKY, L. E. (org.). *Politics and process*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 194-221, 1989.

COUTINHO, Carlos Nelson. *A democracia como valor universal*. São Paulo: LECH, 1980.

DA COSTA, Maíra Pereira; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Justiça de transição, cultura política e legado autoritário no Cone Sul. *Revista Sulamericana de Ciência Política*, v. 5, p. 125-146, 2019.

- DALTON, Russell; WELZEL, Christian. Introduction. In: DALTON, Russell; WELZEL, Christian. (org.). *The civic culture transformed*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014a.
- DALTON, Russell; WELZEL, Christian. Political culture and value change. In: DALTON, Russell; WELZEL, Christian. (org.). *The civic culture transformed*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014b.
- DIAMOND, Larry. Causes and effects. In: DIAMOND, L. (org.). *Political culture and democracy in developing countries*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, p. 229-250, 1994.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Rio de Janeiro: Globo, 1975.
- FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala*. 25. ed. RJ: José Olympio, 1986.
- HETHERINGTON, March J. The political relevance of political trust. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 92, n. 4, p. 791-808, 1998.
- HIGGINS, Silvio Salej. *Fundamentos teóricos do capital social*. Chapecó: Argos Ed. Universitária, 2005.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969.
- INGLEHART, Ronald. The renaissance of political culture. *American Political Science Review*, Washington, D. C., v. 82, n. 4, p. 1203-1229, 1988.
- INGLEHART, Ronald. Cultura e Democracia. In: HARRISON, Lawrence; HUNTINGTON, Samuel. *A cultura importa*. Rio de Janeiro: Record, p. 133-153, 2002.
- INGLEHART, Ronald; WELZEL, Cristian. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The human development sequence*. Cambridge: Cambridge University, 2005.
- KLIKSBERG, Bernardo. Capital social y cultura, claves olvidadas del desarrollo. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, n. 69, CEPAL, dic.1999.
- LIMONGI, Fernando P. “O federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco. *Os clássicos da Política*, v. 1, p. 245-287, 2001.
- LOSURDO, Domênico. *Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- MOISÉS, José Álvaro. *Os brasileiros e a democracia*. Bases sociopolíticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.
- MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 11-43, 2008.
- MOISÉS, José Álvaro. Cidadania, confiança política e instituições democráticas. In: MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: EDUSP, 2013.

MONASTÉRIO, Leandro M. Medindo o capital social: uma análise das regiões do Rio Grande do Sul. In: CORREA, Silvio Marcus de S. *Capital social e desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: Ed Edunisc, 2003. p. 61-84.

MORAIS, Jennifer Azambuja de. *Cultura política e capital social: os efeitos do uso da internet na socialização de jovens no Sul do Brasil*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2017.

MORAIS, Jennifer; BAQUERO, Marcello. Rise and institutionalization of political intolerance as a political value in a hybrid culture. BAQUERO, Marcello. (org.). *The youth and the challenges for building democracy in Brazil*. Escritos, Porto Alegre, 2020, (e-book).

NAZZARI, Rosana Kátia. Capital social e socialização política dos jovens no Brasil. *Educação Unisinos*, São Leopoldo, v. 9, p. 145-154, 2005.

NORRIS, Pippa *et al.* *On Message: communicating the campaign*. London: Thousand Oaks/New Dehli: Sage, 1999.

NUPESAL. Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina. Banco de dados: Pesquisa com jovens em Porto Alegre. 2002.

NUPESAL. Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina. *Banco de dados: Democracia, mídias e capital social: um estudo comparativo de socialização política dos jovens no Sul do Brasil* (Porto Alegre, Florianópolis e Curitiba). 2015/2016.

NUPESAL. Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina. *Democracia, valores políticos e capital social: um estudo comparativo de socialização política dos jovens no Sul do Brasil* (Porto Alegre). 2019.

PASE, Hemerson Luiz. Capital social e desenvolvimento rural do Rio Grande do Sul. *Tese* (Doutorado) – Programa da Pós-Graduação em Comunicação e Informação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2006.

PASE, Hemerson Luiz; SANTOS, Everton. *Capital social e desenvolvimento no Rio Grande do Sul*. 2008. Disponível em: <http://www.capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/arquivos/mt/Livro%20completo%20desenvolvimento%20regional%202008.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020.

PHARR, Susan; PUTNAM, Robert. (org.). *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University, 2000.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

RIBEIRO, Ednaldo; BORBA; Julian. As dimensões da participação política no Brasil. *Teoria & Pesquisa*, São Carlos, v. 20, p. 11-36, 2011.

RIEDL, Mário; VOGT, Olgário. Associativismo e desenvolvimento: considerações sobre a existência de capital social. In: CORREA, M. D. S. *Capital Social e desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 149-211.

SOUZA, Bruno Mello; GALLO, Carlos Artur. Legados culturais do autoritarismo no Cone Sul. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, Pelotas, v. 2, n. 2, p. 75-89, 2015.

TORRES, Alberto. *O problema nacional brasileiro*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1933.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Problemas de organização e problemas de direção: o povo e o governo*. 1. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Evolução do povo brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1956.

ZORZI, Felipe. Education and inequality: comparative political socialization in public and private schools. In: BAQUERO, Marcello. (org.). *The youth and the challenges for building democracy in Brazil*. Porto Alegre: Escritos, 2020. (e-book).

JOHN RAWLS: RELIGIÃO E POLÍTICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

JOHN RAWLS: RELIGION AND POLITICS IN THE BRASILIAN DEMOCRATIC STATE

Antônio Danilo Feitosa Bastos*
Elnora Maria Gondim Machado Lima†

Resumo: O presente trabalho trata da relação entre religião e política no Estado democrático para entendermos a realidade brasileira claramente plural e regida por normas institucionais pautadas em processos democráticos. Na atual conjuntura, o Brasil encontra-se governado pelo presidente militar de reserva cujo bordão de campanha eleitoral era “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”. O slogan do atual presidente pode nos ajudar a observar um pouco mais os grandes acontecimentos da História do Brasil e perceber que o vínculo entre Religião e Estado nunca se rompeu no plano dos arquétipos. Em face dessa realidade, apresentamos a proposta rawlsiana de que os cidadãos, apesar de suas concepções de bem divergentes, possuem a possibilidade de um consenso sobreposto que se sobrepõe em relação ao conflito entre os valores políticos e os seus próprios valores éticos. E, com ênfase na obra *O Liberalismo Político*, chamaremos a atenção para o lugar devido de participação dos argumentos religiosos na razão pública.

Palavras-chave: Rawls. Estado Democrático. Religião. Razão Pública. Liberalismo.

Abstract: This paper deals with the relationship between religion and politics in the Welfare State in order to understand the Brazilian reality that is clearly plural and governed by institutional norms based on democratic procedures. At the current setting, Brazil is governed by the military reserve president whose election campaign staff was “Brazil above everything, God above everyone”. The slogan of the current president can help us to observe the great events of Brazil History more accurately and to realize that the link between Religion and State has never been broken when it comes to archetypes. In view of this reality, we present the Rawlsian propose that citizens, despite their divergent conceptions of good, have the possibility of a consensus that reduces the conflict between political values and their own ethical values.

* Professor de Filosofia do Instituto Federal do Piauí (IFPI), Mestre em Filosofia pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), Especialista em Libras pela Faculdade ISEPRO, Especialista em Docência do Ensino Superior pela UNOPAR, Licenciado em Letras Espanhol pela Universidade Estadual do Piauí, Licenciado em Pedagogia pela Faculdade ISEPRO, Licenciado em Filosofia e Bacharel em Teologia pelo Instituto Católico de Estudos Superiores do Piauí (ICESPI), bacharelado em Direito (UESPI). E-mail: antoniodanilo.miserere@gmail.com

† Possui graduação em Filosofia pela Universidade Federal do Piauí (UFPI); Mestrado em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) e Doutorado em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Atualmente é professora tanto da Graduação em Filosofia quanto do Mestrado profissional em Filosofia da Universidade Federal do Piauí. Tem experiência na área de Filosofia, atuando principalmente nos seguintes temas: Kant, Rawls, justiça e equilíbrio reflexivo, coerentismo e Ontologia. E-mail: elnoragondim@yahoo.com.br

With emphasis on the work Political Liberalism, we will draw attention to the right place of religious arguments participation in Public Reason.

Keywords: Rawls; Democratic State. Religion. Public Reason. Liberalism.

1 Introdução

Nesse artigo nos propomos tratar da questão da relação entre religião e política no Estado democrático para entendermos a realidade brasileira claramente plural e regida por normas institucionais pautadas em processos democráticos. Na atual conjuntura, o Brasil encontra-se governado pelo presidente militar de reserva cujo bordão de campanha eleitoral era “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”. O slogan do atual presidente pode nos ajudar a observar um pouco mais os grandes acontecimentos da História do Brasil e perceber que o vínculo entre Religião e Estado nunca se rompeu no plano dos arquétipos. Compreendemos algumas rupturas, mas ainda persistem grandes dificuldades para se estabelecerem os limites de atuação do Estado e da Religião.

No estado laico atual, aqueles que abandonaram ou não seguem crenças e tradições religiosas sentem que, desde o período eleitoral, há predominância de um tempo de desânimo e desconfiança com instituições e figuras públicas. Crescem demasiadamente as referências pouco republicanas a “Deus”, e as igrejas constituem grandes centros que fomentam lideranças político-religiosas (BONATO; PRANDI; SANTOS, 2019, p. 54) que prescrevem os “valores cristãos”, deixando claro que aqueles que não seguem essa cartilha, que não são terrivelmente cristãos, pouco ou nada importam.

Desde 7 de janeiro de 1890, quando foi promulgado o Decreto 119-A, que tornava o Brasil um país laico, somos convidados ao respeito à pluralidade. No ano seguinte da promulgação do referido decreto, foi promulgada a Constituição Federal de 1891, a primeira da República. Esse documento também garantia a liberdade religiosa e retirava do governo e do Estado a adoção de uma posição religiosa oficial.

Porém a campanha eleitoral de 2018 e o resultado das eleições conseguiram surpreender mesmo quem já estava acostumado com as atrocidades sociopolíticas provocadas pela frágil delimitação das fronteiras entre o religioso e o político, do tipo:

Abuso de poder religioso [...] de poder econômico (devido à captação ilegal de recursos para uma campanha) e abuso de autoridade (por ser exercido por alguém que tem proeminência hierárquica sobre um grupo de pessoas), com o simbolismo e com as crenças religiosas (o atrelamento da orientação política aos desígnios divinos) (BONATO; PRANDI; SANTOS, 2019, p. 54).

Com isso, há elementos suficientes para suspeitar que estamos vivenciando uma escalada de intolerância religiosa no caso específico da sociedade brasileira, que é demasiadamente comprometida com os interesses religiosos.

Conforme pesquisa realizada pelo IBOPE (Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística) divulgada no dia 13 de março de 2018, 79% dos 2 mil brasileiros entrevistados, espalhados em 127 municípios, afirmaram ser importante que o candidato a presidente da república acredite em Deus. Isso reforça a ideia de essencialidade da religião para o brasileiro em todas as esferas. O Estado assegura constitucionalmente ser laico, mas as inconsistências da laicidade absoluta se revelam ao passo que, em um sistema democrático, a vontade popular é predominante. Aqui, vontade popular entendemos como aquela que é compartilhada pela maior parcela da população.

Nesse sentido, recorremos à filosofia rawlsiana para tratarmos da questão da relação entre religião e política ponderando a laicidade do estado democrático e o atual panorama brasileiro que não adota uma religião oficial, mas ocultamente se identifica com os valores e princípios terrivelmente cristãos. Na quarta conferência, referente à ideia de um consenso sobreposto, segunda parte do livro *O Liberalismo Político* (1993), Rawls inicia sua exposição com uma pergunta desafiadora, a saber: “De que maneira a sociedade democrática bem ordenada da justiça como equidade pode estabelecer e preservar a unidade e a estabilidade, dado o pluralismo razoável que lhe é característico?”

Como início da resposta a essa problemática, Rawls endossa que é imprescindível para o liberalismo político por ele proposto que compreendamos que não é razoável empregar o poder político para estabelecer nossa própria visão abrangente, ainda que ela possa ser defendida como verdadeira. E, em seguida, nos conduz à segunda questão, a de descobrir como podemos defender ao mesmo tempo nossa doutrina abrangente e assegurar que não seria razoável valer-mos do poder estatal para obter a adesão dos outros cidadãos a ela (RAWLS, 2000, p. 183-184).

Em *Uma teoria da Justiça* (1997), a concepção rawlsiana de democracia deliberativa se apresenta limitada às situações num plano ideal, sem ter inserido no processo deliberativo a política ordinária, os debates políticos e as eleições. Na obra *O Liberalismo político*, Rawls faz apelo às situações concretas, sobretudo àquelas criadas pela conflitividade insolúvel entre valores religiosos ou morais, e parece querer recomendar os princípios gerais de um recurso à deliberação e à razão pública visando a resolver as questões constitucionais e a justiça de base¹.

Neste artigo apresentamos a proposta rawlsiana de que os cidadãos apesar de suas concepções de bem divergentes, possuem a possibilidade de um consenso sobreposto que equilibra as decisões de posturas conflitantes entre os valores políticos e os seus próprios valores éticos. E, com ênfase na obra *O Liberalismo Político*, chamaremos a atenção para o lugar dos argumentos religiosos na razão pública.

¹ “Convém mencionar que na razão pública reside o fundamento de nossas decisões coletivamente, defendendo um ponto de vista comum para resolver os termos da nossa vida política. No entanto a decorrência dessa tese, para Rawls, nem sempre foi a mesma. Em TJ, por exemplo, o objetivo era fornecer uma base moral para uma sociedade democrática. Isso a torna uma doutrina liberal abrangente, em que todos os membros de uma sociedade afirmam uma mesma doutrina. Portanto há uma diferença substancial entre TJ e LP. Porquanto, nessa obra tardia de Rawls, torna-se impossível uma doutrina universalista para a sociedade. Assim, no *O Liberalismo político*, o objetivo da justiça como equidade “não é nem metafísico nem epistemológico, mas prático [...] ‘é um acordo político informado e totalmente voluntário entre cidadãos que são considerados como pessoas livres e iguais [...]’” (LIMA, 2020, p. 44).

2 As razões religiosas no Estado Democrático

A grande empreitada filosófica de Rawls, n'O Liberalismo Político (LP), foi revelar a importância do procedimento da justificação pública para uma concepção democrática de justiça possível. Essa ampla questão permeia todo o LP refletido sobre como pessoas com diferentes doutrinas compreensivas tais como as filosóficas, morais e religiosas, podem aproximar-se de um acordo sobre questões políticas fundamentais no interior de um Estado democrático.

O argumento religioso pode fazer parte do debate político público em uma democracia liberal moderna? Podem os crentes religiosos afirmar genuinamente as regras da democracia liberal sem perder sua própria identidade e integridade moral? Existe uma justificativa para a “privatização” da religião em prol de valores políticos como a paz pública ou a estabilidade, ou para defender uma lei com base em um apelo a razões estritamente religiosas, apesar da diferenciação moderna entre política e religião?” (DAŃKOWSKI, 2013, p. 13).²

Essas questões do plano do religioso, se bem observadas na filosofia rawlsiana, mostram-nos a desafiadora complexidade da proposta de um consenso possível em se tratando de pessoas que têm as mais variadas orientações religiosas. Rawls não defende o Estado laico como um direito de todos à laicidade e ao secularismo e não propõe como itinerário ideal a liberalização das religiões e a emancipação dos cidadãos pela adesão às crenças religiosas, que por vezes conflitam com os princípios sob os quais estão alicerçados os Estados democráticos.

Em LP, o filósofo apresenta que a existência de uma pluralidade de doutrinas abrangentes e razoáveis nas democracias liberais é evidência do resultado da razão dentro das instituições de um Estado democrático. Porém reconhecer a presença dessas doutrinas abrangentes não denota que uma autoridade política democrática liberal tem o vantajoso recurso de se justificar a partir delas, pois as doutrinas religiosas e filosóficas expressam visões de mundo e de relações interpessoais a partir de pontos de vista individuais e coletivos, tanto diversos quanto diferentes, o que evidencia que nossas doutrinas não podem servir de base para um acordo político duradouro e razoável (RAWLS, 2000, p. 102).

Essa inferência não visa a desconsiderar a pluralidade de julgamentos religiosos e filosóficos e, menos ainda, a apontar que os indivíduos que os defendem devam abandoná-los radicalmente. O que Rawls (2000, p. 107) esboça é que, enquanto cidadãos razoáveis, devemos reconhecer a impossibilidade de se chegar a um acordo político razoável e viável utilizando-nos das verdades contidas nas múltiplas doutrinas abrangentes.

A demanda reflexiva que intriga Rawls é a de saber como conciliar a garantia dos valores de caráter religioso ou filosófico para os indivíduos em suas vidas sem que estes interfiram na esfera pública, na qual apenas os valores políticos são consentidos. Ele define, portanto, que no

² Can religious argument be a part of public political debate in a modern liberal democracy? Can religious believers genuinely affirm the rules of liberal democracy without losing their own identity and moral integrity? Is there a justification for “privatizing” religion for the sake of political values such as public peace or stability, or for advocating a law on the basis of an appeal to strictly religious reasons, in spite of the modern differentiation of politics from religion? (DAŃKOWSKI, 2013, p. 13).

liberalismo político apenas a razão pública deve ser o alicerce para os argumentos políticos. E cabe entender por razão pública

uma visão sobre os tipos de razão nos quais os cidadãos devem basear seus argumentos políticos ao apresentarem justificações políticas que invoquem os poderes coercitivos do Estado quanto a questões políticas fundamentais (RAWLS, 2016, p. 565).

Ainda sobre essa práxis política é importante salientar que

[...] na razão pública ideias de verdade ou de correção baseadas em doutrinas abrangentes são substituídas por uma ideia do politicamente razoável dirigido aos cidadãos na condição de cidadãos. Esse passo é necessário para estabelecer uma base de argumentação política que todos possam compartilhar como cidadãos livres e iguais. Como estamos buscando justificações públicas para instituições políticas e sociais — para a estrutura básica de um mundo político e social —, pensamos nas pessoas como cidadãos (RAWLS, 2016, p. 57).

É a partir da questão da razão pública que temos a possibilidade de compreender por que e em que medida para Rawls, por um lado, as doutrinas abrangentes devem tanto quanto possível ficar fora da concepção pública de justiça, mas, por outro lado, não precisam ser abandonadas pelos cidadãos. Parece existir uma maneira sutil, segundo Rawls, de incorporar à razão pública argumentos das doutrinas abrangentes. Mas, antes, é igualmente importante tratarmos de como a razão pública é uma ideia possível.

3 A razão pública rawlsiana

A razão pública é possível se em uma sociedade política seus cidadãos podem ser chamados de razoáveis e racionais³ por conseguirem articular os meios e fins de suas ações através do planejamento e hierarquia dos seus planos de ação, de modo a determinar prioridades acerca de escolhas e decisões. Esse procedimento dos cidadãos encontra-se fundado na razão deles mesmos ou na razão da sociedade política. Nesse sentido, é importante enfatizar que não são públicas todas as razões, “pois temos as razões não-públicas de igrejas, universidades e de muitas outras associações da sociedade civil”. A diferença fundante consiste no fato de que

A razão pública é característica de um povo democrático: é a razão de seus cidadãos, daqueles que compartilham o status da cidadania igual. O objeto dessa razão é o bem do público: aquilo que a concepção política de justiça requer da estrutura básica das instituições da sociedade e dos objetivos e fins a que devem servir. Portanto, a razão pública é pública em três sentidos: enquanto a razão dos cidadãos como tais, é a razão do público; seu objeto é o bem do público e as questões de justiça fundamental; e sua natureza e conceito são públicos, sendo determinados pelos ideais

³ Racional é relativo às concepções de bem, e razoável é relacionado ao senso de justiça. Acerca da distinção entre o razoável e o racional em Rawls, ver *O Liberalismo político* (2016a, p. 92 et seq.).

e princípios expressos pela concepção de justiça política da sociedade e conduzidos à vista de todos sobre essa base (RAWLS, 2000, p. 261).

A ideia de razão pública é a razão dos cidadãos que compõem o corpo político de uma democracia liberal, exercendo o poder político e a coerção através da promulgação das leis e emenda da constituição (RAWLS, 2000, p. 261). Além disso, o uso da razão pública não se aplica a deliberações e reflexões particulares acerca de questões políticas⁴.

Desse modo, embora a diversidade de doutrinas religiosas, filosóficas e morais desempenhem determinado papel na vida dos indivíduos, sem deixar de mencionar que os cidadãos normalmente encontram-se ligados a igrejas, universidades, sindicatos e outras tantas associações que encontram seu lugar na sociedade civil, o ideal da razão pública demanda “que os cidadãos apelem somente para uma concepção pública de justiça, e não para a verdade como um todo, tal como a veem” (RAWLS, 2000, p. 265).

Na interpretação de Araújo (2011, p. 95), a razão pública, no entendimento de Rawls, “de modo algum exige que os cidadãos, ao ingressarem no fórum político público para discutir e decidir questões fundamentais de justiça política, deixem para trás os valores seculares ou religiosos que prezam”. O que eles precisam é saber apresentar argumentos que possam ser aceitos por todos, “tendo em vista o fato do pluralismo e a suposição do caráter razoável dos indivíduos”.

Rawls apresenta que o critério para a legitimação do uso do poder político jamais pode ser a verdade. O princípio de legitimidade liberal requer que os cidadãos ouçam uns aos outros, numa atitude equânime e a verdade seja substituída pelo razoável durante o processo de justificação normativa. Rawls (2000, p. 268) procura corroborar a conjectura do liberalismo político, quando afirma que

direitos e deveres, assim como os valores em questão, têm peso suficiente para que os limites da razão pública sejam justificados pelas avaliações globais das doutrinas abrangentes razoáveis, uma vez que essas doutrinas tenham se adaptado à concepção de justiça.

É necessário, nesse sentido, que os cidadãos religiosos subordinem seus compromettimentos de ordem privada como a religião e a fé às exigências do liberalismo político⁵. Mas tal subordinação dos compromettimentos religiosos em prol da política não significa para Rawls que

⁴ Segundo Samuel Freeman, a razão pública (public reason) diz respeito ao tipo de razão apropriada para orientar decisões e argumentos políticos e possibilitar uma justificação endereçada ao público. A razão pública pressupõe um tipo de comunidade política que é unificada pelo compartilhamento de crenças e ideias em um nível puramente político e não moral abrangente, o que possibilita o consenso sobreposto (overlapping consensus) entre diversas doutrinas abrangentes razoáveis, oportunizando o pluralismo razoável (reasonable pluralism), que é base de uma concepção política de justiça (political conception of justice). (Cf. FREEMAN, 2003, p. 39-40).

⁵ “Os cidadãos religiosos podem considerar a autoridade religiosa suficiente para justificar seus argumentos práticos. Como, por exemplo, um cristão pode considerar que a vontade de Deus é suficiente para justificar a proibição do aborto em qualquer circunstância. No entanto, o argumento da vontade de Deus é inapropriado no debate público porque é tautológico. Por si só ele não explica nada. É como se disséssemos ‘Nós não somos livres, porque nós não somos livres’. É preciso ir além do argumento tautológico e explicar qual é a vontade de Deus e traduzi-la em razões públicas” (Cf. VAN DER VEN, 2015, p. 185).

as razões religiosas são expulsas das razões públicas. Conforme endossou Rainer Forst (2010, p. 126),

Os motivos religiosos dos cidadãos não são ilegítimos nos contextos políticos, e também não os problemas que tocam em questões religiosas, mas são considerados ilegítimos os argumentos ou razões que se apoiam em convicções religiosas. Isso, contudo, pressupõe uma separação muito forte entre motivos éticos e razões políticas. Nos discursos políticos, as pessoas permanecem sempre éticas com determinados valores e posições — e a sua linguagem e seus argumentos refletem esse pano de fundo.

Rawls está preocupado em articular os termos de uma política comum que leve em conta tanto as visões religiosas quanto as seculares, uma tarefa um tanto complexa, pois a visão religiosa tende a interpretar que ele está defendendo a visão secular, e a visão secular, uma visão imbricada de valores religiosos. Na verdade, em LP, Rawls esclarece que os cidadãos crentes e não crentes precisam entender que a fundamentação de seus argumentos para atingir os ouvidos de todos deve gozar de uma linguagem que todos os cidadãos razoáveis tenham acesso e possam concordar⁶.

Rawls (2016, p. 580) afirma que “as doutrinas abrangentes razoáveis não rejeitam os elementos essenciais de uma sociedade democrática constitucional”. Porém “as doutrinas religiosas fundamentalistas rejeitarão as ideias de razão pública e democracia deliberativa, por isso tal doutrina é politicamente desarrazoada” (RAWLS, 2016, p. 581). A partir disso, ele coloca em pauta a seguinte questão:

Como é possível — ou será possível — que os fiéis, assim como os não religiosos (seculares), endossem um regime constitucional, mesmo quando suas próprias doutrinas abrangentes podem não prosperar sob ele e, com efeito, podem mesmo declinar? Essa última pergunta explicita uma vez mais a importância da ideia de legitimidade e do papel da razão pública para determinar a lei legítima (RAWLS, 2016).

Rawls não pode ser considerado um exclusivista de cidadãos crentes e não crentes do debate político público em razão de suas doutrinas abrangentes, sejam elas religiosas, filosóficas ou morais. O que faz é sugerir um arcabouço reflexivo para repensarmos politicamente a relação em situação de surgimento de grupos com interesses particulares resistentes ou com ideal de violação da legítima democracia, pois sem a garantia de uma democracia constitucional razoável, não há nenhuma outra maneira equitativa de assegurar a liberdade de todos os sujeitos racionais e razoáveis (RAWLS, 2016, p. 547).

Desse modo, chegamos à síntese de que o LP (RAWLS, 2016) nos apresenta duas perspectivas em relação à participação da Religião no espaço público, e precisamente na política, a saber: a primeira é que deve haver aceitabilidade da participação das religiões razoáveis no

⁶ “Ele (Rawls) acredita na natureza unívoca da razão política [...]: nossas doutrinas religiosas abrangentes podem nos dividir, mas quando falamos em público sobre assuntos políticos, temos o dever moral de nos dirigir a outros cidadãos em termos que qualquer pessoa razoável poderia entender” (DOMBROWSKI, 2001, p. 119).

debate público⁷. E a segunda é que tal participação é restrita, devendo se submeter à exigência de tradução dos argumentos religiosos para a linguagem política, de maneira que todos, não religiosos ou religiosos, possam compreender e aceitar sua argumentação (RAWLS, 2016)⁸.

4 Considerações finais

A reflexão sobre a relação entre religião e política que o LP nos proporcionou é de grande relevância para uma leitura da realidade política brasileira na atual conjuntura, pois uma sociedade cuja governança política tem por chefe de estado alguém que busca incorporar à esfera pública um discurso que evoca a identidade nacional impositiva e a religiosidade de um seguimento, aquela da ideia de “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”, faz urgir a necessidade de uma reflexão sobre os avanços de uma doutrina particular.

Os indicativos “tudo” e “todos” nos mostram a espinha dorsal de uma doutrina partidária e religiosa sobre o Estado tido como a situação correta e verdadeira, o que nos possibilita interpretar sem muito esforço que aquilo que não está de acordo com o modelo apresentado, na ordem e na hierarquia, é doutrina abrangente profanadora do espaço público. Esse fenômeno acarreta uma relação assimétrica entre o papel da cidadania e o ideal de cidadania imposto, se quer por argumentação racional.

O papel da cidadania em uma democracia deve ser inalteravelmente funcional e os cidadãos se articularem a partir de atividades que são próprias do seu papel, cooperando para o funcionamento da sociedade política.

A cidadania democrática permite que os cidadãos tenham acertados direitos e privilégios, como o direito de ter determinado poder, o direito de influenciar na política por meio do voto e da participação, o direito de tornar pública sua opinião, e o direito de ter acesso aos tribunais imparciais. Todos esses direitos devem pertencer igualmente a todos os cidadãos. Uma democracia justa é aquela que concede esses direitos básicos a todos os cidadãos, independentemente de suas convicções religiosas. Além do quê, essas últimas não podem ser a base para negar a cidadania àqueles que a solicitam (WEITHMAN, 2015, p. 78).

Além disso, o papel do cidadão em tal democracia é essencialmente político e suas atividades características são atividades políticas. Mesmo que exista relevante participação política de membros de diversos seguimentos religiosos em tomadas de decisões, discussões, protestos e eleições, tais indivíduos são antes de tudo cidadãos e não crentes, ou seculares, ou qualquer defensor de uma doutrina moral[Um cidadão, enquanto pessoa religiosa, tem várias razões para rejeitar ou endossar uma posição política, ao passo que um indivíduo religioso, enquanto cidadão, deve ter razões públicas. Conseqüentemente, as pessoas devem ter uma defesa bilateral de seus pontos de vista, mutuamente independentes uns do outro. Os cidadãos atuam

⁷ “Enfatizo a relação entre a razão pública e o liberalismo político com as principais religiões que se baseiam na autoridade da igreja e do texto sagrado. [...] A despeito disso, sustento que, exceto no caso do fundamentalismo, essas religiões podem dar apoio a um regime democrático constitucional” (RAWLS, 2016, p. 520).

⁸ “Doutrinas abrangentes razoáveis religiosas ou não religiosas podem ser introduzidas na discussão política pública contanto que apresentadas, no devido tempo, razões públicas adequadas — e não dadas unicamente por doutrinas abrangentes — para sustentar seja o que for que se diga que as doutrinas abrangentes apoiam”. (RAWLS, 2016, p. 549).

em consonância com o dever de civilidade quando agem como se fossem legisladores, justificando suas crenças sobre assuntos em termos passíveis de razão pública (YATES, 2007, p. 33).].

Portanto, ser cidadão como exige o liberalismo político de Rawls, é mais do que ser religioso. Os indivíduos enquanto cidadãos e não enquanto religiosos ou seculares devem ter igual dignidade enquanto interlocutores no debate público. Rawls não discorda que os conteúdos religiosos (razões não públicas) presentes na doutrina abrangente de cidadãos crentes tenham um papel importante na vida desses quando participam da esfera política, mas é prudente quanto aos limites sociopolíticos que precisam ser colocados à religião quando esta aspira pelo poder político.

Referências

- ARAÚJO, Luiz Bernardo Leite. John Rawls e a visão inclusiva da razão pública. *Dissertatio*, UFPel, n. 34, 2011, p. 91-105.
- BONATO, Massimo; PRANDI, Reginaldo; SANTOS, Renan William. Igrejas Evangélicas como Máquinas Eleitorais. *Revista USP*, São Paulo, n. 120, p. 43-60, jan./fev./mar. 2019.
- DOMBROWSKI, Daniel A. *Rawls and Religion: the case for political liberalism*. New York: State University of the New York Press, 2001.
- DAŃKOWSKI, Dariusz. *Rawls on Religion in Public Debate*. Książki: Akademia Ignatianum Wydawnictwo, 2013.
- FORST, Rainer. *Contextos da Justiça: filosofia política para além de liberalismo e comunitarismo*. Trad. Denilson Luís Werle. São Paulo: Boitempo, 2010.
- FREEMAN, Samuel. Introduction. In: FREEMAN, Samuel (ed.). *The Cambridge companion to Rawls*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 1-61.
- LIMA, Elnora Maria Gondim Machado. John Rawls: a questão da religião e da razão prática. *Griot: Revista de Filosofia*, Amargosa-BA, v. 20, n. 1, p. 39-50, fev. 2020.
- RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- RAWLS, John. *O Liberalismo político*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 2000.
- RAWLS, John. *O Liberalismo político*. Trad. Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2016.
- VAN DER VEN, Johannes A. The religious hermeneutics of public reasoning: from Paul to Rawls. In: BAILEY, Tom; GENTILE, Valentina (org.). *Rawls and Religion*. NY: Columbia University Press, 2015. p. 170-192
- YATES, Melissa. Rawls and Habermas on Religion in the Public Sphere. *Philosophy & Social Criticism*, v. 33, n. 7, p. 880-891, 2007. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0191453707081685>. Acesso em: 11 set. 2020.

WEITHMAN, Paul. Inclusivism, Stability and Assurance. *In*: BAILEY, Tom; GENTILE, Valentina (org.). *Rawls and Religion*. NY: Columbia University Press, 2015. p. 7596.

TOLERÂNCIA EM JÜRGEN HABERMAS, RAINER FORST E CHARLES TAYLOR

TOLERANCE IN JÜRGEN HABERMAS, RAINER FORST AND CHARLES TAYLOR

Juliano Cordeiro da Costa Oliveira*

Resumo: Este artigo objetiva discutir a ideia da tolerância em Jürgen Habermas, Rainer Forst e Charles Taylor. Tradicionalmente, a tolerância possui um valor enquanto *permissão* e *coexistência*. Para Derrida, por exemplo, a tolerância seria uma categoria de exclusão do outro, do diferente. Habermas e Forst preferem uma reconstrução da ideia de tolerância do que sua desconstrução, como pretende Derrida. Habermas e Forst enfatizam a tolerância enquanto *respeito*, pois o que deve ou não ser tolerado relaciona-se com a prática discursiva de todos os sujeitos nas deliberações. Já, para Charles Taylor, a tolerância vai além do respeito, significando uma *estima ética* como valor essencial para o reconhecimento e a formação da identidade e do *self*. A hipótese a ser investigada é a de que a tolerância como *respeito*, conceituada por Forst e adotada por Habermas, seria a mais adequada para o contexto contemporâneo do pluralismo razoável.

Palavras-chave: Tolerância. Habermas. Forst. Taylor.

Abstract: This article aims to discuss the tolerance idea in Jürgen Habermas, Rainer Forst and Charles Taylor. Traditionally, tolerance has a value as *permission* and *coexistence*. Derrida, for example, argues that tolerance would be an exclusion category from the other, from the different. Habermas and Forst prefer a reconstruction of the tolerance idea, than its deconstruction, as Derrida intended. Habermas and Forst emphasize tolerance as *respect*, because what should or shouldn't be tolerated is related to the discursive practice of all subjects in the deliberations. Charles Taylor believes that tolerance goes beyond respect, meaning *ethical esteem* as an essential value for the recognition and formation of identity and the self. The hypothesis to be investigated is that tolerance as *respect*, conceptualized by Forst and adopted by Habermas, would be the most appropriate to the contemporary context of reasonable pluralism.

Keywords: Tolerance. Habermas. Forst. Taylor.

* Doutor em Filosofia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), com Doutorado Sanduíche pela Ludwig Maximilian-Universität (LMU), em Munique, Alemanha. Atualmente realiza estágio de pós-doutorado na Universidade Federal do Piauí (UFPI), com bolsa Capes/PNPD. E-mail: julianopesquisa81@gmail.com

1 Introdução

Desde a *Carta acerca da tolerância*, de Locke (1978, p. 22), que a filosofia debate a possível convivência respeitosa entre as diversas doutrinas numa sociedade civil: “[...] não devem ser tolerados pelo magistrado quaisquer doutrinas incompatíveis com a sociedade humana e contrárias aos bons costumes que são necessários para a preservação da sociedade civil”. Este artigo, nesse contexto, debate a ideia da tolerância em Jürgen Habermas, Rainer Forst e Charles Taylor. A tolerância possui diversos significados e interpretações, podendo ser, inclusive, sinônimo de algo negativo, no sentido de uma aceitação sem inclusão ou de uma permissão do poder sem a participação das partes envolvidas.

Derrida (2004), por exemplo, enfatiza a matriz marcadamente cristã da noção de tolerância, o que a tornaria um conceito político e ético menos neutro do que pretende ser. Nessa perspectiva, segundo Derrida, estaria relacionado à tolerância um significado paternalista, em que o outro não é aceito como um parceiro igual, sendo, na verdade, um subordinado. “A tolerância está sempre do lado da ‘razão dos mais fortes’, onde o ‘poder está certo’; [...] estou deixando que você exista, você não é inaceitável, estou lhe deixando um lugar em meu lar, mas não se esqueça de que este é o meu lar” (DERRIDA, 2004, p. 137). Na tolerância, afirma Derrida, aceitamos o estrangeiro, o outro, o corpo estranho até um certo ponto, mas sempre com restrições. A tolerância seria, então, algo condicional, circunspecto, cauteloso e vigilante (OLIVEIRA, 2017).

Se, de um lado, a concepção tradicional de tolerância é inviável para sociedades pluralistas, de outro, a desconstrução de seu conceito, idealizada por Derrida (2004), não consegue solucionar as demandas normativas carentes sempre de justificação. Que sentido específico a tolerância possui em Habermas, Forst e Taylor? Como a tolerância deve ser constituída num contexto pluralista? Seria preciso um novo sentido de tolerância, com base na intersubjetividade, à medida que os cidadãos especificam consensualmente a fronteira de uma tolerância exigida reciprocamente. A tolerância que Habermas e Forst propõem deve ser capaz de uma inclusão não niveladora e não apropriadora do outro em sua alteridade. Como afirma Araújo (2014), a versão habermasiana de tolerância assume uma conotação distinta daquela predominante nos séculos XVI e XVII e ainda hoje, em que o caráter paternalista se faz presente, porque a tolerância não passaria de uma permissão ou coexistência.

Dessa forma, como explicita Forst (2009), é preciso reconstruir o conceito de tolerância e não apenas desconstruí-lo. Em Habermas e Forst, não há o abandono do conceito de tolerância e sim sua reconstrução, conceituando a tolerância a partir do *respeito*. Há ainda uma quarta concepção de tolerância, relacionada com a *estima*, que implica uma ideia de reconhecimento mútuo entre cidadãos, mais completa e exigente que a anterior (*respeito*), à medida que a tolerância, no sentido da estima, não apenas significaria o respeito pelos membros de outras formas de vida cultural, mas levaria em consideração algum tipo de estima ética, total ou parcial, por aquelas formas de vida como opções sociais valiosas. Neste artigo, portanto, será abordada a tolerância como *permissão*, *coexistência*, *respeito* (Habermas e Forst) e, finalmente, *estima* (Taylor). De pano de fundo, a hipótese a ser investigada é que a tolerância, como respeito, seria

a mais adequada para o contexto contemporâneo do pluralismo, como veremos a seguir.

2 Tolerância como *permissão e coexistência*

A tolerância enquanto *permissão* diz respeito a uma relação entre uma autoridade ou uma maioria, com uma minoria dissidente ou “diferente”. Na tolerância como permissão, há um fardo a ser suportado, tal qual um ato de clemência ou uma demonstração de favor. Um lado permitiria ao outro alguns deveres da “normalidade”, sob uma condição: que a minoria tolerada não ultrapasse o “limite do suportável”.

A tolerância como permissão significa que a autoridade ou a maioria concederiam uma permissão aos membros da minoria para viverem de acordo com suas crenças, na condição de que a minoria aceite a posição dominante da autoridade (ou maioria), sem o direito de reivindicar um *status* público e político igual ao da autoridade ou maioria.

Essa concepção como permissão é aquela clássica, que encontramos em muitos documentos históricos e precedentes ilustrativos da política de tolerância (tais como o Edito de Nantes de 1598) e que – de modo considerável – ainda informa nossa compreensão do termo. Tolerância significa aqui que a autoridade ou maioria que detém o poder de dificultar as práticas de uma minoria não obstante a “tolera”, ao passo que a minoria aceita sua posição de dependência. A situação ou os “termos de tolerância’ são não-recíprocos [*sic*]: um grupo permite ao outro certas coisas sob as condições que ele especifica de acordo com suas próprias crenças e interesses. Ele define sozinho os “limites do tolerável”. (FORST, 2009, p. 20).

Por essa perspectiva, a concepção habermasiana de tolerância se apresenta

como *coexistência*, equivale a uma espécie de *modus vivendi* entre grupos rivais, que, similares em força e poder, preferem a coexistência pacífica ao conflito, enxergando no regime de mútua tolerância a melhor alternativa possível para a paz social, diferindo da concepção de tolerância como *permissão*, pois não se trata, na *coexistência*, de uma concessão outorgada por uma autoridade ou maioria em relação a uma minoria, mas de um acordo estratégico mutuamente vantajoso para grupos diferentes (ARAÚJO, 2014, p. 4).

Entretanto, de acordo com Habermas (2007) e Forst (2009), a tolerância deve se relacionar com a ideia de que os próprios sujeitos, nas deliberações, estabelecem o que deve ser aceito ou não, já que isso não pode ser determinado por uma autoridade em particular ou grupo social (*permissão*), nem apenas ser algo de puro artifício estratégico (*coexistência*).

3 Tolerância como *respeito* em Habermas e Forst

Em contraste com as concepções de tolerância como *permissão e coexistência*, a terceira concepção, como *respeito*, apresentada por Forst (2009, p. 21) e adotada por Habermas, “é

aquela na qual as partes tolerantes reconhecem umas às outras como sujeitos pertencentes a uma intersubjetividade”, isso “embora difiram em suas convicções éticas a respeito do bem e do modo de vida legítimo e em suas práticas culturais, sustentando em muitos aspectos visões incompatíveis, elas se respeitam mutuamente” como moral e politicamente iguais.

É necessário haver tolerância, caso se pretenda que permaneça intacto o fundamento do respeito recíproco das pessoas do direito uma pelas outras. O preço por “suportar” diferenças éticas desse tipo também é juridicamente exigível, desde que se assegure o direito a uma coexistência de diferentes formas de vida. (HABERMAS, 2002, p. 312).

Em Habermas, a tolerância como respeito relaciona-se com a prática discursiva dos sujeitos que deliberam acerca do que pode ou não ser aceito conjuntamente. A tolerância, num contexto pluralista, não pode ser concedida exclusivamente por uma autoridade religiosa nem por uma secular em particular. Em realidade, crentes e não crentes devem participar conjuntamente das deliberações no Estado democrático de direito.

Não foi à toa que Goethe e Kant, como demonstra Forst (2009), rejeitavam uma determinada concepção de tolerância, no sentido de uma benevolência desdenhosa. O primeiro considerava a tolerância um insulto; o segundo, uma ideia arrogante. Para Habermas, que entende a tolerância como *respeito*, os sujeitos têm de levar em conta a perspectiva de todos os outros, caso pretendam chegar a um acordo razoável que contemple crentes e não crentes no âmbito do pluralismo. Habermas tem, tal qual Forst, a ideia da tolerância à luz do respeito moral pelos outros.

As perspectivas de Habermas e Forst se encontram dentro da tradição kantiana de filosofia, transcendendo o contexto, em contraposição às éticas do *bem*, que se fundamentam no costume e no *ethos* de uma comunidade, tal qual o comunitarismo de Taylor, como ainda veremos. A ideia kantiana de autonomia vincula o discernimento moral do que é bom para todos com a perspectiva da liberdade que se exprime na obediência apenas a leis que damos a *nós mesmos*. As éticas kantianas defendem a necessidade de critérios de avaliação moral que independam dos contextos específicos, tendo como referência o imperativo categórico ou sua versão intersubjetivamente articulada, no caso de Habermas e Forst; daí o conceito de tolerância de ambos vincular-se à perspectiva do respeito, e não do valor ético de uma comunidade.

Nas éticas kantianas, não é essencial o *ethos* ou o costume para o agir dos homens, como no comunitarismo de Taylor; é, na verdade, a justificação da normatividade de nossas ações intersubjetivamente articuladas, que consistem numa ética formal, não consequencialista e sem conteúdo, como em Habermas e Forst. Nesse sentido, na tolerância como respeito, podemos falar de um “princípio da justificação pública” (FORST, 2010, p. 153), pois “uma teoria deontológica tem como cerne, portanto, um princípio procedimental de justificação” (FORST, 2010, p. 217). Sobre isso, Forst (2010, p. 56) comenta:

Essa concepção de justificação não implica que as pessoas, como “bons cidadãos”, tenham de abdicar de sua identidade ética, mas mantém que a validade universal e obrigatória dos demais valores e das normas que deles

seguem está sujeita a um critério mais amplo – a saber, o consentimento racional de todos os atingidos.

As normas consideradas justas precisam ser tanto imanentes ao contexto quanto transcendententes a ele. Precisam reivindicar validade para uma comunidade particular e suas auto-compreensões e instituições específicas, mas, ao mesmo tempo, devem se apresentar como um espelho crítico para essas autocompreensões e instituições (FORST, 2010). Para Habermas (2002), tal qual Forst, o que está em jogo é a legitimidade de expectativas e reivindicações que nós impomos não somente como participantes da situação específica, mas também como alheios a ela, isto é, para além das grandes distâncias geográficas ou históricas, culturais ou sociais. Não se trata do que é *bom* para nós como membros de uma coletividade (caracterizada por um *ethos* próprio), mas sim do que é *correto* e *justo* para todos. Diante disso, Forst (2010, p. 65) nos explica que

[...] a neutralidade ética não significa que o direito é inteiramente livre de valores éticos ou que as comunidades políticas não possam ter “avaliações fortes”. Contudo, impõe determinadas condições para a “eticização” do direito. Isso não implica uma relação dicotômica entre ética e direito; a separação entre regulações que devem ser justificadas universalmente em sentido estrito ou restrito não pode ser determinada em termos de conteúdo.

Uma vez que o princípio da neutralidade se refere primeiramente ao critério de validade de normas universais, ele não sugere uma neutralidade do processo de justificação no sentido de que argumentos éticos seriam dele excluídos. O que importa é que os argumentos, quando propõem valores como fundamentos para regulações universais, possam ser traduzíveis em argumentos universais. Por isso, os argumentos têm de ser compatíveis com o princípio da justificação pública. Eles não se desvinculam completamente do pano de fundo ético do qual se originam, como igualmente sugere Forst (2010, p. 66): “Os critérios de universalidade estrita e limitada não desvinculam de seus contextos sociais as argumentações nem as normas justificadas”.

A defesa de princípios neutros e imparciais não significa que as relações existentes apareçam como justificadas no sentido de uma “neutralidade de *status quo*” e que o Estado, à medida que não as modifica, permanece “neutro”. Razões “neutras” devem ser justificadas universalmente, quer falem a favor, por exemplo, das instituições existentes, ou contra elas. Para Habermas e Forst, apenas uma concepção de tolerância enquanto respeito pode ser capaz de propor normas e princípios universais, haja vista que os critérios normativos surgem a partir das deliberações entre todos, não sendo sinônimo de uma tolerância enquanto uma mera permissão ou coexistência, como vimos antes. A tolerância como respeito fundamenta-se na matriz kantiana à luz do formalismo e na perspectiva de que todos devem deliberar acerca daquilo do que pode ou não ser tolerado.

A tolerância como respeito em Habermas e Forst deve ser entendida como a expressão do sentido de inclusão simétrica de todos os cidadãos. Nessa tolerância, devemos continuar respeitando o outro, mesmo quando avaliamos a sua fé ou seu pensamento como falso ou rejeitamos a correspondente conduta de vida como ruim.

Inclusão não significa aqui confinamento dentro do próprio e fechamento diante do alheio. Antes a “inclusão do outro” significa que as fronteiras da comunidade estão abertas a todos – também e justamente àqueles que são estranhos um ao outro – e querem continuar sendo estranhos. (HABERMAS, 2002, p. 8).

A tolerância, à luz desses autores, deve preservar uma comunidade política de se dilacerar em meio a conflitos oriundos de visões de mundo diferentes. Por isso, para eles, a tolerância não tem a ver com a indiferença, uma vez que há sempre a perspectiva de se colocar no lugar do outro, mesmo mantendo-se o dissenso em termos de visões de mundo. A tolerância, segundo eles, é apenas possível quando os participantes das deliberações apoiam uma não concordância que possa ser prosseguida de modo razoável, numa perspectiva de justiça procedimental ou, como diz Forst (2010), no princípio de justificação da justiça, o que não significa tolerarmos os intolerantes. Estes, por sua vez, destroem qualquer base do respeito moral ou dignidade da pessoa humana.

Como argumenta Habermas (2002), a unidade da razão fundamenta-se na pluralidade de suas vozes, na inclusão de todos no debate público. Para ele, é intrínseca a ideia de uma razão que una, sem reduzir o que é distinto ao denominador comum, que entre estranhos torne reconhecível o que é comum, mas deixe ao outro a sua particularidade.

Em sociedades multiculturais, a constituição jurídico-estatal só pode tolerar formas de vida que se articulem no *medium* de tradições não-fundamentalistas [*sic*], já que a coexistência eqüitativa [*sic*] dessas formas de vida exige o reconhecimento recíproco das diversas condições culturais de concernência ao grupo: também é preciso reconhecer cada pessoa como membro de uma comunidade integrada em torno de outra concepção diversa do que seja o bem, segundo cada caso em particular. (HABERMAS, 2002, p. 253).

A teoria forstiana da tolerância reflexiva, apoiada no direito recíproco à justificação, de outro, bastam a Habermas para superar os paradoxos da arbitrariedade e da assimetria comumente associados ao próprio funcionamento de um Estado de direito democrático. É com base na tolerância como respeito que devemos pensar critérios normativos no contexto de um pluralismo razoável.

Há ainda uma quarta concepção de tolerância, relacionada com a *estima*, que implica uma ideia de reconhecimento mútuo entre cidadãos, mais completa e exigente que a anterior (*respeito*), à medida que a tolerância, no sentido da estima, não apenas significaria o respeito pelos membros de outras formas de vida cultural, mas levaria em consideração algum tipo de estima ética, total ou parcial, por aquelas formas de vida como opções sociais valiosas. Tal concepção permite a Charles Taylor (1994) afirmar que o não reconhecimento ou o reconhecimento errôneo podem causar danos e formas de opressão, aprisionando alguém numa modalidade de ser falsa, distorcida e redutora, de modo que o devido reconhecimento não é uma mera cortesia que devemos conceder às pessoas. É, em realidade, uma necessidade humana vital.

4 Tolerância enquanto *estima ética* em Charles Taylor

Taylor é um dos nomes fundamentais do chamado comunitarismo, que defende o papel determinante que a comunidade exerce em nossa identidade e reconhecimento. Não seríamos um eu originário e desengajado. Em realidade, seríamos fruto de nossas relações com os outros, nossa cultura, linguagem e comunidade. Tais instâncias nos fornecem os elementos essenciais, as fontes morais, que orientam nossas vidas, constituindo nossas subjetividades.

Taylor (2013) defende a tese de que o ponto de partida da reflexão na teoria ético-moral não deve ser a identidade desengajada, atomística, que caracteriza boa parte da modernidade, e sim a concepção do sujeito situado, cuja unidade narrativa da vida deve ser vista no interior do horizonte de uma comunidade. Essa concepção hermenêutica da pessoa ética é a premissa central da crítica metodológica de Taylor ao objetivismo neutro nas ciências do espírito, assim como sua crítica às concepções morais deontológicas e formalistas da ética de matriz kantiana (Habermas e Forst, por exemplo). O impulso teórico de Taylor se orienta contra a concepção de um sujeito solipsista, que supostamente encontraria apenas dentro de si as fontes do agir ético. É ilusória, portanto, uma noção de *self* “no sentido de uma identidade que posso definir para mim mesmo sem referência ao que me rodeia e ao mundo em que estou situado” (TAYLOR, 2014, p. 26).

Ter uma identidade significa, em Taylor, mover-se num horizonte no qual as relações com os outros e a relação com o mundo já estão sempre mediadas numa linguagem que se abre à luz de uma determinada tradição cultural. Diante disso, Taylor defende a importância que o *ethos* cultural ainda possui na formação das identidades e do reconhecimento. Daí o valor que a estima ética possui em Taylor, tal qual uma instância fundamental para o reconhecimento. Numa palavra, tolerância, em Taylor, significa o valor da estima ética como uma perspectiva fundamental do reconhecimento.

A preocupação de Taylor (2014), à luz de sua herança hegeliana, é demonstrar que o indivíduo está situado numa vivência comunitária que fornece os elementos significativos para a construção de seu *self*. Este pertence a um contexto fundamental, apontando para o papel essencial da eticidade, como um valor de estima ética. Taylor (2010) conceitua o que denomina de *imaginário social*, como uma instância essencial na formação dos sujeitos, tal qual um *ethos* fundamental na constituição das subjetividades pertencentes a uma comunidade. Quando um bem constitutivo de uma cultura não é articulado, corre-se o risco de perder as fontes morais que alimentam a vida dos sujeitos. É necessária, por isso, uma ontologia moral, isto é, uma teoria do bem. Aqui, identidade e orientação para uma vida boa relacionam-se diretamente.

Taylor (2013) tem como principal conceito a *avaliação forte*, que irá, ao mesmo tempo, sustentar e desenvolver todas as suas teses sobre a construção do *self* moderno. A avaliação forte traz consigo a possibilidade de articulação da identidade da pessoa, fazendo com que esta deseje elaborar um modo de vida. Na avaliação forte, pergunta-se por uma vida significativa em contraposição a uma vida voltada apenas a questões triviais. Para compreender nosso mundo moral, temos de ver não só que ideias e quadros descritivos subjazem a nosso sentido de respeito pelos outros, mas também aqueles que alicerçam nossas noções de uma vida plena.

Ser um *self* é, em Taylor, inseparável da existência num espaço de questões morais, que têm a ver com a identidade e com aquilo que devemos ser a partir de uma herança formadora de nossas tradições, linguagens, culturas e imaginários sociais. Logo, seria preciso uma ética articulada por conceitos ontológicos, assumindo uma noção de bem socialmente representativa. As diversas culturas, por exemplo, significam mundos de articulações morais das identidades, tal qual uma comunidade de pertencimento e de reconhecimento. Daí, em Taylor, a tolerância significar, sobretudo, a deferência ética de uma comunidade, fundamental para a formação da identidade e do *self*.

Já, para Habermas (2002) e Forst (2009), a tolerância não deve ser entendida como *estima* por uma cultura e forma de vida alheias ou por convicções e práticas rejeitadas, como em Taylor. A base do reconhecimento não deve ser a estima, e sim uma consciência de pertencer a uma comunidade inclusiva de cidadãos com direitos iguais, pois cada um é responsável perante os outros. Crenças ou práticas que devem ser “[...] toleradas continuam sendo vistas pelo tolerante como eticamente erradas. Tolerá-las por respeito não é compreendê-las ou nutrir algum tipo de estima por elas” (FORST, 2009, p. 25), como podemos interpretar em Taylor. Nesse sentido, Habermas (2004, p. 53), tal qual Forst, destaca que devemos tolerar as crenças de outras pessoas “[...] sem aceitar a sua verdade, e tolerar outros modos de vida sem apreciar o seu valor intrínseco”.

5 Considerações finais

Habermas e Forst defendem que são fundamentais os procedimentos deliberativos, e não propriamente um determinado conceito de vida boa ou conteúdos valorativos de uma determinada tradição comunitária, como em Taylor. Para eles, seria injusto privilegiar uma ou outra noção ontológica de bem, tendo como horizonte o fato do pluralismo moderno e a necessária construção de normas validadas por todos. Trata-se do que é *correto* e *justo* para todos, e não do que é *bom* para nós como membros de uma coletividade. Enquanto Habermas e Forst defendem a prioridade do justo, com a perspectiva da tolerância enquanto respeito, Taylor afirma a prioridade do bem, assim como a tolerância enquanto estima ética de uma comunidade, essencial para a formação da identidade e do *self*.

Há, como vimos, em Taylor, uma ideia de tolerância, relacionada com a estima* ética, que implica uma perspectiva de reconhecimento mútuo entre cidadãos, à medida que a tolerância, no sentido da estima, não apenas significaria o respeito pelos membros de outras formas de vida cultural, mas levaria em consideração algum tipo de estima ética, total ou parcial, por aquelas formas de vida como opções sociais valiosas. No entanto, a tolerância, para Habermas e Forst, não deve ser confundida com estima por uma cultura e forma de vida alheias ou por convicções e práticas rejeitadas. A base do reconhecimento deve estar na consciência de pertencer a uma comunidade inclusiva de cidadãos com direitos iguais e não a estima, isto é, a tolerância enquanto respeito, haja vista que todos devem deliberar acerca daquilo que pode ou não ser tolerado. A tolerância, assim, não significa uma mera permissão ou coexistência, como tradicionalmente é entendida; nem tampouco estima ética por uma comunidade e cultura, como em Taylor.

Referências

- ARAÚJO, L. Tolerância e reconhecimento em Habermas. *In*: MARTINS, C.; POKER, J. *Reconhecimento, direito e discursividade em Habermas*. São Paulo: Fap-Unesp, 2014. p. 273-289.
- DERRIDA, J. Auto-imunidade: suicídios reais e simbólicos. *In*: BORRADORI, G. (org.). *Filosofia em tempo de terror: diálogos com Habermas e Derrida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. p. 95-145.
- FORST, R. Os limites da tolerância. *Novos Estudos*, São Paulo, v. 84, p. 15-29, 2009.
- FORST, R. *Contextos da justiça: filosofia política para além de liberalismo e comunitarismo*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- HABERMAS, J. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2002.
- HABERMAS, J. Fundamentalismo e terror. *In*: BORRADORI, G. (org.). *Filosofia em tempo de terror: diálogos com Habermas e Derrida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. p. 37-56.
- HABERMAS, J. *Entre naturalismo e religião: estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2007.
- LOCKE, J. *Carta acerca da tolerância*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- OLIVEIRA, Juliano Cordeiro Da Costa. *Secularismo e religião na democracia deliberativa de Habermas: da pragmática ao déficit ontológico e metafísico*. Tese (Doutorado em Filosofia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/22757/1/2017_tese_jccoliveira.pdf. Acesso em: 11 nov. 2020.
- TAYLOR, C. *Multiculturalismo: examinando a política de reconhecimento*. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.
- TAYLOR, C. *Imaginários sociais modernos*. Lisboa: Edições Texto & Grafia, 2010.
- TAYLOR, C. *As fontes do self: a constituição da identidade moderna*. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.
- TAYLOR, C. *Hegel: Sistema, método e estrutura*. São Paulo: Realizações Editora, 2014.

TEORIA DA GOVERNANÇA ECONÔMICA DOS BENS PÚBLICOS: UMA TÉCNICA POSSÍVEL PARA GESTÃO AMBIENTAL

ECONOMIC GOVERNANCE THEORY OF PUBLIC GOODS: A POSSIBLE TECHNIQUE FOR ENVIRONMENTAL MANAGEMENT

Adriano Aparecido Silva*
Leandro dos Santos†
Juliana Giraldini Barbosa da Silva‡
Dionei José Silva§
Fernando Henrique Eduardo Guarnieri¶

Resumo: Todo bem comum deverá ser gerido por meio de uma governança corporativa, em que as decisões e negociações tenham a participação de diversos atores nas mais variadas dimensões. A gestão de bens comuns, como os recursos naturais, baseia-se num arranjo institucional que, geralmente, é composto de vários elementos como: assembleias, negociações, decisões, acordos, monitoramentos, sanções e instâncias de fácil acesso para a resolução de conflitos. Há pensadores, por exemplo, que consideram confiar a gestão do meio ambiente à comunidade envolvendo a população interessada, ao invés de deixá-la sob os auspícios de órgãos governamentais. Porém isso requer um compromisso ético e exige consciência dos que nela atuam. Diante disso, apresentamos

* Possui graduação em direito pela universidade de Cuiabá (1997) e mestrado em integração e relações empresariais pela universidade de ribeirão preto (2003) e está cursando doutorado em ciência política pela UNEMAT/UERJ. É professor assistente da Universidade do Estado de Mato Grosso. E-mail: adrianosilva@unemat.br.

† Possui graduação em Geografia pela Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT (2007) e mestrado em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT (2013). Atualmente é professor da Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT, Campus Universitário de Cáceres, curso de Geografia. E-mail: leandroluander@hotmail.com.

‡ Publicitária formada pela Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) atua há mais de 20 anos no mercado de comunicação com especialização em Estratégias de Marketing Digital, pela SP Digital School. E-mail: juliana@giraldini.com.br.

§ Licenciado e Bacharel em Ciências Biológicas pela Universidade Católica de Goiás (1993), mestrado (2000) e doutorado (2005) em Biologia Tropical e Recursos Naturais, com área de concentração em Ecologia pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia. Atualmente é professor adjunto da Universidade do Estado de Mato Grosso, atuando no curso de graduação em Ciências Biológicas e Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciências Ambientais do Campus Universitário Jani Vanini em Cáceres-MT; nos cursos de em Mestrado em Ecologia e Conservação no Campus de Nova Xavantina e Ambiente e Sistemas de Produção Agrícola no Campus Universitário de Tangará da Serra. E-mail: dioneijs@unemat.br.

¶ Professor Adjunto de Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Graduado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1994), mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2004 e, doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2009). E-mail: fguarnirri@iesp.uerj.br.

uma reflexão teórica sobre o uso desse bem comum, perpassando pelos bens comuns ambientais. A metodologia assentou-se numa perspectiva qualitativa e os procedimentos metodológicos envolveram pesquisas em fontes secundárias (amostragem da literatura publicada), avaliando os resultados produzidos nos trabalhos de diversos autores. O estudo demonstra a construção do conceito de políticas e os tipos de gestão pública no Brasil, a teoria dos Common Pool Resources – CPRS, da Teoria da Ação Coletiva e de Governança. Muitas pesquisas demonstraram que grupos de usuários de recursos comuns têm alcançado sucesso em criar arranjos institucionais e sistemas de manejo que permitem, ao longo do tempo, garantir o uso sustentável e equitativo de recursos comuns tais como florestas, oceanos, rios e lagos, pastagens, entre outros. Ao mesmo tempo, alguns grupos e comunidades não conseguiram evitar a degradação da base de recursos naturais que manejavam coletivamente.

Palavras-chave: Bens Comuns. Análise e Desenvolvimento Institucional — IAD. Meio Ambiente.

Abstract: Every common good should be managed through Corporative Governance, in which decisions and negotiations have the participation of several actors in the most varied dimensions. The management of common goods such as natural resources is based on an institutional arrangement that is generally composed by several elements such as: assemblies, negotiations, decisions, agreements, monitoring, sanctions, and easily accessible instances for conflicts resolution. There are thinkers, for example, who consider entrusting the environment management to the community by involving the interested population instead of leaving it under the Administration. However, such measure requires an ethical commitment and awareness of those who work on it. Therefore, we present a theoretical reflection on the use of this environmental common good. The methodology was based on a qualitative approach and the methodological procedures involved research in secondary sources (published literature), and evaluating the results in many authors works. The study demonstrates that the concept of political construction and the public management types in Brazil, the Common Pool Resources theory - CPRS, Collective Action and Governance teory. Many researches have shown that users groups of common resources have been successful in creating institutional arrangements and management systems that allow, over time, to guarantee the sustainable and equitable use of common resources such as forests, oceans, rivers and lakes, pastures, among others. At the same time, some groups and communities were unable to prevent the degradation of the natural resource base they managed collectively.

Keywords: Common resources. Institutional Analysis and Development - IAD. Environment

1 Introdução

No momento político em que vivemos, um dos principais mecanismos de aceleração do processo de transformação do estado nacional é a globalização, ancorada na tecnologia da informação e na emergência da sociedade civil organizada (SANTOS, 1994). Nesse processo, o Estado parece minimizar as funções de regulação e adquire outras (passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento), induzido pelo ágil, inovador e democrático. Esse novo papel representa novas estratégias e uma postura mais globalizada, com novas maneiras de governar, em que a participação dos diversos agentes políticos e sociais se inter-relacionam na busca de propostas que atendam aos diferentes interesses.

Assim, a partir da maior democratização da participação da sociedade civil na vida pública do Estado, viu-se aumentar a necessidade do governo brasileiro em atender o interesse público dos mais diversos autores, os quais têm suscitado reflexões sobre as novas maneiras de governar. Nesse contexto, tem-se observado maior participação popular nas principais tomadas de decisões, especialmente as que impactam nos aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. A evolução histórica do processo político é uma das mais interessantes partes que constituem a conceituação de novos paradigmas, como por exemplo, a governança pública dos bens comuns. Para tanto, é imperativo buscar respaldo teórico-conceitual sobre a gestão pública no Brasil em autores, como Ostrom e Ostrom (1971) e Bresser-Pereira (2004).

A partir da literatura que constitui o referencial teórico-conceitual dessa pesquisa, deseja-se melhor compreensão dos modelos de gestão que sobressaem no Brasil, de modo a apresentar, de maneira sucinta, a evolução dos processos administrativos que, como qualquer processo de mudança, provoca reações nas pessoas e nas organizações envolvidas (SANTOS, 2010). Desse modo, como objetivo principal dessa pesquisa, surgiu a necessidade de suscitar reflexões sobre a teoria da governança econômica dos bens públicos no Brasil.

Embasados no referencial teórico-metodológico consultado, a pesquisa aborda ao longo do seu desenvolvimento os seguintes temas: Construção do conceito de política e a gestão pública no Brasil; Teoria dos Common Pool Resources — CPRS; Institutional Analysis and Development Framework — IAD e a Teoria da Ação Coletiva e de Governança.

Metodologicamente a pesquisa em apreço assentou-se num viés qualitativo, sustentada em fontes secundárias, ou seja, trabalhamos com a revisão integrativa por meio da busca na literatura publicada (amostragem), avaliando os resultados produzidos nos trabalhos de autores, tais como, Ostrom e Ostrom (1971) e Bresser-Pereira (2004).

A revisão integrativa, segundo Souza, Silva e Carvalho (2010), é a mais ampla abordagem metodológica referente às revisões, permitindo a inclusão de estudos experimentais e não experimentais para uma compreensão completa do fenômeno analisado. Combina também dados da literatura teórica e empírica, além de incorporar um vasto leque de propósitos: definição de conceitos, revisão de teorias e evidências e análise de problemas metodológicos de um tópico particular.

2 Construção do conceito de política e os tipos de gestão pública no Brasil

O Estado age sobre a sociedade enquanto organização, por meio de suas políticas públicas de curto prazo e de suas instituições em longo prazo (BRESSER-PEREIRA, 2004). O autor considera ainda que, para o aparelho estatal tornar-se pleno, é necessário que a sua condição fiscal e financeira seja sadia ou, então, não se tornará eficiente do ponto de vista administrativo.

A atuação do Estado sobre a sociedade, no plano de implementação, teve avanço modesto, lento e com dificuldades, com maior expressão na falta de informações e de conhecimentos por parte dos gestores governamentais, bem como na assimilação parcial da nova cultura de

gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2004). Porém, há que se considerar que houve, por parte do Estado, ações voltadas à desburocratização, flexibilização e descentralização de sua gestão, conferindo-lhe maior transparência, clareza e propagação das informações para o controle de resultados e avaliações com maior rigor.

Entre os anos de 1830 a 1970, as políticas públicas foram difundidas na Europa, influenciadas pela expansão do capitalismo (ROSEN, 1979), cenário que determinou ao Estado uma metodologia administrativa (segunda metade do Séc. XIX), desencadeando reformas do serviço público com abrangência mundial, de modo a tornar o aparelho estatal mais profissionalizado e efetivo, mas não mais eficiente.

No contexto brasileiro, as políticas públicas encontram campo fértil a partir dos anos de 1930, precisamente no primeiro governo de Getúlio Vargas. Segundo Bresser-Pereira (2010), no Brasil as reformas políticas se incorporam a partir de 1995, com maior burocracia, baseadas em medidas adotadas em países como Alemanha, França e Japão.

Com base na perspectiva apresentada, pode-se conferir que no Brasil as reformas com focos na gestão pública (1995 a 1998) sustentaram-se em princípios voltados a tornar os gestores públicos mais autônomos e responsáveis. Desse modo, elas propunham que determinadas ações deveriam ser atribuições do Estado, enquanto outras seriam concedidas a terceiros. Bresser-Pereira (2004) assinala que a reforma da gestão pública no Brasil, ancorou-se no pressuposto de que o Estado já era democrático. Nesse sentido,

Enquanto as reformas burocráticas eram centralizadoras (Séc. XIX), em regimes políticos liberais, mas ainda autoritários, as reformas da gestão pública podiam adotar a política de descentralização e de publicização para organizações sociais, porque, durante o Século XX, o Estado tornou-se democrático, e as formas de responsabilização democrática tornaram-se disponíveis para a sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2004).

A partir da literatura consultada, percebe-se que a reforma da gestão pública no Brasil enfrentou, em seu início, um clima fortemente adverso, devido ao fato de a proposta ser compreendida como neoliberal e contrária aos interesses dos servidores públicos. Aos poucos, a lógica da reforma ganhou legitimidade e adquiriu *status* de reforma cultural, institucional e de implementação.

De acordo com Menezes e Amaral (2010), as constantes evoluções e adequações das organizações exigem novas formas de gestão e de solução dos problemas. Consequentemente, os processos administrativos são articulados a uma permanente mudança, que suscita dos grupos que exercem o poder nas organizações reações diretas e indiretas. A reação à mudança ocorre em níveis diferenciados de intensidade nos diversos segmentos afetados pela organização, sindicatos, empregados e a própria sociedade.

O modelo de gestão deve ser compreendido como o conjunto de políticas, práticas, padrões atitudinais, ações e instrumentos empregados por uma instituição para interferir no comportamento humano e direcioná-lo no ambiente de trabalho (FISHER, 2001). Dessa maneira, acredita-se que os modelos de gestão administrativa vêm sofrendo modificações significativas

por conta de inúmeros processos e atributos que vão sendo incorporados com as mudanças em curso ao longo dos tempos.

Assim, considera-se que o modelo de administração gerencial que impera no Brasil possui caráter de superar o conceito de poder-dever de administrar, próprio da administração burocrática. O novo modelo empenha-se em lograr a eficácia, estabelecer o dever e as ações da administração pública, pautado nos processos de transformações que originaram a Reforma do Estado, no seio da qual o princípio da eficiência passou a vigorar como preceito constitucional, ou seja, como um novo paradigma de atuação pública no Brasil.

No Brasil, a Reforma do Estado tornou-se tema central nos idos dos anos 90, como resposta ao processo de globalização em curso, em escala mundial. O referido processo reduziu a autonomia do Estado em formular e programar políticas públicas, bem como desencadeou uma forte crise nos anos 70, e que só assumiu definição nas próximas décadas. Assim, a Reforma do Estado no Brasil se tornou imperiosa diante dos episódios hiperinflacionários. A partir de 1995, ficou evidente para a sociedade brasileira que a reforma do Estado era condição necessária para a existência de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1998).

O agravamento da crise intensificou-se a partir da Constituição de 1988, quando a administração pública brasileira passa a enfrentar o enrijecimento burocrático. As consequências da interação do patrimonialismo e desse enrijecimento burocrático foram o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira, que se tornaram extremamente visualizados (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Conforme assinalou Holanda (1993, citado por BRESSER-PEREIRA, 1998):

A capacidade gerencial do Estado brasileiro nunca esteve tão fragilizada; a evolução nos últimos anos, e especialmente a partir da chamada Nova República, tem sido no sentido de uma progressiva piora da situação; e não existe, dentro ou fora do governo, nenhuma proposta condizente com o objetivo de reverter, a curto ou médio prazo, essa tendência de involução.

Portanto, como demonstrado ao longo das discussões apresentadas, a Reforma do Estado no Brasil se configurou como um novo marco teórico-metodológico para a administração pública, que substituiu a abordagem “burocrática” pela “gerencial”, que reconhece o Estado democrático contemporâneo não como simples instrumento para garantir a propriedade e os contratos, mas como proponente de políticas públicas sociais, científicas e tecnológicas. E, para isso, é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública.

3 Teoria dos Common Pool Resources — CPRS

Política e direito são partes de uma mesma estrutura organizacional em uma sociedade, pois a política está na decisão tomada na formação do direito positivo e no reconhecimento de valores axiológicos, ou seja, a partir da extração da normatividade exercida na interpretação de

normas que são criadas para regularem a todos os envolvidos. Porém, quando as relações sociais entram em conflitos, surge o Estado como a mais bem-sucedida forma de organização social fundada em estruturas políticas e jurídicas que vai estabelecer regras e normas no bem público (VASCONCELOS, 2014).

Na teoria econômica convencional, as intervenções do Estado são admitidas enquanto formas de corrigir as falhas de mercado em situações, por exemplo, em que as características de bem público e das externalidades implicam um retorno social maior do que o privado. Entretanto, em vez de analisar o papel ativo do Estado sobre esse ângulo, há a necessidade de se construir uma teoria do papel do Estado na formação e criação de mercados no que se refere à inovação. Nesse ponto é que aparece a intervenção do Estado, fazendo dinamizar a capacidade e a disposição do empresariado, criando os espaços e as perspectivas de investimento e mercado (MAZZUCATO, 2014).

Assim, em uma coletividade, a norma prescritiva de alguém renunciar aos interesses próprios e agir nos interesses da coletividade constitui uma forma particularmente importante de capital social. Normas desse tipo direcionam as pessoas a trabalharem pelo bem público. O capital social também tem um aspecto individual além do aspecto coletivo, pois o capital social pode ser, simultaneamente, um bem privado e um bem público, ou seja, uma parte do benefício gerado no capital social vai para o coletivo, enquanto parte recai sobre o interesse imediato da pessoa que faz o investimento (MELO, REGIS, BELLEN, 2015).

Na perspectiva do bem comum, pode-se definir o capital social como aquilo que contempla, primeiramente, a necessidade do bem supremo das comunidades (O'BRIEN, 2009; VARELA; ANTÓNIO, 2012). Os autores asseveram que, atualmente, falar de bem comum é difícil, especialmente, num contexto individualista e resistente à ideia da cooperação entre os diversos atores. Além disso, a globalização e os negócios internacionais levam ao confronto de diferentes noções sobre o que é esse bem e como pode ser partilhado.

Existe uma confusão sobre os significados dos termos comuns, *common-pool resources* e regimes de propriedade comum (PEREIRA, 2013). Assim, propriedade comum refere-se à gestão de recursos criada pelos humanos para identificar um modelo de gestão. Ao contrário do que realmente significam recursos, o termo *common-pool* diz respeito às características dos recursos a serem utilizados. Os comuns ou “bens comuns” são os bens da natureza que são compartilhados por toda a comunidade que deve estar disposta a defendê-la. Logo, são geridos, mas não pertencem a esta ou aquela pessoa.

Hardin (1968) postulou que a incapacidade da gestão coletiva dos espaços de exploração e uso comuns (*commons*) disseminaram o debate e a crença sobre a necessidade da intervenção estatal ou privada para regular essa problemática. Ostrom e Ostrom (1971) afirmam que os homens são seres racionais que sempre agem buscando benefício pessoal imediato (*homo oeconomicus*) e, na ausência de um poder regulador repressor, perseguirão seus interesses individuais mesmo que isso prejudique o coletivo.

Os *common-pool resources*, como aborda Ostrom (2002; 2008), podem ser produzidos por mais de uma pessoa ou empresas que gerenciam um determinado bem. Como provedoras, produzem benfeitorias no sistema a longo prazo. Porém, o acesso aos recursos pode ser limitado

a uma pessoa, a grupos de indivíduos ou firmas que podem operar, ao mesmo tempo, retirando recursos do sistema. Esses se denominam apropriadores (PEREIRA, 2013).

Consoante a esse contexto, há de se pensar sobre o esgotamento dos recursos naturais a partir da intensificação do uso e exploração desses pelas atividades humanas, de maneira individual, sempre buscando o melhor para si, sem pensar no outro. Ostrom (2008) e Pereira (2013) sinalizam que, em um eventual colapso no uso impensável dos recursos de um sistema, deve-se pensar a partir de dois caminhos distintos: o primeiro seria a privatização das áreas para se obter um controle mais efetivo do acesso aos recursos; e o segundo seria o Estado passar a administrar a área, impondo suas normas e regras, verificando a disponibilidade ou não dos recursos para os usuários.

A única maneira de fazer com que as pessoas deixem seus objetivos individuais em segundo plano e colaborem coletivamente é a coerção, isto é, através de alguma forma de controle (OSTROM; OSTROM, 1971). Assim, pode-se advogar que o controle por parte do Estado ou a privatização de um sistema seriam as únicas formas de evitar que os indivíduos abusassem de recursos que são compartilhados, dentre eles as bacias hidrográficas, áreas verdes, vida marinha, dentre outros (OSTROM; WALKER; GARDNER, 1992; OSTROM; OSTROM, 1971). Na concepção de Ostrom e Ostrom (1971) e Ostrom (2002), existe a necessidade de se estudarem as formas de autogovernança estabelecidas por comunidades bem-sucedidas no manejo de seus recursos e de se pensar a administração pública na perspectiva dessas pessoas, ou seja, de baixo para cima.

Essa ideia está envolta no seguinte pensamento: nem sempre pensamos igual quando há um interesse em comum em um grupo tão distinto. Assim, a humanidade, por mais que se una em torno de um bem comum, terá sempre questões pessoais ou individuais que se sobressaem. Para Pereira (2013), em virtude de interesses pessoais, cria-se um abismo entre os indivíduos, colocando todos contra todos na luta pelos recursos escassos, que, em tempo, cessaria pelo uso indiscriminado, mesmo formado à base de um contrato social.

Ostrom (2002) alega que uma população, nas condições certas e com orientação adequada, é capaz de manejar sozinha e de forma sustentável os recursos de que dispõe. Nessa perspectiva, Santana e Fontes Filho (2010) também se preocupam em identificar os fatores que reduzem as alternativas dos indivíduos para transformar as instituições e construir condições de autogovernança sustentáveis para a gestão de recursos compartilhados.

Assim, pode-se considerar que a gestão de bens comuns, dentre eles, os recursos naturais, por longos períodos, baseia-se num arranjo institucional que, geralmente, é composto de vários elementos tais como: assembleias, negociações, decisões, acordos, regras, monitoramentos, sanções e instâncias de fácil acesso para a resolução de conflitos (princípios de instituições de sistemas duradouros) (OSTROM, 2002).

Autores, como Schmitz, Mota e Silva Júnior (2009), afirmam que, em vez de confiar a gestão do meio ambiente a órgãos governamentais ou a serviços especializados, há, como possível solução, a “gestão comunitária integrada”. Essa metodologia envolve a população interessada que, de maneira ideal, deverá até antecipar as ações dos governos. Esse tipo de gestão conta com uma dimensão ética e exige certa consciência dos que nela atuam, isso porque que cada um,

num processo ativo de comunicação e intercâmbio, pode encontrar soluções segundo o seu lugar e a sua responsabilidade, o que incluiria procedimentos negociados, mas não necessariamente um acordo.

A preocupação no alargamento das discussões que tratam da ação coletiva foi demonstrada por Poteete, Ostrom e Janssen (2011). Essa análise, no âmbito das instituições e da governança, a partir da escolha racional em torno da tragédia dos bens comuns de Hardin (1968), tende a não esgotar essas reflexões, mas ampliar os debates que venham a contribuir sobre esse conceito.

Pereira (2013, p. 52) assim define o *Common-pool resources*:

O *Common-pool resources* pode ser compreendido como um sistema que gera finitas quantidades de recursos unitários de tal forma que seu uso por uma pessoa subtrai a quantidade de recursos unitários disponíveis para outros. Em geral, são suficientemente grandes que muitos atores podem simultaneamente utilizar o sistema de recursos e os esforços para excluir potenciais beneficiários apresentam alto custo. Quando os recursos unitários têm alto valor e múltiplos atores beneficiam-se e se apropriam destes para consumo, trocas, ou como um fator no processo de produção, as apropriações feitas podem criar externalidades negativas a outros.

Na concepção de Cunha (2004) muitas pesquisas demonstraram que grupos de usuários de recursos comuns têm alcançado sucesso em criar arranjos institucionais e sistemas de manejo que permitem, ao longo do tempo, garantir o uso sustentável e equitativo de recursos comuns tais como florestas, oceanos, rios e lagos, pastagens, entre outros. Ao mesmo tempo, alguns grupos e comunidades não conseguiram evitar a degradação da base de recursos naturais que manejavam coletivamente, confirmando as previsões de Hardin (1968).

A ideia de que recursos apropriados em comum (oceanos, rios, ar, parques nacionais) estão sujeitos à degradação massiva desprezou a preocupação com o crescimento populacional num mundo onde os recursos são finitos. Logo, os recursos comuns deveriam ser privatizados ou permanecerem sob o domínio do Estado, que definiria a sua forma de acesso e uso. No entanto os arranjos sociais possibilitaram que as responsabilidades fossem repassadas às instituições ou a grupos de pessoas através da coerção mútua, acordada pela maioria da população afetada (CUNHA, 2004).

A expressão tragédia dos comuns, que dá nome ao primeiro modelo formulado por Ostrom, tornou-se conhecida mediante o artigo publicado por Garret Hardin, em 1968. Nesse estudo, o biólogo faz uma crítica à ausência de controle de natalidade, opondo-se a políticas que defendem o planejamento familiar. Hardin (1968) utiliza-se da expressão cunhada pelo matemático William Forster Lloyd, em 1833, como metáfora para o problema da sobrepopulação, defendendo que a falta de controle sobre a questão pode conduzir à tragédia de todos, com o fim dos recursos naturais (CHRISTMANN; VIEIRA, 2014).

Em seu clássico *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*, originalmente lançado em 1990, Elinor Ostrom demonstra, com base em casos de arranjos institucionais duradouros no manejo de recursos naturais de uso comum, que a propriedade

coletiva tem sido experimentada há milênios, e, da análise dessas experiências concretas, extrai implicações decisivas para a própria teoria da escolha institucional. O termo “recursos de uso comum” (RUCs) “alude a um sistema de recursos naturais ou criados pelo homem, grande o suficiente para tornar custoso (ainda que não impossível) excluir aos beneficiários potenciais” (OSTROM, 2011; LINDOSO; PARENTE, 2014, p. 119).

Portanto a literatura apresentada constata que muitos grupos sociais organizados na lógica da base comum de recursos são desestruturados em decorrência dos processos de expansão capitalista que instauram novas relações econômicas, ocupam e exploram espaços e recursos naturais a partir de práticas de produção intensiva e eminentemente predatórias. Ao invés do esgotamento dos recursos naturais em virtude de uso coletivo, ocorre o esfacelamento dos grupos sociais envolvidos, exatamente por causa da inserção de atores e lógicas estranhas ao grupo.

4 A governança dos bens públicos no Brasil

Pesquisadores, especialmente os de Ciência Política inferem que a fragilidade da governança dos bens públicos no Brasil é geradora de insuficiência de governabilidade, pois há deficiências no modelo administrativo, que, mesmo se adaptando às novas políticas, ainda se vê em meio a distorções burocráticas. Na esfera pública, muitas das vezes torna-se difícil mensurar o que vem a ser mais vantajoso ou não, especialmente no tocante à qualidade, à quantidade, à agilidade, à rapidez, ao desempenho, à efetividade, à eficácia, ao menor preço e a outros.

A emergente reforma na gestão pública, acontecida no Brasil por volta de 1995, em suas dimensões econômico-financeira, administrativo-institucional, sociopolítica e ambiental, tem exigido a aplicação da governança corporativa como forma de minimizar as dificuldades relacionadas à efetivação de suas ações, pois são morosas e inflexíveis, cujos reflexos se constataam na qualidade dos serviços públicos ofertados à população (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Embasados teoricamente em Bresser-Pereira (2004), defendemos que o uso do termo “governança” explicita novas tendências de administração e de gestão de políticas para o setor público. Isso é demonstrado pelo crescente aumento de estudos registrados nos últimos anos, que evidenciam a relevância e a atualidade dessa pesquisa, cuja finalidade é contribuir para a ampliação da discussão e a compreensão sobre a governança no setor público.

As mudanças propostas pelo novo modelo de gestão pública, na maioria das vezes estiveram relacionadas à regulamentação e à necessidade permanente de investimentos para a atualização tecnológica, buscando a tão almejada eficiência. Nesse contexto, as boas práticas de governança corporativa (GC) têm como finalidade aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso aos serviços e contribuir para sua perenidade (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Como estratégia, os órgãos responsáveis pela otimização da GC no mundo vêm emitindo normas para as boas práticas desse tipo de gestão, principalmente após os acontecimentos** ocorridos nos Estados Unidos em 2002, pelas fraudes da Enron, World Com, Arthur Andersen, além da Parmalat, em 2003 (GIROTTO, 2010).

Esses fatos também deram origem à Lei Sarbanes-Oxley (nome dos congressistas estadunidenses que a criaram), que entrou em vigor em 2004 e dispôs a necessidade de haver nas

empresas (privadas e públicas) maior controle na divulgação de dados internos que garantissem a fidelidade das informações financeiras. Impõe também a obrigação de possuir um comitê de auditoria, padrões de conduta e penalidades aos responsáveis envolvidos em fraudes (MELLO, 2006). Assim, é possível também, no âmbito da função social, incluir a criação de oportunidades de emprego, dar qualificação e diversidade à máquina de trabalho, o que é também um estímulo ao desenvolvimento científico através de tecnologia (MATIAS,* 2007).

Segundo o IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa), a boa GC nas empresas privadas viabiliza aos proprietários (acionistas ou cotistas) a gestão estratégica de seus negócios e a efetiva monitoração da direção executiva. No caso, as principais ferramentas que asseguram o controle da propriedade sob gestão são: o Conselho de Administração, a Auditoria Independente e o Conselho Fiscal (IBGC, 2015).

As práticas da boa governança garantem a efetividade de uma gestão competente e transparente. Garantem igualmente o cumprimento de normas rígidas de organização e conduta, tornando possível a administração de uma empresa gerar lucros e ter responsabilidade social e fiscal. Na esfera pública, existe para a tão exortada responsabilidade fiscal prescrita pela Lei Complementar nº 101/00 (AGUIAR, 2004).

A governança é um fenômeno amplo e abrange também as instituições governamentais, implicando muitos mecanismos informais, de caráter não governamental (ROSENAU, 2000). Isso faz com que as pessoas e as organizações, em sua área de atuação, tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

Em termos de conceito, a Governança Corporativa, na sua aplicabilidade na Administração de Empresas, estabelece relações, como assinalado a seguir, conforme o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015, p. 20):

As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.

Em resposta a um modelo de gestão pública o governo brasileiro editou e publicou a Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF, de 4 de maio de 2000, que foi a primeira instância voltada para responsabilidade e transparência na gestão pública brasileira. O cenário da GC no Brasil transformou-se muito rapidamente, embora só nos anos 70 tenham aparecido os primeiros Conselhos com alguns sinais de distinção entre proprietário e gestores profissionais (LODI, 2000).

Ainda em relação à Governança Corporativa, destaca-se a necessidade de expansão do financiamento corporativo por meio do mercado de capitais, a qual criou o desafio de popularização dessa modalidade de investimento e o crescimento da importância dos investidores institucionais. Nessa direção, os fundos de pensão, associados à elevação do nível de exigência por esses mesmos investidores, têm conduzido as empresas a um despertar para a GC. Outro fator de destaque é a possibilidade de conquista de investidores estrangeiros, egressos de mercados culturalmente menos conservadores.

A discussão sobre GC constitui-se matéria de interesse de diversas áreas de conhecimento. Para os advogados, trata-se de uma questão de direito; para os economistas, uma questão de Estado; para os administradores de gestão e para os contadores, uma questão de transparência. Para tanto, é matéria das mais relevantes, e a sua aplicabilidade nas companhias de economia mista sedimentou-se a partir da decisão do governo de diminuir sua própria participação nessas empresas. A viabilidade de políticas públicas ainda é urgente, não obstante o afastamento do governo de atividades não enquadradas como atividades-fim do Estado.

Nesse contexto, novas formas de articulações sociais se podem emanar, conduzindo a ganhos que beneficiem de forma justa as comparações. Porém, poder-se-á ainda, mediante análises, evitar modelos conceituais extremos, concebendo um que melhor se adapte à realidade brasileira.

Na concepção de Hood (1991) e Kickert (1997), citados por Mello (2006, p. 9-10), é possível distinguir três diferentes padrões de valor para a avaliação da implementação de modelos de gestão pública:

No primeiro, o governo é destinado a ser apoio e propositor. Os valores são, efetividade, eficiência, parcimônia e desempenho; no segundo, os valores centrais são: honestidade e justiça. Como princípios centrais destacam-se: a justiça social, a equidade, a legitimidade e o próprio cumprimento do dever; no terceiro, robustez e elasticidade são dominantes. O governo deve ser confiável, robusto, adaptado, seguro, confiante e capaz de sobreviver a catástrofes.

Harmon e Mayer (1986), citados por Kickert (1997, p. 735), também distinguem três padrões de normas e valores:

Eficiência e efetividade com relação à função de governo e à produção e distribuição dos bens e serviços; para o segundo, direitos individuais e a adequação dos processos no relacionamento entre governo e cidadão; no terceiro, a representação e o poder de verificação com relação ao escrutínio público do funcionamento do governo.

Nessa perspectiva, Matias-Pereira (2010) afirma que a boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência e efetividade. Assim, compreendemos que é por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público — capacidade da administração pública de atender de forma concreta às demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade). O valor público demanda propriedade coletiva e geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade.

Assim, com a gestão política, pode-se obter a legitimidade junto aos dirigentes públicos e com a população de modo geral, sendo a gestão da eficiência e efetividade a forma de se usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança.

Segundo Peres (2007), não existe *a priori* uma estrutura de governança superior às demais. O conceito de eficiência apoia-se na adequação da estrutura no que diz respeito às

características da transação específica. Já para Rabelo e Silveira (1999, p. 7), um sistema de governança eficiente deverá elaborar:

Mecanismos especializados de incentivos, salvaguardas e resolução de conflitos que possam promover a continuidade dos relacionamentos comerciais que são eficientes na ausência de oportunismo auto-interessado, relacionamentos estes que, de outro modo, poderiam romper-se sob regras de contratualidade exclusivamente de mercado.

Portanto as reflexões teóricas realizadas no contexto da Governança Corporativa têm demonstrado que o modelo em apreço sobressai como estratégia intermediadora ou facilitadora na resolução de conflitos que acometem a gestão das instituições públicas e privadas e que tal conceito volta-se à eficiência e efetividade das políticas, especialmente as públicas.

5 Considerações finais

Diversas abordagens teóricas têm mostrado que, quando há enfoque da gestão do bem comum, há melhor satisfação de todos os atores quanto aos processos e resultados. No entanto é preciso chamar a atenção para o fato de que, por mais que se tenha união em torno de um bem comum, poderá ocorrer momentos em que conflitos apareçam em torno de questões individuais. Posto isso, as abordagens aqui contidas refletem sobre como se pode e se deve utilizar o bem comum de maneira planejada.

A governança participativa na gestão iniciará no momento que todos os atores envolvidos entenderem o significado de sua participação no projeto e compreenderem que os direitos e obrigações de cada estado-membro devem ser vistos com muita responsabilidade. Por essa razão, devem considerar a percepção de todos aqueles que, de uma forma ou de outra, serão atingidos pelos seus resultados: governos e não governos, lideranças nacionais e internacionais, cientistas, organização civil como organismos ambientais e as populações diretamente envolvidas.

É certo afirmar, ao se tratar da teoria do bem comum, na mesma linha de Elinor Ostrom, que a implantação de um projeto público deve ser discutida por todos, não devendo ser um processo de cima para baixo ou “goela adentro”. No caso, por exemplo, de empreendimentos que envolvem frequentemente questões ambientais, deve-se escutar os atores principais. Aqui se encaixam não apenas o empreendedor e os órgãos oficiais de governo, mas também, de forma essencial, as populações diretamente envolvidas, como ribeirinhos, populações tradicionais, o segmento do agronegócio, ambientalistas/ecólogos, dentre outros. Dessa forma se possibilita que as responsabilidades dos gestores públicos, ao se juntarem com a governança empresarial e a experiência local, sejam produzidas no melhor modelo de governança validado pelo maior número de atores interessados no bem comum. Como resultado esperam-se menos conflitos, a efetiva ação da produção, uso sustentável e conservação.

Referências

AGUIAR, Afonso Gomes. *Lei de Responsabilidade Fiscal: questões práticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, bom Estado, e reforma da gestão pública. Material Apostilado, 17 p. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. São Paulo: Campus Elsevier, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. *Revista de Administração de Empresas*, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rae/v50n1/a09v50n1.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

CHRISTMANN, Luiza Landerdahl; VIEIRA, Ricardo Stanziola. Gestão de bens comuns: tragédia dos comuns ou tragédia dos comunitários? Reflexões em torno da gestão de unidades de conservação de uso sustentável. In: CAMPELLO, Livia Gaiher Bosio; PADILHA, Norma Sueli; ANTUNES, Paulo Bessa (org.). *Direito Ambiental I*. Florianópolis: Compendi, 2014.

CUNHA, Luis Henrique. Da “tragédia dos comuns” à ecologia política: perspectivas analíticas para o manejo comunitário dos recursos naturais. *Raízes: Revista De Ciências Sociais E Econômicas*, v. 23, n. 1-2, p. 10-26, 2004. Disponível em: <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/229>. Acesso em: 13 out. 2019.

FISHER, André Luiz. O conceito de modelo de gestão de pessoas: modismo e realidade em gestão de recursos humanos nas empresas brasileiras. In: DUTRA, J. S. (org.) *Gestão por Competências*. São Paulo: Gente, 2001.

GIROTTO, Maristela. Contabilidade e governança corporativa. *Revista Brasileira de Contabilidade*, n. 182, p. 11-19, mar./abr. 2010. Disponível em: <http://rbc.cfc.org.br/index.php/rbc/article/view/882/603>. Acesso em: 17 nov. 2020.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. *Science*, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 13 dez. 1968. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/sci/162/3859/1243.full.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, mar. 1991. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>. Acesso em: 13 out. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. 5. ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2015.

KICKERT, Walter J. M. Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American “managerialism”. *Public Administration*, v. 75, n. 4, p. 731-752, jan. 1997. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/1467-9299.00084>. Acesso em: 14 jan. 2020.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

LINDOSO, LÍlian de C.; PARENTE, Temis Gomes. Termo de compromisso e participação social: possibilidades para a inovação institucional na conservação da biodiversidade. *Biodiversidade Brasileira*, v. 4, n. 1, p. 111-129, 2014. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/revistaeletronica/index.php/BioBR/article/view/340/408>. Acesso em: 8 dez. 2019.

LODI, João Bosco. *Governança corporativa: o governo da empresa e o conselho de administração*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

MATIAS, Alberto Borges. *Finanças Corporativas de Longo Prazo*. v. 2. Criação de valor com sustentabilidade financeira. São Paulo: Atlas, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO_GovernancaCorporativaAplicada.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. *Governança corporativa no setor público federal brasileiro*. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MELO, Paulo Thiago Nunes Bezerra de; REGIS, Helder Pontes; BELLEN, Hans Michael Van. Princípios epistemológicos da teoria do capital social na área da administração. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 13, n. 1, p. 136-164, mar. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512015000100009&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 7 fev. 2020.

MENEZES, Ronald Amaral; AMARAL, Mirian Maia do. Educação corporativa mediando racionalidades e flexibilizando organizações. *Boletim Técnico Senac*, v. 36, n. 1, p. 39-49, 2010. Disponível em: <https://www.bts.senac.br/bts/issue/download/30/31>. Acesso em: 4 nov. 2019.

O'BRIEN, Thomas. Reconsidering the Common Good in a Business Context. *Journal of Business Ethics*, v. 85, p. 25-37, 17 fev. 2009. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/s10551-008-9942-6>. Acesso em: 8 dez. 2019.

OSTROM, Elinor. *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. 2. ed. San Diego: Fondo de Cultura Económica, 2011.

Conexão Política, Teresina v. 9, n. 2, 79 – 94, jul./dez. 2020

OSTROM, Elinor. Frameworks and theories of environmental change. *Global Environmental Change*, v. 18, n. 2, p. 249-252, maio 2008. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0959378008000125>. Acesso em: 8 dez. 2019.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. Policy analysis in the future of good societies. *The Good Society*, v. 11, n. 1, p. 42-48, 2002. Disponível em: http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/good_society/v011/11.1ostrom.html. Acesso em: 17 nov. 2019.

OSTROM, Elinor; WALKER, James; GARDNER, Roy. Covenants with and without a Sword: Self-Governance Is Possible. *American Political Science Review*, v. 86, n. 2, p. 404-417, 2 jun. 1992. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0003055400089048/type/journal_article. Acesso em: 7 out. 2019.

OSTROM, Vicent; OSTROM, Elinor. Public choice: a different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, v. 31, n. 2, p. 203-216, 1971.

PEREIRA, Márcio de Araújo. *Gestão de recursos comuns no entorno de áreas protegidas: ação coletiva e desenvolvimento rural no sistema socioecológico (SES) do Parque Nacional da Serra da Bodoquena - MS*. 2013. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

PERES, Ursula Dias. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/6503/custos-de-transacao-e-estrutura-de-governanca-no-setor-publico>. Acesso em: 15 abr. 2020.

POTEETE, Amy R.; OSTROM, Elinor; JANSSEN, Marco A. *Trabalho em parceria: ação coletiva, bens comuns e múltiplos métodos*. Tradução Rogério Berttoni. São Paulo: Editora Senac, 2011.

RABELO, Flavio; SILVEIRA, José Maria da. Estruturas de governança e governança corporativa: avançando na direção da integração entre as dimensões competitivas e financeiras. *Texto para discussão*, IE/UNICAMP, Campinas, n. 77, p. 2-24, jul. 1999. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1707/texto77.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

ROSEN, George. *Da polícia médica à medicina social: ensaios sobre a história da assistência médica*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernestto O. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SANTANA, Vladimir F. de; FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Elementos de gestão local: a perspectiva de Elinor Ostrom aplicada ao Parque Estadual da Ilha do Cardoso. *In: Encontro de administração pública e governança – ENAPC. Anais [...]*. Vitória: ANPAD, 2010.

SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Teresa Mônica Costa. *Análise da Reação dos Colaboradores ao Processo de Mudança Organizacional - Lean Thinking: um estudo de caso na Empresa Beta*. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Faculdades Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2010.

SCHMITZ, Heribert; MOTA, Dalva Maria da; SILVA JÚNIOR, Josué Francisco da. Gestão coletiva de bens comuns no extrativismo da mangaba no Nordeste do Brasil. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 2, p. 273-292, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/asoc/v12n2/a05v12n2.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

SOUZA, Marcela Tavares de; SILVA, Michelly Dias da; CARVALHO, Rachel de. Integrative review: what is it? How to do it? *Einstein*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 102-106, mar. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-45082010000100102&lng=en&tlng=en. Acesso em: 22 nov. 2019.

VARELA, José Antônio; ANTÓNIO, Nelson Santos. O bem comum e a teoria dos stakeholders. *Business Research Unit, Working Paper - Série 2*, n. 12-07, p. 1-15, 2012. Disponível em: <https://bru-unide.iscte-iul.pt/RePEc/pdfs/12-07.pdf>. Acesso em: 28 out. 2019.

VASCONCELOS, Raphael Carvalho De. *Teoria Geral do Estado aplicada à Unidade Sistemática do Direito Internacional*. 2014. (Tese de Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-11022015-125147/publico/TESE_Completa_Raphael_Carvalho_de_Vasconcelos.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

A CONSULTA POPULAR NO RIO GRANDE DO SUL: UMA AVALIAÇÃO DE 1998 A 2018

POPULAR CONSULTATION IN RIO GRANDE DO SUL: EVALUATION FROM 1998 TO 2018

Luciane Menezes de Moraes*

Lucélia Ivonete Juliani†

Tanise Brandão Bussmann‡

Resumo: O presente artigo apresenta uma análise do elemento Consulta Popular dentro do Orçamento Participativo do estado do Rio Grande do Sul, analisando a participação popular na construção parcial do orçamento do estado, bem como suas fases e desafios. O surgimento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento ocorreu em 1994. Desde então houve o processo de consolidação dos mesmos, com as sucessivas trocas de governo existentes, a descentralização das ações, os novos interlocutores de dados, bem como a regionalização. A análise realizada é bibliográfica e documental, complementada pela coleta e análise de dados secundários, expondo elementos da regionalização que ocorre com a participação popular no orçamento estadual de forma descentralizada. A partir dos dados, é possível concluir que foram os Conselhos Regionais de Desenvolvimento que tornaram o elemento da consulta popular efetiva.

Palavras-chave: Orçamento Público. Participação Popular. Coredes. Consulta Popular.

Abstract: This article presents an analysis of the Popular Poll element within to the Participative Budget of Rio Grande do Sul state, analyzing popular participation in the partial construction of the state budget, its phases and challenges. The emergence of Regional Development Councils occurred in 1994. Since then, there was a consolidation process of them, with the successive changes of existing government, the decentralization actions, the new data interlocutors, as well as regionalization. An analysis carried out is bibliographic and documentary, complemented by the collection and analysis of secondary data, exposing regionalization elements that occurs with popular participation in the state budget in a decentralized way. From the data, it's possible

* Possui especialização em Admiração Pública (2017) pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e graduação em Gestão Pública (2016) pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atualmente é Agente Administrativo na Prefeitura Municipal de Novo Cabrais. E-mail: luciane.novocabrais@gmail.com.

† Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (2000), mestrado em Modelagem Matemática pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (2003) e doutorado em Energia pela Universidade Federal do ABC (2014). Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). E-mail: luceliajuliani@unipampa.edu.br.

‡ Atua no Departamento de Estudos Econômicos, no Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Tem graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2011), mestrado em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (2014) e doutorado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2017). É professora do magistério superior, vinculada à Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). E-mail: tanisebussmann@gmail.com.

to conclude that it was the Regional Development Councils that made the element of effective consultation effective.

Keywords: Public budget. Popular Participation. Regional Development Councils. Popular Query.

1 Introdução

O processo da participação popular no Brasil iniciou na discussão da Assembleia Nacional Constituinte, sendo formalizado posteriormente pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Nesta, está explícita a descentralização das entidades político-administrativas, de acordo com o *caput* do Art. 1º., bem como o fortalecimento da democracia por meio do empoderamento da participação das comunidades locais no processo de decisão sobre as políticas públicas. Nesse sentido, é possível ver que a descentralização é citada em diversos momentos: na seguridade social (Art. 194), na Saúde (Art. 198), na Assistência Social (Art. 203), dentre outros.

Ao longo do período de democratização, foram criados diversos fóruns, conselhos de direitos e de políticas públicas e organizações da sociedade civil com poder de diálogo e ingerência nos rumos da gestão do Estado. A sistemática do orçamento participativo foi internacionalmente reconhecida como um exemplo de cidadania, no qual as comunidades definem as prioridades de investimentos públicos a cada ano. Em 1989 é implementado o Orçamento Participativo em Porto Alegre. Esse tipo de participação popular, vigente até os dias atuais na cidade, inspirou diversas cidades, tanto no Brasil quanto no Uruguai e na Argentina, bem como na França, no Canadá e na Índia (SANTOS, 2002).

De forma a congregar com a noção de que é necessária a participação popular para a gestão do Orçamento Público, para Costa (2008) a visão adequada do Orçamento Público diz respeito ao reconhecimento do seu papel como instrumento de planejamento, imbuída de seu caráter político e social. Nesse sentido, sua principal função está relacionada ao cuidado dos recursos públicos e às escolhas de gastos para que as demandas prioritárias da população e do município sejam atendidas (COSTA, 2008). Assim, é redutor afirmar que o Orçamento Público é um instrumento apenas de gestão econômica.

Inspirado pela iniciativa de sua Capital, em 1998 o Estado do Rio Grande do Sul instituiu a Consulta Popular (RIO GRANDE DO SUL, 1998), sendo que, com base nessa lei, uma parcela do orçamento governamental é destinado para demandas escolhidas pela população. Nesse sentido, para proporcionar uma maior representatividade, a escolha ocorrerá por intermédio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDEs). Observa-se que, apesar de a Consulta já estar vigente há mais de vinte anos, ao contrário do Orçamento Participativo para Porto Alegre, a literatura que analisa tal consulta é bastante escassa e localizada em um ou outro COREDE.

Com vistas a suprir essa lacuna, este artigo objetiva analisar, de forma descritiva, a Consulta Popular nos primeiros 20 anos de vigência. Nesse plano, são exibidos os desafios

encontrados nos processos de participação popular, mostrando a efetiva participação dos eleitores gaúchos nos diversos processos de consulta à população. Observa-se a execução das demandas, sendo essa utilizada como *proxy* para a aceitação do governo estadual. Também é examinado de que forma cada governo geriu o elemento da Consulta Popular. Desse modo, são coletados e analisados todos os processos de votação, bem como o número de pessoas envolvidas e o percentual de votantes em relação à população. Além disso, são verificados os valores orçamentários disponibilizados e então executados ao longo dos primeiros anos de vigência da Consulta Popular.

No período recente, há necessidade de que existam mecanismos de participação de forma a permitir que a comunidade sinta-se efetivamente envolvida na formulação e no detalhamento das políticas públicas. Em conjunto, a noção de que os governantes precisam prestar contas está cada vez mais presente no conceito de *accountability* na administração pública. No entanto apenas a criação de leis, como a Consulta Popular, não é suficiente para garantir que efetivamente a população esteja envolvida. Nessa lógica, entende-se que é de suma importância a avaliação da trajetória de tal lei, sendo essa a contribuição do presente trabalho.

Após esta seção introdutória, a próxima trata, de forma breve, da dicotomia entre o Orçamento Público e a participação popular, bem como a exposição de outras informações para se entender o caso analisado. Então se passa para a seção metodológica, em que os materiais e métodos são expostos. Na sequência, descrevem-se os resultados e faz-se uma discussão sobre os mesmos, e por último apresentam-se as considerações finais.

2 Orçamento Público e participação popular

O Orçamento Público, em sentido amplo, é um documento legal aprovado por lei contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um governo, em um determinado exercício, geralmente um ano. Conforme Slomski (2001, p. 213), as despesas devem estar de acordo com o Plano Plurianual:

O orçamento público é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se referir; terá como base o plano plurianual e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentárias aprovada pelo poder legislativo.

As experiências precursoras no Brasil de controle e participação social sobre orçamento público em governos locais datam do final da década de 1970 (FEDOZZI, 1998), embora nem todas fossem (ou sequer tivessem a pretensão de ser) conhecidas à época como experiências de orçamento participativo. O exemplo de Porto Alegre iniciou no ano de 1989, com assembleias regionais, para que fossem coletadas demandas da população. A inovação da participação popular no orçamento público apresenta desafios, principalmente no alinhamento do calendário legislativo para aprovação do orçamento público com as consultas à população.

Entende-se que o Orçamento Participativo é uma forma de inovação administrativa, em que é permitido que os cidadãos atuem de forma ativa na definição de prioridades em termos dos

gastos. Essa ferramenta de cidadania objetiva o fortalecimento dos recursos públicos no tocante à distribuição de fundos orçamentários, consistindo ainda numa experiência relativamente nova no contexto das políticas públicas no Brasil (OLIVEIRA, 2005).

O Observatório da Justiça e da Cidadania (2006, p. 12) expõe que essa é uma forma de exercício do poder político de forma direta pelo povo, ou seja, “a própria Constituição garante ao cidadão o direito de participar das decisões da Administração Pública através de várias formas”. Hoje, no Brasil, considera-se a prática de atuação no Orçamento participativo como uma das principais formas de participação nas decisões sobre a política pública mais importante naquele momento. Apesar de seus diversos limites e potencialidades, estes devem ser compreendidos como práticas participativas. A participação no orçamento utiliza a cogestão entre Estado e Sociedade (ALBUQUERQUE, 2004).

Luce e Medeiros (2006), quando tratam da gestão democrática, retomam o caráter ativo da participação com o fazer parte da sociedade, bem como sua importância política, já salientada também por Bordenave (1994). Para Luce e Medeiros (2006), mesmo que as pessoas façam parte de uma sociedade, não basta ser parte de forma passiva. É preciso avançar para níveis de participação de caráter mais decisório, que envolvem tanto a apropriação de informações quanto a atuação nas deliberações e também o controle e a avaliação dos processos de planejamento e execução orçamentária.

O Rio Grande do Sul é responsável por importante capítulo na história das novas experiências de democracia participativa e deliberativa, pois foi em sua capital, Porto Alegre, que foi criado, em 1989, o Orçamento Participativo. Essa experiência democrática, após grande difusão estimada em mais de 300 municípios gaúchos e brasileiros (WAMPLER, 2008), conta hoje com pelo menos 795 casos em nível global (SANTOS, 2002). Nesse contexto de definições sobre participação social, insere-se o caso da participação por meio da Consulta Popular nos COREDEs (SILVEIRA *et al.*, 2015).

2.1 Desenvolvimento Regional, descentralização e participação da sociedade

O tema desenvolvimento regional e a participação da sociedade possui registros de discussões e estudos desde a década de 1990, sendo debatido em diversos pontos. Nesses termos, há a necessidade de revisar as estratégias tradicionalmente adotadas na formulação de políticas regionais no Brasil para que o conteúdo seja adequado às realidades e necessidades de uma economia globalizada e aos novos papéis assumidos pelo setor público, bem como para que tenha uma melhor focalização. Nessa direção, há um documento da Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento onde se afirma que, nas novas políticas regionais que vierem a ser adotadas no país, deve-se considerar a questão local na formulação, visando a uma atuação capaz de atender às especificidades locais. Conforme o Ministério do Planejamento e Orçamento (1995, p. 22),

A incorporação ao processo de planejamento de uma pesquisa aprofundada de esquemas de regionalização, em função da qual as atuais macrorregiões

do país — cuja grande extensão geográfica e consequente heterogeneidade de características físicas e econômicas não permitem uma intervenção mais apropriada do Governo — seriam divididas em sub-regiões, áreas-programa e áreas de desenvolvimento local, para as quais pudessem ser definidos programas governamentais mais adequados às especificidades de cada segmento do espaço regional.

Quanto ao estilo, vem-se tornando cada vez mais evidente a inadequação das ações formuladas de cima para baixo (*top-down*), sem envolvimento dos segmentos relevantes da sociedade civil. A existência, em alguns órgãos encarregados da execução de políticas relevantes para o desenvolvimento regional, de conselhos consultivos ou deliberativos em que há representação da sociedade civil, em pouco altera essa situação (AFFONSO, 2000). Isso ocorre porque, na maior parte dos casos, essa representação da comunidade é amplamente minoritária em relação ao número de membros indicados por órgãos oficiais. Além disso, como em geral as ações desenvolvidas por esses órgãos referem-se a uma base territorial muito abrangente, reduz-se significativamente a eficácia real da participação e da articulação dos atores locais. A presença de representantes da sociedade civil nesses conselhos pode contribuir para que se expressem alguns interesses setoriais mais abrangentes, mas fica demasiadamente distante das forças locais, no sentido de que muitas vezes o esforço não é capaz de contribuir de forma mais eficaz para a melhor focalização e calibragem das decisões (AFFONSO, 2000).

O processo de descentralização no Brasil se deu de forma diferente dos demais países da América Latina. Nos outros países, os processos de redemocratização ocorreram com uma crise federal dos governos centralizadores que levaram à perda de governabilidade. Aqui o pano de fundo foi a Reforma do Estado, em que Estados e Municípios aumentaram seu poder (AFFONSO, 2000).

A descentralização é um processo político no sentido social quando envolve a modificação para fora dos limites do governo de parte do poder decisório, atribuições, responsabilidades e recursos (transferência de atividades, poderes, encargos e recursos para outra esfera do poder político-administrativo). Em geral, sua implementação tem como base a utilização de organizações de caráter intermediário na comunidade (associações, conselhos comunitários, conselhos regionais etc.) como instrumentos de políticas públicas, tendo apoio na participação comunitária, com certo nível de responsabilidades e poderes redistribuídos pelo governo (FELICÍSSIMO, 1992).

Cabe destacar que o registro maior participação da sociedade civil não se constitui em fato novo. Na década de 1980, Haddad (1980, p. 14) já sugeria que houvesse um aumento do “grau de participação das comunidades, dos vários grupos sociais, dos diferentes níveis de Governo, a fim de que possa haver maior mobilização de recursos para as soluções alternativas que são melhor conhecidas, em geral, pelos próprios grupos afetados”.

Essa preocupação, com o passar do tempo, reforça-se e se renova na necessidade de uma participação ampla e efetiva da sociedade civil na formulação e implementação das ações de governo, não apenas para produzir melhores programas e projetos, mas também como instrumento para a construção de uma sociedade mais dinâmica, mais justa e mais democrática. Há várias linhas de argumentação que destacam a importância da participação da sociedade

civil e da articulação de atores sociais nas ações voltadas para a promoção do desenvolvimento, seja em escala nacional, regional ou local (BANDEIRA, 1999).

São três vertentes distintas: a primeira, que expõe a necessidade da consulta aos segmentos da comunidade diretamente afetados, quando da concepção, elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos específicos, relacionados com o desenvolvimento, com o intuito de assegurar sua eficiência e sustentabilidade; a segunda mostra que é importante estabelecer conexões entre a operação de mecanismos participativos na formulação e implementação de políticas públicas com o fortalecimento da competitividade de um país ou região; por fim, a última versa sobre o dever de ser ressaltado o papel desempenhado pela participação no processo de formação e consolidação das identidades regionais, a fim de facilitar a construção de consensos básicos entre os atores sociais que são essenciais para o desenvolvimento (RUESCHMEYER, 1997).

Essas vertentes, em partes sobrepostas, acabam por destacar diversos meios da participação. Um deles é sua essencialidade dentro da ideia de democracia. O outro é o seu papel instrumental, devido à funcionalidade da participação para a articulação de atores sociais e para a viabilização de processos de capacitação e de aprendizado coletivo, sendo esse papel extremamente relevante para a promoção do desenvolvimento (RUESCHMEYER, 1997).

Outro ponto a ser lembrado é que os processos participativos só são práticas efetivamente democráticas se forem abrangentes e se possibilitarem a expressão dos interesses de todos os segmentos afetados, direta ou indiretamente, pelas questões em discussão. A relevância dessas preocupações, uma vez que é bastante fácil desvirtuar o processo, pode ser atestada por Tenório e Rozemberg (1997, p. 5):

Antes que a participação popular e a parceria Estado-sociedade sejam encaradas como solução universal para todos os problemas, é indispensável promover a separação do joio do trigo. Em outras palavras, é necessário evitar a homogeneização e vulgarização dessas experiências, procurando distinguir a legítima participação da mera manipulação, formas válidas de cooperação Estado-sociedade da simples cooptação ou, o que é mais grave, da pseudoparticipação.

A Constituição Federal de 1988 consolidou os princípios de participação e descentralização do poder decisório em função das diversas esferas de governo. As Constituições Estaduais seguiram esses princípios, e, com isso, houve um novo papel político atribuído às regiões, devido ao fortalecimento de certas instituições intermediárias.

Nesse cenário, durante o Governo Collares (1991-1994), foram propostas regionalizações que objetivavam “implantar, em cada região, um processo de planejamento para o seu desenvolvimento” (NYGAARD, 1990, p. 185). A regionalização para fins de planejamento e para fins orçamentários teve início com as atividades de implantação informal dos COREDEs, em 1991, sendo que estes só foram formalmente estabelecidos durante o último ano de governo desse governador, em 1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994a).

2.2 Conselhos Regionais de Desenvolvimento — COREDS

A implementação do orçamento participativo no Rio Grande do Sul ocorreu com a Consulta Popular, que foi instituída em 2008. Essa consulta deve ser organizada pelos COREDES e COMUDES. Os investimentos orçamentários são divididos em dois: um mais amplo, considerado geral do Estado, e a segunda parte de interesse regional (RIO GRANDE DO SUL, 1998). A periodicidade, de acordo com a legislação, é anual.

Há dois princípios constitucionais que embasam a criação dos Coredes no Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com o disposto na Constituição Estadual de 1989: primeiro, no Art. 147, em que é dito que uma das finalidades do orçamento é a redução das desigualdades regionais, e o Art. 167, que expõe que as diretrizes da política de desenvolvimento será definida em órgão em que tanto a sociedade quanto o governo estão representados. De acordo com o Rio Grande do Sul (1989),

§ 8 — os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir as desigualdades sociais e regionais [...] A definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas.

Também, de forma coerente com os artigos citados acima, os COREDES foram instituídos em 1994, e seus objetivos estão relacionados com o desenvolvimento a partir da gestão de recursos públicos, com o intuito de evitar a migração. De forma mais específica, no Art. 2º, tem-se que os COREDES buscam:

desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente (RIO GRANDE DO SUL, 1994a).

A lei de criação da Consulta Popular também coloca na organização da Consulta Popular os COMUDES, sendo então a competência tanto do COMUDE quanto do COREDE (RIO GRANDE DO SUL, 1998). Os COMUDES são normatizados em 2000, sendo que é atribuição do COREDE implantar os COMUDES nas cidades que fazem parte da sua composição. Quanto às suas atribuições, elas estão descritas no Art. 2º da sua criação. É importante a ênfase ao parágrafo 6º: “O COMUDE obedece à legislação que criou e rege os COREDES, assumindo no município as atribuições do Conselho Regional de Desenvolvimento” (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

As políticas visando à redução das desigualdades regionais ganharam força durante o processo de redemocratização brasileira no interior do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse

período, algumas regiões buscaram maior igualdade na distribuição do orçamento para as regiões, lideradas pelas universidades comunitárias. Além disso, também estava se criando uma identidade regional, a partir de uma agregação dos municípios contíguos com elementos socioculturais, bem como características econômicas e produtivas comuns (BANDEIRA, 2007). Por conta desse processo, Pedro Simón, governador do Estado naquele momento, adota no seu governo uma visão descentralizadora, que é inserida por meio do Programa Estadual de Descentralização Regional (ALLEBRANDT, 2010).

Esse movimento também influenciou o então candidato a governador Alceu Collares, que, após reuniões com os representantes dessas universidades regionais, faz a inclusão em seu plano de governo da criação dos COREDEs para atuar no desenvolvimento de políticas regionais e na regionalização do orçamento estadual (ALLEBRANDT, 2010). Collares é eleito, e no ano de 1991 são instituídos 17 COREDEs. Inicialmente, optou-se por não institucionalizar os Conselhos, dando espaço ao processo de maturação coletiva entre o governo estadual, as universidades e a sociedade civil e política regional. Assim, cada COREDE apresentou neste momento características próprias, com variados níveis de inserção e formas de atuação, bem como uma composição diversificada. O nível de pluralismo interno à composição dos COREDEs foi distinto de acordo com a região em que o COREDE estava inserido. Por conta da liberdade em sua formação, em muitos COREDEs alguns setores da sociedade civil não estavam representados (SILVEIRA *et al.*, 2015). O fato de universidades estarem envolvidas nesse processo fez com que fosse buscada independência e autonomia do COREDE em relação ao governo estadual, bem como o respeito à pluralidade de pensamentos, e a tentativa de manter o Conselho afastado de polêmicas de cunho político-partidárias (ALLEBRANDT, 2010).

No período entre 1991 e 1994, os COREDEs atuaram diretamente no auxílio à elaboração do orçamento estadual, ainda que sem o elemento de participação direta da população. Durante o período de constituição e mobilização em torno do estabelecimento dos Conselhos, a sociedade civil e política de algumas regiões do estado passaram a atuar ativamente em busca de sua institucionalização, visando não mais a depender da vontade dos governantes, como uma política de Estado e não de Governo (ALLEBRANDT, 2010).

Nesse sentido, em 1992 foi criado o Fórum dos Coredes, uma organização para a articulação dos interesses dos diversos conselhos, composta pelos seus presidentes, que, desde então, se reúne mensalmente, geralmente na cidade de Porto Alegre. A institucionalização dos COREDEs apresentou resistência dos parlamentares, bem como de todo o poder legislativo estadual pela percepção de que os COREDEs seriam capazes de aumentar a competição com os deputados estaduais, que tradicionalmente têm base eleitoral em determinadas regiões (GUIMARÃES; MARTINS, 2013).

Após uma tentativa frustrada de institucionalização, o Fórum dos COREDEs elabora uma nova proposta de lei que é sustentada pelo governador e então submetida à Assembleia Legislativa. Houve o esforço dos próprios líderes dos COREDEs no sentido de garantir sua aprovação, que ocorreu em 1994, no último ano do governo Collares (RIO GRANDE DO SUL, 1994a).

Na lei são mantidas algumas particularidades que emergiram durante a fase de conso-

lidação dos conselhos, tais como a liberdade de cada conselho em decidir sobre sua composição e sobre seus mecanismos internos de participação e de deliberação. Conforme o Rio Grande do Sul (1994a), no Art. 4º, “Cada Conselho Regional de Desenvolvimento elaborará o seu Regimento Interno, estabelecendo sua composição, formas de deliberação, representação e participação, observadas as normas desta Lei”. Ainda a lei aponta expressamente os COREDEs como sendo a instância responsável pela regionalização do orçamento do estado, bem como pela definição das diretrizes objetivando o desenvolvimento regional (RIO GRANDE DO SUL, 1994a). As atribuições são relativas à participação regional, à criação de planos estratégicos, ao acompanhamento das ações do governo estadual e ao respaldo dos atos do governo estadual, com o objetivo de buscar uma maior participação nas resoluções nacionais.

Art. 3º — Compete aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, dentre outras, as seguintes atribuições:

- I — promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região;
- II — elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional;
- III — manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política;
- IV — constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado;
- V — orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região;
- VI — respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais. (RIO GRANDE DO SUL, 1994a)

Quanto à divisão regional nos COREDEs, ela ocorre em 1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994b). Nesse momento, foram criados 21 COREDEs, sendo as cidades que compunham cada COREDE exposta no decreto. A primeira alteração ocorreu em 1998, com a criação do 22º COREDE: Metropolitano Delta do Jacuí. Em 2003, foram criados os COREDEs: Alto da Serra do Botucará e Jacuí Centro. Em 2006 houve a inclusão de mais dois COREDEs: Campos de Cima da Serra e Rio da Várzea. Por fim, em 2008, são adicionados os COREDEs: Vale do Jaguari e Celeiro, totalizando 28 COREDEs.

Desde a divisão territorial realizada em Rio Grande do Sul (1994b), uma nova região somente pode surgir pelo desmembramento ou fusão de regiões já existentes. Para evitar que interesses políticos levassem a esse desmembramento, foi decidido que nenhuma nova região que viesse a ser criada fosse configurada por um número de municípios inferior à região com menor número de municípios — sete — existente na época (Campanha). O Quadro 1 demonstra a divisão atual dos COREDEs no estado e as respectivas datas de fundação de cada um.

2.3 Consulta Popular, elemento para verificação de demandas populares

Ainda na década de 1990, mais precisamente em 1998, foi encaminhado à Assembleia Legislativa um projeto com o objetivo de introduzir um sistema de consulta à população, através

Quadro 1 — Data de fundação, número de municípios e nome dos COREDEs

Ano	Data	Ordem	Região	Nº atual de municípios
1991	14 de julho	1	Central	19
		2	Noroeste Colonial	11
		3	Produção	23
	26 de julho	4	Hortênsias	7
	03 de agosto	5	Fronteira Noroeste	20
	16 de agosto	6	Norte	32
	18 de agosto	7	Litoral Norte	21
	30 de agosto	8	Missões	25
		9	Nordeste	19
	20 de setembro	10	Fronteira Oeste	13
	25 de outubro	11	Alto Jacuí	14
	09 de novembro	12	Médio Alto Uruguai	23
	22 de novembro	13	Sul	22
	05 de dezembro	14	Serra	31
	19 de dezembro	15	Vale do Rio Pardo	23
	20 de dezembro	16	Vale do Taquari	36
		17	Centro Sul	17
1992	09 de janeiro	18	Vale do Caí	19
	25 de fevereiro	19	Campanha	7
1993	02 de julho	20	Paranhana - Encosta da Serra	10
1994	05 de julho	21	Vale do Rio dos Sinos	14
1996	09 de dezembro	22	Metropolitano do Delta do Jacuí	10
2002	14 de junho	23	Alto da Serra do Botucaraí	16
2004	07 de julho	24	Jacuí-Centro	7
2006	28 de dezembro	25	Campos de Cima da Serra	10
		26	Vale do Rio da Várzea	17
2008	10 de janeiro	27	Celeiro	21
		28	Vale do Rio Jaquari	9

Fonte: Fórum dos COREDES-RS (2020).

da qual a população deveria indicar alguns investimentos e prioridades regionais que constariam no orçamento do Estado, com a denominação de Consulta Popular. Esse projeto foi aprovado em 1998 (RIO GRANDE DO SUL, 1998). Nesse documento, foi definido que essa consulta funcionaria a partir de listas elaboradas pelos COREDEs com as opções de investimento, em que haveria a indicação dos valores envolvidos e também os municípios beneficiados. Após a lista de prioridades ser elaborada pelo COREDE, os eleitores são convocados a votar em cada região, elegendo as preferências locais e, ao final dos resultados apurados, os COREDEs deveriam encaminhar o resultado de forma detalhada à Secretaria do Planejamento.

Anualmente o Governo do Estado fixa o valor submetido à deliberação da população. Esse valor é distribuído entre os 28 COREDEs, de acordo com critérios como a população de cada região e o desenvolvimento regional, mensurado pelo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE). Definido o valor para cada região, o governo e os COREDEs organizam o processo de discussão em Assembleias Públicas Regionais, Assembleias Públicas Municipais e Assembleias Regionais Ampliadas. Após este período, é construída a votação por meio de uma cédula de votação regional, que é encaminhada aos eleitores gaúchos na votação da Consulta Popular, sendo a cédula específica para cada COREDE, contendo os projetos definidos pelos cidadãos da

respectiva região.

Realizada a votação e apurados os votos, os resultados são remetidos para a Secretaria Estadual do Planejamento e Desenvolvimento Regional, responsável pela elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano subsequente. A LOA compreende as receitas e despesas da administração direta e indireta do Estado do Rio Grande do Sul, seus fundos, órgãos — inclusive suas fundações e autarquias — e contém um anexo com os projetos definidos através da Consulta Popular. O orçamento deve ser compatível com o Plano Plurianual (PPA) e estar em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sendo votado pela Assembleia Legislativa. Sendo assim, a Consulta Popular pode ser definida como um processo pelo qual os cidadãos gaúchos podem decidir de forma direta na escolha de políticas públicas por meio da votação nas prioridades, para posterior inclusão no orçamento (CÔRTEZ, 2004; SILVA, GUGLIANO, 2014).

3 Metodologia

A análise do elemento Consulta Popular apresentou dificuldades, pois não existem muitos registros bibliográficos sobre o tema em questão, sendo a maioria dos documentos produzidos com referências externas e dados fornecidos por setores do governo. Além disso, no contato direto com a equipe administrativa estadual, foi visível uma deficiência na documentação, ocasionada pelas sucessivas trocas de governos, cada qual com uma gestão partidária distinta. Sendo assim, a coleta de dados utilizou-se de múltiplas fontes, para permitir uma análise para todo o período.

Os dados coletados foram analisados qualitativamente no sentido de identificar o público atingido e o grau de participação no processo de construção das prioridades indicadas e votadas por região e sua evolução nas gestões de Antônio Britto (1995-1998), Olívio Dutra (1999-2002), Germano Rigotto (2003-2006), Yeda Crusius (2007-2010), Tarso Genro (2011-2014) e Germano Rigotto (2015-2018). Além disso, houve uma troca de nomes: Olívio Dutra substituiu a Consulta Popular pelo Orçamento Participativo Estadual e Tarso Genro implantou o SISPARCI.

Assim este artigo apresenta uma pesquisa qualitativa, descritiva, com técnicas de análise bibliográfica e documental referentes ao elemento Consulta Popular, sendo a pesquisa bibliográfica e documental relacionadas ao aparato desses temas perante o Estado do Rio Grande do Sul, com vistas a constatar de que forma cada gestão estadual desenvolveu essa sistemática da participação popular na construção do orçamento do estado e também na participação das políticas de governo.

4 Resultados e discussões

Apesar da instituição dos COREDEs em 1994, os conselhos não assumiram um papel central nos primeiros três anos do governo de Antônio Britto. Nos anos iniciais desse governo, a participação ocorreu de forma indireta no processo orçamentário, por meio do preenchimento de fichas indicando ações e projetos de interesse regional, que eram posteriormente avaliadas

pelo núcleo central do governo, que então decidia sobre sua incorporação ou não no orçamento (ALLEBRANDT, 2010).

O papel dos COREDEs de promover a participação de todos os seguimentos da sociedade no diagnóstico das necessidades e potencialidades, bem como de constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado foi efetivado somente a partir de 1998, quando, devido a mudanças na conjuntura política, os conselhos voltaram a ganhar centralidade. No entanto isso ocorreu apenas no último ano do governo Britto (ALLEBRANDT, 2010).

Os COREDEs, desde sua fundação, influenciaram e atuaram nas campanhas eleitorais. Em linhas gerais, tal ação consiste em reunir-se com os principais candidatos ao governo do estado, das várias linhas políticas, apresentando os diagnósticos e as propostas políticas para o desenvolvimento regional defendido pelos conselhos como insumos para preparação dos planos de governo. Essa ação fez com que os diversos candidatos apoiassem a continuidade dos COREDEs, bem como auxiliassem no estabelecimento de compromissos formais com as ações de Desenvolvimento Regional (BANDEIRA, 2007).

A Consulta Popular foi instituída enquanto resposta ao favoritismo eleitoral do Partido dos Trabalhadores ao governo do Estado, esculpido pelas experiências bem-sucedidas do Orçamento Participativo de Porto Alegre, que foi implementado na gestão desse partido (ALLEBRANDT, 2010). No entanto, houve resistência dos COREDEs em atuar na Consulta Popular, devido ao fato de que a proposta foi desenhada internamente por atores governamentais e por alguns membros do governo. Nesse período, membros de outros partidos criticaram a proposta, considerando a mesma um simulacro imperfeito do Orçamento Participativo, com menor intensidade democrática (ALLEBRANDT, 2010; SILVA; GUGLIANO, 2014). Por fim, os conselhos aceitaram fazer parte dessa experiência justificando que tal política ampliaria o papel e a importância dos COREDEs e acrescentaria um elemento de participação direta a uma instituição que atuava sobre base representativa.

Na Consulta Popular (RIO GRANDE DO SUL, 1998), é atribuído aos COREDEs um papel central de coordenação, em que, após a definição pelo governo estadual do montante do orçamento a ser submetido à Consulta, os conselhos promovem uma consulta às associações de municípios, às administrações municipais e às demais organizações representativas da sociedade em suas respectivas regiões, com o objetivo de elaborar uma lista de investimentos de interesse regional. Essa lista de investimentos, composta por, no mínimo, dez e, no máximo, vinte indicações de ações seria submetida à votação popular em que cada cidadão poderia votar em até cinco propostas de investimento.

Ao longo dos 20 anos de existência do processo de Consulta Popular no Estado do Rio Grande do Sul, pode ser visto que houve oscilações e modificações na sistemática de realização do processo, sendo que a importância do processo foi maior ou menor, de acordo com o governante. Cabe salientar que o fato de a Consulta estar estabelecida em lei garantiu a permanência da execução, mesmo com as crises financeiras e com o descrédito das políticas administrativas. A Tabela 1 demonstra a evolução do total de votos apurados em cada processo, o percentual de eleitores atingidos, o total de recursos disponibilizados e o governante do período.

Apesar do pouco tempo transcorrido entre a aprovação da Lei e a votação popular, em

1998, os COREDEs organizaram assembleias, definiram as listas de investimento, mobilizaram a população e realizaram a votação, tendo a primeira votação contado com 379.205 votantes (Tabela 1). Esse valor corresponde a 5,7% dos eleitores gaúchos (ALLEBRANDT, 2010). Esse foi o único processo conduzido por Antônio Britto, pois este perdeu a eleições para o candidato Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, que tinha sido prefeito de Porto Alegre anteriormente.

Quadro 1 — Data de fundação, número de municípios e nome dos COREDEs

Ano	Votos em urna	Votos via internet	Total de Votos	Total de eleitores no Estado	Percentual de Eleitores	Recursos destinados a Consulta Popular	Gestão Estadual
1998	379.205		379.205	6.846.077	5,7%	100	Antônio Britto
1999	188.528		188.528	6.846.077*	2,7%	milhões	(PMDB)
2000	281.926		281.926	7.112.134	3,9%	Não definido	
2001	378.340		378.340	7.112.134*	5,3%	Não definido	Olívio Dutra (PT)
2002	333.040		333.040	7.358.482	4,5%	Não definido	
2003	459.155	3.137	462.292	7.385.758	6,3%	310 milhões	
2004	574.891	6.224	581.115	7.543.493	7,7%	337 milhões	Germano Rigotto (PMDB)
2005	629.526	44.549	674.075	7.616.127	8,9%	202 milhões	
2006	640.998	85.982	726.980	7.731.530	9,4%	310 milhões	
2007	329.680	39.737	369.417	7.811.693	4,7%	40 milhões	
2008	428.809	49.501	478.310	7.912.172	6,0%	50 milhões	Yeda Crusius (PSDB)
2009	813.700	136.377	950.077	7.967.648	11,9%	115 milhões	
2010	1.039.471	177.596	1.217.067	8.087.116	15,7%	165 milhões	
2011	998.145	135.996	1.134.141	8.110.528	13,9%	165 milhões	
2012	907.146	121.551	1.028.697	8.308.800	12,3%	165 milhões	Tarso Genro (PT)
2013	967.610	157.549	1.125.159	8.312.225	13,5%	165 milhões	
2014	1.059.642	255.751	1.315.393	8.380.549	15,6%	165 milhões	
2015	443.761	121.797	565.558	8.396.096	6,7%	60 milhões	
2016		405.541	405.541	8.352.835	4,8%	50 milhões	José Ivo Sartori (PMD)
2017		705.835	705.835	8.347.342	8,5%	60 milhões	
2018		794.312	794.312	8.354.732	9,5%	80 milhões	

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados de Allebrandt (2010), Silva e Gugliano (2014), Rio Grande do Sul (2002, 2014), dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Planejamento e Corede Jacuí-Centro e Brasil (2020).

No governo de Dutra, a Consulta Popular, em tese, foi executada pela sistemática do Orçamento Participativo Estadual, porém foi centralizada a coordenação do processo no governo e não transferida para os COREDEs. Para coordenar o processo, o governo estadual criou o Gabinete de Relações Comunitárias e o Gabinete de Orçamento e Finanças e trouxe para sua direção indivíduos que tinham sido fundamentais na experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (CÔRTEs, 2004).

Na busca por ampliar a escala, o Orçamento Participativo Estadual criou coordenadorias regionais, responsáveis pela convocação e mobilização do processo. Para dividir as coordenadorias, foi usada a divisão regional elaborada e consolidada pelos COREDEs, em 22 regiões. Houve um certo conflito do governador com os COREDEs por conta da sobreposição de autoridades nas regiões, que já atribuíam importância aos COREDEs, bem como aos seus coordenadores regionais. No Processo de Consulta Popular, a lista de investimentos era definida pelos COREDEs e o voto era universal. Já no processo de orçamento participativo, a lista de investimentos era construída em assembleias juntamente com a população, sendo que a votação era realizada com o público presente nas assembleias. Essas diferenças fizeram com que houvesse oposição ao governo estadual, pela visão de que a Consulta Popular era mais democrática que o Orçamento Participativo Estadual, pois a primeira tinha votação universal, permitindo o envolvimento de todos os cidadãos, ao passo que o Orçamento Participativo Estadual reduzia a participação apenas aos que teriam tempo e disponibilidade para estarem presentes em assembleias (CÔRTEs, 2004).

Conforme aponta Côrtes (2004), na Consulta Popular — notadamente na construção das propostas e das listas de votação —, os participantes preferenciais eram as elites políticas e culturais das regiões. No Orçamento Participativo Estadual, por sua vez, havia maior envolvimento

mento de lideranças regionais e locais pertencentes aos movimentos populares e sindicais. A Consulta Popular geralmente fazia com que houvesse a busca do voto para uma opção apresentada já definida, em que as prioridades a serem submetidas para a votação eram construídas pelos COREDEs. Já no Orçamento Participativo Estadual, a definição de uma necessidade de investimento era definida diretamente pela vontade da população presente, permitindo o debate público de argumentos e a construção coletiva de soluções.

Sendo assim, o Orçamento Participativo Estadual substituiu a Consulta Popular entre os anos de 1999 a 2002, no governo Olívio Dutra, e o processo de votação universal típico da Consulta Popular foi substituído pelo modelo do Orçamento Participativo, em que as deliberações eram em assembleias municipais, regionais e estaduais. Analisando esse período, devido às particularidades do modelo utilizado, o quantitativo de votos caiu e o percentual sobre a população estadual variou de 2,7 até 4,5% da população (Tabela 1), representando uma redução no quantitativo de participantes, porém pode-se afirmar que há maior representatividade da vontade popular daqueles presentes nas assembleias sobre as demandas incluídas no orçamento, devido à construção coletiva das prioridades de investimento. Nesses anos o valor orçamentário disponibilizado para Consulta Popular não foi definido.

No governo de Germano Rigotto (2003-2006), há o retorno à sistemática da Consulta Popular, sendo esta denominada como “Processo de Participação Popular/Consulta Popular”, que tinha como princípios a autonomia dada aos COREDEs e a ênfase em uma política formalmente institucionalizada, o que contrasta com o modelo anterior do Orçamento Participativo Estadual, que não chegou a ser institucionalizado.

Conforme descrito por Allebrandt (2010, p. 181-183), tal modelo tinha início com a definição de linhas gerais e orçamento da Consulta Popular por parte do governo estadual. Posteriormente, tais linhas gerais eram discutidas com os COREDEs em audiências públicas regionais para estabelecer diretrizes indicativas regionais e para o início da mobilização popular. Na sequência realizavam-se assembleias públicas municipais organizadas pelos COMUDEs, abertas à participação direta e universal (voz e voto) de todos os cidadãos residentes nos municípios, em que eram sugeridos prioridades e escolhidos representantes (delegados). Posteriormente, os COREDEs coordenavam assembleias públicas ampliadas em cada uma das 28 regiões do estado. As assembleias eram abertas a todos os cidadãos, que tinham direito à voz. Já o voto era restrito aos membros da assembleia geral dos COREDEs e aos delegados eleitos nas etapas municipais. A votação era realizada para inclusão das demandas que iriam então ser votadas pela população toda. Após processo de mobilização realizado pelos COREDEs e COMUDEs, tais conselhos organizavam a votação universal, que se dava por meio de urnas disponíveis nos 497 municípios do RS e também via internet. Cada eleitor votava para escolher as demandas prioritárias em cada região. Por fim, os COREDEs sistematizavam os resultados da votação e encaminhavam os mesmos para o governo, em que estes passavam a integrar a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano subsequente.

Na gestão de Germano Rigotto, o quantitativo de população participante variou entre 6,3 e 9,4% da população (Tabela 1), registrando um crescimento da participação popular tanto em relação aos votos quanto em relação à voz ativa nas fases de construção do processo e definição

de demandas. Um problema foi o fato de que o valor orçamentário fixado foi elevado, porém houve uma disparidade entre esse valor e a disponibilidade financeira. Apesar do sucesso em torno da institucionalização e da consolidação do modelo da Consulta Popular e da boa relação e sinergia entre os COREDEs e o vice-governador, o governo Rigotto não conseguiu responder adequadamente no contexto de implementação das demandas votadas, aumentando aquilo que pode ser denominado de “passivo” da consulta popular, o que gerou críticas oriundas dos COREDEs e certo descrédito na efetividade do instrumento (ALLEBRANDT, 2010). Embora os recursos destinados à Consulta Popular tenham sido superiores a 300 milhões de reais em três dos quatro anos de mandato, a execução das demandas foi muito baixa, chegando, por exemplo, apenas a 34% (ou 118 milhões de reais) em 2005 (ALLEBRANDT, 2010, p. 188).

No período de 2007 a 2010, a governadora foi Yeda Crusius, do Partido Social Democrata Brasileiro. Nesse período, houve a tentativa de reduzir o alto déficit público e o endividamento do estado do Rio Grande do Sul. Mesmo com tal programa de ajuste, Crusius incluiu, durante a campanha eleitoral, o compromisso de “manter e aprofundar o ‘Processo de Participação Popular/Consulta Popular’, ancorado na atuação dos COREDEs”. A mudança governamental fez com que as relações entre o governo e os COREDEs fossem alteradas e a continuidade da Consulta Popular foi ameaçada. Dois fatos vieram à tona nesse momento. Em primeiro lugar, o governo — voltado para austeridade e cortes fiscais — afirmava que não tinha recursos suficientes para manter o montante de recursos anuais que até então era destinado à Consulta Popular. Além disso, os COREDEs e outras entidades, como a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, pressionavam pela execução das demandas pendentes em anos anteriores da Consulta Popular (ALLEBRANDT, 2010).

Apesar da ameaça, a extinção da Consulta Popular não se concretizou. No governo de Yeda Crucius, o percentual de participação da população variou de 4,7% a 15,7% (Tabela 1), de modo que, nos primeiros anos, o valor orçamentário disponibilizado teve uma brusca queda. Essa redução do montante, em conjunto com o alto índice de passivos do governo anterior, justificam a redução no percentual de participação popular.

Ao final do mandato do PSDB, o modelo da Consulta Popular estava consolidado na política estadual, sendo importante na identidade regional, sobretudo em COREDEs do interior e em municípios menos populosos, que contavam firmemente com os repasses da Consulta Popular para a implementação de ações (BANDEIRA, 2007).

No período de 2011 a 2014, Tarso Genro era o governador, e este tinha um histórico respeitável na temática da participação social, pela atuação como prefeito de Porto Alegre por dois mandatos marcados pela atuação do Orçamento Participativo dessa cidade (1993-1997 e 2001-2002). Genro criou um Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, o SISPARCI, através de decreto, em que o artigo 1º define sua função:

formado por um conjunto de instrumentos de participação, que atuarão de forma sistêmica na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas no estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

O SISPARCI foi uma tentativa de permitir uma maior participação e um fluxo de comunicação mais adequado, conforme Rio Grande do Sul (2014, p. 24):

Construção de um sistema organizado que contemplasse a relação entre os diferentes processos participativos para estabelecer um fluxo de comunicação capaz de vincular o diálogo, tanto no método quanto no conteúdo e na sua estruturação administrativa, buscando romper com as fragmentações. Ao mesmo tempo, para superar os limites da participação, buscou-se atrair uma nova geração de agentes sociais e públicos para uma atuação em ambientes presenciais e virtuais.

Com temores de repetir o conflito que ocorreu durante o Orçamento Participativo Estadual do governo Dutra, Genro optou por dialogar e potencializar as formas de participação historicamente constituídas, institucionalizadas e culturalmente apropriadas pela sociedade gaúcha. Assim sendo, a dinâmica na relação envolvendo o governo estadual e os COREDEs na execução da Consulta Pública foi bastante produtiva. A Consulta passou a ser denominada de Processo de Participação Popular e Cidadã ou mesmo Orçamento Participativo com Consulta Popular (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 21).

Em 2011, o processo da Consulta Popular estava em seu auge. Coordenada pelos COREDEs, a CP do ano anterior (2010) mobilizou mais de 1,2 milhões de eleitores durante a votação das prioridades, sendo que este quantitativo que permaneceu no governo Tarso entre 13,9 e 15,6% do eleitorado (Tabela 1), salientado também por Rio Grande do Sul (2014, p. 45):

a forte participação nas diversas instâncias do Sistema, culminando com a votação das prioridades do orçamento estadual, após um processo preparatório de centenas de atividades municipais e regionais, somou mais de um milhão de pessoas a cada ano, ou seja, cerca de 15% do eleitorado gaúcho.

Genro apostou em uma abordagem mais conciliadora, modificando pouco a estrutura e aproveitando todas as potencialidades da experiência prévia (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 40). Uma das principais mudanças se deu na coordenação da Consulta Popular. Enquanto, nos governos anteriores, a Consulta foi “terceirizada” aos COREDEs, que a realizavam de forma quase independente, o atual governo agiu no sentido de gerar uma articulação permanente entre a Secretaria de Planejamento e Gestão e os COREDEs, sendo criada, então, a Coordenação Estadual do Processo de Participação Popular e Cidadã, composta por membros da Secretaria de Planejamento e pelo fórum dos COREDEs. Nesse novo desenho, governo e COREDEs atuaram em parceria, dando maior centralidade ao processo.

O SISPARCI trabalhava sempre em cima da votação de prioridades, sendo essa a justificativa para que lhe fosse atribuído o Prêmio Nações Unidas para o Serviço Público (por considerar o processo de participação social no orçamento estadual como sendo o maior Orçamento Participativo que existiu até o momento, em escala global), reconhecimento ocorrido em 2013. O governo Genro utilizou-se das bases edificadas em anos anteriores e atuou para aumentar a mobilização e aperfeiçoar algumas etapas da Consulta Popular em que havia ainda

uma baixa densidade e intensidade participativa, tais como as assembleias regionais e municipais. Nesse governo, um ponto negativo é o fato de que também foram deixados passivos e que posteriormente não foram saldados.

A mudança de governo que ocorreu entre 2014 e 2015 com a eleição do Governador José Ivo Sartori (2015-2018) acarretou mudanças significativas nas formas de participação em vigor em âmbito estadual, houve o fim da perspectiva sistêmica (SIPARCI) e a redução da participação popular. Mas a Consulta Popular foi mantida, graças à sua institucionalização e à pressão dos COREDEs.

Devido ao cenário de corte de gastos e ao alto passivo herdado do governo anterior, a intenção inicial do governo de Sartori era não realizar a Consulta Popular. No entanto o custo político em não realizar a mesma era muito alto. Por pressão dos COREDEs e, conforme apontado por políticos, burocratas e membros de COREDEs, pelo fato de a Consulta Popular ser obrigatória e institucionalizada em lei, o governo reviu sua posição inicial e optou por realizá-la.

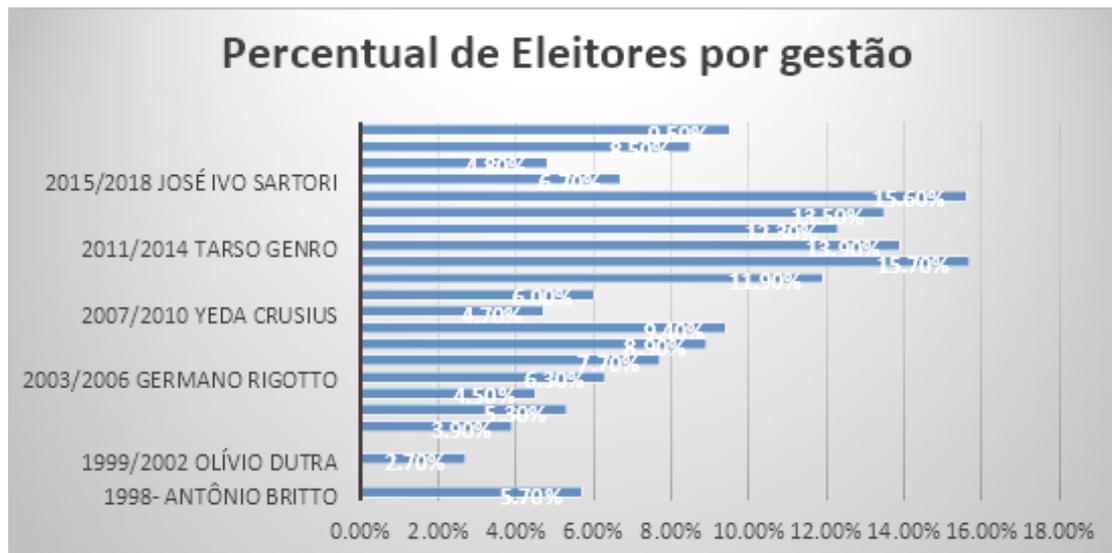
Nesse período, novamente houve uma política de cortes de gastos por conta da crise econômica em âmbito estadual, sendo que a Consulta Popular estabeleceu novo equilíbrio, com diferentes ênfases e algumas modificações em relação ao governo anterior. A primeira delas, de caráter operacional, foi a adoção do voto exclusivamente digital, vigente a partir do ano de 2016. Aproveitando a plataforma desenvolvida durante o governo anterior, os eleitores podem votar via internet desde sua residência ou trabalho, mas, no governo Genro, também era possível votar de forma presencial por meio de urnas eletrônicas off-line espalhadas pelos municípios e também por mensagem de texto, a partir de telefones móveis. A participação popular variou de 4,8% a 9,5%.

No governo Sartori, a coordenação da Consulta Popular enfatizou a preocupação com a execução das demandas eleitas, na busca por aumentar a efetividade da Consulta Popular e não criar novos passivos. Conforme o Gráfico 1, pode ser verificado que a participação popular no elemento de construção orçamentária, Consulta Popular, oscilou em quantitativo de votantes dentro de cada governo, devido a fatores como a não priorização e a relevância dos gestores e também na transição de um governo para o outro, como no caso das gestões Germano Rigotto e Tarso Genro, devido à existência de um volume elevado de passivos.

No Gráfico 2, pode ser identificada a consolidação da Consulta Popular, em que há na sistemática de votação com urnas as oscilações do quantitativo de votantes que foram mais constantes. Após a implantação da votação pela internet, esse processo teve maior estabilidade, com crescimento nos últimos anos, devido à sistemática ter passado a ser somente por voto de forma digital, fator que gera maior autonomia na liberdade de escolha das demandas, bem como comodidade na participação.

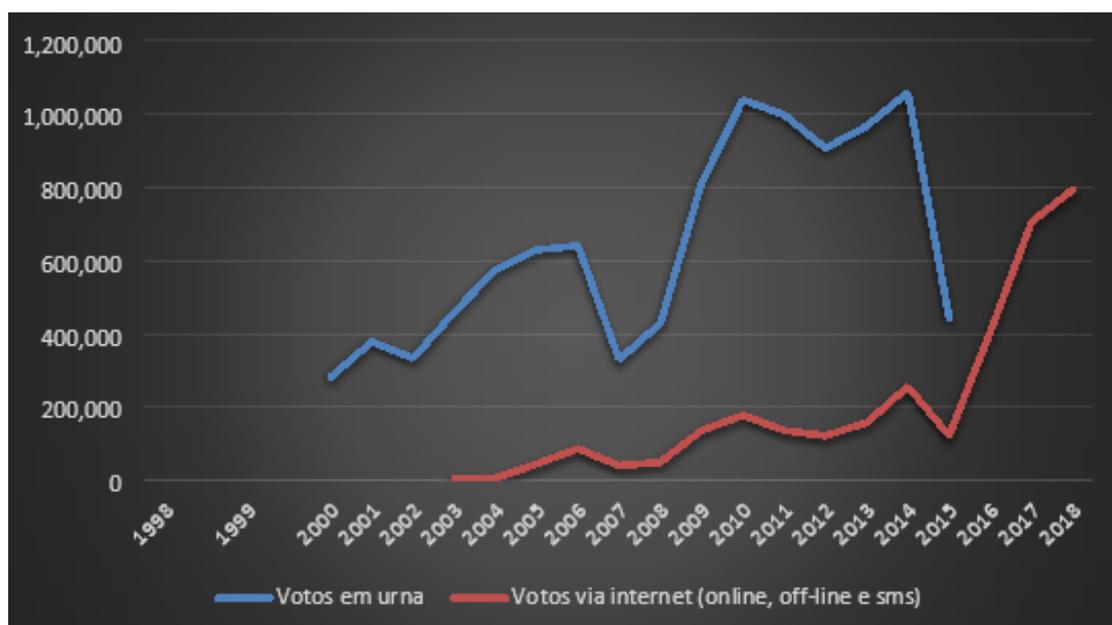
Dessa forma, pela pressão política dos COREDEs, seu papel social e, sobretudo, pela obrigatoriedade legal, a Consulta Popular continua em atividade e a ocupar um espaço relevante na política estadual, mesmo em condições de adversidade para as políticas participativas. Institucionalizadas, as Consultas Populares são processos participativos supralocais que contam com 20 anos de existência, fazendo parte da tradição política gaúcha que emergiu após a redemocratização brasileira (ALLEBRANDT, 2010; BANDEIRA, 2007).

Gráfico 1 — Percentual de eleitores por gestão de governo estadual no RS, de 1998 a 2018



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados de Allebrandt (2010), Silva e Gugliano (2014), Rio Grande do Sul (2002, 2014) e dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Planejamento e Corede Jacuí-Centro e Brasil (2020).

Gráfico 2 — Comparativo de votação em urna e pela internet ou por meio de aplicativos de forma off-line, com posterior transmissão on-line



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados de Allebrandt (2010), Silva e Gugliano (2014), Rio Grande do Sul (2002, 2014), Secretaria Estadual de Planejamento e Corede Jacuí-Centro e Brasil (2020).

5 Considerações finais

A Consulta Popular passou a ser vista como um canal de acesso direto da população às políticas públicas, a partir de um modelo que é uma interessante alternativa metodológica para processos de participação e deliberação, ainda que em um registro participativo menos intenso do que instrumentos tradicionais como o Orçamento Participativo. Conforme Côrtes (2004), nenhuma outra iniciativa em nível estadual no Brasil alcançou o mesmo patamar de institucionalização, permanência e envolvimento de participantes quanto a Consulta Popular no

Rio Grande do Sul.

Entende-se que, no Rio Grande do Sul, a falta de continuidades dos governos é um problema bastante grave na condução de políticas públicas. Nesse sentido, a instituição em 1998 da Consulta Popular e sua manutenção até o presente momento podem ser vistas como uma vitória. Também se observa que, nos 20 anos iniciais da Consulta Popular, houve um aumento da importância dos COREDEs, e isso fez com que os mesmos também pressionassem para que esse processo de escolha por parte da população da gestão do orçamento público continuasse.

Este estudo realizou uma reconstrução de momentos e aspectos-chave da trajetória dessa política pública, com especial ênfase às suas formas de escalonamento e de institucionalização. Atingiu-se o objetivo deste trabalho ao concluir-se que o processo de participação popular se tornou um elemento consolidado nas gestões governamentais do estado do Rio Grande do Sul, em que, mesmo com a modificação do grau de importância por parte dos diferentes governos, seu processo decisório foi mantido, permitindo que pelo menos uma pequena parcela do orçamento possa ser alocada localmente.

Observa-se que, em geral, não há um quantitativo expressivo de votos, mas sim são votos que expressam a real intenção e a necessidade da população local. Assim como é importante fazer com que o governo se preocupe com a gestão orçamentária, em que o valor orçamentário disponibilizado seja empenhado, liquidado e pago, ou seja, o processo seja conduzido na sua integralidade, também é importante a participação popular na votação, de forma a refletir a real necessidade dos beneficiários, a população.

Referências

ALBUQUERQUE, M. do C. *Participação Cidadã nas Políticas Públicas*. In: Participação cidadã: novos conceitos e metodologias. Fortaleza: Expressão gráfica e Editora, 2004.

ALLEBRANDT, S. L. *Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Santa Cruz do Sul, UNISC, 2010.

BANDEIRA, P. S. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Texto para discussão do IPEA. Brasília, n. 630, fev. 1999.

BANDEIRA, P. S. *Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDEs do Rio Grande do Sul*. Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável. Florianópolis, SC: UFSC, 2007.

BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. 8. ed. São Paulo: Braziliense, 1994.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 abr. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). *Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional*. Brasília: Editora Universa, 1995.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Estatísticas do eleitorado*: consulta por região/UF/município. Brasília/DF. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Regionais de Desenvolvimento - Coredes/RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. *DRd: Desenvolvimento Regional em Debate*, v. 1, n. 1, p. 81-106, 2011.

COREDES. In: Fórum dos Coredes. Porto Alegre, RS. Disponível em: <https://forumdoscoredes.org.br/coredes/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

CÔRTEZ, S. V. O governo do Estado como protagonista da regionalização e da participação: o caso do Rio Grande do Sul - 1991 a 2003. *Caderno CRH*, Salvador, v. 16, n. 39, p. 83-103. jul./dez. 2003.

COSTA, D. M. D. *Novas tendências para a administração pública*: ações práticas em orçamento Participativo e governança local solidária. Notas de aula. Viçosa: UFV, 2008.

FEDOZZI, L. Espera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. *Ensaio FEE*, v. 19, n. 2, p. 246-271, 1998.

FELICÍSSIMO, R. J. Os impasses da descentralização política administrativa na democratização do Brasil. *Revista de Administração de Empresa*, n. 32, n. 1, 1992.

GUIMARÃES, M.; MARTINS, T. C. Participação social e desenvolvimento: conselhos regionais no Chile e no Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 9, n. 3, p. 130-153, 2013.

HADDAD, P. R. *Participação, justiça social e planejamento*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1980.

LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. de. *Gestão Escolar Democrática*: concepções e vivências. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

NYGAARD, P. D. As regionalizações e o planejamento estadual: uma discussão sobre as dificuldades e possibilidades de um ajustamento. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 184-197, 1990.

OLIVEIRA, F. M. de. Orçamento Participativo: instrumento de democratização da gestão pública. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. *O poder, o controle social e o Orçamento Público*. Fortaleza: Expressão gráfica e Editora, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto 35.764 de 28 de dezembro de 1994*. Regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - CRDs. 1994a. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid_IDNorma=12439/. Acesso em: 10 abr. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto estadual 49.795, de 30 de outubro de 2012*. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/replegis/arquivos/dec%2049.765.pdf>. Acesso em: 18 set. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei 10.283 de 1994*. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. 1994b. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666. Acesso em: 10 abr. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei 11.451 de Março de 2000*. Acresce dispositivos à Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e cria os Conselhos Municipais de Desenvolvimento - COMUDEs. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.451.pdf/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998*. Dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos de interesse regional. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2011.179.pdf/> Acesso em: 9 abr. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. *Orçamento Participativo do Rio Grande do Sul - Brasil: quatro anos de gestão democrática (1999/2002)*.** Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2002.

RIO GRANDE DO SUL. *Sistema Estadual de Participação: construção e desafios*. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2014.

RIO GRANDE DO SUL. *Texto constitucional de 3 de outubro de 1989*. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358. Acesso em: 10 abr. 2020.

RUESCHMEYER, D. *The self-organization of society and democratic rule: specifying the relationship*. Paper apresentado no encontro anual da American Political Science Association, Washington, agosto de 1997.

SANTOS, B. de S. *Democracia e Participação*. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SILVA, R. S.; GUGLIANO, A. A. Rio Grande do Sul, o estado da participação popular: a trajetória da participação no orçamento estadual. In: XI CONGRESSO NACIONAL Y IV CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE DEMOCRACIA. *Anais* [...]. Rosário, Argentina, set. 2014.

SILVEIRA, R. L. *et al.* A sociedade civil e o planejamento regional no RS/Brasil: uma análise a partir dos COREDEs. *Desenvolvimento Regional em debate*, v. 5, n. 2, p. 71-85, 2015.

SLOMSKI, V. *Manual de Contabilidade Pública*. São Paulo: Atlas, 2001.

TENÓRIO, F. G.; ROZEMBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, Escola Brasileira de Administração Pública/FGV, v. 7, 1997.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008.

A PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO COSMOPOLITISMO DE HABERMAS: UMA PROPOSTA MINIMALISTA? THE HUMAN RIGHTS PROTECTION IN HABERMAS COSMOPOLITANISM: A MINIMALIST PROPOSAL?

André Bakker da Silveira*

Resumo: Em trabalho publicado em 2008, Cristina Lafont argumentou que os escritos de Habermas sobre o cosmopolitismo davam margem a uma dupla interpretação a respeito do alcance da proteção aos direitos humanos em nível global: uma interpretação ambiciosa e outra minimalista. Essas concepções impactariam, de forma diferente, na soberania nacional dos países, sendo a forma minimalista a mais branda nesse aspecto. Com isso em vista, Lafont entende que essa concepção minimalista de direitos humanos – em que se protege apenas a vida e a integridade das pessoas, sobretudo em casos de guerra, genocídio e limpeza étnica, visando ao não enfraquecimento da ideia moderna de soberania – não é uma proposta que valha a pena ser defendida. Para a autora, direitos humanos básicos, incluindo-se o direito à vida e à integridade física, são sistematicamente violados pelas desigualdades sociais advindas da globalização econômica, as quais, inclusive, já romperam as barreiras da soberania. Os objetivos deste artigo são apresentar e discutir esse argumento e brevemente analisar se, em escritos posteriores, Habermas adotou uma noção mais ambiciosa para a defesa de direitos humanos, uma vez que também entende que a soberania dos Estados nacionais já se encontra fragmentada pela economia neoliberal.

Palavras-chave: Cosmopolitismo. Soberania. Concepção Minimalista de direitos humanos. Cristina Lafont. Habermas. Intervenções humanitárias.

Abstract: In a paper published in 2008, Cristina Lafont argued that Habermas' writings on cosmopolitanism gave space for two different interpretations to the scope of human rights protection at a global level, an ambitious and minimalist interpretation. These conceptions would have a different impact on the national sovereignty of the countries, with the minimalist form being the most lenient in this aspect. With this in mind, Lafont understands that this minimalist approach to human rights – in which only the life and people integrity are protected, especially in cases of war, genocide and ethnic cleansing, aiming at not weakening the sovereignty modern idea – is not a proposal worth defending. For the author, basic human rights, including the right to life and physical integrity, are systematically violated by the social inequalities that

* Mestrando em Filosofia na linha de Ética e Política pela UFPR. Graduado em Direito pelo Unicuritiba. Especialista em Filosofia da Educação pela UFPR e em Gestão Pública com ênfase em Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). E-mail: andrebkks@gmail.com.

come from economic globalization, which have even broken the sovereignty barriers. The goals of this article are to present and discuss this argument and briefly analyze whether, in later writings, Habermas adopted a more ambitious notion for the human rights defense, since he also understands that the national states sovereignty is already fragmented by the neoliberal economy.

Keywords: Cosmopolitanism. Sovereignty. Human rights minimalist conception. Cristina Lafont. Habermas. Humanitarian interventions.

1 Introdução

Ao menos desde 1996, em *A inclusão do outro*, Habermas vem construindo um modelo de interação mundial, fundamentada no direito, no consenso e na constitucionalização do direito internacional, a qual culminaria no cosmopolitismo. Para realizar tal tarefa, ao longo de diversas obras, Habermas abordou os limites dos Estados nacionais contemporâneos, o avanço do capitalismo globalizado e a árdua tarefa de proteção dos direitos humanos ao redor do globo, uma vez que a defesa desses direitos (ao menos no sentido de se evitar as guerras e perdas de vidas humanas) tem grande importância nos argumentos a favor da existência de um direito internacional público atuante.

Para tratar desse tópico em específico — a proteção de direitos humanos —, é imprescindível que se discuta quais noções de direitos humanos estão na base da teoria e de que forma eles se fundamentam. Esses são pontos que o autor tem visto e revisto no decorrer dos anos. Isso posto, visa-se a analisar de que maneira esse tema tem sido trabalhado no cosmopolitismo habermasiano, especificamente no que tange à soberania nacional, à globalização dos mercados e à abrangência do que se entende por direitos humanos e sua proteção. Para realizar este estudo, utilizam-se algumas das obras recentes de Habermas (*A constelação pós-nacional*, *O ocidente dividido* e *Sobre a constituição da Europa*), bem como artigos de autoras e autores que interpretam sua obra, dando destaque para Cristina Lafont.

Esclarece-se de antemão que a proposta deste artigo não é a de explorar a fecunda discussão acerca da fundamentação dos direitos humanos na teoria habermasiana. Isso porque o debate sobre a justificação moral, jurídica ou política desses direitos é bastante complexo e exige um estudo exclusivo e pormenorizado. Além disso, são variadas as fontes bibliográficas que já trataram desse assunto de maneira profícua.

Neste artigo será apresentado, inicialmente, a proposta de cosmopolitismo de Habermas e as questões relacionadas à soberania. Em seguida, tratar-se-á da abrangência daquilo que é resguardado sob o nome de direitos humanos em Habermas, abordando a interpretação minimalista levantada por Cristina Lafont. Por fim, objetiva-se investigar se há a permanência de uma concepção minimalista de direitos humanos em Habermas e mencionar uma possível saída para o problema da soberania a partir da defesa dos direitos humanos em nível global.

2 O cosmopolitismo de Habermas e a questão da soberania nacional

Em *A constelação pós-nacional* (2001), Habermas argumenta que o Estado regulador foi capaz de aliar os ganhos do mercado com o desenvolvimento social até a década de 80. Após esse período, medidas liberalizantes começaram a ser desenvolvidas e, com elas, crises já contidas no decorrer do século voltaram a rondar os Estados nacionais. Habermas apontou os perigos de uma globalização descontrolada em que capital privado é mais poderoso e independente do que os próprios Estados. Dado esse contexto, é preciso que existam órgãos políticos que assumam o controle de uma economia transnacional, pois o mercado já não pode mais ser regulado por países individualmente.

Os Estados sociais europeus conseguiram implementar direitos sociais por boa parte do século XX, porém essas conquistas se fragilizaram com o neoliberalismo, o qual tomou proporções globais e agora só pode ser freado caso haja um movimento igualmente trans ou supranacional de regulação pelas vias do direito. Em *Sobre a constituição da Europa* (2012), Habermas (2012, p. 900) reafirma essas ideias ao dizer que

O relato a respeito da força civilizadora da juridificação democrática além das fronteiras nacionais retira seu ímpeto de uma constelação paralisante da política mundial, a qual se reflete hoje no fato de os mercados financeiros ainda fugirem do alcance dos Estados nacionais mais poderosos. Na crise atual, estes não parecem mais deixar em aberto opções convidativas para as garantias estatais de bem-estar público.

A partir disso, justifica-se a elaboração de um modelo de governança global para lidar com esses problemas. A proposta de Habermas é, então, um sistema de três níveis — nomeadamente: nacional, transnacional ou regional e supranacional ou global — em que competências são distribuídas. O nível global/supranacional é representado por uma ONU reformulada, cujas funções são a proteção de direitos humanos e a promoção da paz. O nível transnacional é formado por grandes blocos regionais — como a União Europeia e o Mercosul, por exemplo — os quais são encarregados pela realização de justiça social. Por fim, o nível nacional mantém suas competências originais, porém deve ter sua soberania relativizada e se submeter às definições dos outros dois níveis.

Para que os níveis transnacional e global possam atuar, é necessário que haja um rompimento com a ideia moderna de soberania. Apenas dessa maneira podem ser construídos parâmetros a partir dos quais intervenções da comunidade internacional com o intuito de proteger os direitos humanos em um dado território nacional sejam juridicamente viáveis. Por isso,

outrora absoluta e inviolável, ela [a soberania] passa a ser limitada pelo respeito aos direitos humanos. Disso depreende-se o fato de que a soberania pode ser relativizada e violada quando um Estado não é capaz de cumprir sua função precípua de proteger seus cidadãos ou quando, ainda, o próprio governo é agente de graves violações dos direitos fundamentais de seu povo (VAZ, 2010, p. 228).

A proposta habermasiana para o direito dos povos tem como ponto teórico máximo a constitucionalização do direito internacional e o alcance de uma democracia cosmopolita — ou de uma “sociedade mundial sem governo mundial” (DA SILVA, 2016, p. 147). De maneira resumida, o que o autor propõe é a reestruturação das relações internacionais, caracterizada pela redefinição da ideia de soberania nacional — dado que as barreiras nacionais já não são mais de limitar fatores como o crescimento dos mercados e as questões climáticas, por exemplo. Uma vez que as barreiras nacionais são relativizadas, as noções de democracia e cidadania se expandem. Por isso, para Habermas, a democracia cosmopolita “[...] se manifesta no aprimoramento de instituições políticas e jurídicas, ou seja, na reformulação da ONU, do Tribunal de Haia e na *formação de uma cidadania e esfera pública mundial*” (DURÃO, 2016, p. 377, grifo nosso).

Os problemas relacionados à soberania surgem justamente porque é preciso que a esfera global tenha força coercitiva diante dos Estados nacionais, isto é, seja capaz de intervir nas ações e decisões políticas internas, seja pelo uso da força, seja por vias políticas e econômicas. Idealmente, e assim o é na teoria de Habermas, é necessário que haja um ente político supranacional legitimamente competente para decidir quais são os casos passíveis de intervenção. Para isso é necessário que se alcance um mínimo consensual sobre que matérias ou fatos ensejam uma medida tão drástica, capaz de pôr em cheque a soberania nacional, um dos elementos mais fundamentais do direito internacional moderno.

De maneira geral, o que Habermas sugere é que o projeto kantiano, descrito em seu texto sobre a paz perpétua, seja aprofundado; que as instituições internacionais sejam fortalecidas e acrescidas de poder coercitivo; que a ONU (ente supranacional central) seja democratizada, em especial o Conselho de Segurança; e que a defesa das violações de direitos humanos fiquem a cargo dessa esfera. Em síntese,

No plano supranacional, os Estados nacionais devem permitir a ação irrestrita de uma organização mundial capaz de promover os direitos humanos, evitar violações massivas destes e atuar como força militar capaz de promover a manutenção da paz e segurança internacionais. A constituição mundial reservaria a essa instituição a competência para agir em função dessas duas finalidades (DA SILVA, 2016, p. 151).

A possibilidade de intervenções em Estados se fundamentaria na medida em que os direitos humanos fossem violados nesses locais. Mas existem variadas formas de violações de direitos, que vão desde conflitos armados até a falta de acesso a serviços básicos. Diferentes formas de violação implicam diferentes formas de atuação dos órgãos competentes, sendo a forma mais grave a intervenção humanitária, pela qual se anulam “[...] as canônicas definições de território e soberania e [se] emprega a força armada para proteger direitos humanos” (DA SILVA, 2016, p. 139-140).

Sucintamente, é possível afirmar que as guerras do século XX deram à comunidade internacional a responsabilidade de definir novos parâmetros para o direito dos povos, de forma a garantir que guerras totais, genocídios e outras atrocidades realizadas com vidas humanas não voltassem a ocorrer. A partir de então, o direito internacional caminhou no sentido de promover e proteger os direitos humanos e resguardar os demais acordos internacionais.

Na transformação das relações internacionais baseadas no direito clássico das gentes em um direito cosmopolita, os Estados nacionais renunciam ao *jus ad bellum* e as infrações aos direitos humanos e à paz passam a ser reguladas pelo direito cosmopolita que proíbe a guerra e resolve os litígios por meio da solução pacífica de controvérsias. Com isso as violações massivas de direitos humanos passam a ser um problema de restauração da ordem jurídica e as ações seguintes não são mais consideradas como o exercício do direito à guerra, mas como ações policiais de manutenção da paz e defesa dos cidadãos do mundo. (DA SILVA, 2016, p. 158).

Com a Carta da ONU, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 e os tratados subsequentes, os direitos humanos se tornaram o conteúdo legitimador de ações com o ímpeto de resguardar esses direitos e a dignidade humana (DA SILVA, 2016). Para que isso efetivamente ocorra, contudo, é preciso que a concepção de direitos humanos seja desvinculada de uma fundamentação puramente moral e que esses direitos sejam aceitos e positivados pela comunidade internacional. Assim,

A tensão entre moral e direito que permeia o debate sobre as intervenções humanitárias seria abolida quando o Direito Internacional Clássico, fundamentado na soberania dos Estados, se convertesse no Direito Cosmopolita. A instauração deste direito causaria uma modificação no ordenamento jurídico internacional, criando uma nova ordem mundial baseada na legalidade e na legitimidade derivada da participação democrática de agentes estatais e supraestatais. Assim como no Estado Democrático de Direito os direitos fundamentais foram incorporados às constituições, em um mundo regulado pelo Direito Cosmopolita, *a defesa aos direitos humanos seria garantida pela positivação legítima das regras, e não mais por uma fundamentação moral, passível de controvérsias entre nações com valores culturais diferentes* [...]. O estabelecimento de uma ordem cosmopolita significaria que as violações de direitos humanos não seriam mais condenadas a partir de uma perspectiva moral, e sim de acordo com leis institucionalizadas reconhecidas como legítimas pela totalidade dos Estados (VAZ, 2010, p. 229-230, grifo nosso).

É nos limites dessa aceitação e positivação dos direitos humanos que se coloca um problema dentro da teoria de Habermas: quais direitos humanos ou qual concepção de direitos humanos podem ser aceitos universalmente para serem positivados? Esse ponto se conecta com o problema da soberania. Definidos quais são os direitos humanos (ou qual concepção de direitos humanos) que regerão o direito cosmopolita e estarão sob tutela do nível supranacional, define-se quais são as situações capazes de motivar uma ação da ONU reformulada.

Essa proposição fundamenta o próximo ponto deste artigo, o qual se debruça sobre as constatações de Cristina Lafont (2008) em *Alternative visions of a new global order: what should cosmopolitans hope for?* Nesse trabalho, a autora analisa o cosmopolitismo de Habermas e levanta questões acerca de quais fatos devem ser considerados violações de direitos humanos. Tendo o direito à vida como objeto (por ser, talvez, o menos controverso), o argumento de Lafont se sustenta na premissa que tanto em casos de conflitos armados quanto em situações causadas

por desastres naturais ou doenças tratáveis o direito a ser protegido é fundamentalmente o mesmo, o direito à vida. Porém, defende a autora, nos primeiros casos, a intervenção é facilmente justificada, ao passo que, nas demais situações, os embaraços políticos e econômicos exercem grande força. Dito de outro modo, nos primeiros casos, intervém-se; nos outros, deixa-se morrer.

Note-se, ainda, que esse argumento pode ser estendido para todos os outros direitos consagrados em tratados internacionais e na Declaração Universal, o que agrava ainda mais a questão. Trata-se, nesses casos, de questionar se medidas internacionais são válidas em situações de descumprimento do direito à educação, à moradia, à cultura e, até mesmo, como menciona Lafont (2008), do direito a férias periódicas remuneradas (como consta no artigo 24 da Declaração Universal de 1948). Tal percepção coloca em evidência o fato de que parte das chamadas utopias realistas e, especificamente, o projeto habermasiano estão aquém dos direitos já garantidos ao menos desde a metade do século XX. Para Lafont (2008), essa interpretação coloca a teoria de Habermas em um espectro minimalista dos direitos humanos.

3 O minimalismo dos direitos humanos

O estudo sobre a necessidade de uma concepção minimalista de direitos humanos que endosse um consenso universal e, em razão disso, viabilize mobilizações armadas, políticas e econômicas por parte da ONU gira em torno da seguinte questão:

É realmente plausível pensar que, do ponto de vista normativo, tudo o que a justiça exige da comunidade internacional para cumprir a função de proteger os direitos humanos em todo o mundo é evitar guerra e crimes contra a humanidade e qualquer objetivo mais ambicioso seria uma escolha entre ideais políticos conflitantes? (LAFONT, 2008, p. 47, tradução nossa).

Para este trabalho, nos utilizamos da concepção minimalista de direitos humanos presente em Cohen (2004) e da análise do cosmopolitismo habermasiano feita por Lafont (2008), uma vez que neste texto a autora propõe que existe uma ambiguidade na teoria de Habermas que ocasiona uma duplicidade interpretativa¹. Por vezes, Habermas tangencia uma proposta ambiciosa sobre os direitos humanos; por vezes, uma proposta minimalista (ou ultraminimalista).

Por visão ambiciosa Lafont entende uma leitura de Habermas (2004, p. 190) em que o nível supranacional do projeto cosmopolita “cumpre com os objetivos de manutenção da paz e de defesa dos direitos humanos da Carta das Nações Unidas”. Respeitar os preceitos contidos na Carta implica garantir que os direitos acordados em tratados internacionais também sejam efetivados e, nesse caso, trata-se de direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos. Para esse modelo seria preciso garantir o mínimo social e econômico proposto pela ONU. Mas Habermas excluiria essa concepção ao considerar que problemas de distribuição são políticos e não devem

¹ A constatação da autora parte de textos de Habermas escritos entre 2004 e 2007, especificamente: “*Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance*”, “*Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft?*” e “*Kommunikative Rationalität und grenzüberschreitende Politik: eine Replik*” (LAFONT, 2008).

fazer parte das tarefas da organização mundial. Nas palavras da autora, “[...] essa interpretação é explicitamente descartada pela afirmação de Habermas de que a organização mundial deveria se afastar de quaisquer objetivos ‘políticos’ que ‘tocam em questões de redistribuição’” (LAFONT, 2008, p. 45, tradução nossa).

Aquilo a que a autora chama de concepção ultraminimalista se baseia na ideia de que “proteger direitos humanos deve ser entendido como ‘a função claramente circunscrita’ de prevenir ‘violações maciças dos direitos humanos’, como o genocídio, mobilizando as forças militares dos Estados membros contra Estados criminosos se necessário” (LAFONT, 2008, p. 45, tradução nossa). A descrição de Lafont vem ao encontro daquilo que Joshua Cohen define como um minimalismo substantivo². Para ele, a

ideia central do minimalismo substantivo [...] é que os direitos humanos dizem respeito à proteção da liberdade negativa e, mais especificamente, à garantia contra restrições à liberdade negativa que assumem a forma de intrusões forçadas na segurança corporal (COHEN, 2004, p. 3, tradução nossa).

Apoiando-se em Michael Ignatieff, Cohen (2004, p. 1, tradução nossa) explica que “deter a tortura, espancamentos, assassinatos, estupros e ataques” e a “preocupação focada em proteger a segurança do corpo” representam uma visão minimalista dos direitos humanos.

Entende-se, então, que o minimalismo circunscreve uma gama bastante restrita de direitos, especificamente o direito à vida e à integridade física, especialmente quando a violação tem origem no uso de forças armadas e violência que ferem o dever de não praticar guerras e genocídio. Lida dessa forma, a abrangência da proteção de direitos humanos proposta por Habermas, de competência da ONU em um nível global, fica bastante limitada. Não obstante, delimitar o alcance do que são direitos humanos universalizáveis se revela uma estratégia importante para a consecução de um consenso sobre o tema.

Tomar uma decisão tão séria e grave quanto uma intervenção é, aparentemente, muito mais simples quando a justificativa para ela se dá sob a necessidade de proteção da integridade física. Em razão disso, uma proposta minimalista, como a descrita por Ignatieff e Cohen, permitiria uma aceitação muito maior por parte dos envolvidos na tomada de decisão. Esse consentimento se justificaria em uma concordância sobre direitos humanos mínimos — no caso, à vida e à integridade física. Quando as questões se complexificam e englobam outros direitos (sobretudo sociais, econômicos e culturais), o consenso enfraquece e as concepções de bem entram em conflito. Ressalta-se, com isso, o problema do universalismo. Em outras palavras, o minimalismo é uma proposta mais fácil de ser defendida (LAFONT, 2008).

O minimalismo diminui consideravelmente o rol de direitos humanos, se comparado ao que elencam a Declaração Universal de Direitos Humanos, a Carta da ONU e as convenções de 1966³. A razão para isso é a mesma que já foi exposta até então e ocorre quando se esbarra na

² ‘*Substantive minimalism*’ (COHEN, 2004).

³ Trata-se do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

universalização dos direitos humanos⁴:

Os compromissos universais implícitos pelos direitos humanos podem ser compatíveis com uma ampla variedade de modos de vida somente se o universalismo implicado for autoconscientemente minimalista. Os direitos humanos podem comandar o consentimento universal apenas como uma teoria decididamente “fina” do que é certo, como uma definição das condições mínimas para qualquer vida (IGNATIEFF, 2001, p. 56 apud COHEN, 2004, p. 2-3, tradução nossa).

Aceitando-se que a proposta habermasiana se apoia em uma visão minimalista substantiva de direitos humanos, a consequência disso é que a garantia de direitos sociais, culturais e econômicos fica a cargo das esferas nacionais ou regionais, que continuariam sem ter um ente hierarquicamente superior que as constrangesse a efetivar esses direitos. Intervenções continuariam sendo aceitas apenas para a defesa de direitos relacionados à integridade física de pessoas ou populações em casos de guerra ou ameaças latentes de genocídios. Assim, “sob a divisão do trabalho prevista no modelo habermasiano, verifica-se que ninguém é responsável por garantir as condições sociais e econômicas necessárias para alcançar os objetivos de direitos humanos da Carta da ONU” (LAFONT, 2008, p. 46, tradução nossa).

Há ainda outro ponto de tensão. Quando se fala em direito à vida e à integridade física, é preciso levar em conta que esses direitos também são afetados pela economia. Então, mesmo uma visão minimalista teria que encarar esse problema, pois não são apenas as guerras que ferem e matam. É preciso evidenciar o fato de que políticas econômicas ou acordos que priorizem a propriedade privada podem ter consequências igualmente nefastas para a integridade e saúde física e mental humanas, ainda que se leve mais tempo para que seus efeitos sejam sentidos. A título de exemplo, Lafont (2008, p. 50, tradução nossa) nos lembra que

no caso particular das vítimas de HIV/AIDS, governos de países pobres são impedidos de garantir acesso para o tratamento de seus cidadãos não porque lhes faltam os meios para produzi-los, mas porque eles são obrigados a cumprir com o acordo de 1995 sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) alcançados pela comunidade sob os auspícios da OMC.

A argumentação da autora desse ponto em diante é bastante lógica. É evidente, e por isso fácil de atingir consenso, que conflitos com violência física agredem direitos humanos. Esses conflitos consistem em condutas ativas que provocam mortes e graves ferimentos em populações, ainda que como efeitos colaterais. Mas mortes como essas também ocorrem em decorrência da falta de acesso a medicamentos, alimentação adequada, saneamento básico e atendimentos médicos mínimos. Por isso é tão importante salientar o alerta de Lafont (2008, p. 50, tradução nossa): “a pobreza severa é o principal determinante da alta morbidade devido a doenças curáveis”.

⁴ ‘Em realidade, mesmo as propostas contemporâneas mais ambiciosas estariam aquém do que foi pactuado na segunda metade do século XX, fato que é destacado no texto de Lafont.

Se nenhuma medida de origem global com força coercitiva puder ser tomada a esse respeito, milhões de pessoas poderão continuar tendo seus direitos humanos (mesmo os da concepção minimalista) desrespeitados. E se a proposta de Habermas tem como uma de suas justificações o fato de que a soberania nacional já foi rachada pelo poder econômico, então negar a possibilidade de ações nesses casos parece esvaziar uma boa porção do sentido humanitário do projeto cosmopolita habermasiano.

Não basta o dever negativo de não entrar em guerra ou de não promover extermínio de populações. É preciso um dever positivo de intervir em conflitos e também o dever de garantir os direitos humanos consagrados nas declarações já existentes: o dever de distribuir remédios, de promover a educação, de garantir o acesso à saúde e à moradia. Como já dito, são direitos consagrados no papel, mas que as utopias ainda parecem estar longe de alcançá-los.

No próximo ponto, discutir-se-á, de maneira ainda incipiente, se há algum deslocamento para uma noção mais ambiciosa da defesa de direitos humanos na proposta habermasiana mais recente. Por fim, será apresentado o argumento de Lafont sobre o fortalecimento da soberania dos Estados através da defesa dos direitos humanos.

4 Uma concepção ambiciosa de direitos humanos em Habermas e a defesa da soberania nacional a partir da proteção internacional dos direitos humanos em Lafont

Em texto publicado originalmente em 2011 (*Sobre a constituição da Europa*), Habermas parece aceitar uma noção mais ambiciosa de proteção aos direitos humanos, em que as Nações Unidas se concentrariam exclusivamente na imposição global dos direitos humanos e na proibição da violência. Para o filósofo,

A organização mundial seria de tal modo subdividida e estruturada que poderia realizar suas funções limitadas, mas elementares, de manutenção da ordem, e assim: a garantia defensiva da paz internacional no sentido de uma imposição global, igual e efetiva, de proibição da violência; a garantia construtiva da ordem interna de Estados desintegrados; e o *controle global da imposição estatal dos direitos humanos*, bem como a proteção das populações contra governos criminosos, por meio de intervenções humanitárias que incluam a obrigação para a construção duradoura de *infraestruturas funcionais* (HABERMAS, 2012, p. 97, grifo nosso).

O intuito aqui parece ser o de alargar a competência da ONU. Quando Habermas se refere à “construção duradoura de infraestruturas funcionais”, entende-se que há uma preocupação com a capacidade dos Estados de serem capazes de, autonomamente, garantir os direitos básicos a seus cidadãos. Destarte, a ONU teria a prerrogativa de exigir que os direitos humanos acordados em tratados (desde o direito à vida até à saúde e à educação) sejam assegurados. Nesse texto publicado três anos após o artigo de Lafont, a visão de Habermas aparenta estar mais ambiciosa. A própria autora admite que Habermas parece ter mudado de estratégia no que diz respeito

a quais atos devem ficar no nível nacional e quais devem ir para o supranacional (LAFONT, 2018).

A suposta mudança entre seus textos pode ser resultado de uma convicção fortalecida a respeito do potencial dos direitos humanos para o alcance de uma sociedade menos desigual e menos violenta, sobretudo quando o poder econômico é o principal vetor desses males. Em trabalho acerca da legitimidade das intervenções humanitárias no projeto habermasiano, Da Silva (2016, p. 153) afirma que “as forças econômicas põem em cheque o domínio do político ao ponto de levantar uma aparência de que contra elas qualquer reação política será ineficaz”. Como comentado, esse é um ponto crucial. A dúvida quanto à abrangência dos casos que demandam uma intervenção (minimalista ou ambiciosa) está diretamente ligada ao modelo econômico. Se o cosmopolitismo importa porque as barreiras econômicas já não são nacionais e os problemas sociais também não são, então parece ser incoerente que as intervenções ocorram apenas em casos que afetem à integridade física em razão de violência armada. O próprio sentido do cosmopolitismo está no fato de o poder econômico ser maior que o poder político. Nesse cenário, falar em soberania nacional já é anacrônico (HABERMAS, 2007 apud VAZ, 2010), porque a soberania é mais e mais solapada pelo capitalismo. Nas palavras de Habermas (2001 p. 63 apud DA SILVA, 2016, p. 153),

Aqui emerge um alarme, pois o que estamos diante [é] da derrota da política diante da economia de mercado, derrota esta até mesmo daquele elemento mais violento dos Estados nacionais, a soberania externa. Nem a autorepresentação de uma nação que afirma sobre as demais e que tem posse de mecanismos militares vastos poderia lidar com as exigências da economia de mercado e os limites impostos por ela.

Nesse mesmo sentido, Lafont é enfática ao afirmar que os Estados membros de acordos econômicos devem levar em consideração o respeito aos direitos humanos diante de impasses oriundos desses mesmos tratados. O capital privado não deve ser capaz de curvar os órgãos internacionais para seus próprios interesses. Por isso,

especialmente no contexto da atual ordem econômica global, os Estados podem efetivamente proteger os direitos socioeconômicos de seus membros somente se puderem apelar para as responsabilidades internacionais de direitos humanos reconhecidas por todos os atores que participam na formação e aplicação dos tratados e regulamentos econômicos internacionais aos quais eles estão sujeitos (LAFONT, 2018, p. 315, tradução nossa).

Em artigo publicado em 2018, Lafont apresenta uma perspectiva bastante interessante para essa questão, e que, entende-se, está de acordo com a possível interpretação ambiciosa em Habermas. Simplificadamente: se o mercado é mais poderoso que o Estado, a melhor forma para a proteção dos direitos humanos é aquela que consiste em uma visão ambiciosa, que considere os direitos socioeconômicos e os efeitos de práticas econômicas nas vidas das populações e que esteja sob o controle de órgãos globais.

Segundo a autora, a defesa de direitos humanos pode fortalecer a soberania dos Estados nacionais, uma vez que protege as populações e a própria economia interna da ingerência nociva de entes privados. Assim, talvez seja possível dizer que o atual problema da soberania (já enfraquecida pela economia global) não esteja na intervenção para proteção de direitos humanos, mas na falta da capacidade de intervir em casos de violações decorrentes de relações econômicas:

as obrigações internacionais para proteger os direitos humanos podem desempenhar um papel crucial no fortalecimento da soberania reguladora dos estados contra as ameaças de atores não-estatais poderosos, como instituições econômicas globais e corporações transnacionais. [...] Dada a erosão da autonomia reguladora do estado provocada pela globalização econômica, os padrões internacionais de direitos humanos demandados e aplicáveis podem ser uma ferramenta crucial para fortalecer a autonomia soberana dos Estados contra a influência indevida de atores poderosos na arena internacional (LAFONT, 2018, p. 316-317, tradução nossa).

Conforme a conjuntura, não são os mercados que devem ser protegidos, mas os Estados que, na tentativa de efetivar direitos humanos, encontram suas ações limitadas por embargos econômicos, por tratados de proteção intelectual e pelo risco de perderem investimento e empregos. Uma ONU fortalecida, com poder coercitivo e de polícia, pode ser o meio necessário para regular as relações público-privadas nesse contexto de mercados globalizados e extremamente poderosos. Ao intervir em uma relação desigual entre capital e Estado nacional, a comunidade internacional não estaria simplesmente invadindo a soberania daquele, mas estaria garantindo uma relação justa e digna para as pessoas afetadas por aquela relação. Por isso,

O fortalecimento da soberania dos Estados que estão dispostos a proteger os direitos humanos de suas populações não é simplesmente um objetivo político de valor independente que pode ou não ser compatível com a meta de proteger os direitos humanos. Pelo contrário, é uma condição necessária para permitir que os estados cumpram efetivamente suas responsabilidades regulatórias para proteger os direitos humanos de suas populações. Na medida em que este é o caso, não pode haver conflito intrínseco entre a soberania e a proteção internacional dos direitos humanos. De fato, o fortalecimento do regime internacional de direitos humanos pode ser nossa melhor esperança para resgatar a soberania reguladora dos estados e os direitos socioeconômicos dos cidadãos da armadilha neoliberal autorreforçadora da atual globalização econômica (LAFONT, 2018, p. 322).

Entende-se que a nova tese de Lafont condiz com a teoria habermasiana quando essa é interpretada a partir do viés ambicioso de direitos humanos. E, nesse caso, como diz a própria autora (LAFONT, 2008), essa é uma proposta que vale a pena ser defendida.

5 Considerações finais

Neste trabalho discorreu-se sobre o problema da soberania no direito internacional contemporâneo e sobre a abrangência dos direitos humanos nas relações internacionais. Utilizou-

se como ponto de partida a teoria de Habermas sobre o cosmopolitismo. Por serem questões intimamente conectadas, tratou-se de todas conjuntamente, sem, contudo, deixar de enfatizar cada um dos temas ao longo do texto.

O caminho argumentativo percorrido pode agora ser resumido. O minimalismo dos direitos humanos é uma concepção política mais propensa à geração de consenso internacional, pois implica uma gama menor de situações que engajariam uma ação da ONU que invadiria a soberania nacional. Todavia, a soberania já está enfraquecida em razão do neoliberalismo globalizado. Esse modelo econômico impõe restrições que, por vezes, obstam à efetivação de direitos humanos e, ao aceitar uma concepção minimalista, abre-se mão de proteger esses direitos em favorecimento da ordem econômica. A ampliação da defesa dos direitos humanos envolveria uma retomada da soberania que foi desfeita pelo neoliberalismo, mas, para isso, é preciso aceitar uma concepção ambiciosa de direitos humanos para que se defenda, em nível supranacional, medidas que vão contra a economia, mas a favor do respeito aos direitos humanos de populações nacionais. Para Lafont, essa prática não atacaria a soberania nacional; pelo contrário, fortalecê-la-ia diante da soberania econômica.

Tendo a globalização econômica desconstruído a noção moderna de soberania, é preciso que as esferas de poderes políticos e jurídicos sejam expandidas, para que os efeitos negativos do poder econômico sejam domados e o controle retomado por um ente político-jurídico com legitimidade democrática. É também por isso que a proposta de Habermas entende ser possível retirar parte da soberania dos Estados e colocá-la em níveis trans e supranacionais.

Referências

COHEN, Joshua. Minimalism about human rights: The most we can hope for? *Journal of Political Philosophy*, v. 12, p. 190-213, 2004. Disponível em: <https://ocw.mit.edu/courses/political-science/17-000j-political-philosophy-global-justice-spring-2003/readings/rdhumanrights.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2019.

DA SILVA, Davi José de Souza. A legitimidade das intervenções humanitárias no cosmopolitismo de Jürgen Habermas. In: PINZANI, Alessandro; RAINER, Schmidt. (org.). *Um pensamento interdisciplinar*:* ensaios sobre Habermas. Florianópolis: Nefipoonline, 2016. p. 139-163. Disponível em: <http://www.nefipo.ufsc.br/files/2012/11/Habermas4.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2019.

DURÃO, Aylton Barbieri. Os direitos humanos na democracia cosmopolita segundo Habermas. *Griot: Revista de Filosofia*, v. 14, n. 2, p. 375-392, 2016. Disponível em: <http://www3.ufrb.edu.br/seer/index.php/griot/article/download/707/423/>. Acesso em: 23 jun. 2019.

HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional*: ensaios políticos. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*: estudos de teoria política. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

HABERMAS, Jürgen. *O ocidente dividido*. Tradução: Luciana Villas Bôas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006.

HABERMAS, Jürgen. *Sobre a constituição da Europa: um ensaio*. São Paulo: UNESP, 2012.

VAZ, Anelise Gomes. Habermas e o Dilema das Intervenções Humanitárias. *Política Hoje* (UFPE. Impresso), v. 19, p. 222-240, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3838>. Acesso em: 25 jun. 2019.

LAFONT, Cristina. Alternative visions of a new global order: what should cosmopolitans hope for? *Ethics & Global Politics*, v. 1, p. 41-60. 2008. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.3402/egp.v1i1.1813?needAccess=true>. Acesso em: 25 jun. 2019.

LAFONT, Cristina. Neoliberal globalization and the international protection of human rights. *Constellations*, v. 26, n. 2, p. 315-328, 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-8675.12378>. Acesso em: 02 jul. 2019.

Resenhas

DOUZINAS, Costas. *The Radical Philosophy of Rights*. New York: Routledge, 2019.

Andréia Fressatti Cardoso[†]

Publicado em 2019 e ainda sem tradução para o português, “*The Radical Philosophy of Rights*” termina a trilogia sobre direitos humanos de Costas Douzinas, professor de Direito em Birkbeck, Universidade de Londres, e membro eleito do parlamento grego desde 2015 pelo partido Syriza. A trilogia se constitui também por “O Fim dos Direitos Humanos” (2007a), publicado em 2000 e traduzido sete anos depois pela Editora Unisinos, e “*Human Rights and Empire*” (2007b), também sem tradução para o português. Com um posicionamento crítico sobre os direitos humanos, o livro se destaca pela potência do argumento e por uma proposta emancipatória para os direitos.

The Radical Philosophy of Rights parte da constatação de que os livros sobre direitos humanos tendem a dar pouca atenção ao sujeito dos direitos e à relação entre direitos, o jurídico e direitos humanos, o que é um dos objetivos da obra. O segundo deles é uma abordagem sobre o direito de resistência, único direito radical, que levaria a uma concepção dos direitos que retoma o caráter revolucionário e redentor destes, o *righting*, um processo de se tornar direito. O autor desenvolve esses objetivos em três partes, em que aborda a personalidade jurídica, os paradoxos dos direitos humanos e o direito de resistência, respectivamente. Seguiremos essa ordem na exposição do livro.

A primeira parte, dedicada ao conceito de “pessoa”, apresenta uma abordagem principalmente histórica, desenvolvendo, em cada um de seus capítulos, a emergência de conceitos centrais para os direitos humanos. A problemática que guia essa seção é introduzida em seu prólogo: é o Direito que constrói o portador dos direitos (p. 23). A “pessoa” é nos apresentada como uma categoria que, sem um conteúdo moral próprio, é preenchida juridicamente e pode levar à inclusão ou exclusão de pessoas do reconhecimento, agência e proteção dos direitos.

O histórico dessa categoria é apresentado no primeiro capítulo. Iniciando na *persona* romana, um diferenciador daqueles que exerciam funções especiais, Douzinas aponta para os acréscimos que o conceito recebe com o Cristianismo e a modernidade. São destacados o caráter metafísico universal que lhe é atribuído e o abandono das variáveis espaço-temporais que a determinavam. A “pessoa”, uma abstração fundante da ordem, deveria ser universal, indeterminada e transcendente às diferentes culturas. Apesar disso, com o capitalismo, percebe-se que a estratégia da “pessoa”, como mecanismo de classificação e hierarquização dos humanos,

[†] Doutoranda em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP), com bolsa CAPES-PROEX (processo nº 88887.497296/2020-00). Mestra em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Email: afressatticardoso@gmail.com.

não poderia ser abandonada, e ela continuou sendo utilizada para conceder dignidade moral. É nesse caminho que surgem os direitos humanos.

O segundo conceito abordado dessa forma é o de “dignidade”, no capítulo dois. Ligada à sacralidade da vida, a “dignidade” também tem origem na *dignitas* romana, como uma forma de separar os privilegiados da plebe. Sua vinculação com a humanidade ocorreria apenas com o humanismo, especialmente com a identificação do homem à figura divina. A “pessoa”, neste contexto, passa de uma construção jurídica para um valor metafísico, um ente com “dignidade”. Contudo, com a positivação dos direitos naturais após as revoluções do fim do século XVIII, emerge a figura do cidadão que, sendo o humano politicamente qualificado, torna-se um qualificador e quantificador da dignidade. Admite-se, então, que alguém tenha mais ou menos dignidade a depender daquilo que lhe foi atribuído pelo Direito.

Resta a questão de o que seria a “pessoa” jurídica, o que é endereçado pelo autor no capítulo três. Ainda que central ao Direito, enquanto definidor de seu objeto, o conceito de “pessoa” não possui uma doutrina ou uma teoria específica, e os conflitos que se têm sobre ele são tratados jurisprudencialmente. A discussão tem se centrado em quatro abordagens principais: o legalismo, que entende a “pessoa” como uma construção jurídica; o racionalismo, que insiste no valor metafísico do humano, sendo a “pessoa” uma cobertura protetiva desse ente racional; o religiosismo, igualmente metafísico, mas que foca na sacralidade espiritual da pessoa; e, por fim, o naturalismo, que defende o caráter animal dos humanos e, conseqüentemente, a expansão dos direitos para além da espécie humana.

O autor destaca que, a despeito dessas diferentes posições e do temor das posições metafísicas de que os direitos percam sua conexão social e humana, as corporações são pessoas reconhecidas pelo Direito, assim como há humanos que têm limitações de direitos para alguns atos. Ele insiste que os direitos são atribuídos e a “pessoa” é uma construção do Direito, e que humanos e “pessoas” sempre estiveram e permaneceram separados. Como consequência, existem aqueles que não são reconhecidos completamente como “pessoas”, mas são considerados semipessoas e não pessoas, colocados à margem da legalidade e dos direitos.

O capítulo quarto traz a distinção entre “pessoa” e outras categorias que são usualmente associadas a ela. São essas o “sujeito”, o “indivíduo” e o “humano”. Apesar de serem utilizadas comumente enquanto sinônimas, elas apresentam distinções importantes. O “sujeito”, acompanhante filosófico da “pessoa”, é um ente que combina liberdade e subordinação voluntária e forçada. Ele é formado nas relações com os outros, sendo sempre intersubjetivo e é moldado e reage às relações de poder. Já o “indivíduo” é a base do vínculo social capitalista, expressando, concomitantemente, sua singularidade e similaridade aos outros. O “indivíduo” é único e a unidade de medida absoluta (p. 101). A valorização do indivíduo pelo liberalismo seria responsável pela perda de vínculos comunitários e de uma parte de si, construída nas relações com os demais.

O último conceito é o de “humano”, o homem biológico que é oposto ao cidadão nas declarações de direitos do século XVIII. Tomando-o como referência, os direitos representam sua passagem da situação natural para a artificialidade da cidadania. A lacuna deixada entre o natural e o político é o que tentam superar os direitos humanos, atribuindo ao homem natural

predicados de proteção. Contudo, nesse processo, eles despolitizam os direitos, retirando seu poder criador e transformando aqueles que demandam por direitos em vítimas desprovidas de agência. A despolitização dos direitos é retomada pelo autor na segunda parte do livro.

O capítulo quinto aborda a mudança do pensamento de um *direito*, no singular e objetivo, para os *direitos*, no plural e subjetivos, representantes das diferentes identidades e dos desejos dos indivíduos no sistema capitalista. O *direito*, na Antiguidade, expressava a ética da comunidade, o que foi abandonado pela concepção capitalista de *direitos* em uma mudança gradual, acompanhando os desenvolvimentos históricos apresentados nos capítulos anteriores. É significativa dessa transformação a substituição das noções de dever e de valor, típicas do *direito*, pelas ferramentas para o reconhecimento de identidades e a publicização dos desejos pelos *direitos*, que carregam múltiplas posições subjetivas e promovem a atomização dos indivíduos no capitalismo avançado.

Seguindo essa argumentação, Douzinas dedica a segunda parte aos paradoxos dos direitos. Já indicado nos capítulos anteriores, o principal paradoxo que ele visa a destacar nessa seção é a coexistência dos direitos, apresentados como a ideologia depois da história, e grandes desigualdades estruturais que eles não conseguem superar. Uma das questões que guia a segunda parte é como, no século em que triunfaram os direitos, há também suas grandes violações, genocídios e perseguições?

No capítulo sexto, apresenta-se o axioma dos direitos humanos. Apesar de seu fim ser resistir à dominação e à opressão privada, eles perdem essa finalidade quando se tornam a ideologia política ou a idolatria do capitalismo neoliberal, ou da versão contemporânea da missão civilizadora. Seis teses são desenvolvidas para explicar essa afirmação. A primeira delas é que a “humanidade” não tem um significado fixo, o que impede que essa categoria seja uma fonte de regras morais e jurídicas. Além disso, trata-se de um conceito que foi historicamente utilizado para classificar as pessoas – outro impedimento para que seja o fundamento de tais regras.

A segunda tese se refere à inexistência de um jogo de soma-zero entre poder e moralidade, império e cosmopolitismo, soberania e direitos, lei e desejos. Eles não são opostos que se anulam, mas estão interligados e expressam fatores que formam a ordem estruturante de cada época e sociedade. Já a terceira destaca a ordem formada após 1989, em que um sistema de grandes desigualdades e opressões estruturais foi combinado com uma ideologia político-jurídica que promete igualdade e dignidade. É esse paradoxo que tem levado a sua instabilidade e a seu abandono. A quarta tese, por sua vez, revela que universalismo e comunismos são dois tipos de humanismo e dependem um do outro. Eles são confrontados pela ideologia da igualdade singular, promovida pelo capitalismo.

Desse modo, em sociedades de capitalismo avançado, afirma o autor na quinta tese, os direitos humanos despolitizam a política, uma vez que formulam as demandas por igualdade e dignidade em termos de remédios jurídicos individuais. A sexta tese apresentada pelo autor indica uma possibilidade de redenção dos direitos humanos: eles podem retomar seu papel emancipatório nas mãos e imaginação daqueles que os retornam a sua tradição de resistência e luta. Essas seis teses resumem o que é apresentado por Douzinas nos capítulos seguintes, em

especial a última delas, que já aponta para sua proposta emancipatória, apresentada na terceira parte.

O capítulo sete é dedicado às relações estabelecidas entre direitos, identidade e desejo, apresentando-se argumentos contrários à tese liberal de que os direitos são pré-sociais e pertencem aos humanos precisamente em razão de sua humanidade. Douzinas mobiliza três áreas de pensamento para defender sua argumentação. São elas a dialética, a hermenêutica e a psicanálise, que destacam a posição do outro na formação das identidades e, conseqüentemente, dos direitos. Não se nega a importância dos direitos na emergência da pessoa adulta, pois de fato eles possuem funções simbólicas imaginárias e reais, mas deseja-se apontar para a necessidade de substituir seus efeitos atomizadores com um imaginário emancipatório diferente.

No capítulo oitavo, o autor apresenta a crítica marxista aos direitos, enfatizando a valorização do direito de revolução e a demanda radical por igualdade. Identifica-se que, considerando a emergência e as transformações por que passaram essas categorias, “pessoas” e direitos são essenciais para a operação do capitalismo, tanto no nível de produção quanto no de circulação e comércio. Tem-se, então, que nos sistemas jurídicos, a subjetividade passa por uma mediação objetiva pela propriedade e pelos direitos e, conseqüentemente, as pessoas livres e iguais das declarações são efeito da ideologia jurídica que marca a desigualdade no trabalho e na vida. O Direito qualifica a existência, pelo reconhecimento de bens e de direitos e, desse modo, perpetua as desigualdades estruturais.

Essa mesma lógica atinge também os direitos humanos. Definindo o humano como uma entidade fora e antes do Direito, cabe a este último a proteção dos direitos desta existência natural. Assim, a impossibilidade de se atingir os direitos sociais e econômicos não é uma frustração do ideal dos direitos humanos por obstáculos empíricos; antes, é um paradoxo que existe no interior da própria ideia (p. 199). Há uma dualidade inerente aos direitos humanos, que podem tanto emancipar quanto dominar e oprimir, e as lutas por direitos que obtiveram sucesso, ainda que tenham revelado exclusões e opressões, têm como ganho pequenas melhorias e rearranjos marginais do edifício social. Os direitos tornam-se recompensas aos grupos que aceitam a ordem vigente, ao mesmo tempo que promovem classificação, controle e vigilância dos indivíduos e das populações.

O último capítulo dessa seção, o capítulo nove, analisa a jurisprudência liberal sobre direitos, sob o argumento de que, ainda que ela não revele muito sobre os direitos em si, permite que se aprenda muito sobre suas preferências ideológicas e epistemológicas. Douzinas enfatiza a eliminação de fatores históricos dessas decisões, congelando os conflitos para que o Direito possa lhe apresentar uma solução. Ignoram, assim, que os direitos dependem de regras executáveis, que, por sua vez, emergem em contextos históricos e constitucionais específicos. É essa remoção dos direitos de seu contexto que permite que eles coexistam com as grandes desigualdades a que o autor tem se referido ao longo da segunda parte. É preciso, então, rejeitar as premissas da jurisprudência liberal para desenvolver um entendimento mais realista dos direitos e da “pessoa”, reinserindo em nossa ética a noção de *direito* no singular e o sentido de radicalismo que tinham os primeiros promotores dos direitos humanos.

A última parte do livro apresenta a proposta de Douzinas para os direitos humanos, que vai da defesa do direito de resistência à definição do *righting*, um ser de direito, que transforma o modo como se entende “pessoa” e direitos. Questões já apresentadas anteriormente, tais como a possibilidade de retomar o caráter emancipatório dos direitos, são melhor desenvolvidas nessa seção, com destaque para a última das teses que havia apresentado no capítulo seis. Também se desenvolve o que seria o direito de resistência e sua relação com a revolução e a desobediência.

O capítulo dez examina o que o autor denomina de hesitante exploração do vínculo entre revolução e direito no pensamento filosófico e jurídico. Destaca-se que, ainda que vários autores tenham trabalhado com a ideia da revolução e reconheçam a importância dela para a emergência dos direitos, ela é sempre restrita. A revolução é um risco à ordem estabelecida, e a ênfase na obediência impele a uma rejeição de um direito jurídico à revolução e à resistência. Não se admite que, dentro de uma ordem, existam prescrições que autorizem sua desobediência. Apenas Marx teria argumentado que a revolução é o caminho para a superação dos limites do capitalismo e dos direitos do homem. A revolução é uma expressão dos fatos e, como tal, está interligada ao Direito e é capaz de gerar direitos. Para Douzinas, antes de opostos, revolução e Direito são coevos e se apoiam mutuamente (p. 258).

No capítulo onze, são abordadas a legalidade e a moralidade da revolução e da resistência. O sujeito moderno, com seus direitos, emergiu depois das revoluções do final do século XVIII, e as declarações que delas surgiram apresentaram a base normativa da igualdade de direitos e da resistência. Todavia, após a instauração da nova ordem, o direito de resistência vai sendo apagado das declarações, invertendo sua relação com os demais direitos subjetivos. A vontade revolucionária que havia dado início aos direitos desaparece com a positivação desses e os transforma em mecanismos de manutenção do poder estatal para tentar evitar uma mudança radical.

A entrada da desobediência no Direito é, assim, de modo atenuado, buscando enfraquecê-la. Ela é uma forma de resistência e, como tal, é sempre localmente situada e concreta. Porém ela é considerada pelo Direito sem seu contexto, congelada em um momento específico para receber um tratamento jurídico. Além disso, ela é admitida com algumas restrições, considerando-se que há certos pontos legais sobre os quais não se pode resistir à ordem. É necessário, então, reconhecer a importância da desobediência e da resistência, uma vez que delas emergem novas subjetividades, em que pessoas que recebem ordens e comandos são transformadas em cidadãos. Trata-se de um fato e um direito, que adquire sempre contornos coletivos.

A proposta emancipatória para os direitos é apresentada no capítulo doze, quando o autor introduz ao leitor o conceito de *righting*. Para chegar a ele, retoma-se a crítica aos paradoxos dos direitos, em especial sua dualidade de legitimação das desigualdades e de resistência às mesmas desigualdades. Ainda que os direitos formais aparentem, em teoria, não ter limites para sua inclusão, as pessoas empiricamente inseridas encontram obstáculos na sua execução quando não possuem os atributos para a configuração de “humanidade” desejada. É necessário, então, o retorno ao *direito*, no singular, que representa a expressão dos dissidentes contra o abuso de poder ou dos revolucionários contra a ordem existente; que traz consigo as ideias de igualdade

radical, resistência e democracia.

O *righting* é a proposta de um ser de direito, de um processo de se tornar direito. Ele busca corrigir os danos de exclusão e marginalização e afirmar os direitos enquanto prática contínua de resistência pública e privada à exploração e à dominação. Essa concepção levaria a uma transformação radical dos direitos e da “pessoa”, a fim de que abandonem as características individuais, responsáveis pela atomização denunciada pelo autor, e atinjam um ideal comunitário. As “pessoas” mudariam pela ação e os direitos passariam a ser vistos como eventos comunais.

O epílogo da obra traz a experiência de Douzinas no parlamento helênico, enquanto representante eleito pelo Syriza, partido socialista grego. A partir de sua observação da resistência dos tribunais, especialmente do Conselho de Estado, à implementação das políticas promovidas pelo partido, que tinha maioria no parlamento, o autor afirma a necessidade de que os estudos críticos do Direito cheguem às faculdades de Direito, promovendo uma transformação no ensino e na concepção que se tem dos direitos e das “pessoas”. Por ora, os tribunais permanecem como guardiões do *status quo*, controlando, juridicamente, a possibilidade de mudanças mais radicais.

De modo geral, o livro destaca as limitações das concepções liberais e normativas de direitos, uma vez que eles, paradoxalmente, promovem tanto a emancipação quanto a dominação e a opressão de grupos sociais. Douzinas enxerga nos direitos a existência de um controle biopolítico, que se apresenta nas classificações e exclusões, parciais e totais, de humanos da esfera dos direitos, especialmente pela definição de quem é seu sujeito. Quando afirma, em sua introdução, que a questão do sujeito é pouco tratada pelas obras de direitos humanos, o autor já destaca a importância de sua contribuição e a relevância de se trazer à tona questões que pareciam já estar superadas.

De fato, encontramos em *The Radical Philosophy of Rights* a rejeição do otimismo que tende a aparecer quando se consideram os direitos humanos. Diferentemente do que considera Bobbio (2004), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) não superou questões conceituais importantes dos direitos, e o destaque dado a Douzinas aos conceitos de “pessoa” e “dignidade” revela que a titularidade dos direitos ainda precisa ser debatida pela teoria política e jurídica. Além disso, deve ser objeto de análises a utilização dos direitos como uma nova missão civilizadora, em que o sujeito de direitos é transformado na figura da vítima e os direitos são “doados” como roupas e remédios àqueles que não os teriam, o que já tem sido notado por outros autores (FASSIN, 2014; RANCIÈRE, 2004).

Apesar de uma certa repetição de argumentos, algo a que o autor confessa na introdução da obra, escrita durante sua atuação no parlamento helênico, a tese apresentada por Douzinas é potente, e sua proposta emancipatória dos direitos, o *righting*, tem importante potencial transformador. Quando os direitos emergiram, nas revoluções do século XVIII, eles tinham como base a revolução e a resistência daqueles que se opunham à ordem estabelecida. O desaparecimento dessas características com o avanço do capitalismo revela a necessidade de retomada do sentido de luta e de política que é inerente aos direitos, de seu caráter coletivo e comunitário, de formulação de subjetivações na cena pública, em oposição às opressões e dominações impostas aos indivíduos e às populações.

Referências

BOBBIO, Norberto. *A Era dos direitos*. 2. ed. São Paulo: GEN LTC, 2004.

DOUZINAS, Costas. *O fim dos direitos humanos*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2007a.

DOUZINAS, Costas. *Human rights and empire: the political philosophy of cosmopolitanism*. New York: Routledge, 2007b.

FASSIN, Didier. Compaixão e repressão: a economia moral das políticas de imigração na França. *Ponto Urbe: Revista do núcleo de antropologia urbana da USP*, n. 15, 30 dez. 2014.

RANCIÈRE, Jacques. Who is the subject of the rights of man? *The South Atlantic Quarterly*, v. 103, n. 2, p. 297-310, 2004.

MEARSHEIMER, John J. *The great delusion: liberal dreams and international realities*. 1. ed. Londres: Yale University Press, 2018.

Paulo Victor Zaneratto Bittencourt[†]

John J. Mearsheimer é reconhecido contemporaneamente como um dos principais nomes das teorias de Relações Internacionais, havendo se inserido no debate teórico já na década de 1990, distinguindo-se por sua postura cética – e, em grande medida, pessimista – sobre o papel das instituições internacionais. Contudo, foi no início dos anos 2000 que fez uma importante contribuição teórica, publicando o seu *A tragédia da política de grandes potências* (MEARSHEIMER, 2014), deitando, pois, as bases do que viria a denominar como teoria do realismo ofensivo, em contraposição à teoria do realismo defensivo (a qual abarcaria a teoria de política internacional de Kenneth Waltz, lançada em 1979). Waltz é um referencial fundamental para Mearsheimer no que diz respeito a seu desenvolvimento teórico e metodológico, como se buscará dar conta pontualmente neste texto.

Em sua obra mais recente, *The Great Delusion: liberal dreams and international realities*, o objetivo de Mearsheimer é responder e demonstrar qual é o resultado que se segue quando um Estado adota uma política externa substantivamente liberal, ou, em suas próprias palavras, “o que acontece quando um país que é profundamente comprometido com os direitos individuais e em elaborar técnicas de engenharia social para promover estes direitos emprega este modelo mundo afora?” (p. 120). Metodologicamente, o autor se guia pela lógica das três imagens das causas da guerra propostas por Kenneth Waltz em seu *O Homem, o Estado e a Guerra* (2001): para Mearsheimer, pois, é necessário compreenderem-se as características dos grupos humanos reunidos em nações e em Estados, para elucidar posteriormente a formação de instituições dentro desses Estados e, enfim, tecer-se um melhor entendimento sobre como esses diferentes Estados se relacionam politicamente entre si.

Como se vê, a obra se compõe de uma estruturação muito ampla que a torna não um modelo teórico, ou mesmo uma teoria, mas sim – nas melhores das hipóteses – uma interpretação teórica, ou uma análise teórica das comunidades políticas organizadas sob a forma de Estados-nação e como elas se relacionam umas frente às outras. De fato, o próprio autor está ciente dessas limitações, ao expor como sua *Great Delusion* se relaciona à *Tragedy of Great Power Politics*: se, nesta última, seu objetivo fora apresentar um tratado teórico do realismo, desenvolvendo, pois, uma teoria testável; em sua obra mais recente ele busca apresentar uma compreensão mais ampla do sistema internacional e sobre as bases do realismo que ele propõe, discutindo

[†] Doutorando em Ciência Política (Universidade de São Paulo), mestre em Ciências Sociais (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho) e bacharel em Relações Internacionais (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho). Email: paulovbittencourt@gmail.com.

características do que denomina “natureza humana”, e como ela sustenta aspectos fundamentais desse realismo.

O argumento que permeia a *Great delusion* é o de que, quando defrontado com outras forças que moldaram o sistema de Estados desde o seu surgimento – a saber, o realismo e o nacionalismo –, o liberalismo encontra pouca sustentação e tende a ser uma fonte de turbulência política internacional, materializada sob a forma de crises, conflitos e guerras em diferentes partes do mundo se sua fórmula for aplicada como política externa do único polo de um sistema internacional de configuração unipolar, como foi o caso dos Estados Unidos desde o fim da Guerra Fria.

Quando deparado com a obra em questão, pois o leitor deve se atentar às definições propostas pelo autor para sustentar sua argumentação. Como se depreende, três definições são importantes: a de realismo, a de nacionalismo e a de liberalismo. Centradas no núcleo da obra, esses três elementos se apresentam tanto como uma *teoria* quanto como uma *ideologia*:

para mim, uma teoria é uma figura simplificada da realidade, que explica como o mundo *realmente funciona* em algumas dimensões. Uma teoria depende de conceitos ou variáveis que são interligadas para contar uma história da causalidade que leva a resultados específicos. Teorias são explicativas por natureza. [...] Por outro lado, uma ideologia política é um corpo sistemático de conceitos e princípios que explicam como uma sociedade específica, ou como o sistema internacional de maneira mais ampla, *deveria funcionar*. Em outras palavras, ela é prescritiva; ela fornece um mapa para como uma ordem política deveria funcionar. Ideologias são de natureza inerentemente normativas, embora toda ideologia tenha uma teoria por detrás de si, o que explica em grande medida a sobreposição significativa entre estes dois conceitos (MEARSHEIMER, 2018, p. 236, nota 9, tradução livre, grifo do autor).

Por essa definição, realismo, nacionalismo e liberalismo são, pois, tanto teorias explicativas quanto ideologias políticas. E, nesse ponto, que parece ser a lógica gradativa do argumento do autor (seres humanos – Estado – sistema de Estados), começa a ficar mais clara. De partida, ressalte-se que, para Mearsheimer, a lógica das três imagens proposta por Waltz (2001) tem um caráter cumulativo para a elaboração de seu argumento, diferentemente do caráter tipológico e não necessariamente cumulativo originalmente oferecido.

Mearsheimer se vale de duas premissas fundamentais, de onde derivarão seus argumentos ao longo da obra: em primeiro lugar, os seres humanos são limitados quando a seu exercício da razão; e, em segundo lugar, trata-se de seres sociais, o que quer dizer que, ainda que haja espaço para a individualidade de cada um, as sociedades acabam moldando essas identidades. Ademais, a característica social dos seres humanos implica que eles sejam seres políticos. Dessas duas premissas, seguem três conclusões para o autor: primeiramente, o mundo é povoado por grupos sociais distintos entre si; a segunda é a de que esses grupos sociais dependem de instituições políticas, de modo que o poder e a política são centrais, tanto dentro de uma mesma sociedade quanto entre sociedades diferentes; enfim, para o autor, a terceira conclusão é a de que a busca por sobrevivência, seja no nível dos indivíduos, seja no nível do grupo, é o “fio condutor” da

história humana (p. 17).

As sociedades se mantêm por meio de valores compartilhados, advindos de uma cultura de que os membros daquela sociedade participam e também de instituições, de onde surge, para o autor, a política. As instituições políticas são fundamentais para a manutenção da sociedade. A luta política pelo controle das instituições é fundamental, uma vez que os grupos sociais que as controlam são capazes de fortalecer suas visões de mundo e sua interpretação sobre as regras vigentes. O controle dessas instituições, as quais também são reflexos da cultura daquela sociedade, é determinado pelos recursos de poder que cada grupo detém, de sorte que a política entre grupos pode ser compreendida como a aquisição de poder relativo (p. 17). É devido à necessidade de ganharem poder diante de seus adversários que os grupos visam a buscar a expansão. Sendo essa uma premissa fundamental tanto da visão de política do autor como também de sua teoria do realismo, sua posição ficou conhecida como “realismo ofensivo”: o caráter “ofensivo” está, justamente, na busca do acúmulo de recursos, de modo a ser capaz de criar regras e dominar as situações através do poder.

Os indivíduos apresentam preferências que variam de acordo com os indivíduos num âmbito mais isolado, mas igualmente entre diferentes sociedades. Dessa forma, para o autor, há uma grande variação sobre aquilo que poderia definir os princípios fundamentais segundo os quais os seres humanos agem e, por isso, é impossível que todos os seres humanos estejam estritamente de acordo sobre aquilo que consideram como sendo o bem-estar. Essas preferências são moldadas por três elementos: a socialização (que reflete normas culturais de determinadas sociedades); as preferências e sentimentos individuais; e a razão, “um processo pelo qual os seres humanos fazem um esforço para deixar de lado suas instituições e empregar os fatos e a lógica para analisarem problemas e tomarem decisões” (p. 29). Até que os indivíduos cheguem a um ponto em que suas faculdades da razão estejam bem desenvolvidas, a socialização e os seus próprios sentimentos já desenvolveram um trabalho muito forte no sentido de moldarem suas preferências e visões de mundo.

Essas visões de mundo variam grandemente entre sociedades, mas também dentro delas. Nesse sentido, há muitas forças que atuam para a fragmentação da sociedade. A cultura auxilia na manutenção dessa sociedade, entretanto a melhor maneira de enfraquecer essas “forças centrífugas” são as instituições políticas comuns, “para as quais não há substituto” (p. 37-38). Essas instituições auxiliam na cooperação entre os indivíduos pertencentes ao grupo, e são necessárias para que diferentes sociedades se relacionem entre si. Os grupos, pois, funcionam como um veículo de sobrevivência. Eles são um todo distinto da soma de suas partes, isto é, formam uma sociedade.

Essas sociedades podem ser organizadas de diferentes formas. Uma delas é aquela prescrita pelos teóricos liberais. O autor assinala que são pontos comuns em diferentes autores liberais o reconhecimento de preferências sobre aquilo que constitui o bem-estar para cada indivíduo, que origina o profundo individualismo de que partem esses teóricos. Além disso, é central no liberalismo a ênfase nos direitos naturais, que são, na visão desses estudiosos, inalienáveis. A diferenciação entre os autores liberais identificada por Mearsheimer se dá,

sobretudo, no conteúdo dos direitos individuais e no papel do Estado. Tais teorizadores se dividem entre os liberais *modus vivendi* e os liberais progressistas. Esta última vertente tornou-se a mais amplamente difundida, apresentando uma ênfase no direito às mesmas oportunidades, enquanto os primeiros se focam em direitos que protegem os indivíduos de constrangimentos ao gozo de suas liberdades. Para os liberais, três são as funções do Estado para manter a ordem: 1) a proteção dos direitos individuais; 2) a criação de regras que definem o que é aceitável e o que não é; 3) árbitro, quando de conflitos que podem acarretar a violência (p. 49). Os liberais, contudo, reconhecem o efeito devastador que o Estado pode ter no que diz respeito às liberdades individuais, de modo que buscam limitar-lhe o poder, o que se dá através de mecanismos de pesos e contrapesos, ou do federalismo, além de um detalhamento dos direitos de todos os indivíduos na constituição (p. 50). O ponto central do Estado é manter os direitos e permitir que seus cidadãos vivam de acordo com o que considerem moralmente bom.

No entanto, para Mearsheimer, os traços mais característicos do liberalismo – o individualismo e o grande peso conferido à inalienabilidade dos direitos – transformam-se, também, em falhas de sua aplicabilidade. Em primeiro lugar, o individualismo de que partem os liberais ignoraria o caráter inescapavelmente social dos seres humanos, levando esses autores a ignorarem, por conseguinte, a potência das ideologias do nacionalismo. Ademais, prossegue o autor, os direitos individuais não são óbvios, de modo que nem todos são capazes de conhecer sua importância e sua universalidade (p. 82-83). Isso significa que o liberalismo tem sua influência limitada em diferentes contextos, entre eles o contexto da nação, uma vez que não é capaz de captar a essência fortemente grupal dos seres humanos, nem de fornecer uma “cultura” que mantenha os indivíduos unidos (p. 107).

Enquanto teoria, o nacionalismo explica como os povos do mundo organizam-se social e politicamente, dividindo-se em diferentes grupos aos quais expressam lealdade em termos de identidade individual. Os membros de uma nação preocupam-se em maximizar sua autonomia nacional, de modo que o nacionalismo é um fenômeno que corre das massas para as elites, como no sentido contrário (p. 84). São elementos característicos da nação o senso de unidade, a cultura própria, um senso de superioridade (que não implica necessariamente desprezo às demais nações), uma história comum (não necessariamente precisa e não raramente mítica), um território e soberania (ou busca por autodeterminação).

A nação é, segundo o autor, o grupo social de mais alto nível para a maioria dos povos do mundo, tendo esses indivíduos muito em comum em termos culturais. Os indivíduos apresentam uma forte ligação com a sua nação. É bem verdade que a nação, como um conceito abstrato, não age como um agente, mas refere-se a seus membros, sobretudo suas elites, os quais têm capacidade de agência e de orientarem-se por objetivos políticos. As nações priorizam sua autodeterminação e preocupam-se com sua sobrevivência, de modo que desejam ter seu próprio Estado. Por outro lado, os Estados também desejam organizar seus cidadãos através do componente nacional: “dessa maneira, não surpreende que o mundo seja povoado por Estados-nações, que são a manifestação do nacionalismo” (p. 84).

O Estado, pois, torna-se um veículo importante para a sobrevivência da nação, e, ao

mesmo tempo, a nação é importante ao Estado devido aos entendimentos comuns que se fazem dentro do território entre grupos que compartilham uma cultura, uma mesma língua ou um sistema educacional comum. Isso faz sentido tanto econômica quanto administrativamente. Definido pelo autor, o Estado é uma instituição que controla um território com fronteiras definidas “e capacidade de desmantelar ou disciplinar indivíduos ou grupos que vivem dentro delas” (p. 96). O Estado, enquanto entidade política que é, também centraliza o poder e mantém uma burocracia permanente, um sistema de regras e leis e capacidade de taxaço, além de possuir preocupações domésticas e internacionais, que determinam sua participação na diplomacia, trocas econômicas, competição militar e guerra (p. 96).

Um Estado que empreenda uma política de hegemonia liberal internacionalmente buscará tornar o sistema internacional parecido com sua própria imagem. Internacionalmente, essa política de hegemonia liberal se caracteriza, para o autor, pela busca da troca de regimes autoritários por regimes democrático-liberais, além de fomentar a criação de instituições internacionais e uma economia mundial aberta (p. 120). Nessas situações, as elites nacionais creem que exercer uma política externa hegemônica e liberal traz benefícios domésticos (como a manutenção das instituições domésticas), bem como benefícios para outros países, como o fortalecimento de direitos individuais e a manutenção da paz.

Como definido, o liberalismo se baseia na ideia de direitos universais inalienáveis e na ideia de que os povos acreditam que esses direitos sejam importantes e devam ser protegidos. Contudo, aponta o autor que essas duas ideias se limitam por alguns argumentos teóricos e evidências. Em primeiro lugar, os direitos individuais dizem respeito às preferências individuais: “é difícil crer, devido aos limites de nossas faculdades críticas, que possa haver algo próximo a um acordo universal sobre os direitos serem inalienáveis, sobre quais são estes direitos, e quais devem ter precedência” (p. 109). Outro ponto é o fato de que o nacionalismo apresenta uma séria ameaça à noção de direitos inalienáveis (p. 109), por não ser universalista, mas eminentemente particularista. Na visão de Mearsheimer, a ideia de direitos universais se choca com a busca de autodeterminação que é tão cara ao nacionalismo e, portanto, é difícil um consenso universal sobre quais os direitos que seriam inalienáveis. Um terceiro ponto elencado é o fato de que, em situações de graves crises políticas (“desordem política”, nas palavras do autor), os direitos individuais tendem a não chamar tanta atenção mesmo em públicos que anteriormente os prezavam tanto. Essas características não apontam, é bem verdade, para a inexequibilidade do ordenamento de uma sociedade sob princípios liberais. Segundo o autor, domesticamente, as sociedades têm meios para a manutenção desse ordenamento. Entretanto, internacionalmente, estes mesmos meios são ausentes.

Em situações de bipolaridade ou multipolaridade, as grandes potências (ou seja, Estados com capacidades militares, econômicas e políticas mais salientes) devem agir de acordo com premissas realistas: manter sua própria sobrevivência e maximizar seu poder relativo. Há, nesses casos, poucas chances de uma grande potência liberal perseguir a hegemonia liberal. Por outro lado, numa configuração unipolar, como foi a dos Estados Unidos após o fim da União Soviética, o Estado que permanece no polo do sistema internacional é livre para perseguir a hegemonia

liberal. E foi isso o que os Estados Unidos fizeram (p. 122).

A visão liberal que se tornou hegemônica com o fim da Guerra Fria, então, foi a de que o liberalismo atenuaria os conflitos advindos de uma visão realista do mundo, já que os Estados não precisavam mais se preocupar com sua própria sobrevivência com um mundo em que cada vez mais democracias liberais existissem, o que torna a competição entre os Estados desnecessária. Ademais, o nacionalismo também estaria atenuado com essa visão, uma vez que os direitos inalienáveis de um indivíduo imerso em uma comunidade política seriam os mesmos que os de um indivíduo pertencente a outra. Enfim, quanto às fronteiras, elas se tornariam porosas e não tão rígidas em casos de violação a direitos inalienáveis (p. 126).

Essa visão, contudo, se dá mais intensamente nas elites políticas liberais de um país do que entre o público, que tende a ser mais nacionalista. As elites são mais internacionalistas tanto pela crença de que estejam sendo uma força para a prevenção de guerras e proteção de direitos inalienáveis, quanto também pelas oportunidades de trabalho que encontram a partir disso (p. 130). Apesar dessa característica doméstica (uma elite política liberal), uma grande potência apenas pode perseguir uma política de hegemonia liberal dadas determinadas condições estruturais, ou seja, com o advento da unipolaridade. Isso se dá porque, num sistema de configuração multipolar ou bipolar, os Estados rivais têm pouca escolha além da competição num sistema em que sua sobrevivência é constantemente ameaçada (p. 131).

O liberalismo, argumenta o autor, não é páreo para o realismo internacionalmente. E isso porque, apesar de o liberalismo se diferenciar do realismo por sua ênfase na tolerância, resolução pacífica de conflitos e direitos naturais como ingredientes para tornar o mundo mais pacífico, um aspecto importante é ignorado: o âmbito doméstico do Estado é fundamentalmente distinto do internacional, já que não há autoridade comum sobre os Estados (anarquia). Embora, portanto, o liberalismo seja uma importante forma de organização política das sociedades dentro dos Estados; ele não fornece, internacionalmente, pistas importantes de ação do Estado para além do balanceamento de poder, já que o sistema internacional se caracteriza pela opacidade quanto às intenções dos demais membros, o que nutre o chamado dilema da segurança. De forma breve, “os Estados não são entidades sociais de nenhuma forma significativa” se observados do ponto de vista do sistema internacional (p. 268).

Esse ambiente de opacidade e, portanto, suspeita mútua entre os Estados, apresenta desafios muito importantes para uma política externa liberal. O nacionalismo, por exemplo, pela sua importante ênfase na autodeterminação, fomenta essa suspeita em direção a qualquer intervenção estrangeira, o que pode, inclusive, alimentar formas de resistência terroristas (p. 141-142). Dessa forma, uma hegemonia liberal levada a cabo por um Estado acaba sendo mais prejudicial do que benéfica para ele e para os demais Estados do sistema. Apesar de suas virtudes enquanto sistema político, o liberalismo não é um bom guia para a política externa devido a seu caráter essencialmente “ativista” (p. 218).

O realismo permanece um princípio de ação fundamental para a política internacional através da cautela que imprime às considerações por ele informadas. Nesse sentido, uma postura mais acertada à política externa estadunidense, advoga o autor, é a limitação das próprias ações

a aspectos estratégicos. Por exemplo, geograficamente, são estratégicas para os Estados Unidos a Europa e a Ásia, por serem lugares onde se localizam grandes potências contemporâneas, além da região do Golfo Pérsico, devido à disponibilidade de petróleo lá existente. Além disso, a própria restrição no uso da força, ou mesmo sua ameaça, são características do realismo, devido ao reconhecimento da utilidade que a balança de poder tem para a política entre os Estados. Enfim, uma postura mais realista vê a guerra para além da ação, enxergando suas consequências não intencionais, o que torna arriscada até mesmo a consideração de buscar o conflito.

Um exemplo de que Mearsheimer se vale é o alargamento da OTAN e a expansão da União Europeia para o Leste europeu. Essas ações, para o autor, estão no ponto de partida da crise da Ucrânia em 2014, que terminou com a anexação da Crimeia. A presença geopolítica dos Estados Unidos e aliados cada vez mais próximos à Rússia poderia ser vista como uma presença benéfica pelas elites ocidentais, prossegue o autor, mas certamente foram vistas como ameaças por Moscou. Esse exemplo esclarece muito do pensamento do autor e elucida o ponto de contato entre seu pensamento e o de Kenneth Waltz: a ideia rousseauiana do estado de guerra advindo do estado social que Waltz (2001) nos fez notar em sua interpretação há mais de sessenta anos.

Para o autor genebrino, a sociedade que passa do estado de natureza para o estado social atua através de um contrato social, em que a posse se transforma em propriedade, a liberdade natural dá lugar à liberdade civil e a força dá lugar ao direito (ROUSSEAU, 2003). Do ponto de vista de uma única sociedade, isso se dá de uma forma. Porém, quando olhamos para o conjunto das sociedades que passam pelo mesmo processo de contrato social, há uma forma diferente em andamento. Quase textualmente, Rousseau nos diz que o homem olha para as sociedades, mas em todo lugar a natureza foi substituída pelo artifício – o advento do estado social em contraposição ao estado de natureza. Assim, pois, enquanto uma única sociedade se guia pela vontade geral, que, entre outras coisas, é a responsável pela promulgação de leis, quando olhamos para o conjunto das sociedades agora existentes, não somos capazes de identificar uma única vontade geral nesse sistema de Estados civis, mas diversas “vontades gerais”, que podem ser comparadas, em conjunto, a vontades individuais, pois se inclinam às preferências de cada uma das comunidades políticas em questão.

Esse é o ponto de partida da teoria política que Waltz (1979, 2001) usa em *Man, the state, and war* para construir, vinte anos depois, sua teoria da política internacional. Os Estados, ainda que desejassem apenas sobreviver, são fontes de ameaça aos demais, pois se assemelham a homens vivendo no estado de natureza, com a diferença de que esse estado é insuportável para os seres humanos, ao passo que, para o Estado enquanto instituição, ele não o é. As guerras existem, portanto, porque nada há que as possa impedir: a vontade geral de cada Estado se mostra, em conjunto, como vontades individuais – independentemente se essa vontade geral se guia pela lógica de valores universalizantes do “liberalismo”, pela lógica do balanceamento de poder típica do “realismo” ou pela lógica da especialidade e diferença histórica ou mítica de um dado povo, que se expressa pelo “nacionalismo”. Enquanto uma forma e, em certa medida, um conteúdo de uma política externa (que nada mais é do que uma fase inescapável da política doméstica e de um projeto guiado por uma “vontade geral”), o liberalismo se choca com os “pilares” do sistema

internacional concebidos por Mearsheimer, o nacionalismo e o realismo. Subjacente a essa lógica, entretanto, está a estrutura formadora do argumento waltziano, implícito em Mearsheimer, mas fundamental para seu argumento: diversas unidades políticas independentes, convivendo num ambiente anárquico, expressam suas vontades gerais sob a forma de uma vontade individual se olhadas do ponto de vista do conjunto que formam. Essa é a base da teoria de política internacional de Waltz. E essa é a base inescapável do argumento de Mearsheimer.

Há, por outro lado, um ponto de distanciamento fundamental entre Waltz e Mearsheimer que diz respeito à sobreposição das categorias de ideologia e teoria para o professor da Universidade de Chicago. O autor, levando em conta a ascensão da China e a necessidade de limitação da política externa liberal estadunidense, diz que, desde o fim da Guerra Fria, o balanceamento em nível sistêmico não fora uma preocupação dos formuladores de política estadunidenses, voltando a ser crucial atualmente durante a administração Trump (p. 228).

O problema teórico advindo da sobreposição em questão se expõe porque há dois fenômenos acontecendo ao mesmo tempo, de acordo com o autor: a) uma mudança em termos ideológicos, em nível doméstico, advinda da troca de administração dentro dos Estados Unidos a partir da eleição de Donald Trump; mas também b) uma suposta *mudança estrutural*. Nesse sentido, se o realismo é tanto uma constatação sobre como o mundo *realmente funciona* (teoria) quanto um posicionamento sobre como ele *deveria* funcionar (ideologia), essa mudança de postura pode ser encarada como uma mudança ideológica trazida pela troca de administração em 2016 – nesse caso, o sentido de causação é meramente do doméstico para o internacional, ou reducionista, nos termos de Waltz (1979), já que o sistema é somente produzido e não produz constrangimento algum em contrapartida. Não sabemos, portanto, a partir da explicação de Mearsheimer, se a mudança ocorrida na postura estadunidense foi tão somente ideológica, levando à construção de ameaças externas que não chegam a ser mudanças estruturais, ou se as mudanças estruturais acarretaram a necessidade dessa nova postura por parte dos Estados Unidos.

A bem da verdade, ambas as possibilidades são críveis. Também é crível que, no pensamento do autor, sistema e unidades se afetem mutuamente. Por isso, o papel da teoria torna-se ainda mais indispensável, e deveria auxiliar na tarefa de identificar os fatores de importante modificação no sistema internacional contemporâneo – ainda que sejam fatores que ajam concomitantemente.

Referências

MEARSHEIMER, John J. *The tragedy of great power politics*. 2. ed. Nova York: W. M. Norton, 2014.

MEARSHEIMER, John J. *The great delusion: liberal dreams and international realities*. 1. ed. Londres: Yale University Press, 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. O Estado de Guerra Nascido do Estado Social. *In*: ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Rousseau e as relações internacionais*. 1. ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003, p. 45-60.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of international politics*. 1. ed. New York: McGraw-Hill, 1979.

WALTZ, Kenneth N. *Man, the state, and war: a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press, 2001.



DOSSIÊ: DEMOCRACIA E (IN)TOLERÂNCIA POLÍTICA

1 Apresentação

Francisco Jozivan Guedes de Lima

2 Democracia importa para a estabilização dos preços? Uma análise empírica empregando modelo de regressão logística binária

Pedro Cardoso Saraiva Marques

3 Seria o aprimoramento genético humano um risco à democracia? Reflexões sobre o bioconservadorismo de Michael Sandel

Adan John Gomes da Silva

4 Democracia convivendo com o apoio a regimes autoritários: a cultura política dos jovens porto-alegrenses

Jennifer Azambuja de Moraes

Felipe Silva Milanezi

5 John Rawls: religião e política no Estado democrático brasileiro

Antônio Danilo Feitosa Bastos

Elnora Maria Gondim Machado Lima

6 Tolerância em Jürgen Habermas, Rainer Forst e Charles Taylor

Juliano Cordeiro da Costa Oliveira

7 Teoria da governança econômica dos bens públicos: uma técnica possível para gestão ambiental

Adriano Aparecido Silva

Leandro dos Santos

Juliana Giral dini Barbosa da Silva

Dionei José Silva

Fernando Henrique Eduardo Guarnieri

8 A consulta popular no Rio Grande do Sul: uma avaliação de 1998 a 2018

Luciane Menezes de Moraes

Lucélia Ivonete Juliani

Tanise Brandão Bussmann

9 A proteção de direitos humanos no cosmopolitismo de Habermas: uma proposta minimalista?

André Bakker da Silveira

Resenhas

10 DOUZINAS, Costas. The Radical Philosophy of Rights. New York: Routledge, 2019.

Andréia Fressatti Cardoso

11 MEARSHEIMER, John J. The great delusion: liberal dreams and international realities. 1. ed. Londres: Yale University Press, 2018.

Paulo Victor Zaneratto Bittencourt

APOIO:



SALTHE