

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
CAMPUS DE FOZ DO IGUAÇU
CENTRO DE EDUCAÇÃO, LETRAS E SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM
SOCIEDADE, CULTURA E FRONTEIRAS
NÍVEL DE MESTRADO**

LEONARDO DOS SANTOS PEREIRA

**A LEGITIMIDADE DO RANQUEAMENTO DA DEMOCRACIA
BRASILEIRA ELABORADO PELA *FREEDOM HOUSE***

**FOZ DO IGUAÇU
2018**

LEONARDO DOS SANTOS PEREIRA

A LEGITIMIDADE DO RANQUEAMENTO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA
ELABORADO PELA *FREEDOM HOUSE*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Sociedade, Cultura e Fronteiras – nível mestrado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, *Campus* Foz do Iguaçu, para a obtenção do título de Mestre em Sociedade, Cultura e Fronteiras.

Linha de pesquisa: Política, Trabalho e Sociedade.

Orientadora: Profa. Dra. Elaine Cristina Francisco Volpato.

FOZ DO IGUAÇU
2018

Ficha de identificação da obra elaborada através do Formulário de Geração

Pereira, Leonardo dos Santos

A legitimidade do ranqueamento da democracia brasileira elaborado pela Freedom House / Leonardo dos Santos Pereira; orientador(a), Elaine Cristina Francisco Volpato, 2018.

113 f.

Dissertação (mestrado), Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Foz do Iguaçu, Centro de Educação, Letras e Saúde, Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras, 2018.

1. Cidadania. 2. Arranjos democráticos. 3. Participação popular. I. Volpato, Elaine Cristina Francisco. II. Título.

LEONARDO DOS SANTOS PEREIRA

**A LEGITIMIDADE DO RANQUEAMENTO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA
ELABORADO PELA *FREEDOM HOUSE***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras, em cumprimento parcial aos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociedade, cultura e fronteiras, área de concentração Sociedade, Cultura e Fronteiras, linha de pesquisa Trabalho, Política e Sociedade, APROVADO pela seguinte banca examinadora:

COMISSÃO EXAMINADORA

Orientadora – Profa. Dra. Elaine Cristina Francisco Volpato
Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus de Foz do Iguaçu
(UNIOESTE)

Prof. Dr. Mauro José Ferreira Cury
Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus de Foz do Iguaçu
(UNIOESTE)

Prof. Dr. Milton Augusto Pasquoto Mariani
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)

Foz do Iguaçu, 6 de dezembro de 2018.

AGRADECIMENTOS

A Deus, força positiva que rege o funcionamento do universo.

Muitas pessoas contribuíram direta e indiretamente para a elaboração dessa pesquisa. Guardo gratidão acerca de todas e agradeço, em especial:

A todo o corpo docente e discente do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras, nível Mestrado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Aprendi muito com todos.

Aos professores, meu agradecimento por terem a capacidade de transmitir de forma nobre os seus conhecimentos. Aos colegas de jornada, por compartilharem as tristezas e alegrias e engrandecerem o processo com ensinamentos.

Aos membros da banca de qualificação, pelas inúmeras sugestões que me auxiliaram na construção e lapidação dessa dissertação. Em especial ao professor doutor Mauro José Ferreira Cury, pela didática e pelo apoio.

A minha orientadora e amiga, professora doutora Elaine Cristina Francisco Volpato, por ter aceitado me orientar. Durante todo o processo, demonstrou paciência, respeito, tolerância e, acima de tudo, concedeu liberdade para o desenvolvimento da dissertação e liberdade para o meu próprio desenvolvimento como profissional e humano. Com ela, aprendi a olhar o mundo com um olhar mais crítico, mas, ao mesmo tempo, mais afetuoso. Sua pedagogia me inspira.

Às colaboradoras da secretaria acadêmica, Vânia e Fátima, por todos os auxílios que forneceram desde o primeiro dia no curso. Sempre prestativas.

Ao padre Maurício, que me auxiliou na elaboração dessa pesquisa. Seu modo de ser, seu apoio e sua confiança em mim sempre permanecerão vivos em minha memória.

Ao todos os estudantes da Logosofia, que me auxiliam e me inspiram a buscar constantemente o caminho da evolução consciente.

Aos meus familiares, por todo o apoio e compreensão. Especialmente, ao meu pai, Luiz, por desde o início da minha jornada de vida ter me ensinado o valor do respeito e do amor. Minha dedicação ao estudo se deve aos seus incentivos.

A minha amada companheira, por ter me apoiado desde os passos iniciais desse processo. Sua compreensão e sua tolerância foram fundamentais para o sucesso deste empreendimento; e são essenciais para a minha vida.

PEREIRA, Leonardo dos Santos. **A legitimidade do ranqueamento da democracia brasileira elaborado pela *Freedom House***. 2018. 113 f. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Foz do Iguaçu.

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar a legitimidade do modelo de ranqueamento democrático brasileiro elaborado pela *Freedom House* em contraste com a historiografia do sistema representativo nacional e a participação popular na arena política. Para tanto, estuda-se o discurso científico da *Freedom* em suas variáveis metodológicas e em sua legitimidade acadêmica e política, enquanto veículo de autoridade privada produtora de discurso científico que estabelece verdade e poder acerca da classificação democrática mundial. O foco crítico da pesquisa recai sobre o modelo democrático brasileiro que, apesar de elevadas notas no ranqueamento internacional, no panorama fático nacional coexiste com os baixos índices históricos de participação política eleitoral. Avalia-se o discurso científico da *Freedom House* e se infere a ausência de pressupostos metodológicos que abranjam a complexidade da formação social, das peculiaridades da política econômica e da identidade cultural do país. Assim, revela-se uma incongruência no sistema de avaliação, capaz de atribuir dúvida à sua legitimidade. O cenário político real no Brasil parece esvaziado, pelo efeito da incapacidade da governamentalidade instaurada de conter, de um lado, o vertiginoso aumento das demandas populares e, de outro, o predominante favorecimento de interesses alheios aos desejos nacionais, regionais e sociais. Então o estudo, ora aqui resumido, é predominantemente qualitativo e genealógico, construído pela recuperação bibliográfica e documental de fatos históricos e contemporâneos, de forma a buscar auxiliar na compreensão dessa problemática não superada do momento presente no Brasil.

Palavras-chave: Cidadania; Arranjos democráticos; Participação popular.

PEREIRA, Leonardo dos Santos. **The legitimacy of Brazilian ranking democracy elaborated by Freedom House**. 2018. 113 f. Dissertation (Interdisciplinary Master degree in Society, Culture and Borders) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Foz do Iguaçu.

ABSTRACT

The objective of this study is analyzing the legitimacy of the model of Brazilian democratic ranking elaborated by *Freedom House* in contrast to the historiography of the national representative system and popular participation in the political arena. Therefore, the scientific discourse of Freedom has been studied in its methodological variables and in its academic and political legitimacy, as a vehicle of private authority producing scientific discourse that establishes truth and power about the world democratic classification. The critical focus of the research rests on the Brazilian democratic model that, despite high international ranking, in the national factual panorama coexists with the low historical rates of electoral political participation. Freedom House's scientific discourse has been evaluated, and it is inferred that there are no methodological assumptions that cover the complexity of social formation, the peculiarities of the country's economic policy and cultural identity. Thus, there is an incongruity in the evaluation system, capable of assigning doubt to its legitimacy. The real political scenario in Brazil seems to have been emptied by the inability of governmentalism to contain, on one hand, the vertiginous increase in popular demands and, on the other, the predominance of interests outside of national, regional and social desires. So the study here summarized is predominantly qualitative and genealogical, building by the bibliographical and documentary retrieval of historical and contemporary facts, in order to help seeking the understanding of this problematic which hasn't been overcome of the present moment in Brazil.

Keywords: Citizenship; Democratic arrangements; Popular participation.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Positivismo e sociedade	39
Gráfico 2 - Avaliação da democracia.....	41
Gráfico 3 - Relevância das incitações econômicas e políticas sobre o discurso científico jurídico-positivista.....	42
Gráfico 4 - Classificação da democracia brasileira por Status de Liberdade entre os anos 1973 – 1988.....	50
Gráfico 5 - Classificação da democracia brasileira por Status de Liberdade entre os anos 1989 – 1998.....	52
Gráfico 6 - Classificação da democracia brasileira por Status de Liberdade entre os anos 1999 – 2008.....	54
Gráfico 7 - Soma percentual dos votos nulos, em branco e abstenções eleitorais por Unidade Federativa nas eleições presidenciais de 2014	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Correspondência de classificação de Status de Liberdade por categoria 46

Tabela 2 - Correspondência de classificação de Status de Liberdade pela média das categorias Direitos Políticos e Liberdades Civis48

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Pontuação por categoria e subcategoria na edição de 2014 do relatório FTW	56
Quadro 2 - Categoria: Liberdades Civis. Subcategoria: Liberdade de Expressão e Crença.....	57
Quadro 3 - Categoria: Liberdades Civis. Subcategoria: Direitos de Associação e de Organização	59
Quadro 4 - Categoria: Liberdades Civis. Subcategoria: Estado de Direito	60
Quadro 5 - Categoria: Liberdades Civis. Subcategoria: Autonomia Pessoal e Direitos Individuais	62
Quadro 6 - Categoria: Direitos políticos. Subcategoria: Processo Eleitoral	65
Quadro 7 - Categoria: Direitos políticos. Subcategoria: Pluralismo Político e Participação.....	67
Quadro 8 - Categoria: Direitos políticos. Subcategoria: Funcionamento do Governo	68
Quadro 9 - Dimensão executivo-partidos	85
Quadro 10 - Dimensão federalista-unitária	87

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 PERSPECTIVAS FILOSÓFICAS DA VERDADE CIENTÍFICA DIANTE DO PODER DEMOCRÁTICO.....	18
2.1 A PRODUÇÃO DA VERDADE	19
2.2 A CIENCIA NA PRODUÇÃO DA VERDADE	26
2.3 O PODER NA PRODUÇÃO DA VERDADE.....	35
3 <i>FREEDOM HOUSE</i> E O RANQUEAMENTO DO BRASIL	43
3.1 <i>FREEDOM HOUSE</i> – HISTÓRICO E APARELHAMENTO	43
3.2 METODOLOGIA E A CLASSIFICAÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA.....	45
3.3 LIBERDADES CIVIS E DIREITOS POLÍTICOS NO BRASIL EM 2018	57
4 ANÁLISE GENEALÓGICA DA FORMAÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA	71
4.1 FORMAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA E AS CLASSIFICAÇÕES DA <i>FREEDOM HOUSE</i>	71
4.2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR: EXISTE?	84
4.3 TEORIA E CRISE DA REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA	96
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109

1 INTRODUÇÃO

A classificação periódica da democracia brasileira, no ranqueamento global anual, elaborada pela organização *Freedom House* é legítima? O escopo desta dissertação é apresentar elementos que auxiliam a formulação de uma resposta a esta indagação.

A *Freedom House* – FH é uma organização não governamental – ONG criada em 1941, nos Estados Unidos da América –EUA. A ONG estuda e avalia a democracia de mais de 190 países e é classificada como produtora do principal indicador internacional da área. Nesse cenário, busca-se propor formas de investigar a relação de legitimidade que há entre o estudo elaborado pela organização e a democracia exercida de fato no Brasil.

Conhecer o modo de exercício de autogoverno de cada sociedade é fundamental para o aprimoramento da prática democrática. O aprofundamento, na teoria e prática, do governo pelo povo contribui em dois meios: social e acadêmico. No meio social, fornece compreensões acerca da função individual e coletiva de cada ser humano no destino de sua sociedade. No meio acadêmico, esse aprofundamento auxilia no desenvolvimento teórico dos modelos democráticos.

É nesse contexto que nasce a necessidade de se conhecer a teoria democrática presente na classificação brasileira elaborada pela FH. O conhecimento da democracia praticada no Brasil deve se dar por meios legítimos e o pressuposto é que esses meios somente sejam legítimos à medida que utilizem categorias de análise próprias à realidade estudada.

A FH promove o ranqueamento da democracia global por meio de uma avaliação fundamentada em um discurso científico. Com *status* de autoridade privada, a ONG não somente classifica, mas define o que é democracia (BUSH, 2017). Por essa razão, a classificação elaborada pela FH se constitui em uma espécie de expressão de poder.

Nos EUA, o indicador da ONG é adotado pelo governo, pela mídia e pelos acadêmicos como principal estudo democrático. Com base no indicador, o governo norte-americano distribuiu, por meio da agência de ajuda externa *Milennium Challenge Corporation* – MCC, mais de 10 bilhões de dólares desde 2004 (BUSH, 2017).

Os números apontados pela FH têm alcançado destaque também no Brasil. O indicador foi utilizado como fundamento da análise da liberdade da imprensa brasileira pela Associação Nacional de Jornais – ANJ (ANJ, 2017). O estudo da ONG é utilizado fora dos EUA porque, em tese, é desvinculado do governo e é desenvolvido por especialistas da democracia. Assim, elaboradores de políticas e a mídia dos países que guardam alguma relação de dependência com os EUA defendem pontuações positivas na classificação.

Ainda assim, Bush (2017) afirma que a FH mantém relações formais e informais com o governo norte-americano. Incentivos financeiros e afinidade ideológica com o parâmetro democrático liberal são exemplos desses laços. Essas conexões merecem atenção à medida que a ONG expressa poder em forma de saber que se presume independente e hegemônico.

Bush (2017) pontua que o estudo da FH deve ser analisado com cautela. Segundo a autora, qualquer classificação nessa área ingressa em um pântano onde existem mais questões relativas à formação política do que relativas às normativas de direitos políticos e civis.

Uma classificação democrática baseada em princípios normativos isolados não descreve com fidelidade o real exercício de governo. Como concorda Mota (2013), urge a necessidade de se superar a filosofia do século XIX que insiste em focar em princípios normativos e se afastar das ambivalências e dos conflitos constitutivos da vida social.

Mota (2013, p. 13), ao dissertar sobre a América Latina, assevera que “[...] as ambivalências e os conflitos são próprios e significam algo para os agentes concretos que se inserem em um determinado contexto”. Esses elementos parecem ser fundamentais para uma classificação democrática legítima.

No Brasil, o processo da colonização e escravidão, da centralização de poder, da baixa participação política e social e da apropriação verticalizada da propriedade rural constituem alguns dos elementos inerentes à formação sócio-histórica da democracia (BERAS, 2016).

Apesar de classificar a democracia brasileira desde 1973, não há brasileiros entre os analistas e consultores da FH. Dentre os 130 profissionais, apenas uma analista direciona seus estudos para o Brasil: Natasha Borges Sugiyama, autora de *Diffusion of Good Government: social sector reforms in Brazil*, publicado em 2013.

Cabe notar que, ao longo da sua trajetória, a FH alterou o título dos seus relatórios de ranqueamento, tanto para o ano-edição quanto para o ano-calendário. Como escolha metodológica para facilitar a visualização dos recursos gráficos, nesta dissertação mantém-se o ano-edição como padrão. Aqui, o relatório denominado 1973 corresponde ao ano-calendário 1972. Foram selecionados os relatórios anuais de 1973 a 2018.

Até 2014, a metodologia da FH consistia na classificação das categorias Direitos Políticos e Liberdades Civas por meio da atribuição direta da pontuação referente a uma escala de 1 a 7. Isto é, não havia subindicadores e tampouco questões específicas que fundamentassem a processo de pontuação.

Pautada pelo rigor científico (FH, 2018a), em 2017, a FH revisou a sua metodologia por meio da contratação de 20 especialistas com experiências globais e regionais. A FH afirma que a revisão não alterou a estrutura básica de sua metodologia. As alterações foram aplicadas, pela primeira vez, ao estudo referente à 2017, publicado em 2018, e abrangem 195 países e 14 territórios.

O termo "legitimidade", de acordo com o disposto no Dicionário Michaelis (2015, n.p.), significa "qualidade do que está de acordo com a razão, com a justiça e com a lei" e "a boa lógica, a coerência ou a racionalidade de alguma coisa". Pode-se afirmar que legitimidade, por esta perspectiva, guarda consonância com a ideia de coerência de uma relação estabelecida racionalmente.

Enquanto fenômeno político criado para utilização no âmbito político-jurídico¹ nacional, no plano internacional, pontua Fonseca Júnior (1998), a noção de legitimidade já nasceu² com o selo da controvérsia. Nas relações internacionais, a legitimidade de determinada proposição, enquanto valor racional, está condicionada à sua universalização.

Fonseca Júnior (1998), ao indagar sobre a legitimidade que possuem as construções voltadas à compreensão do mundo desenvolvido ocidental quando aplicadas a países como o Brasil, assevera, contudo, que nossa realidade possui

¹ Segundo Fonseca Júnior (1998), no âmbito político-jurídico, o estudo da legitimidade recai sobre os fundamentos racionais que ensejam a aceitação e prática de determinado conjunto jurídico de ordenamento social. Por esta razão, o conceito está sujeito aos poderes e às práticas do campo da retórica política. Assim, as construções das noções de legitimidade, invariavelmente, estarão impregnadas de valores.

² Cabe à pesquisa delimitar os contornos gerais da questão. Para aprofundamentos acerca do tema, consultar Fonseca Júnior (1998).

problemas específicos. Para o autor, um dos meios de assegurar a legitimidade, nesse caso, é analisar o instrumento jurídico e a sua efetividade.

Para a finalidade desta pesquisa, delimita-se o conceito de legitimidade como uma relação de coerência e correspondência entre os resultados apresentados pelo ranqueamento democrático desenvolvido pela FH e o real exercício da democracia brasileira.

Orienta-se a pesquisa acerca da formatação da metodologia da ONG em consonância com a concepção de que o Brasil possui desafios governamentais únicos. A democracia brasileira é marcada por esses desafios e sofre mutações de acordo com as forças preponderantes em cada momento histórico. A pesquisa sobre a genealogia dessas relações de poder pode conduzir à análise crítica do modelo democrático praticado hoje no país.

A democracia moderna e contemporânea é mutável e multifacetada. Uma pesquisa que a tenha por objeto deve ser interdisciplinar. Assim, o aprofundamento do tema parece se dar pelo enfoque de diferentes ângulos do direito, da economia, da filosofia, da sociologia e da história. Para tal, respectivamente às áreas, utilizam-se contribuições de José Afonso da Silva, Caio Prado Júnior, Michel Foucault, Gilberto Freyre, Lília Moritz Schwarcz e Heloísa Murgel Starling, entre outros.

Para que se compreenda como se constrói o discurso científico – e a expressão de poder – da FH, faz-se necessário analisar a forma como esse discurso alcançou *status* de verdade e ensejou a atribuição de autoridade privada à ONG. Por tais motivações, acolhe-se como objetivo principal da pesquisa a investigação da legitimidade da classificação da FH e a democracia exercida de fato no Brasil. Para isso se acolhem os seguintes objetivos específicos:

a) investigar, no campo da democracia, a expressão do poder na produção da verdade por meio da ciência;

b) descrever o que é, o que faz, que metodologia democrática utiliza e que tipo de poder expressa a FH;

c) investigar genealogicamente a formação da estrutura da democracia brasileira moderna – com destaque para o aspecto jurídico – como resultado de colonização, exploração e subjugação e, com essa base, investigar a legitimidade da classificação brasileira elaborada pela FH a partir do modo como a teoria utilizada por ela abrange a democracia local e o seu respectivo sistema representativo, em

especial: i) quanto à complexidade da formação social, ii) quanto às peculiaridades da política econômica e iii) quanto à identidade cultural do país.

Para alcançar esses objetivos, a metodologia adotada nesta pesquisa é qualitativa-descritiva, com aportes da teoria genealógica de Michel Foucault, e se distribui em dois aspectos: método de procedimento e método de abordagem. O procedimento adotado é a exploração bibliográfica por meio da análise documental. O método de abordagem é, predominantemente, a genealogia proposta por Foucault (1998).

A genealogia de Foucault (1998), ancorada na filosofia nietzschiana, rompe com a tradição metafísica da origem dos conceitos. Essa tradição assumia que tudo tem uma causa primeira perfeita recolhida em si mesma e anterior a tudo o que é externo. Ao buscar um novo caminho, a genealogia não busca retirar todos os acidentes do conceito a fim de descobrir a origem de uma identidade primeira. Ao contrário, fazer genealogia é “se demorar nos acasos dos começos” e para isso “[...] é preciso saber reconhecer os acontecimentos da história, seus abalos, suas surpresas, as vacilantes vitórias, as derrotas mal digeridas, que dão conta dos atavismos e das hereditariedades” (FOUCAULT, 1998, p. 15).

Foucault (1998) afirma que a história não tem sentido, mas, ainda assim, é coerente e inteligível. A chave do seu método consiste na análise dos detalhes de acordo com a inteligibilidade das táticas, das estratégias e das lutas. Destaca-se, portanto, que não há rompimento entre a genealogia e a história. Há ruptura com a perspectiva tranquila e continuísta que comumente se adota sobre o passado, em busca das respostas às transformações bruscas identificadas.

O método genealógico é apresentado em duas dimensões interligadas: proveniência (*herkunft*) e emergência (*entstehung*). O uso dessas dimensões implica o exercício da problematização no que existe, mas sem o escopo de alcançar uma nova existência específica.

Identificar a proveniência de um conceito é examinar os acidentes singulares que marcam o corpo. O esforço do pesquisador não deve ser o de identificar semelhanças, mas de apontar desvios, inversões e diferenças nos conceitos. A análise genealógica da proveniência está “[...] no ponto de articulação do corpo com a história. Ela deve mostrar o corpo inteiramente marcado de história e a história arruinando o corpo” (FOUCAULT, 1998, p. 22).

O estudo da emergência é a análise do estado de forças em que um conceito surgiu. Assim como a proveniência não deve ser buscada na continuidade determinista da história, a emergência não deve ser tomada como termos finais. A forma como determinado conceito se apresenta é o atual modelo de uma série de submissões.

A pesquisa genealógica da emergência busca identificar as forças que contribuíram para o acontecimento de um conceito. Sobre essas forças, o método deve desvelar seu jogo, “[...] a maneira como elas lutam umas contra as outras, ou seu combate frente a circunstâncias adversas, ou ainda a tentativa que elas fazem – se dividindo – para escapar da degenerescência e recobrar o vigor a partir de seu próprio enfraquecimento” (FOUCAULT, 1998, p. 23).

O estudo da proveniência e da emergência pela genealogia consiste em fazer aparecer os acontecimentos no que Foucault (1998) chama de “teatro dos procedimentos”. A genealogia da teoria democrática exercida no Brasil é trabalhada nos campos da proveniência e da emergência. Cuida-se do exame da democracia brasileira enquanto corpo mutável e sempre inacabado. Mais do que apontar semelhanças, a pesquisa busca identificar os desvios que caracterizam a democracia no seu duplo aspecto: jurídico e real, ou seja, jurídico e exercitado.

A partir da concepção de que a organização FH se tornou autoridade privada no tema "democracia" por meio de um discurso científico que expressa poder, esta pesquisa empreende esforços para estabelecer o contraste entre a caracterização científica elaborada pela FH e a genealogia da proveniência e da emergência da democracia brasileira.

Esse método foi adotado porque, para Foucault (1998), as práticas discursivas podem ser compreendidas como instituições. Instituições possuem uma realidade material e produzem efeitos, tais como: lutas, vitórias, dominações e ferimentos. O jogo de palavras dos discursos resulta na produção e na difusão de saberes e das suas respectivas relações de poder. O discurso alçado ao *status* de autoridade é produto de um determinado estado de forças que submete outras forças e outros discursos.

O discurso da FH é analisado genealógicamente enquanto elemento produtor e difusor do saber democrático liberal. O objetivo consiste em descobrir a congruência – ou a incongruência – entre o saber democrático da ONG e o saber democrático exercido em realidade no Brasil.

Para esta atividade, a presente pesquisa busca identificar as forças presentes na emergência da democracia brasileira a partir da colonização do país. O estudo genealógico da proveniência e da emergência do estágio atual da democracia brasileira perquire elementos na formação social, política, econômica e cultural desde o processo de descobrimento.

Em relação ao primeiro objetivo específico, busca-se, por meio de perspectivas filosóficas, apresentar elementos que forneçam compreensões a respeito do conceito da verdade e o modo por meio do qual é alcançada. Assim como as concepções e os modos de desenvolvimento da verdade, confere-se importância à elaboração da ciência. Por fim, correlaciona-se a influência do poder na constituição da verdade por meio do discurso científico. Em seguida, empreende-se o estudo da própria ONG no que concerne à sua constituição e aparelhamento; a sua metodologia; o histórico de classificações atribuídas ao Brasil; e o seu atual discurso científico sobre o país.

Com a finalidade de tecer aproximações, é apresentado o histórico do Brasil nas classificações promovidas pela FH e também, de modo conjunto, o novo sistema metodológico e as suas respectivas aplicações ao país em 2018. Para tal, estrutura-se o estudo de modo a primeiro expor as classificações do Brasil na FH no período compreendido entre 1973 a 2018 e, em seguida, abranger as questões metodológicas referentes à pontuação, à classificação do *Status* de Liberdade e ao ranqueamento. Posteriormente, demonstra-se a análise da FH através de duas categorias: Liberdades Cíveis e Direitos Políticos.

Embora apresente conceitos aprofundados direcionados ao público acadêmico, a redação da dissertação é pautada pela objetividade e clareza de forma a ser inteligível para o público geral. As bases de dados selecionadas são o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, o Portal *Scientific Electronic Library Online* – SCIELO e o Portal *Freedom House*.

O relatório está dividido em três capítulos: o primeiro é dedicado à análise filosófica da influência do poder na constituição da verdade por meio da ciência; no segundo, trata-se da descrição da constituição, do aparelhamento e da metodologia de análise da FH; por fim, no terceiro, disserta-se sobre a construção histórica da democracia brasileira e as incongruências do regime democrático – nos seus

aspectos operacionais e estruturais – e a sua relação com a legitimidade do discurso científico da FH.

2 PERSPECTIVAS FILOSÓFICAS DA VERDADE CIENTÍFICA DIANTE DO PODER DEMOCRÁTICO

A *Freedom House* é uma organização não governamental criada em 1941, nos Estados Unidos. A ONG estuda e avalia a democracia de mais de 190 países. A metodologia utilizada baseia-se nos direitos políticos e nas liberdades civis dispostos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

Acerca dos direitos políticos e das liberdades civis, a ONG afirma que o estudo “[...] *is based on the premise that these standards apply to all countries and territories, irrespective of geographical location, ethnic or religious composition, or level of economic development*” (FH, 2018a, n.p.). As classificações elaboradas pressupõem que a democracia opera a partir do princípio de que a liberdade é mais bem alcançada em Estados com modelos liberais.

Por esse critério, a organização considera que são efetivos, se iguais, os direitos políticos e as liberdades cívicas de diferentes regiões de um país. A desigualdade econômica não é condição determinante na pesquisa, por exemplo. De igual modo, a participação e o procedimento de deliberação de vontades são analisados somente pelo prisma das instituições formais de participação política. A FH enfatiza o rigor metodológico da sua pesquisa, mas admite que a subjetividade é inevitável.

A subjetividade desse estudo da FH adquire maior importância à medida que as suas classificações alcançam *status* de autoridade privada. Como aponta Bush (2017), os resultados dessa pesquisa vêm sendo utilizados pela mídia, por formuladores de políticas públicas, por agências de classificação de risco econômico e até mesmo pelo Banco Mundial. Sobre o relatório *Freedom in the World – FITW*, Bush (2017, p. 711) aponta que “[...] *these examples suggest that the FITW ratings are an example of private authority in world politics*”. Destarte, essa ONG não somente classifica o grau das democracias, mas as define.

Bush (2017) sugere que a subjetividade encontrada nos relatórios da FH guarda laços informais com o governo dos EUA. A autoridade privada alcançada pela organização desdobra-se em dois campos distintos: o de afinidade e o de dependência. No primeiro campo, as classificações da ONG tendem a ser adotadas por quem compartilha do ideal democrático liberal, como é o caso do próprio

governo norte-americano. No campo da dependência, países que dependem economicamente de Estados mais poderosos buscam se enquadrar no modelo democrático adotado pelos últimos.

O relatório FITW de 2018 inclui o Brasil entre os Estados estudados. Para a ONG, a democracia brasileira é considerada livre, com a pontuação 78 de 100 possíveis. Apesar das crises políticas e econômicas, o país é classificado como uma democracia “[...] *with competitive elections and a vibrant civil society sector*” (FH, 2018a, n.p.).

De acordo com a FH, o pluralismo político e a participação, por exemplo, são vistos como critérios formais suficientemente atendidos pelo sistema multipartidário e pelo sufrágio universal. A baixa consistência ideológica apresentada pelos partidos políticos brasileiros é apontada, mas não influi na pontuação plena do critério da competição pluralista.

Assim, para que se compreendam as relações que o discurso científico possui com as estruturas políticas, sociais e econômicas da sociedade, faz-se necessário conhecer, primeiramente, os movimentos de forças que ensejam a elevação de determinado discurso científico ao *status* de verdade.

Por essa razão, inicia-se este capítulo pela análise da forma de constituição da verdade. Em seguida, exploram-se os conceitos das ciências empirista, racionalista e construtivista. Por fim, relaciona-se o exercício do poder à construção da verdade por meio da ciência. Ao final de cada subcapítulo, aproximações entre as exposições e a democracia são estabelecidas.

2.1 A PRODUÇÃO DA VERDADE

Este subcapítulo é dedicado à análise da forma de constituição da verdade. Para tal, explicitam-se três marcos principais: a teoria da correspondência, a fenomenologia transcendental e a genealogia foucaultiana.

Segundo o dicionário Michaelis (2015, n.p.), um dos significados do termo "verdade" é “[...] o que está de acordo com ou fatos ou a realidade; conformidade com o real; autenticidade, exatidão, veracidade”. Por essa perspectiva, verdade é um substantivo abstrato que se refere à correspondência exata entre duas coisas. A relação entre a representação e a realidade é verdadeira quando existe exatidão na correspondência entre a primeira e a segunda, por exemplo.

Outro significado para "verdade", de acordo com Michaelis (2015, n.p.), é a “[...] correspondência entre seres, fatos e eventos da realidade objetiva e a subjetividade cognitiva humana e que pode ser estabelecida através de um pensamento ou discurso filosófico”. Nessa linha, a verdade é produto de um processo mediado por pensamentos ou discursos que estabelecem correspondência entre a realidade e a subjetividade humana.

Ante esses dois significados, empreende-se uma pesquisa a respeito da origem do conceito da verdade. Ainda que estabelecidos de formas distintas, ambos os significados guardam semelhanças e conduzem à compreensão de que a verdade é relação de correspondência elaborada pela cognição humana. Assim, se a verdade é fruto da atividade humana, cabe questionar: – Pode a verdade ser modificada?

Aristóteles (1984), filósofo da Grécia antiga e filiado à teoria da correspondência³, analisa a questão da verdade sob a perspectiva da realidade do objeto. Para o autor, dizer que algo é sobre algo que é, é verdade; dizer que algo é sobre algo que não é, é falso. Essa afirmação significa que um discurso que carrega verdade é um discurso que guarda correspondência com aquilo que a coisa, sobre a qual se discursa, é em essência.

Desse modo, de acordo com Aristóteles (1984), para que se possa verificar a verdade de um discurso sobre determinada coisa, é preciso que se aceite a existência de uma essência primeira dessa coisa. Admitir essa afirmação aristotélica é pressupor a origem metafísica; origem que dá causa a algo ideal.

Edmund Husserl (1992, 2006), filósofo alemão em tempos iniciais do século XX, ao deslocar o problema da verdade do objeto para o sujeito, criando o método fenomenológico transcendental⁴, ou seja:

Pretender conceber o universo do ser verdadeiro como algo fora do universo da consciência possível, do conhecimento possível, da evidência possível, e ambos relacionados entre si de um modo puramente extrínseco por uma lei rígida, é um absurdo. Ambos são

³ A Teoria da Correspondência se fundamenta na existência da possibilidade de correspondência entre as proposições humanas e a realidade. Ver mais em Aristóteles (1984).

⁴ Apesar de guardarem semelhanças entre si, a fenomenologia transcendental não se confunde com a fenomenologia existencial. A existencial foi criada por um aluno de Husserl, Martin Heidegger, e do mesmo modo que a transcendental, enfoca o sujeito no processo de conhecimento da verdade. A fenomenologia existencial, no entanto, em dissonância à transcendental, elabora uma dobra do sujeito sobre o sujeito e possui como objetivo principal a busca pelo sentido do ser; sua ontologia. Ver mais em Heidegger (2005).

essencialmente solidários e o que é essencialmente solidário é também concretamente um só, um só na concreção absoluta: da *subjectividade* [sic] *transcendental*. – Ela é o universo do sentido possível, um fora-de é, então, precisamente o absurdo. (HUSSERL, 1992, p. 33-34, grifo do autor).

Na fenomenologia transcendental⁵, o objeto existe, mas o homem só pode alcançar o que é resultado da consciência. O objeto em si é transcendente, pois se situa fora do humano; o fenômeno é transcendental, pois é a captura do objeto pela cognição. A consciência só pode existir se houver intencionalidade. Assim, consciência só existe à medida que é consciência de alguma coisa.

Em outras palavras, tudo o que pode ser afirmado sobre o objeto é a caracterização do fenômeno tal qual ele é capturado pela consciência humana. Segundo Husserl (2006), os seres humanos possuem uma atitude natural de elaborar juízo sobre as coisas para lhes conferir sentido. Na fenomenologia transcendental, deve-se abandonar a atitude natural de juízo das coisas⁶ para que se consiga capturar o fenômeno em sua pureza; em sua essência.

Husserl (2006) concentra a sua filosofia fenomenológica no sujeito, no entanto a concepção de essência da coisa, ainda que na perspectiva da consciência, remete à possibilidade de se alcançar algo ideal e passível de compartilhamento entre todos os seres conscientes.

Michel Foucault (1998) mantém o problema da verdade no sujeito, porém, em dissonância à fenomenologia husserliana, trata dos modos de subjetivação dos objetos e não das condições transcendentais que conduzem a consciência ao conhecimento das coisas.

Para Foucault (1998), a pesquisa que busca a origem da verdade de determinada coisa tem por escopo encontrar nessa origem a essência da coisa; a sua existência primeira é anterior a tudo o que é sucessivo, externo e accidental. De acordo com o autor, é necessário recusar a pesquisa da origem para saber o que é verdade.

⁵ Pode-se afirmar que a fenomenologia transcendental nasceu mais de uma reação ao relativismo metafísico originado em John Locke e David Hume do que propriamente do deslocamento do ponto de partida – do conhecimento - do objeto para o sujeito, uma vez que esse movimento mudança já apresentava traços na história. O intuito, desse modo, foi reestabelecer o idealismo como fundamento de busca de verdades universais. Para saber mais, consultar Locke (1999) e Hume (2012).

⁶ Husserl (2006) denomina esse processo de *epoché*, que pode ser compreendido como redução fenomenológica do Eu.

A recusa à pesquisa de origem se deve ao fato de que as coisas nunca se encontraram em um estado de perfeição. Existe um caminho de erros atrás da última versão da coisa. É na história e não em uma origem metafísica que está o reino originário da coisa. Logo, a origem metafísica não é o lugar da verdade e não é lá que deve ser procurada (FOUCAULT, 1998).

Para salientar o contraste do seu pensamento em relação à fenomenologia, Foucault (2008) cita o objetivo do seu trabalho que versou sobre a loucura. O autor evidencia a questão da verdade sob a ótica que nega a essência e admite a subjetivação do objeto:

Podemos dizer sem dúvida nenhuma que a loucura “não existe”, mas isso não quer dizer que ela não é nada. Tratava-se, em resumo, de fazer o inverso do que a fenomenologia nos tinha ensinado a dizer e a pensar, a fenomenologia que dizia *grosso modo*: a loucura existe, o que não quer dizer que ela seja alguma coisa. (FOUCAULT, 2008, p. 158, grifo do autor).

Pontuar a verdade por esse prisma é asseverar que não existe causa primeira. A verdade das coisas é resultado de construções de práticas humanas feitas ao longo da história. Hoje, determinada concepção objeto de estudo é apenas a versão atual da coisa – sua verdade atual. É na história que pode ser encontrado o modo de produção da verdade das coisas.

De acordo com esse pensamento, se a coisa nunca é, não há como defini-la em si, mas, sim, tentar objetivá-la por meio de um processo humano que sempre será subjetivo. Essa objetivação se constitui no desenvolvimento de um conjunto de práticas ao qual pode ser atribuída a denominação de verdade (FOUCAULT, 1998).

Segundo Veyne (1998), Foucault faz uso do termo “prática” para se referir a uma conduta que é adotada historicamente e que corresponde a uma mentalidade; a um pensamento. No mesmo sentido, Castro Gomez (2010) afirma que, embora exista essa correspondência, isso não significa dizer que a prática deve ser estudada como expressão de algo que pode ser buscado na consciência, mas, sim, que se deve estudar a prática em si, em seu sentido imanente. Ao usar o termo prática, Foucault “[...] se refere ao que os homens realmente fazem quando falam ou quando atuam” (CASTRO-GOMEZ, 2010, p. 28). Por essa razão, para Foucault, “[...] as coisas não passam das objetivações de práticas determinadas” (VEYNE, 1998, p. 254).

Para se conhecer verdade das coisas, Foucault (1998) afirma que se deve empreender um processo formado por duas análises⁷ distintas, mas que se interligam: proveniência e emergência. A proveniência relaciona-se à pesquisa das singularidades por meio da identificação dos acidentes e desvios marcados no corpo da coisa ao longo da história. A emergência, por sua vez, conecta-se à pesquisa que busca o conhecimento dos pontos de surgimento de cada alteração marcada no corpo, e do estado de forças que possibilitaram esse surgimento.

Segundo Foucault (1998, 2008), a partir do pensamento de que a essência das coisas foi construída por figuras que lhe eram estranhas ao longo do tempo, faz-se possível pensar nas coisas como um corpo. Corpo é a superfície onde se inscrevem os acontecimentos. A pesquisa em busca da verdade deve ser feita nos pontos de articulação entre o corpo e a história. Nesse sentido, para buscar a proveniência da coisa é preciso saber identificar os acontecimentos da história, as suas surpresas, os seus abalos, as derrotas e as vitórias. Essas descobertas darão conta da hereditariedade do corpo que se busca (FOUCAULT, 1998, 2008).

A emergência pode ser entendida como a pesquisa do jogo de forças presentes no surgimento de determinada concepção de verdade da coisa. Para tal, em relação às forças, o estudo da emergência deve mostrar:

[...] seu jogo, a maneira como elas lutam umas contra as outras, ou seu combate frente a circunstâncias adversas, ou ainda a tentativa que elas fazem – se dividindo – para escapar da degenerescência e recobrar o vigor a partir de seu próprio enfraquecimento (FOUCAULT, 1998, p. 23).

Infere-se que a verdade, enquanto conjunto admitido de práticas em relação um objeto, pode ser estudada em seu surgimento e caminho pela história, bem como nos pontos de alteração presentes nesse caminho. Em cada ponto de alteração há a emergência de uma prática distinta, que não necessariamente deve ser compreendida como evolução do termo anterior, mas, sim, como resultado de um movimento de forças presentes no período histórico em questão.

Cada sociedade produz seu regime de verdade – a sua política de verdade. Isso significa que há um regulamento que abarca mecanismos e instâncias com a

⁷ Em Foucault (1998), essa metodologia é denominada genealogia. Neste trecho, não se pretende esgotar a descrição dos procedimentos genealógicos, mas, sim, identificar os seus aspectos principais com o escopo de elencá-los enquanto elementos que auxiliam a compreensão da verdade como produto de um processo.

finalidade de definir quais são os tipos de discursos que uma sociedade acolhe e a que confere *status* de verdade. Por esse aspecto, ganham relevância os instrumentos e os procedimentos que são escolhidos para alcançar a verdade, assim como o estatuto daqueles que possuem a atribuição de dizer o que é verdadeiro (FOUCAULT, 1998).

Em outras palavras, por ser produto, cada sociedade determina como e por que quem possui a capacidade de dizer alcança esse *status*, que instrumentos utiliza e que procedimentos executa no processo de construção da verdade.

Foucault (1998) pontua, acerca do que nomeia de economia política da verdade, cinco características principais. Para o autor, a verdade:

- a) tem o seu centro no modelo do discurso científico e nas instituições que o constroem;
- b) está sob uma incitação política e econômica constante;
- c) é objeto de disseminação e de consumo;
- d) tem a sua produção e transmissão submetida a controle dominante de alguns aparelhos econômicos ou políticos; e
- e) é objeto de confronto social e de debate político.

Por esse viés, pode-se inferir que o processo de produção da verdade é alvo de interferências externas que não objetivam o aperfeiçoamento do conhecimento em si. A centralidade no discurso científico, as incitações econômicas e políticas e a submissão a controle são características que revelam a presença de variados interesses no processo de escolha e de adoção das práticas de determinada sociedade.

Parece conveniente e necessário tecer algumas aproximações sobre a verdade e a democracia de acordo com as três linhas apontadas: teoria da correspondência de Aristóteles, fenomenologia transcendental de Husserl e genealogia da verdade de Foucault.

Segundo a Teoria da Correspondência de Aristóteles (1984), democracia, enquanto governo do povo⁸, é algo pronto em sua origem. As suas representações

⁸ Na linha de exploração do processo de busca da verdade, esse trecho possui por objetivo tecer aproximações entre concepção metafísica das coisas, encontrada na Teoria da Correspondência, e a democracia. Por essa razão, não se deve relacionar o uso do termo "democracia" ao conceito de "democracia" utilizado por Aristóteles (2007). Para o autor, na democracia, o termo povo, do qual advém o poder de gestão do Estado, relaciona-se a uma concepção que se restringe aos homens livres.

conhecidas são tentativas de se chegar à sua forma ideal, tal qual fora concebida de modo metafísico.

Para a fenomenologia transcendental, a democracia pode ser compreendida como modo de organização fora do humano, no entanto a sua definição só existe à medida que é subjetivada pela consciência. Por meio do processo de redução fenomenológica do Eu, é possível se despir de todo juízo natural e captar a essência da subjetivação da democracia. Isto é, todo ser consciente é capaz de alcançar a essência da democracia em sua própria subjetivação.

Na visão genealógica, a democracia não pode ser compreendida como algo que possui uma essência primeira. Se é dotada de essência, ela foi construída por peças estranhas ao longo da história. É um conjunto de práticas que nasceu em um determinado estado de forças. De igual forma, todas as suas modificações identificáveis ocorreram em razão da alteração das forças preponderantes nas épocas respectivas. Definir a democracia como prática é, pois, defini-la como produto.

A democracia somente pode ser encontrada na relação de subjetividade que se faz entre o ser humano e o que se quer conceituar como governo do povo. A democracia é o que o conjunto de práticas construídas diz que é. A forma como o poder que emana do povo conduz o Estado será democrática, em verdade, à medida que as práticas construídas assim a classificarem.

A formação social, econômica e cultural do Brasil não pode ser deixada à parte por um estudo que pretenda classificar a democracia do país. A análise pura de aspectos normativos políticos e civis conduz mais à expressão de um saber eurocêntrico (DUSSEL, 2005) que pretende desqualificar outros saberes tidos como não competentes (FOUCAULT, 1998) do que à compreensão da realidade democrática nacional.

Esse modelo de abordagem aparenta ilegitimidade à medida que se reconhece que “[...] instituições não se protegem sozinhas, e utilizar as regras do jogo democrático contra elas acaba por miná-las, de dentro para fora” (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 22).

As análises que focam em aspectos procedimentais podem refletir com fidelidade a realidade de sociedades homogêneas e igualitárias. Isso é possível porque, nessas sociedades, o “[...] senso comum de cidadania nacional” (MANN,

1993) favorece o desenvolvimento de poderes infraestruturais que, a longo prazo, promovem a democracia.

Não é o caso da democracia brasileira. A reformulação dos ministérios realizada pelo Presidente da República Michel Temer, em 2016, é um exemplo da incongruência encontrada na representação igualitária formal fundada na teoria democrática liberal (FH, 2017). Embora a FH (2017) classifique a participação política de etnias e de gênero em 75% eficaz, a bancada ministerial do governo era formada por homens brancos e não incluía mulheres.

A valoração legítima da democracia é tarefa realizável. Para tanto, os parâmetros de análise devem estar relacionados com as peculiaridades do objeto de estudo. Cada sociedade enfrenta desafios únicos. Quando não observados, a pesquisa corre o risco de apresentar resultados inválidos.

Em cada tempo e em cada sociedade tem-se um estado de forças que define o modo de alcance do *status* de especialista em democracia, e este, por sua vez, define os instrumentos e os procedimentos que alteram a prática da democracia. O produto desse processo, no tempo-sociedade em questão, é a democracia verdadeira.

A verdade da democracia como um conjunto de práticas constitui uma definição que parece explicar com precisão – ou, ao menos, com maior precisão do que as outras teorias – as diferentes conceituações que se podem encontrar nas sociedades e na história. A partir dessa afirmação, nasce a necessidade de se compreender o modo pelo qual cada sociedade estabelece quem define e opera os instrumentos e os procedimentos que modificam a democracia. Destarte, o subcapítulo seguinte é dedicado a essa tarefa.

2.2 A CIÊNCIA NA PRODUÇÃO DA VERDADE

Neste subcapítulo são apresentadas as concepções empirista, racionalista e construtivista da ciência. Em seguida, os conceitos expostos vão relacionados com as linhas filosóficas acerca da verdade.

De acordo com o dicionário Michelis (2015, n.p.), "ciência" é "[...] conhecimento sistematizado como campo de estudo". Por essa linha, a ciência é a sistematização de conhecimento estudada em si mesma.

Outro significado estabelece que ciência é a “[...] observação e classificação dos fatos inerentes a um determinado grupo de fenômenos e a formulação das leis que o regem” (MICHELIS, 2015, n.p.). De acordo com essa perspectiva, a ciência é o conjunto formado pelo estudo dos fenômenos e pela elaboração das leis que os regem.

A fim de que se compreender a formação desses conceitos, de conhecer os fundamentos das suas distintas interpretações e de estabelece as suas relações com os conceitos da verdade, a seguir se empreende um resgate histórico dos modelos da ciência desenvolvidos pelo homem.

Para Germano (2011), o homem é um animal capaz de dobrar a sua inteligência sobre si mesmo. Por essa razão, segundo o autor, o homem se diferencia dos demais animais, pois consegue se descolar da sua atividade vital através de ações originadas de uma vontade consciente. Com o desenvolvimento da linguagem, o ser humano logrou articular a transformação da natureza com a produção de cultura. Essa característica enaltece a diferença entre o homem e os outros animais, porque, “[...] embora os outros animais também produzam, só o homem o faz em domínios universais, produzindo para si e para outras espécies” (GERMANO, 2011, p. 37).

Em virtude dessa capacidade, por meio das experiências o ser humano desenvolveu procedimentos para alcançar seus variados objetivos e pôde transmiti-los aos semelhantes. Esses procedimentos, segundo Germano (2011, p. 40), podem ser denominados técnicas, pois “[...] as técnicas [...] são aquelas habilidades e saberes derivados diretamente das experiências práticas e sem a necessidade prévia de bases teóricas”. Dessa maneira, a experiência era a base, uma vez que não existia a sistematização do conhecimento.

No decorrer dos tempos, porém, com o escopo de ampliar a produção e acelerar o aperfeiçoamento das técnicas, surgiu a necessidade da sistematização do conhecimento. Para Marilena Chauí (2000), a ciência nasce das investigações metódicas e sistemáticas e da necessidade de que as teorias sejam coerentes e reflitam a verdade acerca da realidade. Para a autora, “[...] a ciência é conhecimento que resulta de um trabalho racional” (CHAUÍ, 2000, p. 319):

É um sistema ordenado e coerente de proposições ou enunciados baseados em um pequeno número de princípios, cuja finalidade é descrever, explicar e prever, do modo mais completo possível, um

conjunto de fenômenos, oferecendo suas leis necessárias. (CHAUÍ, 2000, p. 319).

A ciência e a sua teoria desenvolvem-se, dessa forma, em razão da necessidade de serem criados sistemas que identifiquem as leis que regem o funcionamento das coisas. Na história, de acordo com Chauí (2000), é possível identificar três principais concepções de ciência⁹.

De acordo com Chauí (2000), a teoria científica empirista surge na medicina grega e em Aristóteles e se estende até o século XIX. Para a autora, a ciência empirista se relaciona à concepção de que ciência é interpretação de fatos fundada em observações e experimentos que possibilitam tecer induções que conduzem à definição do objeto, suas leis de funcionamento e suas propriedades.

A concepção racionalista da ciência nasce, da mesma forma, com os gregos e caminha até o final do século XVII (CHAUÍ, 2000). Para a autora, a teoria científica racionalista sustenta que a ciência é um conhecimento racional, dedutivo e demonstrativo, assim como a matemática.

A ciência racionalista é capaz de atestar a verdade universal dos seus enunciados e consequentes resultados, sem margem de erro (CHAUÍ, 2000). De modo, “[...] o objeto científico é uma representação intelectual universal, necessária e verdadeira das coisas representadas e corresponde à própria realidade, porque esta é racional e inteligível em si mesma” (CHAUÍ, 2000, p. 320).

Faz-se tangível o estabelecimento de aproximações entre as concepções empirista e racionalista e as perspectivas de busca da verdade encontradas na teoria da correspondência e na fenomenologia transcendental.

A teoria científica empirista e a teoria da correspondência partem do objeto e buscam identificar as suas características principais com o escopo de estabelecer as suas leis e propriedades universais.

A ciência racionalista e a fenomenologia transcendental¹⁰ possuem o sujeito como ponto de partida e, ainda que o resultado de seus procedimentos seja colhido

⁹ O objetivo desse trecho é apontar as principais correntes científicas. Para tal, as teorias são apresentadas em categorias formuladas como resultado da aproximação por semelhanças. Isto é, não se quer afirmar que os modelos de cientificidade são os mesmos desde a sua criação, mas, sim, que guardam traços fundamentais que possibilitam a exposição em categorias unas. Para saber mais sobre as distinções entre ciência antiga e moderna, ver Chauí (2000).

¹⁰ Existem autores, como Ziles (2007), que sustentam que a fenomenologia transcendental é o resultado da confluência entre o empirismo e o racionalismo, pois nela residem o trabalho da consciência e a verdade do empirismo submetida à subjetividade. Embora não se vá de encontro a

exclusivamente no campo da consciência, faz-se possível a elaboração de conclusões universais; de verdades universais.

De acordo com Chauí (2000), as concepções empiristas e racionalistas detinham o mesmo fundamento, ainda que operassem de maneiras distintas. Nas palavras da autora (2000, p. 320), “[...] ambas consideravam que a teoria científica era uma explicação e uma representação verdadeira da própria realidade, tal como está em si mesma. A ciência era uma espécie de raio-X da realidade”.

Chauí aponta que, no século XX, iniciou-se a formulação da teoria científica construtivista. Para essa nova teoria, a ciência é uma construção de modelos que explicam a realidade e não uma representação da realidade. De acordo com a autora, “[...] o cientista combina dois procedimentos – um vindo do racionalismo, e outro, vindo do empirismo – e a eles acrescenta um terceiro, vindo da ideia de conhecimento aproximativo e corrigível” (CHAUÍ, 2000, p. 321).

Dessa maneira, por meio da colheita de elementos do empirismo e do racionalismo, cria-se a ciência construtivista. Nessa teoria se necessita da possibilidade de criação de postulados e de definições e se aceitam modificações quando derivadas de experimentações. Mesmo assim, porém, o objeto é tido como uma construção “lógico-intelectual” (CHAUÍ, 2011, p. 320) e, por essa razão, não se espera que se encontre nele a realidade em si mesma, mas, sim, que se alcancem elementos que expliquem os fenômenos tal como ocorrem à época.

Não se espera “[...] apresentar uma verdade absoluta, e sim uma verdade aproximada, que pode ser corrigida, modificada, abandonada por outra mais adequada aos fenômenos” (CHAUÍ, 2000, p. 320). A respeito do conceito de construtivismo, Fernando Becker (1994) fornece pistas interessantes. Segundo o autor,

Construtivismo significa isto: a ideia de que nada, a rigor, está pronto, acabado, e de que, especificamente, o conhecimento não é dado, em nenhuma instância, como algo terminado. Ele se constitui pela interação do indivíduo com o meio físico e social, com o simbolismo humano, com o mundo das relações sociais; e se constitui por força de sua ação e não por qualquer dotação prévia, na bagagem hereditária ou no meio [...]. (BECKER, 1994, p. 88).

essa afirmação, nesta dissertação se argúi outro ponto de ruptura: a possibilidade de alcance de proposições universais; ideais. Por essa perspectiva, a fenomenologia transcendental deixa de figurar como resultado da adoção de características do empirismo e do racionalismo e passa a ocupar a mesma classificação atribuída ao racionalismo. Isso é assim porque nela se altera o modo de busca do conhecimento, porém se mantém como factível a descoberta de conceitos universais; ideais.

Nessa linha, o conhecimento se constitui pela prática humana no meio físico e social. Não há, portanto, concepções prontas em origem. O conhecimento de determinado objeto pode ser apreendido pela consciência de acordo com a forma como é praticado na época e sociedade nas quais se estuda.

Com esse ponto de partida, pode-se operar um movimento complexo e inflectir essa teoria construtivista sobre a própria criação e modificação das teorias científicas. Isto é, se o conhecimento se constitui na prática do indivíduo com os meios e não advém de algo determinado em essência, tem-se que as próprias teorias científicas foram criadas e modificadas por meio da alteração do conjunto de práticas que o indivíduo exerce nas suas interações.

Esse movimento de dobra do construtivismo sobre a própria ciência conduz a uma compreensão que auxilia a explicação das profundas modificações¹¹ (FOUCAULT, 1998) que são encontradas na história da sistematização de procedimentos em busca do conhecimento da verdade.

As profundas modificações, no entanto, são identificadas por meio de um processo dificultoso. Ao aspectos históricos serem analisados, à primeira vista se percebe que a ciência e o seu respectivo discurso foram sendo construídos aos poucos, passo a passo, por meio de avanços graduais assentados em criações e em refutações de pressupostos epistemológicos.

Por essa razão, de acordo com Chauí (2000), durante certo tempo a ciência foi conceituada como objeto que evolui e progride. As concepções de evolução e de progresso requerem a determinação de que o tempo se constitui em continuidade e homogeneidade. O tempo conduziria, dessa forma, contínua e cumulativamente o aperfeiçoamento de tudo (CHAUÍ, 2000).

A arguição da evolução e do progresso como efeito natural do tempo implica observações de superioridade. Se tudo evolui e progride, o presente sempre será superior ao passado e inferior ao futuro. Nesse tipo de entendimento, “[...] os europeus civilizados seriam superiores aos africanos e aos índios” (CHAUÍ, 2000, p. 325).

¹¹ A expressão utilizada por Foucault (1998) refere-se às ressignificações a respeito da verdade procedidas ao longo da história que, à primeira vista, parecem se apresentar como resultado de um processo evolutivo. Uma dessas profundas demonstrações, como se demonstra no capítulo três desta pesquisa, é a racionalização científica do conhecimento elaborada no Brasil a partir de 1500. Em consonância com Caovilla (2016), pode-se afirmar que esse movimento não foi produto de evolução científica, mas, sim, de uma homogeneização epistemológica elaborada à base da violência pelos conquistadores do continente.

Em síntese, evolução e progresso atuam com: continuidade do tempo, acumulação dos acontecimentos, superioridade do futuro e do presente em relação ao passado e existência de uma finalidade a ser atingida (CHAUÍ, 2000).

Para que se apliquem os procedimentos da teoria construtivista sobre a própria ciência faz-se necessário recusar os pressupostos de evolução e progresso. Para Chauí (2000), as elaborações científicas são diferentes e descontínuas.

A partir desse ponto, pode-se aproximar a teoria construtivista da ciência com a genealogia de Foucault (1998). Para o autor, as alterações encontradas no caminho da ciência não consistem em mudanças da forma teórica ou alterações de conteúdo, como renovação dos conjuntos sistemáticos e da mudança de paradigmas, por exemplo.

Foucault (1998) aponta, na história, variações rápidas e de grande amplitude nos discursos científicos. Essa descoberta se contrapõe à visão continuísta fornecida pela análise superficial da história.

Desse modo, Foucault (1998) empreende um estudo no sentido de descobrir como é possível que, em determinados momentos e por meio de movimentos bruscos, as transformações do discurso de saberes se transformam de modo a se contraporem à visão continuísta da história. Para o autor, o que se põe em questão, destarte:

[...] é o que rege os enunciados e a forma como estes se regem entre si para constituir um conjunto de proposições aceitáveis cientificamente e, conseqüentemente, susceptíveis de serem verificadas ou infirmadas por procedimentos científicos. (FOUCAULT, 1998, p. 4).

Para conhecer a forma como determinado discurso de saber alcançou *status* de verdade faz-se necessário, segundo o autor, compreender duas coisas: o que rege os enunciados e os movimentos que eles fazem entre si. É um problema que gravita em torno da política do enunciado científico e tem por objetivo saber como e por que ele se altera em determinados momentos.

Ao acontecimento é atribuído papel de destaque no estudo dos movimentos históricos. Esse realce conferido aos acontecimentos deve partir de uma análise pormenorizada da história, em busca das táticas, das estratégias e da inteligibilidade das lutas das relações de força¹² (FOUCAULT, 1998).

¹² Procedimentos já explicitados no trecho que versa sobre o método genealógico de Foucault.

É nesse sentido que se pode correlacionar a busca da verdade na genealogia, enquanto conjunto de práticas do indivíduo com o meio e com os outros seres, com a teoria construtivista da ciência. Em ambas, a verdade é relativa ao tempo e ao espaço. Não há termo anterior e tampouco finalidade de alcance de um ideal. Há condutas que se exercem acertadamente de acordo com o que é escolhido como correto no ponto histórico e na sociedade em questão.

Por essa razão não se pode falar em verdade absoluta e em evolução e progresso. Admitir a superioridade do termo atual em relação ao termo anterior e do termo futuro em relação ao atual parece ser um equívoco.

O que se tem, portanto, são políticas da verdade que constroem teorias da ciência em busca de justificação. Conforme assevera Elaine Cristina Francisco Volpato (2015, p. 68), “[...] o conhecimento é uma produção coletiva e histórica, mediada pela educação e pelos valores científicos de seus pares”.

Para Volpato (2015), o conhecimento científico pode ser compreendido como uma obra autobiográfica que guarda referência com seu tempo e espaço. Seu ponto de apoio, segundo a autora, é a cultura da comunidade científica, uma vez que ela fornece as bases teóricas e pedagógicas para esse saber construído ser cientificamente validado.

Foucault (1998) assevera que a política de produção da verdade envolve debate social e confronto político. Levadas para o campo científico, enquanto produtor da verdade, essas duas atividades devem atestar a validade do que foi produzido ou produzir um novo conjunto de práticas. Ocorre, no entanto, que esse transplante requer a relativização do resultado da ciência, a quebra do dogma científico.

Por essa razão se faz conveniente e necessária a pesquisa histórica das ciências. Ante o dogmatismo que as envolve, o conhecimento de sua formação e modificação ao longo da história possibilita a compreensão dos seus aspectos políticos e econômicos.

Para Portocarrero (1994a), atualmente existe um debate sobre os diversos aspectos que formam o que se entende como ciência. As suas características sociais são enfatizadas para desmitificar a sua pretensa neutralidade, para identificar o potencial perigo que representa e para apontar a responsabilidade política com a qual deve ser norteadas.

Por essa linha, a ciência é “[...] construção de um objeto depurado cientificamente por um sujeito que é social, estabelecido através da comunicação e do controle” (PORTOCARRERO, 1994a, p. 17).

É no campo da ciência que o pesquisador/intelectual (FOUCAULT, 1998) recebe relevância e enfrenta um problema político fundamental. Segundo esse pensador, o problema político principal para o intelectual não é elaborar crítica às ideologias que estão ligadas à ciência e, tampouco, praticar ciência em consonância com uma ideologia justa. O problema político principal é, de outra forma, saber se é tangível a constituição de uma nova política da verdade.

Essa atividade pode ser empreendida quando se compreende a ciência “[...] não só como teoria, mas como prática social, econômica e política, e como fenômeno cultural, ultrapassando a sua condição de sistema teórico-cognitivo (PORTOCARRERO, 1994a, p. 18).

Deste modo, quem participa do processo científico de produção da verdade em primeiro plano deve buscar a possibilidade de alteração do regime político, institucional e econômico da produção da verdade. Isso deve ser buscado porque a verdade está circularmente conectada a sistemas de poder que a produzem; e a verdade, por seu turno, induz efeitos de poder (FOUCAULT, 1998).

Nas palavras de Foucault (1998, p. 14), o problema político do intelectual não se trata de libertar “[...] a verdade de todo sistema de poder – o que seria quimérico na medida em que a própria verdade é poder – mas, sim, trata-se de desvincular o poder da verdade das formas de hegemonia (sociais, econômicas, culturais) no interior das quais ela funciona no momento”. A questão central, portanto, é a própria verdade de cada tempo e de cada sociedade.

Podem ser apontadas observações a respeito da inter-relação da produção da verdade, da construção da ciência, do papel do intelectual e da democracia. O homem busca a verdade. Para tal busca desenvolveu técnicas e sistematizou conhecimentos. Nesse caminho criou teorias científicas que se iniciaram no empirismo, perpassaram o racionalismo e chegaram ao construtivismo.

Embora se construa esta exposição de modificações científicas de forma coordenada, não se pode afirmar que as posteriores venham a ocupar o lugar das anteriores. Faz-se factível a sua confluência¹³.

¹³ Embora paradoxal, por meio da leitura, feita pela ciência construtivista, de que as ciências enquanto conjunto de procedimentos selecionados pela prática humana são produtos que se

De acordo com o construtivismo, a democracia não é algo pronto. É construída na interação dos indivíduos com o meio. Para defini-la, a sociedade escolhe os meios de alcançar *status* de definidor, intelectual, cientista e esse *status*, por sua vez, determina os instrumentos e os procedimentos que serão utilizados na construção da ciência da democracia. O resultado dessa ciência sempre será a verdade para a sociedade naquele tempo.

Não se deve, contudo, esquecer aqueles elementos que influenciam a construção da verdade, como apontado por Foucault (1998) e expostos no subcapítulo anterior: a política da verdade.

Por esse pensamento, a FH é uma instituição que pretende difundir um discurso científico verdadeiro a respeito da democracia e, nessa condição, tem a sua produção e transmissão incitadas e controladas, em alguma medida, por aparelhos políticos e econômicos. Em contraponto, existe a determinação de questionamento por parte de instituições/pensadores para os quais os instrumentos e os procedimentos científicos definidores de democracia são objeto de confronto social e de debate político. Esta é uma espécie de controle da legitimidade da definição da ciência da verdade.

O controle por meio do confronto social e do debate político pode não ocorrer quando se tem um sujeito que detém o poder de forma alheia a determinada sociedade e, não obstante, exerce-o nesse campo social por meio de instituições. O modo e a efetividade de como o confronto social e o debate político dessa sociedade exercem influência sobre a produção do saber dessas instituições entra em dúvida.

Se não é objeto de confronto social e de debate político na sociedade sobre a qual incide e produz efeito, não pode ser admitido como verdade; seu produto não pode ser admitido como legítimo.

É nesse ponto de convergência da legitimidade que se insere o cientista, pesquisador, intelectual. A instituição FH é integrada por analistas da democracia e é isso que a faz produtora e difusora do discurso científico a respeito da democracia. Da mesma forma, a presente pesquisa, pelos mesmos critérios encontrados em Foucault, pode ser classificada como resultado do trabalho científico.

alteram à medida do tempo e do espaço, pode-se entender e aceitar que essa conclusão é resultado do próprio conjunto escolhido para estabelecer o que é verdade. Do contrário, buscar-se-ia estabelecer uma verdade universal.

Todo este processo de produção e difusão encontra-se, no entanto, permeado por redes de poder. Estudar o modo como esse poder é exercido parece se apresentar como necessidade fundamental para a compreensão das relações entre verdade e ciência existentes nas avaliações científicas da democracia.

2.3 O PODER NA PRODUÇÃO DA VERDADE

Neste capítulo, na esteira das reflexões dos capítulos anteriores, vão expostas as relações do poder com o discurso científico que produz verdade adotada por determinada sociedade em determinada época. Para tal, define-se poder, retomam-se disposições foucaultianas a respeito da rede de poder, explica-se a relação entre poder, direito e democracia e, por fim, aponta-se a posição da *Freedom House* no processo que envolve as avaliações democráticas.

De acordo com o dicionário Michelis (2015, n.p.), "poder", na classificação gramatical de verbo, é “ter oportunidade e capacidade de executar algo” e “conseguir controlar ou dominar”. Enquanto substantivo, seu significado é “domínio exercido sobre algo”. Em síntese, o poder, em seus distintos significados morfológicos, guarda relação com a capacidade de modificação.

Um dos meios utilizados para a produção da verdade é a ciência. Se a verdade¹⁴ está conectada a sistemas de poder, sendo produto e produtora de poder, a ciência, por consequência, também o é. Nesse contexto se insere a importância de se estabelecer compreensões acerca do poder na verdade e na ciência.

Segundo Portocarrero (1994b), o estudo das ciências fornece compreensões acerca da origem do saber e das suas conexões com a instauração de novos mecanismos de poder. Segundo a autora, a ciência produz verdades e elas são formas de poder.

No entender de Foucault (1998), a questão central não é conceituar o poder, mas, sim, identificar a forma do seu exercício. No nível das práticas institucionalizadas – como a ciência, por exemplo – o enfoque recai sobre o conhecimento do tipo de poder que é capaz de produzir discursos tão poderosos – tão capazes de modificar o contexto.

¹⁴ Essas conclusões são remissões às citações transcritas nos subcapítulos anteriores.

Essa linha de pensamento ganha relevância, de acordo com Foucault (1998), sobre as ciências humanas, pois são elas que possuem as suas práticas definidas, em maior parte, em instituições ligadas a exigências econômicas e políticas e enraizadas nas formas sociais. Em razão da ação dessas instituições “[...] somos julgados, condenados, classificados, obrigados a desempenhar tarefas e destinados a um certo modo de viver ou morrer, em função dos discursos verdadeiros que trazem consigo efeitos específicos de poder” (FOUCAULT, 1998, p. 172).

Na linha desse raciocínio, observa-se que, em consequência desse processo de poder que alça saberes à condição de verdade, outros saberes são desqualificados em razão de sua classificação como insuficientemente elaborados; abaixo do nível científico exigido.

Em outras palavras, a verdade – transitória no tempo e no espaço – como resultado de um conjunto de práticas sociais pode ser considerada uma invenção do ser humano. Essa invenção, que é produto e produtora de poder, torna-se um instrumento de controle, hierarquiza conteúdos e estabelece critérios que outros saberes devem atender para alcançar o *status* de verdade.

Esse processo pode ser percebido na formação histórica do Direito¹⁵. De acordo com Bobbio (1995), pode-se definir o Direito como um conjunto de regras consideradas ou sentidas como mandamentos obrigatórios, cuja violação implica a aplicação de sanção. Esse conceito transita pelas definições e aplicações do "direito natural" e do "direito positivo".

Para Bobbio (1995), o ordenamento da sociedade por meio de uma regulação consuetudinária fundada em pressupostos universais é a essência da concepção do direito natural. Esses pressupostos "universais" guardam relação com concepções teológicas tanto na Grécia Antiga quanto na Idade média.

O direito positivo, elaborado como normas escritas reguladoras das condutas dos indivíduos de determinada sociedade – em contraposição ao universalismo natural, torna-se alvo, no final da Idade Média e durante a formação da concepção do Estado moderno, de um movimento social que o eleva à condição de único direito. Para o autor, “[...] por obra do positivismo jurídico ocorre a redução de todo o

¹⁵ Neste trecho são tecidas considerações acerca dos efeitos do poder sobre o campo da regulação social. Aprofundamentos relativos às formações históricas do direito natural e do direito positivo fogem ao escopo principal da pesquisa. Para saber mais, ver Bobbio (1995).

direito a direito positivo, e o direito natural é excluído da categoria do direito: o direito positivo é direito, o direito natural não é direito” (BOBBIO, 1995, p. 26).

Para que se compreenda esse movimento denominado positivismo jurídico, Bobbio (1995, p. 27, grifo do autor) ensina que

A sociedade medieval era uma sociedade pluralista, posto ser constituída por uma pluralidade de agrupamentos sociais cada um dos quais dispendo de um ordenamento jurídico próprio: o direito aí se apresentava como um fenômeno social, produzido não pelo Estado, mas pela sociedade civil. Com a formação do Estado moderno, ao contrário, a sociedade assume uma estrutura monista, no sentido de que o Estado concentra em si todos os poderes, em primeiro lugar aquele de criar o direito: não se contenta em concorrer para esta criação, mas quer ser o único a estabelecer o direito, ou diretamente através da lei, ou indiretamente através do reconhecimento e controle das normas de formação consuetudinária. Assiste-se, assim, àquilo que em outro curso chamamos *de processo de monopolização da produção jurídica por parte do Estado*.

O terceiro que intervinha no processo de solução das controvérsias sociais passou a ser um homem do Estado: o juiz. Para controlar o alcance do poder desse juiz, na transição entre as ideias absolutistas e liberais, ocorreu o aumento do poder do legislador. Fruto da concepção iluminista, ao legislador é atribuído um poder pleno, oriundo do absolutismo. O aspecto liberal, no entanto, garante ao cidadão instrumentos contra as arbitrariedades do legislativo e do judiciário: o juiz deve balizar-se pelas normas criadas pelo legislador, representante do povo (BOBBIO, 1995).

Na esteira de pensamento do autor, a corrente doutrinária majoritária positivista compreende o termo “Direito positivo” como um direito posto pelo soberano poder do Estado, por meio de comandos normativos gerais e abstratos, isto é, por meio da “Lei”: fonte exclusiva, ou predominantemente exclusiva, cujo último resultado é a codificação.

Segundo Bobbio, podem ser destacadas duas ideias matrizes nessa necessidade de codificação da legislação. A atribuição de prevalência aos comandos normativos como fonte do direito: a) corrobora a ideia de ordenamento racional da sociedade e b) possibilita ao homem modificar a própria sociedade. Acerca desse segundo ponto, o autor afirma que,

[...] para que o direito possa modificar as estruturas sociais, é mister que seja posto conscientemente, segundo uma finalidade racional; é mister, portanto, que seja posto através da lei. O direito consuetudinário não pode, de fato, servir a tal finalidade, porque é inconsciente, irrefletido, é um direito que exprime e representa a estrutura atual da sociedade e, conseqüentemente, não pode incidir sobre esta para modificá-la; a lei, em

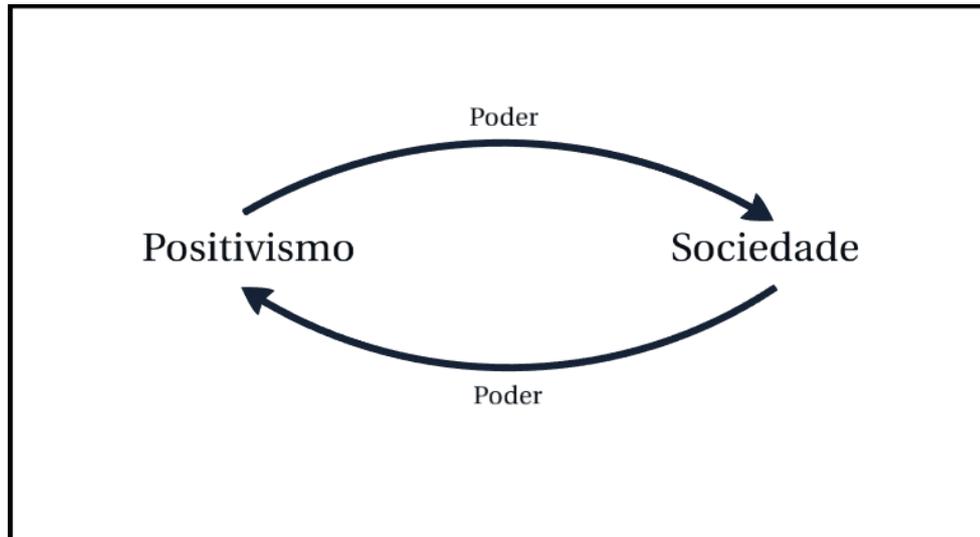
lugar disto, cria um direito que exprime a estrutura que se quer que a sociedade assuma. (BOBBIO, 1995, p. 120).

O positivismo jurídico, corrente hermenêutica majoritária (BOBBIO, 1995) do campo das regulações sociais, constitui-se em verdade enquanto conjunto de práticas adotada pela maioria. Está sujeito, no entanto, às influências presentes na teoria da economia da verdade proposta por Foucault.

Como afirmam Souza e Souza (2017, p. 146), na história do pensamento político, as leis e o legislativo ocupam lugar primordial no exercício da democracia, posto que a lei é a expressão da vontade coletiva da sociedade e o poder legislativo é atribuído ao povo, que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes.

Nesse sentido, a adoção do imperativismo hipotético da norma jurídica¹⁶ (KELSEN, 2000) conduz à compreensão da conformação do ser (realidade) pelas determinações contidas no dever-ser (norma jurídica) e também conduz à alteração das normas jurídicas pelos anseios sociais. O exercício do poder é encontrado em ambos os vetores, conforme exposto na Figura 1.

¹⁶ É interessante observar que Kelsen pretendeu propor uma teoria pura do Direito ao enaltecer seu caráter eminentemente científico. Como já se pontuou, as ciências são construções sociais que derivam do desejo do alcance de uma verdade que é fruto de um processo permeado pelo poder. Dessa perspectiva, tem-se em conta as influências políticas e econômicas e percebe-se que a concepção de uma teoria pura das regulações sociais se apresenta de modo conflituoso. Para saber mais sobre a teoria pura do Direito do autor, ver Kelsen (2000).

Gráfico 1 - Positivismo e sociedade

Fonte: elaboração própria.

Definido esse primeiro foco de exercício de poder, passa-se a identificar a posição da *Freedom House* no processo de avaliação das democracias e apontar as relações de poder que o permeiam.

A *Freedom House*, ao se tornar o principal indicador da democracia utilizado pelo Congresso norte-americano, o indicador mais citado nos jornais dos EUA e nas agências de risco internacionais, e o indicador utilizado pelo FMI para classificar a governança mundial, se constituiu em autoridade privada no campo democrático (BUSH, 2017).

As razões que envolvem essa crescente utilização das classificações da ONG se baseiam em três aspectos: i) a especialização científica dos seus analistas, ii) a afinidade ideológica entre o meio político-econômico e o discurso científico adotado e iii) a dependência do poder dos emissores desse discurso científico (BUSH, 2017).

Essa análise corrobora a tese de que o discurso científico, como centro da economia da verdade, guarda laços importantes com as incitações políticas e econômicas explanadas por Foucault.

Em relação ao primeiro aspecto, Bush (2017) afirma que o Estado tende a delegar, em áreas de estudo como a democracia, a autoridade de pesquisa a agentes privados que exerçam papel científico rigoroso e com método transparente. Por uma perspectiva epistêmica, essa delegação possibilita a construção da crença de imparcialidade científica por meio da reunião de dados e da criação de padrões por agentes não estatais. Interessa observar que a autora aponta que a metodologia utilizada pela *Freedom House* não é transparente e sistemática.

O segundo aspecto, segundo Bush (2017), enaltece a afinidade ideológica entre os avaliados e os usuários poderosos das classificações como condição fundamental para a elevação do discurso científico de determinada ONG ao *status* de autoridade privada. Segundo a autora, esse movimento de aproximação de raciocínio é uma “[...] *ideological affinity perspective because it emphasizes the importance of similar preferences over a set of common ideas and ideals for the emergence and maintenance of a benchmark as an authority within a community*” (BUSH, 2017, p. 715). Essa afinidade resulta na definição de melhores e piores conceitos¹⁷ e codificações legislativas.

Por fim, Bush (2017) estabelece que a atribuição de legitimidade às classificações da ONG pelos países analisados depende da afinidade ideológica democrática, entretanto, subordina-se, principalmente, à relação de dependência – em alguma medida – do poder dos Estados mais poderosos produtores dos indicadores baseados na democracia liberal.

Em síntese, segundo Bush (2017), as classificações da *Freedom House* envolvem aplicação de ideologias democráticas e de poder. A autoridade privada é assim definida por construir padrões que outros agentes devem adotar. Nesse sentido, a ONG não somente classifica, mas define as democracias.

Em suas palavras, a *Freedom House*, enquanto autoridade privada, “[...] *defined as ‘situations in which non-state actors make rules or set standards that others in world politics adopt’*. In fact, the *FITW* reports not only rate democracy but also define democracy for certain audiences” (BUSH, 2017, p. 711, grifo do autor).

Em razão das suas classificações, a ONG é produtora de um índice que examina a democracia como ou mais ou menos livre¹⁸, definindo-a (BUSH, 2017). Para tal, utiliza a democracia liberal como matriz democrática balizadora dos seus estudos e prima pela análise de aspectos normativos e reais (FH, 2018a).

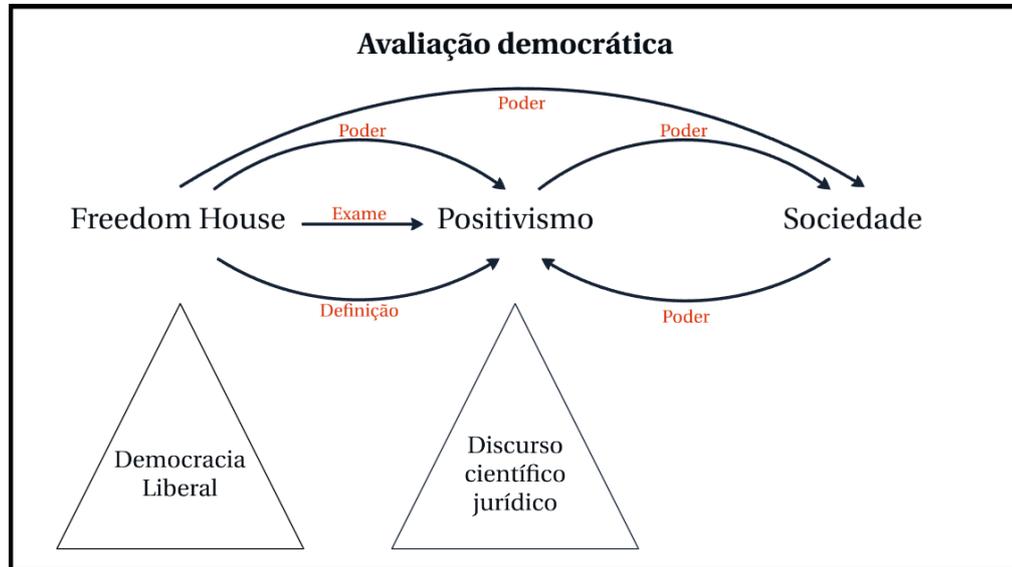
Esse raciocínio implica a observação de que há exercício de um poder nas classificações da *Freedom House* à medida que sua autoridade privada alcança *status* que ultrapassa o exame e passa a caracterizar definições valoradas da democracia.

¹⁷ A ONG afirma, por exemplo, que a Democracia Liberal é “[...] *a term that implies a more robust observance of democratic ideals and a wider array of civil liberties*” (FH, 2018a, n.p.)

¹⁸ Como se demonstra no capítulo 2, as classificações de *status* democrático dos países e territórios analisados pela FH baseiam-se em "Livre", "Parcialmente Livre" e "Não Livre".

Essas classificações são legítimas se seguirem o esquema gráfico disposto na Figura 3, isto é, se os exames considerarem, de fato, os aspectos normativos em consonância com as características sociais de determinado país ou território.

Gráfico 2 - Avaliação da democracia

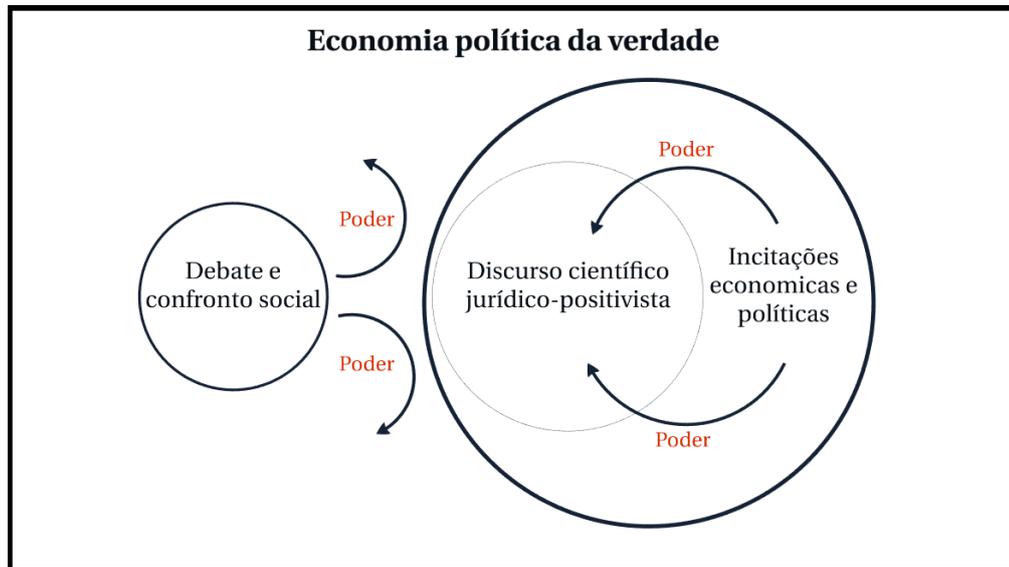


Fonte: elaboração própria.

Por esse prisma, a avaliação de uma democracia deve se pautar por exames que considerem os aspectos reais de exercício das práticas democráticas. Caso se retire a análise dos aspectos reais e sociais, a predominância da análise de aspectos normativos pode conduzir à ilegitimidade do estudo em razão de não expressar, como resultado, a realidade democrática do país ou território objeto da pesquisa.

Essa questão da legitimidade ou ilegitimidade assim é porque, se a constituição dessas normas não se origina do confronto e debate social (FOUCAULT, 1998), o domínio exercido pelo poder dos aparatos econômicos e políticos ganha destaque, tendendo para a ilegitimidade, conforme exposto na Figura 2.

Gráfico 3 - Relevância das incitações econômicas e políticas sobre o discurso científico jurídico-positivista



Fonte: elaboração própria.

Ante esse panorama, a fim de identificar a legitimidade da classificação da democracia brasileira pela FH, urge a necessidade de conhecer a forma de constituição e de aparelhamento, e a metodologia utilizada pela ONG. Só assim será possível analisar a abrangência do seu discurso científico sobre aspectos normativos e sociais e aferir seu grau de fidelidade à realidade do exercício democrático brasileiro.

3 FREEDOM HOUSE E O RANQUEAMENTO DO BRASIL

Para fornecer elementos indispensáveis à apresentação da FH, são expostos, neste capítulo, assuntos como a forma de constituição dessa organização, a forma de aparelhamento, os primeiros estudos e os critérios metodológicos de seleção dos países e territórios que são objeto de análise. Em meados da década de 1950, a FH começou a avaliar as liberdades democráticas internacionais com a produção do documento *Balance Sheet of Freedom*. Esse relatório indicou tendências políticas e as suas respectivas implicações nas liberdades dos indivíduos dos países avaliados.

Quase duas décadas depois, em 1973, a organização ampliou as suas avaliações por meio do estudo *The Comparative Study of Freedom*¹⁹ e, a partir desse relatório mais abrangente, a ONG introduziu os métodos que compõem a maior parte da estrutura da metodologia atual: avaliação dos direitos políticos e das liberdades civis. Em 1973, iniciou-se a compilação das avaliações em formato de livro: o *Freedom in the World* (FTW).

3.1 FREEDOM HOUSE – HISTÓRICO E APARELHAMENTO

A metodologia adotada desde 1973 foi desenvolvida por Raymond Gastil²⁰. A partir de 1978, Gastil iniciou a inclusão de pequenas narrativas acerca das peculiaridades de cada país às avaliações. Desde o primeiro relatório mundial são realizadas alterações e revisões na metodologia. De acordo com a ONG, essas modificações não afetam a estrutura metodológica criada em 1973 e, desse modo, não influenciam no resultado das avaliações periódicas (FH, 2018a).

Na década de 1990, o crescimento da organização implicou a contratação de especialistas em estudos regionais, de mídia e de direitos humanos. O relatório referente a 2017, por exemplo, foi elaborado por cerca de 100 especialistas e cerca de 30 consultores.

¹⁹ Aplicado a 151 países e 45 territórios, a primeira versão do estudo os classificou em "Livre", "Parcialmente Livre" e "Não Livre" (FH, 2018a).

²⁰ Raymond Gastil (1931 – 2010) foi um norte-americano especialista em Ciências Sociais. Gastil produziu o relatório *Freedom in the World* até 1989. (FH, 2018a).

Os relatórios provisórios são elaborados pelos analistas com base na análise de diversas fontes, entre elas: exames acadêmicos, artigos de mídia, relatórios de ONGs, pesquisas locais e relatos de especialistas regionais²¹. As condições e os eventos do país ou do território encontrados nessas fontes fundamentam a pontuação inicial proposta para o período estudado.

Após o exame inicial, as pontuações provisórias são agregadas por regiões geográficas e se tornam objeto de discussão e revisão pelos analistas, funcionários e consultores especializados externos. As pontuações finais são resultado do consenso entre todos os agentes envolvidos na elaboração do estudo.

Embora sejam fruto de consenso, as classificações podem guardar traços subjetivos. Sobre esse ponto, a ONG afirma que, embora a subjetividade seja inafastável na produção do estudo, o processo de classificação e ranqueamento enfatiza três aspectos principais: a consistência da metodologia, os julgamentos imparciais e equilibrados e o rigor intelectual (FH, 2018a).

O foco da classificação democrática promovida pela FH recai sobre os direitos e as liberdades dos indivíduos a partir da avaliação do binômio formado pela garantia normativa de direitos e por aspectos que demonstrem a sua efetiva implementação. Os governos e os seus respectivos desempenhos são objetos de estudo que não fazem parte da avaliação, o que parece ser uma falha, de grande monta, nos estudos da ONG, pois, no caso brasileiro, a democracia não se realiza em plenitude pelas limitações crônicas do sistema representativo, assunto que será mais bem detalhado no próximo capítulo.

A aplicação da metodologia²² da ONG baseia-se na premissa de que os padrões utilizados se aplicam a todos os países e territórios. Por essa razão, fatores como localização geográfica, composição étnica, composição religiosa e nível de desenvolvimento econômico não constituem categorias examinadas no estudo.

Embora o aspecto geográfico não seja considerado categoria de exame, territórios desvinculados politicamente ou em processo de desvinculação são tomados como objeto quando satisfazem alguns requisitos. Os critérios utilizados

²¹ A FH (2018a) afirma que fundamenta as suas análises nas fontes citadas, porém não apresenta os documentos e os nomes dos especialistas regionais.

²² A FH (2018a) pontua que a sua metodologia deriva, em grande parte, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas – ONU em 1948.

para a seleção dos territórios que compõem a avaliação democrática da FH podem ser apresentados da seguinte forma (FH, 2018a):

- a) governo territorial separado do resto do país vinculado, de direito ou de fato;
- b) condições de exercício dos direitos políticos e liberdades civis significativamente diferentes das condições do restante do país;
- c) existência de pressão popular ou diplomática que busque independência, autonomia ou incorporação a outro país;
- d) fronteiras geográficas estáveis no ano de análise e prospecto de continuidade da estabilidade;
- e) território grande e/ou significativo politicamente.

De acordo com o disposto na sua metodologia, a ONG, em geral, não apoia grupos envolvidos em disputas territoriais. Os critérios utilizados buscam identificar traços distintivos que ensejam a produção de classificações democráticas diferentes entre os países e os seus respectivos territórios.

A partir do conhecimento dos aspectos gerais de constituição e labor da ONG, pode-se ingressar no exame da metodologia utilizada para classificar as democracias dos países selecionados anualmente.

3.2 METODOLOGIA E A CLASSIFICAÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

Para ranquear um país ou território em seu relatório democrático anual *Freedom in the World*, desde 2014 a FH utiliza um sistema composto por três elementos conexos: pontuação, classificação e *status*. A pontuação é obtida por meio da análise de 15 indicadores de liberdades civis e de 10 indicadores de direitos políticos, totalizando 25 indicadores dispostos em formato de pergunta. A atribuição varia entre 0 e 4 pontos para cada uma das 25 perguntas. Ao menor grau de liberdade e direitos políticos é atribuída a pontuação 0 e, ao maior, 4. A pontuação máxima que um país ou território pode atingir é 100.

A pontuação utilizada tem por base a do ano anterior, caso seja um país ou território já classificado anteriormente. Essa pontuação é alterada somente por melhoras ou declínio significativos (FH, 2018a). Com o objetivo de expor o caminho

que conduz à pontuação atribuída a cada indicador, é elaborada uma curta narrativa disposta como resposta a cada indicador disposto em formato de pergunta.

Por meio da pontuação atribuída aos indicadores elencados nas subcategorias das matrizes Liberdades Civas e Direitos Políticos, é obtida uma pontuação agregada. Essa pontuação agregada é convertida na classificação de Avaliação de Liberdade, composta por uma escala de 1, que concerne ao maior grau de liberdade, a 7, que se refere ao menor grau de liberdade. Cada categoria, Liberdades Civas e Direitos Políticos, recebe uma classificação própria de acordo com a correspondência descrita na Tabela 1.

Tabela 1 - Correspondência de classificação de *Status* de Liberdade por categoria

Direitos Políticos	Liberdades Civas	Classificação
36 – 40	53 – 60	1
30 – 35	44 – 52	2
24 – 29	35 – 43	3
18 – 23	26-34	4
12 – 17	17 – 25	5
6 – 11	8 – 16	6
0 – 5	0 – 7	7

Fonte: elaboração própria baseada em FH (2018a).

A classificação 1 das Liberdades Civas significa que o país ou território possui um amplo espectro de liberdades, entre as quais se incluem as de expressão, de reunião, de religião, de associação e de educação:

They have an established and generally fair legal system that ensures the rule of law (including an independent judiciary), allow free economic activity, and tend to strive for equality of opportunity for everyone, including women and minority groups. (FH, 2018a, n.p.)²³.

²³ Optou-se pela transcrição literal em língua inglesa para evitar deslocamentos de enfoque do sentido original dos trechos. Isto porque, de acordo com Zipser e Polchlopek (2007), a linguagem é manifestação cultural; um produto do meio social e de um processo formador de sentido, e a transcodificação, ainda que norteada pela isenção, pode resultar em ressignificação da mensagem original. Para aprofundamento, recomenda-se a leitura de Zipser e Polchlopek (2007).

Em seu texto afirma que as Liberdades Civis plenas dependem da existência de três elementos principais: i) um sistema legal que garanta o Estado de Direito, ii) a livre atividade econômica e iii) a persecução estatal da igualdade de oportunidade para todos, inclusive para as mulheres e grupos minoritários.

A classificação 2 refere-se a países e territórios que possuem restrições brandas ao exercício das liberdades da mídia, de sindicatos ou que caracterizem a presença de discriminação contra mulheres e grupos minoritários. As classificações 3, 4 e 5 são atribuídas aos países e territórios que tutelam de modo parcial as liberdades civis. A penúltima classificação, 6, é conferida aos que detêm liberdades civis muito restritas, notadamente caracterizadas por forte limitação aos direitos de expressão e de associação. A classificação 7, por sua vez, é aplicada a Estados com pouca ou nenhuma liberdade civil e que controlam a maior parte da atividade econômica (FH, 2018a).

Quanto aos Direitos Políticos, a classificação 1 é conferida aos países e territórios com amplo espectro de direitos políticos, inclusive com a prática de eleições justas e livres:

Candidates who are elected actually rule, political parties are competitive, the opposition plays an important role and enjoys real power, and the interests of minority groups are well represented in politics and government. (FH, 2018a, n.p.).

Ela pontua que o exercício dos Direitos Políticos plenos requer a satisfação de quatro requisitos principais: i) governo exercido por quem, de fato, é eleito, ii) competição entre os partidos políticos, iii) existência de oposição com poder real e iv) representação política dos interesses dos grupos minoritários.

A classificação 2 dos Direitos Políticos liga-se aos países e territórios que são alvo de corrupção política e possuem impedimentos à plena competitividade dos partidos políticos. As classificações 3, 4 e 5, assim como nas Liberdades Civis, referem-se aos países e territórios que tutelam de modo parcial os direitos pertencentes ao campo político. Já os que possuem regimes autoritários e que se perpetuam no poder, recebem classificação 6, ainda que concedam alguma representação a grupos minoritários. Por fim, a classificação 7 é atribuída aos países e territórios que possuem poucos ou nenhum direito político, em concomitância, por vezes, com uma guerra civil.

Após a elaboração dessa primeira classificação, a pontuação de cada categoria é somada e, por meio da média obtida, é elaborada a classificação do *Status* de Liberdade do país ou do território, conforme correspondência demonstrada na Tabela 2.

Tabela 2 - Correspondência de classificação de *Status* de Liberdade pela média das categorias Direitos Políticos e Liberdades Civis

Média	<i>Status</i> de Liberdade
1,0 – 2,5	Livre
3,0 – 5,0	Parcialmente Livre
5,5 – 7,0	Não Livre

Fonte: elaboração própria baseada em FH (2018a).

Ressalta-se que esse método de correspondência entre a média e o *Status* de Liberdade, disposto na Tabela 2, foi adotado a partir de 2003. De 1973 a 2002, o *Status* de Liberdade Parcialmente Livre correspondia à média estabelecida entre 3,0 e 5,5 pontos e o *Status* Não Livre correspondia à média estabelecida entre 6,0 e 7,0 pontos.

Essa classificação de *Status* de Liberdade em três níveis – "Livre", "Parcialmente Livre" e Não Livre" – se apresenta como um recurso que sintetiza a análise elaborada pela FH. Esse recurso, no entanto, transmite uma visão superficial do estudo, uma vez que países com características políticas profundamente diferentes podem aparecer classificados no mesmo nível.

A classificação de *Status* de Liberdade, ainda, como fundamento para a atribuição da designação de Democracia Eleitoral²⁴ aos países e territórios objeto de estudo, desse modo:

According to the methodology, an electoral democracy designation requires a score of 7 or better in the Electoral Process subcategory, an overall political rights score of 20 or better, and an overall civil liberties score of 30 or better. [...] In Freedom in the World, most Free countries could be considered liberal democracies, while some Partly Free countries might qualify as electoral, but not liberal, democracies. (FH, 2018a, n.p.).

²⁴ Para a FH, o conceito de Democracia Eleitoral não deve ser confundido com o conceito de Democracia Liberal. A ONG afirma que a Democracia Liberal é “[...] a term that implies a more robust observance of democratic ideals and a wider array of civil liberties” (FH, 2018a, n.p.).

A concepção de Democracia Eleitoral da FH abrange o preenchimento de alguns requisitos. A máxima pontuação possível na subcategoria Processo Eleitoral é 12 pontos, na categoria Direitos Políticos é 40 pontos e na categoria Liberdades Civas é 60 pontos. Isto posto, a Democracia Eleitoral da FH requer pontuação mínima de 58,33% na subcategoria Processo Eleitoral; de 50% na categoria Direitos Políticos e de 50% na categoria Liberdades Civas.

Nesta seção, por isso, buscou-se demonstrar que o exame dos procedimentos metodológicos gerais utilizados pela FH parece ser essencial para a compreensão do processo de elaboração das suas análises anuais. Por essa razão, ante o exposto, considera-se apropriado passar ao estudo do histórico de classificações da democracia brasileira empreendidas pela FH.

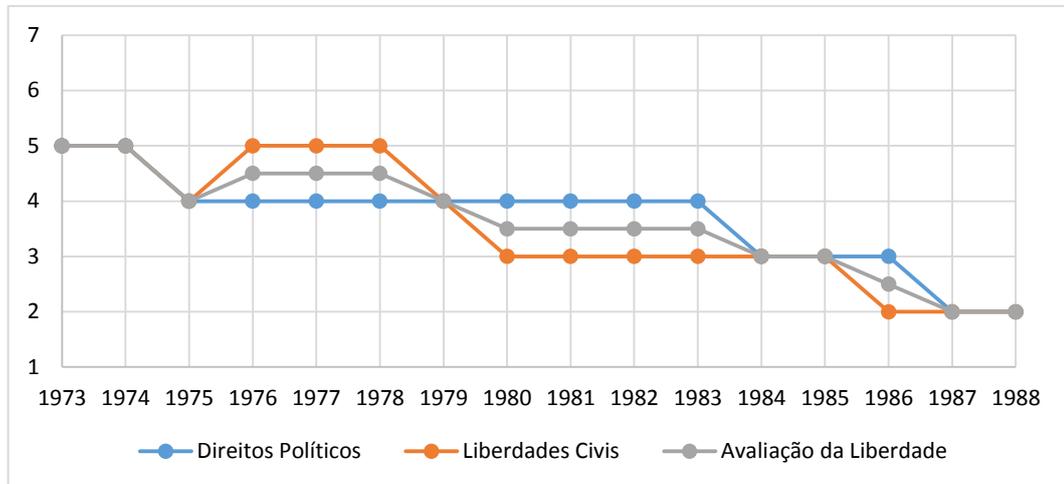
Conhecendo a metodologia de análise da FH, passa-se a expor as classificações da democracia brasileira elaboradas, sabendo-se que o Brasil é objeto de estudo desde a década de 1970. O primeiro estudo de relevância da ONG: *The Comparative Study of Freedom* é de 1973. Em 1978, com a compilação dos estudos em livros anuais, o FTW, o Brasil permaneceu como objeto de análise e passou a receber, assim como todos os países analisados, uma pequena narrativa descritiva.

São agora 46 anos de análise dos Direitos Políticos, das Liberdades Civas, e do Status de Liberdade brasileiros elaborada por uma organização internacional. Desses 46 anos, 41 contam com narrativas descritivas que fornecem indicadores importantes para a academia e para organizações governamentais e não-governamentais, de cunho econômico e social, porém esses conteúdos têm sido muito pouco explorados academicamente no país.

Com finalidade didática, divide-se o período de análise em 4 partes, quais sejam: 1973 a 1988²⁵, 1989 a 1998, 1999 a 2008 e 2009 a 2018. A primeira parte, que se refere ao período compreendido entre os anos 1973 e 1988, é explicitada no Gráfico 4.

²⁵ Optou-se por alocar 16 anos no primeiro período, em dissonância com os outros períodos de 10 anos cada, em razão da ruptura do cenário político operada pela promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988.

Gráfico 4 - Classificação da democracia brasileira por *Status* de Liberdade entre os anos 1973 – 1988



Fonte: elaboração própria baseada em FH (1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 2018c).

O Gráfico 4 apresenta as classificações de Status de Liberdade por ano de edição dos estudos da FH. As avaliações conferidas de 1973 a 1977 não possuem detalhamento da pontuação e tampouco narrativas. Essa limitação impossibilita o exame do processo metodológico desenvolvido pela ONG no referido período. A partir de 1978, como já explicitado, o processo de classificação passou a incluir uma narrativa para cada país ou território no relatório anual denominado FTW.

A classificação brasileira iniciou, em 1973²⁶, com 5 pontos para os Direitos Políticos e 5 pontos para as Liberdades Civis. Enquadrou-se – e esse cenário perdurou até 1985 – no Status de Liberdade Parcialmente Livre. De 1974 a 1975, a classificação brasileira oscilou positivamente de 5 para 4 pontos.

Em 1976 atingiu 4,5 pontos e manteve essa pontuação até 1978. Nesse ano, a FH afirmou que o Brasil possuía “[...] *a complex but relatively homogeneous population with many small territorial subnationalities*” (FH, 1978, p. 233). Essa afirmação se refere à elevada quantidade de grupos indígenas presente no país, sobre a qual a FH pontuou ainda que “[...] *the many small Indian groups of the interior are under both private and public pressure*” (FH, 1978, p. 233).

Em relação à categoria Direitos Políticos, a FH (1978) asseverou que o Poder Executivo era controlado pelos militares e que existia uma Assembleia popularmente eleita. Essa Assembleia, no entanto, também estava sob o controle dos militares

²⁶ Às avaliações iniciais foi conferido maior detalhamento de dados com o escopo de enfatizar as primeiras impressões da FH sobre o Brasil.

(FH, 1978). No que concerne às Liberdades Civas, a FH (1978) evidenciou que a imprensa era censurada e que opositores eram frequentemente presos e torturados. Ainda assim, acentuou que “[...] *some opposition voices are regularly heard*” (FH, 1978, p. 233).

Em 1979, a Avaliação de Liberdade recuou para 4 pontos. De acordo com a FH (1979), a mudança se operou, principalmente, em razão do aumento da liberdade de imprensa. Em relação aos Direitos Políticos, a ONG afirmou que “[...] *party organization is controlled, but the opposition party is authentic; serious opposition also exists within the ruling party itself*” (FH, 1979, p. 215). Para a FH, o fortalecimento da oposição política foi fundamental para a manutenção da pontuação em 4 pontos.

A Avaliação da Liberdade brasileira alcançou 3,5 pontos em 1980 e se manteve neste nível até 1983. Nesse período, ganhou destaque o aumento da competitividade dos partidos políticos e o abrandamento da censura à imprensa (FH, 1980, 1981, 1982, 1983).

Em 1984 e 1985, a classificação dos Direitos Políticos brasileiros chegou a 3 pontos, assim como a Avaliação da Liberdade. O principal motivo apontado foi o contínuo crescimento do respeito à competitividade partidária (FH, 1984, 1985).

Em 1986, pela primeira vez, o Brasil alcançou o Status de Liberdade Livre, com a pontuação da Avaliação de Liberdade de 2,5 pontos. Essa alteração foi atribuída à categoria Liberdades Civas. O fortalecimento da organização sindical e do direito à liberdade de reunião figuraram entre os principais fundamentos (FH, 1986).

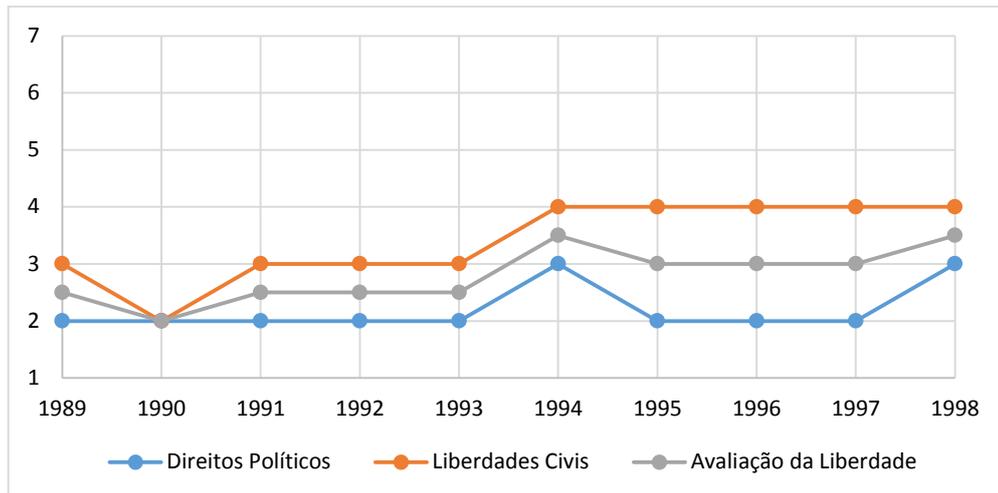
Acerca dos Direitos Políticos, a FH (1986, p. 270) afirmou que “[...] *although still in a transitional stage, in which the president has not been directly elected, the fully open process by which he came to power was effectively democratic*”. Ainda que a eleição tenha sido operada de forma indireta, a FH a considerou um movimento de avanço democrático.

O Brasil atingiu 2 pontos na Avaliação da Liberdade em 1987. Para a FH, entre os fundamentos dessa pontuação se encontravam no fato de que “[...] *massive opposition demonstrations have become a recent feature of political life*” (FH, 1987, p. 245). A oposição política adquiriu maior relevância nesse ano e esse fator contribuiu para a melhora na pontuação brasileira (FH, 1987, 1988).

Percebe-se uma acentuada melhora na classificação da democracia brasileira à medida que o governo militar migrou para governo democrático. Em 1988 ocorreu

a promulgação de uma nova Constituição da República Federativa do Brasil, marco normativo do Estado Democrático de Direito brasileiro. O Gráfico 5 apresenta as avaliações do país entre os anos 1989 e 1997.

Gráfico 5 - Classificação da democracia brasileira por *Status* de Liberdade entre os anos 1989 – 1998



Fonte: elaboração própria baseada em FH (1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998).

Na edição de 1989, referente ao ano de 1988, ao contrário do que se poderia esperar da classificação de um país que acabara de promulgar a sua mais democrática Constituição, a categoria Liberdades Civis oscilou negativamente para 3 pontos. Embora a FH indique os fundamentos da alteração da pontuação por meio de modificações nas narrativas do relatório FTW, a narrativa da categoria Liberdades Civis da edição de 1989 é idêntica à narrativa da edição de 1988.

Por essa razão, não há como explorar o fundamento que ensejou o rebaixamento da pontuação da referida categoria. No relatório FTW de 1990, pela primeira vez, a FH inseriu uma narrativa da história de cada país. Em relação ao Brasil, a FH teceu que

Brazil retained a monarchical system after achieving independence from Portugal in 1822. In 1889, the Federative Republic of Brazil was established. Since then, democratic rule has been interrupted by two long periods of military rule, most recently from 1964 to 1985. The return to civilian rule in 1985, the result of a controlled, six-year transition transacted by the military with opposition political [...] Direct elections for a bicameral National Congress were held in 1986. The Senate and the Chamber of Deputies formed a constituent assembly that produced a new, democratic constitution that was promulgated in October 1988. (FH, 1990, p. 52).

A narrativa parece demonstrar que o marco da liberdade do país, para a FH, foi a independência de Portugal. O trecho descreve a escolha da monarquia, a transição para a República, a interrupção das leis democráticas por dois períodos de ditadura militar e conclui na construção democrática da Constituição Federal de 1988.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 surtiu impacto na classificação somente na edição de 1990. De acordo com a ONG, “[...] *constitutional guarantees regarding free expression, freedom of religion and the right to organize political parties, labor unions and civic organizations are respected*” (FH, 1990, p. 53).

A FH enalteceu, ainda, em relação à Constituição brasileira: a retirada de restrições à mídia, a organização e a relevante influência política dos sindicatos trabalhistas, o direito de greve, a independência do Poder Judiciário e a expansão do número de ONG ligadas à proteção dos Direitos Humanos. Entretanto, de outro lado, apontou a continuidade de homicídios de ativistas, violência contra povos indígenas e tortura de presos (FH, 1990).

Em 1991, a classificação da categoria Liberdades Civis retornou ao nível de 3 pontos. De forma análoga ao que ocorreu nas edições de 1988 e 1989, as edições de 1991 e 1990 possuem semelhanças que se aproximam da integralidade das narrativas, salvo pequenas mudanças na disposição das frases. Destarte, a ausência de modificações nas narrativas limita o exame dos elementos que fundamentaram o declínio da pontuação da categoria Liberdades Civis.

Esse panorama se manteve até 1993. Em 1994, o Brasil alcançou 3,5 pontos na Avaliação da Liberdade e retornou ao *status* Parcialmente Livre. A partir da edição de 1994, a FH iniciou a indicação direta dos fundamentos que ensejaram as modificações da pontuação atribuída a cada país e território analisado.

Para a FH (1994, p. 163), a categoria Direitos Políticos atingiu 3 pontos “[...] *principally the result of the advancing deterioration of political institutions and increasing military influence in politics*”. A deterioração das instituições políticas foi atribuída à corrupção e ao sistema judiciário ineficiente e incapaz de punir adequadamente os agentes públicos corruptos.

Quanto à categoria Liberdades Civis, o avanço a 4 pontos foi resultado, principalmente, “[...] *of a growing climate of lawlessness and insecurity related to escalating criminal violence and a national breakdown of police discipline*” (FH, 1994, p. 163). O aumento da prática de crimes e as constantes ilegalidades cometidas

pelas polícias militares dos estados figuraram entre as principais razões do “clima de ilegalidade” que se desenvolveu no país (FH, 1994).

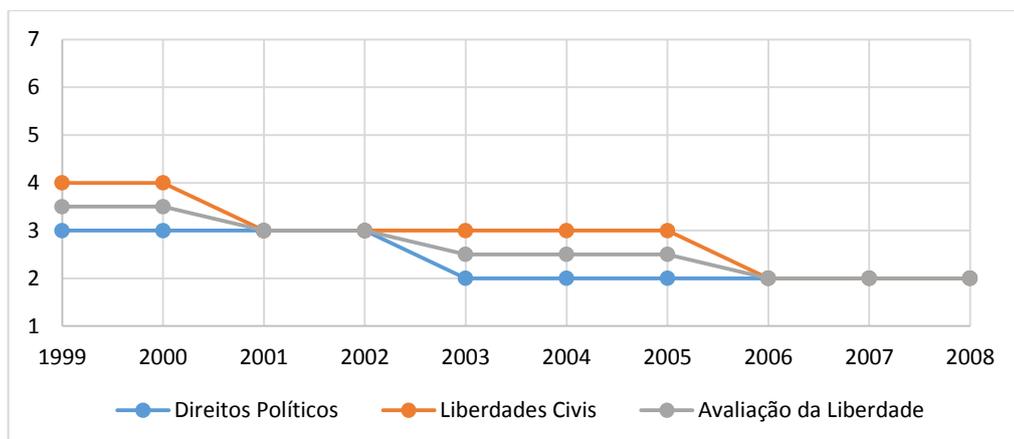
Em 1995, a categoria Direitos Políticos voltou ao patamar de 2 pontos e trouxe, por consequência, a Avaliação de Liberdade a 3 pontos, no entanto o *status* do Brasil se manteve em Parcialmente Livre.

A queda, segundo a FH (1995, p. 152), se operou, principalmente, como resultado “[...] of the holding of relatively free and fair national elections”. De acordo com a FH (1995), as eleições foram relativamente livres e justas porque houve registro de irregularidades em níveis locais. A ONG não apontou, porém, quais foram as irregularidades registradas.

Essas classificações se mantiveram até 1997. Em 1998, a categoria Direitos Políticos voltou a receber 3 pontos. O fundamento, segundo a FH (1998, p. 160), foi atribuído ao “[...] increased violence and governmental oppression of the Indian population”.

A contínua prática de crime permaneceu como um dos principais motivos da classificação. A violência contra os grupos indígenas, entretanto, ganhou maior destaque em razão do registro do homicídio de um chefe indígena no Estado do Amazonas (FH, 1998). As classificações do período compreendido entre os anos 1999 e 2008 seguem expostas no Gráfico 6.

Gráfico 6 - Classificação da democracia brasileira por Status de Liberdade entre os anos 1999 – 2008



Fonte: elaboração própria baseada em FH (1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008).

A pontuação alcançada em 1998 foi mantida até 2000. Em 2001, a categoria Liberdades Civas retornou ao patamar dos 3 pontos. A modificação da pontuação se

deu em virtude dos “[...] *improvements in tackling corruption and organized crime*” (FH, 2001, p. 101). A FH (2001) apontou o programa anticorrupção aprovado pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, como um progresso inédito no desenvolvimento da democracia brasileira.

As classificações de 2001 se repetiram em 2002. Em 2003, à categoria Direitos Políticos foram atribuídos 2 pontos. Por essa razão, a Avaliação da Liberdade brasileira atingiu 2,5 pontos e o país voltou a ser classificado com o Status Livre – *status* que havia recebido de 1986 a 1993.

O progresso, de acordo com a FH (2003, p. 105), ocorreu devido “[...] *to the holding of free and fair elections in which an opposition presidential candidate of a markedly different ideology from the ruling coalition was elected*”. A eleição do candidato de oposição, Luís Inácio Lula da Silva, ao cargo de Presidente da República, “[...] *broke a historic monopoly on power by a small southern elite, military rulers, and local political bosses*” (FH, 2003, p. 105). Segundo a ONG, a vitória do candidato de oposição marcou uma alteração radical na paisagem política do país.

Esse cenário perdurou até 2005. Em 2006, a categoria Liberdades Civis retornou ao nível de 2 pontos – que já fora atingido em 1986, 1987, 1988 e 1990. Segundo a FH (2006, p. 109), “*Brazil's civil liberties rating improved from 3 to 2 due to continued governmental steps to enhance racial equality*”.

A ONG sustentou que o governo manteve a política de implementação de medidas de igualdade empregatícia, educacional e de renda (FH, 2006). Ainda sobre o governo, afirmou que “*President Luiz Inacio 'Lula' da Silva's Worker's Party (PT) and its coalition partners were wracked by a series of highly explosive scandals mixing money and politics in 2005*” (FH, 2006, p. 109). Embora tenha apontado marcas notáveis da continuidade da prática corruptiva nas instituições políticas, a FH não modificou a classificação da categoria Direitos Políticos.

De 2006 até a última classificação, elaborada em 2018, a FH manteve a pontuação 2 tanto para a categoria Direitos Políticos quanto para a categoria Liberdades Civis. Por essa razão, demonstra-se desnecessária a elaboração de um gráfico para explicitar as classificações do período compreendido entre 2009 e 2018.

Ocorreu, contudo, que, na edição de 2014, a FH modificou a sua metodologia de análise e, conforme exposto na seção anterior, dividiu a categoria Direitos Políticos em 3 subcategorias e a categoria Liberdades Civis em 4 subcategorias. Os Direitos políticos podem receber até 40 pontos e as Liberdades Civis, até 60. Essa

divisão ampliou a campo de análise externa dos procedimentos metodológicos da ONG. Em relação ao Brasil, o Quadro 1 apresenta o detalhamento das pontuações atribuídas às subcategorias criadas a partir de 2014.

Quadro 1 - Pontuação por categoria e subcategoria na edição de 2014 do relatório FTW

Direitos Políticos		Liberdades Civis	
Subcategoria	Pontuação	Subcategoria	Pontuação
Processo Eleitoral	11/12	Liberdade de expressão e crença	15/16
Pluralismo Político e Participação	14/16	Direitos de Associação e de Organização	10/12
Funcionamento do Governo	8/12	Estado de Direito	10/16
		Autonomia Pessoal e Direitos Individuais	13/16
Total	33/40	Total	48/60

Fonte: elaboração própria baseada em FH (2014).

Para cada subcategoria, a FH elaborou uma narrativa na tentativa de apresentar os elementos que fizeram parte do processo de pontuação. Ao contrário do que ocorreu até 2013, a partir de 2014 a FH separou a descrição dos acontecimentos do país ou território analisado de acordo com cada subcategoria criada.

O Quadro 1 demonstra que, em 2014, na categoria Direitos Políticos, a pontuação brasileira se encontrava mais próxima da classificação 1 do que da classificação 3. Em relação à categoria Liberdades Civis, o país se encontrava estabilizado no centro do intervalo atribuído à classificação 2²⁷.

Esse cenário se manteve até 2016. Na edição FTW de 2017, a FH reduziu a pontuação da subcategoria Funcionamento do Governo de 8 para 6 pontos. Diferentemente das oscilações das classificações das categorias, a ONG não apontou os fundamentos da alteração dessa pontuação. Limitou-se a expor uma narrativa acerca da subcategoria. Na narrativa, embora não apontados de modo direto, encontram-se os seguintes fundamentos da modificação: o suposto crime cometido pela Presidente da República, Dilma Rouseff, o vazamento de escutas telefônicas operadas no âmbito da operação Lava Jato e a corrupção identificada na

²⁷ Observações baseadas na correspondência expressa na Tabela 2.

empresa Petrobrás (FH, 2017). Desse modo, em relação a 2016, a categoria Direitos Políticos se distanciou da classificação 1 e se aproximou da classificação 3, uma vez que pontuava 33 e passou a pontuar 31.

Em 2018, a FH subtraiu 1 ponto da subcategoria Estado de Direito, no entanto, nessa edição, a ONG apontou de forma direta o fundamento: “*The score declined due to persistent human rights violations and violence committed against LGBT people and black youths*” (FH, 2018c, n.p.). A categoria Liberdades Civis passou a 47 pontos e está mais próxima da classificação 3 do que estava em relação a 2017.

Exposto o histórico das classificações brasileiras de 1973 a 2018, com o escopo de se analisar o discurso científico expresso pela FH, urge a necessidade de se apresentar, com detalhes, a processo metodológico que atribuiu a pontuação que o Brasil detém na última edição do relatório FTW.

3.3 LIBERDADES CIVIS E DIREITOS POLÍTICOS NO BRASIL EM 2018

Os 15 indicadores de liberdades civis estão dispostos em 4 subcategorias: 4 questões na subcategoria Liberdade de Expressão e Crença, 3 questões na subcategoria Direitos de Associação e de Organização, 4 questões na subcategoria Estado de Direito e 4 questões na subcategoria Autonomia Pessoal e Direitos Individuais.

Quadro 2 - Categoria: Liberdades Civis. Subcategoria: Liberdade de Expressão e Crença

<i>Subcategoria</i>	<i>Indicadores</i>
<i>Liberdade de Expressão e Crença (0 a 16 pontos)</i>	a) Existem meios de comunicação livres e independentes? b) As pessoas são livres para praticar e expressar a sua fé religiosa ou descrença em âmbito público e privado? c) Existe liberdade acadêmica e o sistema educacional é livre de doutrinação política extensa? d) As pessoas são livres para expressar as suas opiniões pessoais sobre assuntos políticos ou outros assuntos sensíveis sem medo de vigilância ou de retaliação?

Fonte: elaboração própria baseada em FH (2018c).

Para a FH, o termo "mídia" abrange todas as fontes de notícias, quaisquer que sejam os meios de difusão, inclusive as mídias sociais quando utilizadas para coletar ou disseminar informações.

Os elementos utilizados para a análise da subcategoria Liberdade de Expressão e Crença são, dentro outros²⁸, a censura sobre a mídia, preservação do sigilo das fontes, subordinação da mídia ao governo, perseguição de grupos religiosos, exigência de educação religiosa, liberdade profissional do currículo escolar e do professor e liberdade de participar de discussões privadas.

A questão 2-A²⁹ recebe 3 pontos. A ONG norte-americana afirma que existe proteção constitucional à liberdade de expressão e a mídia é atuante:

However, politicians and influential businesspersons continued to make use of existing laws, including criminal defamation laws, to curtail critical reporting in 2017. Investigative journalists, particularly those who cover corruption and crime, face threats, harassment, obstruction, and violence, which in some cases has been deadly (FH, 2018c, n.p.).

Não obstante a existência de tutela constitucional, a FH pontua que as reportagens críticas são alvo de restrições por grupos influentes e que os jornalistas que investigam corrupção e outros crimes têm sido atacados, inclusive de modo fatal. A ONG indica, de acordo com a investigação policial brasileira, o homicídio do profissional Luís Gustavo da Silva como retaliação aos seus trabalhos midiáticos sobre o tráfico de drogas (FH, 2018c, n.p.).

O indicador 2-B, no Brasil, obtém pontuação máxima de 4 pontos. Para tal, a FH (2018c, n.p.) se limita a afirmar que “[...] *the constitution guarantees freedom of religion, and the government generally respects this right in practice*”. Ressalta-se a preponderância do caráter normativo do processo de pontuação.

De igual forma, às questões 2-C e 2-D são conferidas pontuações máximas de 4 pontos para cada. A FH (2018c, n.p.) assevera, respectivamente, que “[...] *academic freedom is generally unrestricted [e que] people are generally able to express political or controversial views in public without fear of surveillance or*

²⁸ Todas as questões possuem subindicadores que orientam a pontuação final. A lista completa de indicadores consta no Anexo I da presente dissertação.

²⁹ Como escolha metodológica para facilitar a leitura, optou-se por retomar as questões por meio do número do quadro e da letra da questão.

retaliation”. Isto é, considera que tanto a liberdade acadêmica quanto as opiniões políticas são geralmente irrestritas.

Quadro 3 - Categoria: Liberdades Civas. Subcategoria: Direitos de Associação e de Organização

<i>Subcategoria</i>	<i>Indicadores</i>
<i>Direitos de Associação e de Organização (0 a 12 pontos)</i>	<p>a) Existe liberdade de reunião?</p> <p>b) Há liberdade para organizações não-governamentais, particularmente aquelas que estão envolvidas em direitos humanos e trabalho relacionado à governança?</p> <p>c) Existe liberdade para sindicatos e organizações profissionais ou trabalhistas semelhantes?.</p>

Fonte: elaboração própria baseada em FH (2018c).

A subcategoria disposta no Quadro 2 tem por escopo aferir a liberdade relacionada aos Direitos de Associação e de Organização e, com esse fim, utiliza como questões centrais a existência de protestos pacíficos irrestritos, liberdade de criação e atuação de ONG e liberdade de associação e atuação de organizações profissionais e sindicatos. Ao indicador 3-A foi atribuída a pontuação 3:

While freedom of assembly is generally respected, demonstrations are sometimes met with excessive force by police or other security agents. There were a number of protests in 2017 against austerity measures proposed by President Temer. In May, troops deployed in response to a protest in the capital, and reportedly opened fire with live ammunition amid clashes with protesters. Dozens of injuries were reported, including one involving a bullet, but no one was killed. (FH, 2018, n.p.).

A liberdade de reunião brasileira é, para a ONG, geralmente respeitada, porém, diante da prática de força excessiva pela polícia e por outros agentes de segurança em desfavor de manifestantes, a classificação perde 1 ponto. A questão 3-B refere-se, de modo específico, à liberdade de atuação das ONG e é classificada com a pontuação máxima, 4 pontos. Para tal,

Nongovernmental organizations are able to operate freely in a variety of fields. However, activists working on land rights and environmental protection issues have faced serious threats and encountered deadly violence. (FH, 2018c, n.p.).

Embora sustentem que ativistas que defendem a preservação do meio ambiente e o direito à terra enfrentam violências, inclusive letais, os analistas da FH não diminuem a pontuação do indicador, e enaltecem a liberdade de atuação das ONGs. Quanto às liberdades sindicais e de organizações profissionais estabelecidas no indicador 3-C, elas recebem 3 pontos. A FH compara, pela primeira – e, como se demonstrará, única – vez, na análise, a liberdade sindical brasileira com a dos países do seu contexto geográfico:

Industrial labor unions are well organized, and although they are politically connected, Brazilian unions tend to be freer from political party control than their counterparts in other Latin American countries. However, controversial labor reforms enacted in 2017 will diminish the strength and role of unions in collective bargaining with businesses. (FH, 2018c, n.p.)

Ainda que enalteça a liberdade sindical brasileira quando em contraponto à liberdade sindical dos países latino-americanos, a ONG lança luz sobre a questão da perda de força das organizações sindicais a partir da reforma trabalhista iniciada em 2017.

Quadro 4 - Categoria: Liberdades Civis. Subcategoria: Estado de Direito

Subcategoria	Indicadores
<i>Estado de Direito (0 a 16 pontos)</i>	a) Existe um judiciário independente? b) O devido processo prevalece em questões civis e criminais? c) Existe proteção contra o uso ilegítimo de força física e liberdade da guerra e das insurgências? d) As leis, políticas e práticas garantem tratamento igual de vários segmentos da população?

Fonte: elaboração do autor baseada em FH (2018c).

A subcategoria Estado de Direito possui o objetivo de aferir a eficiência e a independência do judiciário, a vedação ao excesso do Estado e o direito à igualdade. A FH, entre outros critérios, analisa a existência de interferências externas no Poder Judiciário, a observância do princípio do devido processo legal, o excesso de força praticado pelo Estado e o direito à igualdade dispensado aos variados grupos sociais.

O Brasil, em 2018, recebeu 3 pontos na questão 4-A. Apesar de enaltecer a ampla independência³⁰ do Poder Judiciário, a FH (2018c, n.p.) estabelece que

The judiciary, though largely independent, is overburdened, inefficient, and often subject to intimidation and other external influences, especially in rural areas. Access to justice also varies greatly due to Brazil's high level of income inequality. Despite these shortcomings, the country's progressive constitution has resulted in an active judiciary that often rules in favor of citizens over the state.

De acordo com a ONG, o Poder Judiciário brasileiro está sujeito a influências externas. Interessante é observar que, no estudo, a variabilidade do acesso à justiça ganha destaque em virtude do nível elevado de desigualdade de renda no país. Não obstante a exposição desses elementos, apenas 1 ponto é retirado da classificação.

Na questão 4-B, que se refere ao devido processo legal, ao Brasil é atribuída metade da pontuação, qual seja, 2 pontos, e estabelece que:

The right to a fair trial is generally upheld by the judiciary. However, federal, state, and appellate courts are severely backlogged. The state struggles to provide legal counsel for defendants and prisoners who are unable to afford an attorney (FH, 2018c, n.p.).

Para a ONG, a baixa pontuação se confere, principalmente, à deficiência dos tribunais de segundo e terceiro graus na prestação de assistência judiciária aos réus que não possuem recursos econômicos que lhes garantam defesa legal nos processos judiciais.

Quanto ao critério 4-C, a FH classifica o país com pontuação 2. A corrupção da força policial figura como elemento preponderante na pontuação, pois:

Brazil's police force remains mired in corruption, and serious police abuses, including extrajudicial killings, continued in 2017. Police officers are rarely prosecuted for abuses, and those charged are almost never convicted. (FH, 2018c, n.p.).

A repressão aos crimes cometidos pela força policial é, segundo a FH, raramente efetiva. A ONG cita, outrossim, o alto índice de violência praticada por grupos armados nas comunidades brasileiras e a taxa de homicídios acima da média mundial, cujas vítimas são “*predominantly young, black, and poor*” (FH,

³⁰ Exemplo de divergência de interpretação do contexto, essa adjetivação pode guardar significados distintos de acordo com a perspectiva político-jurídica adotada, seja norte-americana ou brasileira. Pormenorizar esse tema fugiria ao escopo do presente trabalho, razão pela qual se indica ao leitor a leitura da obra de direito comparado de Campos (2012).

2018c, n.p.). Recebem destaque, ainda, as condições precárias do sistema penitenciário brasileiro, aliadas à observação de que “[...] *wealthy inmates often enjoy better conditions than poorer prisoners*” (FH, 2018c, n.p.).

De igual modo às duas perguntas anteriores, a questão 4-D recebe 2 de 4 pontos possíveis. O cenário de igualdade, de acordo com a interpretação da FH (2018c, n.p.), apresenta-se conturbado, pois “[...] *some populations are not able to fully exercise their human rights in practice*”, e, dentre elas, ganham relevo a população indígena, a população negra e mestiça, bem como também a população formada por lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros, uma vez que

Indigenous peoples make up less than 1 percent of the population. Many indigenous communities suffer from poverty and lack adequate sanitation and education services. [...] Just over half of Brazil's population identifies as black or of mixed race. Afro-Brazilians suffer from high rates of poverty and illiteracy, and almost 70 percent of Brazilians living in extreme poverty are black. Victims of violence in Brazil are predominantly young, black, and poor. [...] Although Brazil has a largely tolerant society, it reportedly has one of the world's highest levels of violence against LGBT (lesbian, gay, bisexual, and transgender) people. (FH, 2018c, n.p.).

Dados da Fundação Nacional do Índio e do Grupo Gay da Bahia são utilizados para fundamentar a classificação. Diferentemente, no entanto, as considerações relacionadas à população negra e mestiça não foram remetidas a fontes específicas na pesquisa.

Quadro 5 - Categoria: Liberdades Civis. Subcategoria: Autonomia Pessoal e Direitos Individuais

Subcategoria	Indicadores
<i>Autonomia Pessoal e Direitos Individuais (0 a 16 pontos)</i>	<p>a) Os indivíduos desfrutam de liberdade de movimento, incluindo a capacidade de mudar o seu local de residência, emprego ou educação?</p> <p>b) Os indivíduos são capazes de exercer o direito à propriedade e estabelecer negócios privados sem interferência indevida de atores estatais ou não estatais?</p> <p>c) Os indivíduos desfrutam de liberdades sociais pessoais, incluindo a escolha do parceiro do casamento e do tamanho da família, proteção contra a violência doméstica e controle sobre a aparência?</p> <p>d) Os indivíduos desfrutam de igualdade de oportunidades e liberdade de exploração econômica?</p>

Fonte: elaboração do autor baseada em FH (2018c).

A subcategoria Autonomia Pessoal e Direitos Individuais visa examinar as liberdades individuais no país. Os critérios empregados no estudo são, entre outros, a existência de restrições a deslocamentos nacionais e internacionais, controle excessivo ao exercício do direito à propriedade e à celebração de negócios privados, e o grau de domínio do Estado sobre a economia. Ao indicador 5-A, a FH (2018C, n.p.) conferiu 4 pontos e asseverou que:

Brazilians enjoy freedom to travel within and outside of the country, and to make decisions about their places of residence and employment. However, access to high-quality education across all levels remains a challenge. Gang violence in favelas at times has impeded free movement, and has prompted schools to shut down temporarily.

Ainda que exista liberdade de deslocamento e residência, a educação ocupa papel de destaque negativo. A violência de grupos armados é apontada como uma das causas que contribuem para a dificuldade ao acesso à educação no Brasil. Diferentemente à questão anterior, o indicador 5-B não recebeu pontuação máxima e atingiu 3 pontos:

While property rights are generally enforced, laws granting indigenous populations exclusive use of certain lands are not always upheld, sometimes leading to violent conflicts. Requirements for starting new businesses are often onerous, and corruption and organized crime sometimes pose obstacles to private business activity. (FH, 2018C, n.p.).

O relatório expõe inclusive a violação às leis que reservam terras às populações indígenas enquanto obstáculo ao exercício do direito de propriedade. Quanto à interferência na atividade privada, afirma que ela pode ocorrer tanto pelo Estado, quando da oneração ao início de negócios, quanto por agentes não estatais, a exemplo das organizações criminosas. No que concerne às liberdades sociais dispostas na questão 5-C, a FH (2018c, n.p.) confere 3 pontos ao Brasil e arguiu que:

The government generally does not restrict social freedoms. Same-sex marriage became legal in 2013. While a 2006 law sought to address Brazil's high rates of impunity for domestic violence, violence against women and girls remains widespread. Abortion is legal only in the case of rape, a threat to the mother's life, or a rare and usually fatal brain deformity in the fetus. These restrictions limit women's reproductive choices and infringe on family planning.

A legalização da união civil entre pessoas do mesmo sexo assiste a pontuação de modo positivo. Na mesma linha, recebe relevância a tipificação normativa criminal da violência doméstica. Nesse caso, apesar da norma legal, a ONG sustenta que a taxa de violência contra a mulher se mantém elevada.

Outro ponto interessante é que, para a FH, a regra geral de criminalização do aborto, com as devidas exceções legais, limita as escolhas reprodutivas das mulheres e contribui, destarte, para a queda da pontuação. Em relação ao último indicador da subcategoria Autonomia Individual e Direitos Individuais, a FH atribui 3 pontos ao Brasil:

Slavery-like working conditions pose a significant problem in rural—and increasingly urban—zones. A constitutional amendment in 2012 allows the government to confiscate all property of landholders found to be using slave labor. However, under President Temer, the Ministry of Labor and Social Security in October 2017 announced it would not continue automatically making public its “dirty list” of employers who subject workers to abusive conditions. The ministry also altered its internal definition of “slave-like conditions” to a more limited set of conditions that focus on freedom of mobility (FH, 2018c, n.p.).

A igualdade de oportunidade econômica é analisada sob o prisma das condições de trabalho. De acordo com a ONG, as condições de trabalho semelhantes à escravidão representam um problema e, embora a legislação tenha avançado no sentido de proteção a esses trabalhadores, o governo do presidente Michel Temer apresentou dois retrocessos: não mais divulgou de modo automático a listagem dos empregadores classificados como violadores das normas que vedam condições de trabalho abusivas e reduziu a abrangência da definição de condições análogas à escravidão.

Do mesmo modo, a FH (2018c, n.p.), ao afirmar que “[...] *the government has sought to address the problem of child labor by cooperating with various nongovernmental organizations, increasing inspections, and offering cash incentives to keep children in school*”, apontou avanços no combate ao trabalho infantil. Além de enaltecer a cooperação do Estado com ONGs, a FH infere como positiva a classificação de hediondez atribuída, em 2014, ao crime de exploração sexual infantil.

Os 10 indicadores de direitos políticos, por sua vez, estão agrupados em 3 subcategorias: 3 questões na subcategoria Processo Eleitoral, 4 questões na subcategoria Pluralismo Político e Participação, e 3 questões na subcategoria

Funcionamento do Governo. À categoria de direitos políticos é adicionada uma pergunta discricionária por meio da qual podem ser subtraídos de 1 a 4 pontos, contudo, a ONG não expôs a metodologia de elaboração dessa pergunta específica.

Quadro 6 - Categoria: Direitos Políticos. Subcategoria: Processo Eleitoral

<i>Subcategoria</i>	<i>Indicadores</i>
<i>Processo Eleitoral (0 a 12 pontos)</i>	a) O atual chefe de governo ou outra autoridade nacional principal foi eleito por meio de eleições livres e justas? b) Os atuais representantes legislativos nacionais foram eleitos por meio de eleições livres e justas? c) As leis eleitorais e o enquadramento são justos e são implementados imparcialmente pelos órgãos de gestão eleitoral relevantes?

Fonte: elaboração própria baseada em FH (2018c).

Na subcategoria Processo Eleitoral, os três indicadores elaborados em formato de pergunta objetivam aferir a independência do processo eleitoral do país ou do território. Para tal, são analisados, dentro outros, os seguintes fatores: tempo hábil do processo, ausência de discriminação no registro eleitoral de eleitores e candidatos, contagem transparente de votos, autoridades eleitorais livres, e sufrágio universal para adultos.

Ao Brasil foi atribuída pontuação máxima na pergunta 6-A da subcategoria Processo Eleitoral. Receberam destaque as características normativas do processo eleitoral (FH, 2018c, n.p.):

Brazil is a federal republic governed under a presidential system. Presidential elections are generally free and fair. The president is elected by popular vote for a four-year term and is eligible for reelection to a second term.

A vitória da candidata à Presidência da República, Dilma Rousseff, e seu posterior processo de *impeachment* figuram como aspectos positivos do processo eleitoral sob as perspectivas de inclusão da mulher no campo eleitoral e de observância às normas constitucionais de representação política.

Em relação à pergunta 6-B, acerca da eleição dos representantes legislativos nacionais, a FH atribuiu pontuação 3 de 4. Para justificar tal pontuação, afirmou que “[...] *legislative elections are generally free and fair*” (FH, 2018c, n.p.). A ONG também faz considerações sobre a composição do Senado e da Câmara de Deputados brasileiros, ressalta a vitória numérica da bancada do partido da

Presidente da República e de seus aliados – até então – em ambas as casas do Congresso Nacional (FH, 2018c, n.p.):

In the 2014 legislative elections, the PT remained the largest party in the lower house with 70 deputies, followed by the centrist, PT-allied PMDB with 66 seats, and the opposition PSDB with 54 seats. The PMDB maintained its lead in the Senate with 18 seats, while the PT captured 12 seats, and the PSDB took 10.

O desconto na pontuação se deu em razão da suspeição de razão política atribuída a homicídios ocorridos acerca do período eleitoral das eleições municipais de 2016 (FH, 2018c, n.p.): “*Electoral bodies reported that as many as 20 politicians were killed ahead of the 2016 municipal elections, in attacks that were generally suspected to have been carried out by organized crime groups*”.

A FH, em seu relatório anual e em seu sítio oficial na internet, não apresenta os nomes dos políticos, o tempo específico, o lugar e os organismos eleitorais a quem é atribuída a fonte da pesquisa.

Ao indicador 6-C da subcategoria Processo Eleitoral foi atribuída a pontuação plena, de 4 pontos. A ONG afirma que “[...] *brazilian election laws are generally well enforced*” (FH, 2018c, n.p.) e ressalta que o Tribunal Superior Eleitoral, em 2017, julgou improcedente o processo que visava a anulação da chapa vencedora da eleição presidencial de 2014, Dilma Rousseff e Michel Temer, excluindo, para tal, depoimentos da construtora Odebrecht, que alegava ter financiado ilegalmente a campanha dos eleitos (FH, 2018c, n.p.):

In June 2017, the Supreme Electoral Court, in a 4-3 ruling, decided not to annul Rousseff and Temer’s electoral victory in 2014 in connection with allegations of accepting bribes and improper donations to fund their campaign. The court had excluded damaging testimony from executives of the construction firm Odebrecht, who said they had directed millions of dollars toward Rousseff and Temer’s campaign, raising some concerns about its impartiality. An annulment of the results would have effectively forced Temer from office.

A ONG ventila a hipótese de imparcialidade do Tribunal Superior Eleitoral, porém não ingressa no tema e confere a pontuação máxima ao indicador.

Quadro 7 - Categoria: Direitos Políticos. Subcategoria: Pluralismo Político e Participação

Subcategoria	Indicadores
<i>Pluralismo Político e Participação (0 a 16 pontos)</i>	a) As pessoas têm o direito de se organizar em diferentes partidos políticos ou outros grupos políticos competitivos de sua escolha, e o sistema está livre de obstáculos indevidos à ascensão e queda dessas partes ou grupos concorrentes? b) Existe uma oportunidade realista para a oposição aumentar seu apoio ou ganhar poder através de eleições? c) As escolhas políticas do povo estão livres da dominação dos militares, poderes estrangeiros, hierarquias religiosas, oligarquias econômicas ou qualquer outro grupo poderoso que não seja democraticamente responsável? d) Vários segmentos da população (incluindo grupos étnicos, religiosos, de gênero, LGBT e outros grupos relevantes) têm direitos políticos e oportunidades eleitorais plenas?

Fonte: elaboração própria baseada em FH (2018c).

Por meio da subcategoria Pluralismo e Participação, a ONG busca analisar a composição política e o nível de participação dos componentes do país ou território. Os indicadores possuem como alvo a identificação da igualdade formal na criação e participação dos partidos políticos, da liberdade de expressão política com ou sem partido, da existência de forças de oposição em cargos de autoridade e da capacidade de manifestação efetiva dos variados segmentos da população.

O Brasil, no indicador 7-A, recebeu pontuação completa, de 4 pontos. Embora descreva que o país tem um sistema multipartidário livre com competição vigorosa, a FH (2018c, n.p.) assevera que:

The electoral framework encourages the proliferation of parties, a number of which are based in a single state. Some parties display little ideological consistency. Party switching is common by members of congress, rendering electoral coalitions fragile. The sheer number of parties means that the executive branch must piece together diverse and ideologically incoherent coalitions to pass legislation, which may encourage corruption.

Para a ONG, a proliferação de partidos, as suas baixas consistências ideológicas, a troca partidária de candidatos e a necessidade de formação de coalizões eleitorais que, de modo consequente, tendem à incoerência, esses são elementos que podem contribuir para a prática corruptiva.

O indicador 7-B recebeu 4 pontos. Para tal, FH (2018c, n.p.) afirma que “[...] *opposition parties are able to compete freely and gain power through elections*”. Desse modo, a normatividade, novamente, ganha destaque.

Acerca da liberdade da escolha política do povo, disposta no indicador C da referida subcategoria, a FH (2018c, n.p.) classifica o Brasil com 3 pontos e expõe que

Recent investigations into corruption have exposed how wealthy business interests undermine democratic accountability by facilitating or encouraging corruption among elected officials. Criminal groups have carried out attacks against political candidates.

A ONG aponta que investigações realizadas no país conduziram à conclusão de que interesses empresariais minam a responsabilidade democrática dos representantes eleitos, facilitando ou encorajando a prática da corrupção. Afirma, ainda, que criminosos atacaram candidatos, porém não apresenta mais dados. À pergunta 7-D consta a atribuição de 3 pontos. FH (2018c, n.p.) demonstra que

The Constitution guarantees equal rights without prejudice, but some groups have greater political representation than others. Afro-Brazilians and women remain underrepresented in electoral politics. The Senate has one self-identified black representative. Women hold 12 seats (14.8 percent) in the Senate and 55 seats (10.7 percent) in the House. Temer’s cabinet does not include any women or Afro-Brazilians.

A ONG enaltece a normatividade constitucional dos direitos de igualdade no país, porém aponta a incongruência entre os grupos sociais e os representantes eleitos. Entre as disparidades, encontra-se a participação da mulher no Congresso Nacional, que não atinge 15% em nenhuma das casas.

Quadro 8 - Categoria: Direitos Políticos. Subcategoria: Funcionamento do Governo

Subcategoria	Indicadores
<i>Funcionamento do Governo (0 a 12 pontos)</i>	a) O chefe de governo livremente eleito e os representantes legislativos nacionais determinam as políticas do governo? b) As proteções contra a corrupção política são fortes e eficazes? c) O governo opera com abertura e transparência?

Fonte: elaboração própria baseada em FH (2018c).

A subcategoria Funcionamento do Governo refere-se a quem, de fato, administra politicamente o país ou território, e ao nível de transparência do Governo. O relatório seleciona para análise, dentre outros elementos, a liberdade de ação do chefe de governo eleito, a interferência de atores não estatais no exercício de governo e na implementação de políticas, a existência de programas anticorrupção e de órgãos de fiscalização independentes eficazes, a acessibilidade às informações governamentais e, enfim, garantia de transparência de atos públicos. O indicador 8-A da subcategoria Funcionamento do Governo obteve 2 pontos na classificação.

Widespread corruption undermines the government's ability to make and implement policy without undue influence from private or criminal interests. Political crises linked with the numerous ongoing corruption investigations against senior officials dominated the political sphere in 2017, severely weakening the functioning of government FH (2018c, n.p.).

O enfraquecimento do governo é atribuído às numerosas investigações que têm como alvo a corrupção dos representantes políticos. O cenário contribui para a vinculação dos candidatos eleitos a interesses alheios à esfera pública, e favorece, dessa forma, a baixa liberdade de atuação política. Nesse meio, segundo a ONG, a pontuação atingiu 2 pontos em razão de o chefe de governo ter logrado êxito na promoção de reformas significativas em 2017.

A FH (2018c, n.p.) confere 2 pontos à pergunta 8-B e faz interessante observação: “[...] *corruption and graft are endemic in Brazil, especially among elected officials*”. Ocorre menção da Operação Lava Jato e do impacto na empresa estatal Petrobrás. A ONG ressalta, ainda, que, por duas vezes, a Câmara dos Deputados votou no sentido de embargar as investigações contra o presidente Michel Temer.

Ao último indicador da subcategoria 8-C são conferidos 2 pontos. A ONG expôs que a conversão da Controladoria-Geral da União em ministério prejudicou a independência do órgão que auxilia no combate à corrupção:

The National Controller's Office (CGU) had been an important resource for members of the public seeking information about government operations. However, President Temer reorganized ministerial cabinets in 2016 and converted the CGU into a new Ministry of Transparency, Monitoring, and Oversight. This decision was considered to be detrimental to the independence of the agency (FH, 2018c, n.p.).

Outrossim, a FH (2018c, n.p.) afirma que “[...] *the government does not always release requested information*”, embora tenha sido aprovada, em 2012, a Lei de Acesso à Informação no país.

Por meio da descrição da constituição e aparelhamento da FH, da sua metodologia, do histórico de classificações atribuídas ao Brasil e do seu atual discurso sobre o Brasil, buscou-se demonstrar o processo de construção do discurso científico da FH sobre o país. Para que se possa avaliar a legitimidade desse discurso, cabe estudar a formação histórica da prática política brasileira. Essa tarefa é empreendida no capítulo seguinte.

4 ANÁLISE GENEALÓGICA DA FORMAÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

Este capítulo visa expor a genealogia da formação política brasileira por meio da apresentação dos elementos que caracterizam a sua construção democrática desde a época da conquista do continente pelos europeus. Em seguida se faz uma contraposição desses elementos à metodologia de análise da FH a fim de aferir a sua legitimidade. Por fim se apresenta o cenário democrático em que se agrava a crise de representatividade no Brasil.

4.1 FORMAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA E AS CLASSIFICAÇÕES DA *FREEDOM HOUSE*

Neste subcapítulo, empreende-se a análise da formação democrática brasileira por meio da aplicação do método genealógico; e o contraste com a classificação do país proposta pela *Freedom House*. O estudo aborda o modo como foi construída a democracia brasileira desde o descobrimento do país até a Constituição Federal de 1988.

Afirma-se, no capítulo anterior, que a democracia brasileira não se realiza em plenitude em razão das limitações crônicas do sistema representativo. Busca-se, aqui, identificar essas limitações em sua formação democrática.

O Brasil possui 46 anos de análise dos Direitos Políticos, das Liberdades Cívicas, e do Status de Liberdade elaborada pela *Freedom House*. Iniciada em 1973, somente em 1978 a análise brasileira recebeu uma curta narrativa descritiva com o objetivo de contextualizar a classificação democrática.

Essa narrativa descreve que após a independência de Portugal em 1822, o Brasil instituiu sistema monárquico até a proclamação da República em 1889. O sistema democrático subjacente à República foi interrompido por regimes autoritários até a promulgação da Constituição de 1988 (FH, 1978).

Observa-se, nessa contextualização promovida pela FH, que os dados históricos têm seu ponto de partida estabelecido na independência do país. A formação democrática que antecede a independência não constitui fundamento da classificação regional. As peculiaridades da construção social, política, econômica e

cultural desde o processo de descobrimento são elementos considerados prescindíveis na metodologia da ONG.

No entanto, a construção da democracia brasileira se apresenta em uma dinâmica de relações de poder. A abnegação da contextualização aprofundada destas relações na construção democrática brasileira confere um distanciamento entre qualquer estudo proposto e a realidade. Cada acontecimento visto como desenvolvimento do conceito anterior, ou até mesmo tomado como uma completa inversão do que era entendido e praticado como verdade, apresenta elementos subjacentes ao teatro registrado na história linear.

A abordagem genealógica tem por fim desvelar esses elementos subjacentes. O conhecimento dos saberes locais se dá por meio da identificação, da seleção e da análise das forças dominantes/vitoriosas e das forças dominadas/derrotadas envolvidas na emergência de cada ruptura epistêmica na história democrática efetiva. Por essa perspectiva, inicia-se o estudo pelo exame da formação social, política e econômica brasileira. Para tal, utiliza-se a genealogia foucaultiana como método de análise.

Na América Latina, os processos conflituosos instaurados presentemente guardam relação direta com elementos encontrados na história do continente. Caovilla (2016) afirma que os estudos locais devem partir do pressuposto de que o continente já existia e não fora simplesmente descoberto. Para a autora, “[...] a América Latina foi inventada pelo mercantilismo, transformada pelo imperialismo, modificada pelo colonialismo e transfigurada pela globalização exacerbada” (CAOVILLA, 2016, p. 33).

No sistema de capitânias hereditárias do início da colonização, de acordo com Prado Júnior (1983), para a posse fundiária, os donatários e a Coroa portuguesa buscavam quem dispunha de recursos próprios. Mais do que povoar, o objetivo era explorar a colônia. Por essa razão, ensinam Schwarcz e Starling (2015), aos donatários eram atribuídos os poderes de desenvolver o uso da terra e de escravizar os indígenas.

Para José Afonso da Silva (2005), os donatários dispunham de poderes quase absolutos: apesar da eleição dos juízes, as suas nomeações e influências ditavam a tônica das suas jurisdições cíveis e criminais na estrutura dispersa de poder político construída na colônia.

Em razão do único modo de exploração da colônia em seu primeiro século, a economia brasileira se firmou em bases agrárias. A estruturação da economia colonial com base no grande domínio latifundiário se refletiu na formação de sua sociedade: “Assim como a grande exploração absorve a terra, o senhor rural monopoliza a riqueza, e com ela seus atributos naturais: o prestígio, o domínio [...]” (PRADO JÚNIOR, 1983, p. 23). E, de acordo com o autor, ante esse cenário, formase a estrutura social da colônia: de um lado os grandes proprietários rurais e de outro a massa da população, formada por semilivres, trabalhadores do campo e escravos.

Dessa separação social fundamental nasce o estatuto político da colônia. A massa da população vivia sob dependência dos grandes proprietários rurais. Essa dependência, mais do que o poder político da soberania da Coroa Portuguesa, atribuía poder político, de fato, aos senhores rurais. Os grandes proprietários eram os únicos que votavam nas eleições das câmaras municipais e, por essa razão, o poder das câmaras era dos proprietários. (PRADO JÚNIOR, 1983). Pode-se afirmar que se formou uma aristocracia da cana (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

A proveniência da democracia brasileira, pela perspectiva genealógica de Foucault, possui seu início assentado sob bases de domínio rural. Os proprietários das maiores porções de terra detinham influência sobre os votantes e, conseqüentemente, o poder político do Brasil-Colônia.

Nesse padrão de análise, Prado Júnior (1983, p. 31) tece uma observação que facilita a compreensão genealógica da formação democrática brasileira do período colonial até a atualidade: “Na observação de um fato social não nos podemos limitar ao sistema jurídico que teoricamente o rege. A realidade é objetiva e por vezes muito mais ampla, quando não contrária a ele”.

Esse é o caso da política colonial brasileira até meados do século XVII. Segundo pontua Prado Júnior (1983), o poder político de fato dos proprietários, exercido por meio das administrações municipais, era extenso a ponto de lograrem trocar os capitães das capitanias, caso isso fosse favorável aos seus interesses. Isto é, o estado colonial e sua conseqüente legislação eram instrumentos a serviço dos senhores rurais.

A formação das Câmaras Municipais, para Victor Nunes Leal (2012), constituiu o início do que pode ser chamado de coronelismo³¹. Segundo o autor, o fenômeno ocorreu como resultado da superposição de formas avançadas do regime representativo em uma estrutura social e econômica inadequada. Não se trata de sobrevivência do poder privado, cuja força é exaltada em todo período colonial. É, sim, um modo específico de manifestação do poder privado que se estende desde a formação das Câmaras Municipais até os regimes atuais³² de extensa base representativa.

O coronel comanda um lote considerável de votos de cabresto. Isso ocorre porque a força eleitoral lhe entrega prestígio político que se torna consequência da sua situação econômica e social de dono de terras. A figura concentra em si, mas sem substituí-las, importantes instituições sociais (LEAL, 2012).

Silva (2005) corrobora esse posicionamento ao pontuar que os membros das câmaras municipais eram eleitos dentre os homens bons da terra, que, em realidade, traduziam o poder dos grandes proprietários rurais. A estrutura agrária é a base de sustentação das manifestações do poder privado (LEAL, 2012).

Em razão de um conjunto de circunstâncias que foge ao escopo da pesquisa esmiuçar, opera-se a transferência da Corte portuguesa para o Brasil em 1808. Para Prado Júnior (1983), esse movimento singularizou a colônia Brasileira em relação às demais colônias americanas. Singularizou porque, diferentemente dos países do seu entorno, no Brasil não houve rompimento do vínculo de subordinação por meio de um movimento colonial violento, mas, sim, a promoção da autonomia colonial pelo próprio governo metropolitano.

Como concorda Silva (2005), a transferência da Corte portuguesa, por si só, já importava em mudança do *status* colonial. Em consonância com Schwarcz e Starling (2015), pode-se afirmar que o primeiro ato jurídico na nova sede do Império português demonstrou a expansão da autonomia destas terras: a carta de abertura dos portos às nações aliadas. De igual forma, as instituições políticas, administrativas e judiciárias da metrópole foram transferidas para o país, juntamente

³¹ Os “coronéis”, enquanto proprietários de latifúndios, nem sempre são autênticos coronéis. Outras posições de chefia, fruto da alfabetização – médicos, advogados – também se tornam, porém sempre guardam relação de parentesco com algum legítimo coronel anterior (LEAL, 2012).

³² Em outras palavras, o coronelismo é uma troca de favores entre o fortalecimento do poder público e a decadência dos proprietários. Ainda assim existe relação de dependência, “[...] pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável” (LEAL, 2012, p. 23).

com suas rotinas burocráticas. Em virtude desse cenário, cabe fazer a seguinte reflexão genealógica:

O certo é que se os marcos cronológicos com que os historiadores assinalam a evolução social e política dos povos se não estribassem unicamente nos caracteres externos e formais dos fatos, mas refletissem a sua significação íntima, a independência brasileira seria antedatada de quatorze anos, e se contaria justamente da transferência da corte em 1808. (PRADO JÚNIOR, 1983, p. 47).

Em 1822, a independência é declarada. Schwarcz e Starling (2015) demonstram que, para desconfiança dos vizinhos republicanos da América Latina, a ânsia da independência brasileira resultou numa solução monárquica³³. O movimento foi liberal em relação ao desatamento dos nós que amarravam a colônia à metrópole, porém foi conservador ao manter o domínio senhorial e o sistema escravocrata. Embora uma nova unidade política tenha sido criada, a noção de cidadania se manteve estreita e afastou vasta parte da população, juntamente com o contingente escravizado. Por esse motivo, “[...] noções bastante frouxas de representatividade das instituições políticas se impuseram” (SCHWARCZ; STARLING, 2015, n.p.).

As camadas populares, que buscavam a solução para as suas reivindicações numa possível constituição, não possuíam maturidade política para formar uma vontade única e, após a independência, as suas agitações foram controladas pelas elites alicerçadas no topo da estrutura econômica brasileira (PRADO JÚNIOR, 1983).

Na primeira Constituição Brasileira, de 1824, como concorda Schwarcz e Starling (2015), permaneceram intocáveis a monocultura, a escravidão, a grande propriedade privada, as diferenças políticas internas e o problema da distribuição do poder entre a capital e os governos das províncias.

Por essa perspectiva, o início do Direito do Brasil independente foi, novamente, resultado de imposição e não de construção. Para Caovilla (2016), a organização jurídica pautada no positivismo estatal revela uma imposição epistemológica que não foi – e parece não ser – capaz de observar os anseios e os interesses sociais da grande massa da população. Formou-se uma estrutura pseudodemocrática de dominação.

³³ Para Schwarcz e Starling (2015), a opção de manter um rei no poder de um país independente coadunava com o perfil das elites políticas que, mesmo nacionais, foram majoritariamente educadas nos moldes reais difundidos por Coimbra.

Em consonância com Caovilla (2016), pode-se afirmar que o fim da colônia não representou o término da matriz de poder que constituiu a colonização. No lugar do colonialismo surgiu e se manteve a colonialidade. Esta pode ser compreendida como um modo de vida fundado na superioridade racial – um padrão de poder que consiste na aceitação da inferioridade dos povos colonizados e da superioridade dos colonizadores. É, portanto, uma imposição, mediada pelo Direito, de uma única epistemologia válida e que não é capaz, entretanto, de corresponder aos desejos sociais, políticos e jurídicos da sociedade plural que se formou na América Latina.

Como ensinam Schwarcz e Starling (2015), no Brasil, a política nasceu e se manteve por longo período como prática de poucos³⁴. De 1831 até a proclamação da República, os conservadores e os liberais se alternaram no poder. A alfabetização tornou-se uma marca distintiva da elite branca. Em sua maioria, famílias de recursos financeiros preparavam os seus filhos por meio de tutores e depois os enviavam para cursos jurídicos europeus. Esses graduados “[...] mais tarde seguiam carreiras públicas como deputados, senadores, diplomatas; isto é, toda a burocracia do Estado” (SCHWARCZ; STARLING, 2015, n.p.).

A proclamação da República, em 1889, para Silva (2005), foi fruto da vitória das forças republicano-federalistas organizadas e coerentes quando comparadas às dispersões encontradas na antiga colônia. A democracia foi definida como regime político que melhor determinava as tutelas dos direitos humanos fundamentais.

Em meio ao clima de incerteza, não houve nenhum confronto. Não é forçoso observar, ao contrário do que pontua Silva (2005) e em favor do que ensinam Schwarcz e Starling (2015), que a proclamação da República se deu mais em virtude da decadência do Império do que da vitória das ideias republicanas. Novamente, a mudança do *status* político dominante se operou sem a participação das camadas populares mais numerosas.

A Constituição de 1891, como ensinam Schwarcz e Starling (2015), trouxe consigo grandes mudanças no exercício e na estruturação política da República. O voto censitário deu lugar ao sufrágio universal mitigado: somente os homens adultos

³⁴ Ocorreu, no entanto, que, de acordo com Prado Júnior (1983), dada a extensão territorial brasileira, os movimentos de revolta surgiram sempre separadamente. Por essa razão, por mais que demandassem tropas e gastos, nunca foram além da tomada do poder local, tanto nos períodos de representação imperial, quanto no período de governo de D. Pedro II. Tal cenário consolidou o poder central, que se manteve por meio de inúmeras renovações que nada modificavam seu viés político-ideológico. Os poucos políticos que aproximavam suas aspirações aos desejos populares ou eram segregados ao esquecimento ou se englobavam na reação dominante.

alfabetizados eram considerados eleitores. A instituição do presidencialismo, do federalismo, do sistema bicameral, e a extinção do poder moderador também marcaram a nova Constituição. No mesmo sentido ensina Silva (2005) ao afirmar que a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil tinha como princípio norteador a forma de governo republicana federalista. De igual modo, o documento logrou estabilizar inicialmente a autoridade presidencial e assegurou as liberdades democráticas.

Pelo prisma genealógico, pode-se afirmar que a Constituição de 1891 representa a emergência da primeira prática notadamente democrática no Brasil. Como já destacado, com sua proveniência assentada no poder atrelado à grandes porções de terra, a democracia republicana emerge num estado de forças em que os militares logram pressionar o poder logo após a derrota do sistema escravagista.

Na prática, no entanto, a República se estabilizou à base de muitas trocas, repressões e favoritismos. O descontentamento da população, com pontuam Schwarcz e Starling (2015), resultou em movimentos que revelaram a face opressora da República. Postas à margem do desenvolvimento econômico, as camadas sociais com menos recursos se revoltaram e essa revolta se somou à decepção geral em relação à capacidade de modernidade que a República prometera.

Nesse cenário de descontentamento, em 1930 desponta uma nova revolução e que culminou em um novo golpe militar. Com isso foi desconsiderado o exercício da democracia por meio das eleições para o cargo de Presidente da República e Getúlio Vargas foi instituído no poder. Sob o objetivo de institucionalizar uma nova ordem com foco em reformas sociais – principalmente a trabalhista –, políticas e administrativas, Vargas destituiu todos os representantes políticos eleitos e a dissolveu o Congresso Nacional (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Em 1946, uma nova Constituição foi elaborada. O documento manteve as conquistas sociais obtidas no governo anterior e estabeleceu como primordiais para a manutenção do Estado o exercício universal dos direitos políticos.

Com o fim da era Vargas, inicia-se, de 1946 a 1964, o primeiro período notadamente democrático no Brasil: a ampliação dos direitos políticos para todos (BERAS, 2016). Mesmo assim, segundo Silva (2005, p. 85), a Carta de 1946 não foi resultado de um projeto preordenado. Retornou aos moldes das Constituições anteriores:

Voltou-se, assim, às fontes formais do passado, que nem sempre estiveram conformes com a história real, o que constitui o maior erro daquela Carta Magna, que nasceu de costas para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores, que provaram mal. Talvez isso explique o fato de não ter conseguido realizar-se plenamente. Mas, assim mesmo, não deixou de cumprir sua tarefa de redemocratização, propiciando condições para o desenvolvimento do país durante os vinte anos que o regeu.

Pode-se afirmar que, sob a bandeira de proteção contra o alastramento político comunista³⁵ e, novamente, em virtude de um movimento que não se originou nas camadas mais numerosas da população, o *status* político do Brasil foi alterado, em 1964, pela deposição do governo de João Goulart pelas Forças Armadas.

Instalou-se uma ditadura que duraria 21 anos: os militares assumiram o governo de modo inconstitucional, conferiram a si próprios poderes de exceção, e cinco generais do Exército se alternaram no comando do Poder Executivo — Castello Branco (1964-67), Costa e Silva (1967- 69), Garrastazu Médici (1969-74), Ernesto Geisel (1974-79) e João Figueiredo (1979-85) —, além do período de mando de uma Junta Militar, formada pelos ministros das três Forças, entre agosto e outubro de 1969. (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

O Governo Militar, de acordo com Schwarcz e Starling (2015), ficou conhecido por empreender um expressivo crescimento econômico do país, mas em favor de um alto custo político. Elaborou vários atos institucionais que visavam a legitimação e institucionalização da repressão, além de promover várias cassações de mandatos e suspensões de direitos políticos (SILVA, 2005). De acordo com Beras (2016, p. 63), permanece a equação conservadora e autoritária:

A racionalização conservadora–autoritária se manifesta sempre que o *status quo* está ameaçado, quer de forma colonial, imperial, civil ou militar, a partir do rompimento com a democracia, ou seja, o cessamento da liberdade de participar (cidadania política) e das instituições democráticas (voto, parlamento) é sempre a fórmula recorrente das elites e seus apoiadores, de forma padrão aliando formas de crescimento econômico e formas de autoritarismo.

Em 1967 houve a outorga de uma nova Carta Magna. Baseada principalmente no texto de 1937, a nova Constituição preocupou-se com a segurança nacional, conferiu mais poderes ao Presidente da República, reduziu as

³⁵ Segundo Silva (2005), João Goulart tentou se equilibrar no poder acariciando a direita e a esquerda. Despreparado, instável e inseguro, desestruturou toda a sua carreira política e se perdeu no poder.

liberdades civis e autorizou a desapropriação para fins de reforma agrária – no papel (SILVA, 2005).

Com a continuidade das crises, veio o AI-5 e, com ele, a suspensão das garantias constitucionais – dentre elas a concessão de *habeas corpus* –, da liberdade de expressão, da liberdade de reunião e dos direitos políticos do cidadão (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Para Silva (2005), o AI-5 rompeu com a ordem constitucional. Em 1969, em formato de emenda, as alterações instituídas no texto de 1967 podem ser consideradas como um marco de elaboração de uma nova constituição. O autor entende que o AI-5 foi o instrumento mais autoritário da história do Brasil.

Sob a vigência do AI-5, a classificação da democracia brasileira, elaborada pela Freedom House, iniciou, em 1973, com 5 pontos para os Direitos Políticos e 5 pontos para as Liberdades Civis. Enquadrou-se – e esse cenário perdurou até 1985 – no Status de Liberdade Parcialmente Livre.

Ainda que o Ato Institucional 5 tenha suspenso diversas garantias constitucionais, direitos políticos e liberdades civis, a FH classificou o país, em 1980, em 3,5 de pontuação média.

Em 1984 e 1985, a classificação dos Direitos Políticos e a Avaliação de Liberdade brasileiros chegaram a 3 pontos. Em 1986, pela primeira vez, o Brasil alcançou o Status de Liberdade Livre. A FH estabelece que o fortalecimento da organização sindical e do direito à liberdade de reunião figuraram entre os principais fundamentos (FH, 1984, 1985, 1986).

Sem dúvida, a pressão popular facilitou a transição do governo militar ao governo democrático. A transição, contudo, deu-se, de fato, em razão do crescimento, no interior dos quartéis, da ideia de que a vida política estava desgastando as instituições militares e envenenando as suas estruturas internas (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Esse período revela a emergência de uma nova democracia no Brasil. Desde a democracia com contornos republicanos alcançada em 1989, o país não atingia um patamar democrático mais elevado no plano normativo. No entanto, mais uma vez a conquista não foi obtida por meio da vitória da força popular, se não por uma soma de forças que não tinham em sua base a vontade do povo.

Prova desse desejo dos militares, lecionam Schwarcz e Starling (2015), é a transição feita sem conflitos armados. Os militares saíram intocados, embora tenham

perdido politicamente, posto que “[...] não conseguiram manter sob controle o processo de liberalização do sistema político e substituir gradativamente a coerção da ditadura por um governo civil de tipo autoritário” (SCHWARCZ; STARLING, 2015, n.p.).

Em meio a uma transição política com contornos de transferência pacífica de poder por meio de eleições indiretas, o Brasil foi classificado, contrariamente, pela FH, como democracia livre, sob a alegação de existência de avanço democrático.

As eleições convocadas em 1985 ainda se deram de forma indireta. Com a morte do Presidente eleito, assumiu seu vice, José Sarney, que se aproximara dos militares desde 1964. Mesmo contra a sua vontade, Sarney deu sequência às promessas democráticas (SILVA, 2005).

As características políticas de Sarney fornecem indícios do perfil dos representantes brasileiros: “[...] tinha uma impressionante facilidade para mudar de matiz e se adaptar a qualquer corrente ideológica, desde que fosse mantido exatamente onde queria estar: no poder” (SCHWARCZ; STARLING, 2015, n.p.).

Segundo Schwarcz e Starling (2015), fruto de uma Assembleia Constituinte, em 1988, foi promulgada a nova Constituição da República Federativa do Brasil. Como missão, o documento tinha – e ainda tem – o compromisso de assentar as bases para a afirmação do exercício democrático no país, com foco na tutela dos direitos políticos e das liberdades civis. O analfabeto teve o seu direito a voto reconhecido, apesar de restar inelegível.

Ainda com muitos desafios, o país avançou no campo normativo. Contudo, o exercício democrático e as liberdades civis dependiam – e em certa medida, ainda dependem – da concretização do texto constitucional. Ante esse panorama, a FH, com seu foco metodológico em aspectos normativos, atribuiu 2 pontos aos Direitos Políticos e 2 pontos às Liberdades Civis do país em 1997 e 1998.

Segundo Silva (2005), deve-se reconhecer que a Constituição Federal de 1988 constitui um documento razoavelmente avançado. É um documento moderno, com inovações importantes para o constitucionalismo brasileiro e mundial. Nas suas palavras: “[...] bem examinada, a Constituição Federal, de 1988, constitui, hoje, um documento de grande importância para o constitucionalismo em geral” (SILVA, 2005, p. 89).

A Constituição Federal de 1988 não atendeu, no entanto, ao permanente clamor público pela alteração na estrutura agrária do país. Segundo Leal (2012),

para que se opere a decomposição do coronelismo, o desenvolvimento econômico do país e a ampliação de direitos trabalhistas, por exemplo, os dispositivos constitucionais de 1988 não ofereceram solução satisfatória para as questões da terra, que é um fenômeno que data do período colonial.

Nos anos seguintes à promulgação da Constituição de 1988, a FH buscou aproximar suas classificações da realidade do exercício democrático e das liberdades civis, corrigindo negativamente a pontuação brasileira em consonância com os escândalos corruptivos descobertos no país. Mesmo assim, no entanto, exemplo da incongruência do sistema metodológico da ONG é a observação de que em 1998, sob a vigência da Constituição de 1988, a pontuação atingiu 3,5 pontos, mesma classificação atribuída ao Brasil em 1980, sob a vigência do AI-5.

A pontuação brasileira, na classificação democrática da FH, permaneceu em 3,5 pontos de média até 2000, oscilou positivamente e estabilizou em 2 pontos em Direitos Políticos e Liberdades Civis de 2006 à classificação atual. Parece uma classificação que não coaduna com os altos índices de abstenção eleitoral que serão mais bem detalhados no subcapítulo seguinte.

Ante o exposto acerca da formação política brasileira, cabe agora tecer alguns apontamentos acerca da genealogia da democracia brasileira. Como marco inicial, avalia-se que, por meio da invenção do descobrimento do Brasil, os portugueses operaram seu domínio em dois campos: cultural e territorial.

No campo cultural, impuseram a epistemologia europeia – fundada no pensamento científico-racional – sobre as culturas dos povos nativos. Como assevera Caovilla (2016), a formação dos Estados nacionais latino-americanos foi resultado da imposição de um poder vertical por meio da universalização de costumes e crenças. A colonialidade do poder exerceu e exerce o seu domínio na maior parte da América Latina contra a democracia, a nação e o Estado-nação moderno.

A vinda da Família Real, antes mesmo da Independência, transplantou a burocracia estatal portuguesa para o coração da tímida organização política-administrativa que se desenhava no Brasil.

A construção do Direito brasileiro, fonte das disposições de organização estatal democrática, foi construída sob bases iluministas e forçosamente modificadas a fim de coadunar interesses liberais e interesses econômicos

existentes no país. A finalidade da prática jurídica e administrativa foi fundada na necessidade se perpetuarem as relações de exploração entre centro e periferia.

No campo territorial, o domínio se iniciou pela exploração do pau-brasil. A colonização somente se empreendeu em virtude da necessidade de defender os territórios de outros conquistadores. A partir das capitâneas hereditárias, estabeleceu-se a divisão da terra em grandes propriedades mantidas – guardadas as proporções – até a atualidade.

Do domínio da propriedade e do prestígio econômico nasceu e concentrou-se o poder político em favor de poucos. As primárias organizações das Câmaras Municipais enaltecem esse processo. Assim como a divisão do território em latifúndios, o fenômeno do coronelismo se formou e se consolidou.

A decadência da Coroa Portuguesa possibilitou à colônia dar os seus primeiros passos rumo à autonomia política. Esse movimento culminou na independência em razão da necessidade de a elite econômica desatar os nós que amarravam a colônia à metrópole. As massas que fizeram parte desse movimento – após a tomada de poder pela elite econômica – foram repreendidas e distanciadas do poder central.

É a partir da independência que convergem, ainda mais, a dominação cultural e territorial. Instalada a organização burocrática de origem portuguesa, molda-se o Direito a fim de atender aos interesses das elites e alternar no poder comerciantes e grandes proprietários e, em segundo plano, aos interesses das massas, principalmente no que se refere à reforma agrária.

Nasceu então um liberalismo com domínio senhorial concomitantemente à formação de uma unidade política sem noção compartilhada de cidadania. Constrói-se uma pseudodemocracia e, embora se note a ampliação dos direitos políticos da Independência à Constituição Federal de 1988, nota-se, de igual forma, a manutenção do objetivo: ou alternância no poder ou controle de quem assume o poder.

Em termos de contexto regional, na América Latina ocorre um movimento de redemocratização declarado como novo constitucionalismo (FAGUNDES; WOLKMER, 2011). Esse processo emerge do rompimento com o constitucionalismo

tradicional de matriz liberal. É possível identificar o movimento pelo prisma de três ciclos³⁶ distintos.

O primeiro ciclo, chamado de multicultural, refere-se à socialização e à descentralização das Constituições brasileira, de 1998, e colombiana, de 1991. O segundo ciclo, denominado pluricultural, encaminha-se na direção do estabelecimento de um constitucionalismo pluralista-popular, do qual a Constituição venezuelana, de 1999, é exemplo.

Por fim, o terceiro ciclo, conceituado como plurinacional, pode ser identificado como um paradigma não universal de Estado de Direito, que coexiste com experiências indígenas, urbanas, comunais e camponesas e as suas respectivas práticas de pluralismo jurisdicional igualitário. Este último ciclo tem os seus expoentes materializados nas Constituições equatoriana, de 2008, e boliviana, de 2009 (FAGUNDES; WOLKMER, 2011).

Ocorre, no entanto, que a teoria da redemocratização impulsionada pelo novo constitucionalismo latino-americano não é pacífica entre os estudiosos do tema. Mota (2013) sustenta que não há um rompimento concretizado. As reformas democráticas implantadas só enaltecem a capacidade da proposta liberal de se apropriar de demandas que não fazem parte da sua formatação original. Assim, as reformas não atingem a estrutura vertebral do modelo democrático liberal (MOTA, 2013).

Hoje, a pseudodemocracia implantada no início do século XIX confronta a Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, de acordo com o que se demonstrou, as análises da FH, baseadas eminentemente em aspectos normativos e dotadas de pouca transparência metodológica, não se constituem legítimas ao classificarem a democracia brasileira.

Nesse contexto surgem questões acerca do funcionamento e da efetividade da participação popular no sistema democrático representativo instituído no Brasil a partir de 1988. O capítulo seguinte é dedicado à análise desse panorama.

³⁶ Os autores utilizam o termo "ciclo" em seu sentido sociológico. De acordo com o dicionário Michaelis (2015, n.p.), "ciclo", na história e na sociologia, significa "[...] fase em que um conjunto de fatos com características similares ou correlatas marca um período recorrente de atraso ou desenvolvimento, em uma determinada sociedade".

4.2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR: EXISTE?

Dentre os estudos já elaborados, merece destaque o de Lijphart (2003), que, embora não inclua o Brasil, analisa 36 Estados nacionais e apresenta dois modelos básicos de democracia: a majoritária e a consensual.

O primeiro modelo corresponde ao governo pela maioria do povo — mesmo que a definição dessa maioria corresponda, por exemplo, a apenas 30% do povo em posse da capacidade decisória.

O segundo modelo, por sua vez, apesar de se assemelhar ao majoritário ao sustentar que é melhor o governo pela maioria em contraste com o governo pela minoria, diferencia-se substancialmente daquele ao considerar que a maioria é apenas o requisito mínimo da construção democrática: a maioria buscada deve ser maior que a absoluta para que efetivamente seja alcançado o consenso entre os interesses dos grupos sociais.

O modelo consensual, por definição, ao contrário do majoritário, tende a aproximar todos os cidadãos ao poder decisório efetivo, já que, de acordo com Lijphart (2003, p. 18), o “[...] modelo majoritário de democracia é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, a negociação e a concessão”.

O majoritário é exclusivo porque busca atender preferencialmente aos interesses da maioria que chegou ao poder, e é competitivo e combativo porque, para que o alcance ao poder se concretize, o cenário eleitoral que se monta conduz à sobreposição de um grupo ao outro. De outro lado, o consensual é abrangente em razão da busca ao atendimento dos interesses da maioria mais ampla possível, e é negocial e concessivo na medida em que as necessidades sociais são formuladas e priorizadas em conjunto.

Como critério de distinção e de identificação de cada um dos modelos, o autor definiu dez características agrupadas por conexão lógica em duas grandes dimensões: executivo-partidos e federal-unitária. Embora ambas as dimensões sejam formas de dispersão do poder, a primeira está intimamente relacionada com o grau de compartilhamento da governança entre os grupos sociais que compõem a sociedade, ao passo que a segunda se refere predominantemente ao grau de descentralização do poder em seu caráter institucional.

Vale lembrar que o estudo dos governos com base na diferenciação proposta por Lijphart conduz à classificação aproximada do modelo democrático dos Estados em majoritários ou em consensuais. Isso ocorre porque ambos os modelos são tipos ideais e que dificilmente serão encontrados materializados em sua forma pura, sem qualquer componente característico do outro formato de democracia.

Para a devida compreensão das dez diferenças suscitadas pelo autor e a sua aplicação ao Estado brasileiro, foram elaborados dois quadros: o primeiro destinado à comparação das cinco diferenças ligadas ao âmbito da dimensão executivo-partidos, e o segundo relacionado à comparação das cinco diferenças alocadas na dimensão federal-unitária. Para efeito de classificação, foi definido o espaço entre 0 e 1.

A conceituação foi elaborada à medida de atribuição de peso 0 (sem preenchimento) à característica institucional ausente; peso 1, à característica presente em caráter puro e 0,5 à característica que contém traços mistos, com traços componentes tanto do modelo majoritário quanto do consensual.

Quadro 9 - Dimensão executivo-partidos

Dimensão	Modelo democrático		
	Majoritário	Consensual	
Executivo-Partidos	Concentração do Poder Executivo em gabinetes monopartidários de maioria	Distribuição do Poder Executivo em amplas as coalizões multipartidárias	1
	Predominância do Poder Executivo sobre o Legislativo	Relação de equilíbrio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo	1
	Sistema bipartidário	Sistema multipartidário	1
	Sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais	Sistema de representação proporcional	0,5
	Sistema de grupos de interesses pluralista com livre concorrência entre grupos	Sistema de interesses coordenado e corporativista visando ao compromisso e à coalizão	1
Resultado			2,5

Fonte: elaboração própria com base em Lijphart (2003), Limongi (2006), Oliveira (2006) e Brasil (2017).

A dimensão executivo-partidos se refere ao compartilhamento do poder entre os mais variados grupos da sociedade. O modelo de governo brasileiro é classificado pela doutrina como presidencialismo de coalizão (LIMONGI, 2006). Para

que aprove projetos e leis, o Poder Executivo requer amplo apoio político do Poder Legislativo.

Essa necessidade de apoio origina a necessidade de serem formadas coalizões multipartidárias. Apesar disso, existe uma predominância do Poder Executivo sobre o Legislativo, com o destaque para temas cujas propostas legislativas são reservadas exclusivamente ao Presidente da República, além de outros controles concentrados como a gestão sobre a atividade nuclear (OLIVEIRA, 2006).

De acordo com expressa previsão constitucional, o sistema partidário adotado é o multipartidarismo, que, segundo Lijphart (2003), expressa as dimensões temáticas que ganham saliência na sociedade. O sistema eleitoral é misto porque contém características tanto de representação majoritária quanto de representação proporcional.

Para os cargos de Senador, Prefeito, Governador e Presidente da República são utilizadas as regras do sistema majoritário. Já para os cargos de Vereador, Deputado Estadual e Deputado Federal são válidas as regras do sistema proporcional (BRASIL, 2017).

Quanto ao sistema de grupos de interesses, as características presentes no seio político conduzem à conclusão de estar presente o modo pluralista, justamente pela ausência de mecanismos de coordenação ou corporativismo. Como resultado, a pontuação equilibrada demonstra que o Brasil é especialmente misto na dimensão executivo-partidos de Lijphart (2003).

Quadro 10 - Dimensão federalista-unitária

Dimensão	Modelo democrático		
	Majoritário	Consensual	
Executivo-Partidos	Governo unitário e centralizado	Governo federal e descentralizado	1
	Concentração do Poder Legislativo numa legislatura unicameral	Divisão do Poder Legislativo entre duas casas igualmente fortes, porém diferentemente constituídas.	1
	Constituições flexíveis, que podem receber emendas por simples maioria	Constituições rígidas, que só podem ser modificadas por maiorias extraordinárias.	1
	Sistemas em que as legislaturas têm a palavra final sobre a constitucionalidade da Legislação	Sistemas nos quais as leis estão sujeitas à revisão judicial de sua constitucionalidade, por uma corte suprema ou constitucional.	1
	Bancos centrais dependentes do Executivo	Bancos centrais independentes do Executivo.	1
Resultado	1	4	

Fonte: elaboração própria com base em Lijphart (2003), Silva (2007), Costa, Carvalho e Farias (2016) e Brasil (2017).

A dimensão federalista-unitária se refere à dispersão do poder em seu caráter institucional. De acordo com Lijphart (2003), a democracia é mais consensual na medida em que o governo é mais descentralizado. Nesse ponto, a forma de Estado adotada pelo Brasil é federativa e ressalta o caráter descentralizador da governança. Quanto ao Poder Legislativo, o país adota o sistema bicameral.

O congresso nacional é formado por duas casas diferentemente constituídas e com poderes equiparados: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal (BRASIL, 2017). A Constituição Federal é caracterizada como rígida pela doutrina brasileira (SILVA, 2007) em razão do rito a que são submetidas as propostas de emendas.

A proposta é votada em dois turnos em cada casa do Congresso Nacional e, para ser aprovada, requer maioria extraordinária, o que corresponde a três quintos, tanto dos Deputados Federais, quanto dos Senadores (BRASIL, 2017).

No Brasil, as leis estão sujeitas à revisão constitucional pelo Poder Judiciário. Vale lembrar, contudo, que, embora o controle de constitucionalidade brasileiro seja identificado como concentrado e difuso (SILVA, 2007), realizado no Supremo Tribunal Federal e por cada juiz singular, o que se tem notado é a concentração

cada vez maior das revisões na corte suprema (COSTA, CARVALHO; FARIAS, 2016).

Quanto ao Banco Central, ressalta-se a sua dependência do Poder Executivo, notadamente pela competência exclusiva do Presidente da República em nomear os seus presidente e diretores (BRASIL, 2017).

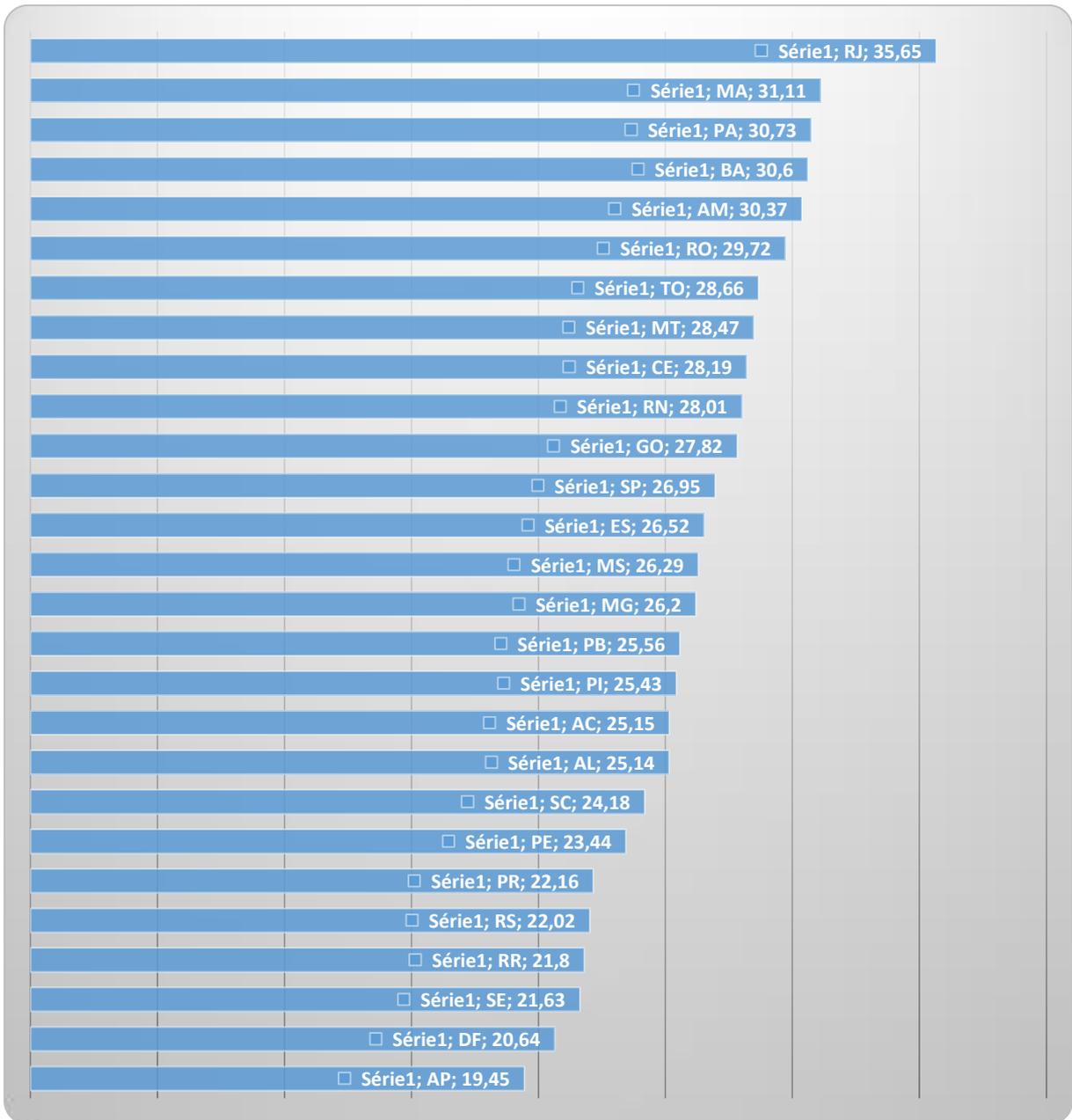
Da análise da dimensão federalista-unitária infere-se que o Brasil é, nesse aspecto, fortemente consensual. Já no exame conjunto das tabelas percebe-se que o país é levemente consensual.

Apesar da aproximação do modelo democrático brasileiro ao tipo ideal consensual, os índices de participação política eleitoral não demonstram o reflexo social esperado de um sistema de governo pelo povo em que as minorias são incluídas com capacidade efetiva nas tomadas de decisões e os interesses atendidos satisfazem os variados grupos que compõem a sociedade.

Os números que demonstram a participação eleitoral brasileira parecem revelar desencanto com os mecanismos democráticos de representação, cuja aprovação chegou aos 32% em 2016, o menor índice desde 2001 (LATINOBAROMETRO, 2016).

Por estado da federação, a soma dos percentuais dos votos em branco, nulos e as abstenções eleitorais nas eleições presidenciais de 2014 (Gráfico 1) demonstra o largo descontentamento do eleitor brasileiro em relação ao sistema representativo.

Gráfico 7 - Soma percentual dos votos nulos, em branco e abstenções eleitorais por Unidade Federativa nas eleições presidenciais de 2014



Fonte: Elaborado com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral (2014). Dados em porcentagem.

Infere-se, da interpretação do gráfico, que, com exceção do estado do Amapá, ao menos 20% da população de cada estado não se pronunciou diretamente na escolha do Presidente da República.

O destaque é para os estados do Rio de Janeiro, do Maranhão, do Pará, da Bahia e do Amazonas, em que ao menos 30% da população eleitoral não teve influência na escolha do candidato.

As abstenções se referem à ausência de pronunciamento eleitoral e os votos brancos e nulos não são computados como votos válidos. Esse panorama revela o desinteresse político de importante parcela da população dotada de capacidade decisória eleitoral.

A noção de capacidade de influência nas decisões governamentais, de acordo com Almond e Verba (1965), guarda estreita relação com o interesse popular na política. O sucesso da democracia, de acordo com a visão racionalista da atividade política, reside na sua intensa prática, no amplo acesso às informações públicas e na larga influência do cidadão nas deliberações (ALMOND; VERBA, 1965, p. 338), porém os autores concordam que a teoria não corresponde ao que ocorre nas democracias atuais, independentemente do modelo adotado.

A consciência popular da sua capacidade de influência política nasce do atendimento aos interesses, contudo os índices de abstenção eleitoral não implicam necessariamente a ausência de descrédito nas instituições democráticas, segundo os autores.

A confiança na atuação política populacional pode residir na potencialidade da sua execução. Ao pesquisar Almond e Verba (1965), Miguel (2005) infere que, para os autores, a combinação entre o sentimento de influência política e as raras tentativas de fazê-la valer refletiria a cultura política ideal de uma sociedade.

O declínio da participação política brasileira, entretanto, não pode ser atribuído à excessiva confiança da população na capacidade de influenciar deliberações. Na América Latina em geral, o cenário de abstenção eleitoral deve ser lido em conjunto com o aprofundamento da crise econômica, crise verificada principalmente pelo sucateamento dos serviços públicos e pelo desemprego; e também com a crise dos partidos, que se apresentaram como os instrumentos fundamentais do sistema representativo, mas vêm perdendo eficácia (MIGUEL, 2003).

O sistema brasileiro é multipartidário, sem restrições, marcado pela forte competição partidária e pela proliferação de novos partidos. Esses novos partidos, de modo geral, apresentam pouca consistência ideológica, sendo desafiador ao eleitorado escolher planos de governo e, para o executivo, manter a governança.

A filiação ideológica é uma diretriz importante para o eleitorado de modo a determinar a linha de atuação do Estado, se mais para direita (neoliberal) ou num projeto administrativo que priorize o social (típico da esquerda).

Para o Poder Executivo, o grande número de partidos quer significar que, para aprovar e manter o seu projeto de governança pública, o administrador eleito deve realizar coalizões, necessidade que, não raro, tem incentivado a corrupção da máquina pública.

Brazil has an unfettered multiparty system marked by vigorous competition between rival parties. The electoral framework encourages the proliferation of parties. Some parties display little ideological consistency, and the frequent emergence of new parties poses challenges for voters and governance alike. The sheer number of parties means that the executive branch must piece together diverse coalitions to pass legislation, which may encourage corruption. No single party has been able to dominate the executive and legislative branches in recent years. Rousseff was unable to sustain her party's legislative coalition with the PMDB, which left it in March 2016. (FH, 2017, p. 2).

O sistema político brasileiro de coalizão se apresenta como modelo teórico democrático consensual e produz, no campo pragmático, uma corrida eleitoral em que os competidores almejam aumentar as suas chances de eleição – e, conseqüentemente, adquirir maior número de vagas – em detrimento da defesa e exercício da sua posição ideológico-partidária.

Para Albuquerque (2017, p. 82), para a construção da coalizão partidária, “[...] o espectro ideológico e a dualidade esquerda/direita não devem ser os fatores mais importantes no momento da definição dos partidos que formarão esse acordo pré-eleitoral. Porém isso não significa que essas motivações sejam inexistentes”.

O que se evidencia é o abandono temporário da ideologia que fundamenta os partidos políticos brasileiros com o fim de alargar as chances de acesso ao poder político. Em 2010 e 2014, por exemplo, a coligação partidária vencedora da eleição presidencial era formada, entre outros, pelo Partido dos Trabalhadores, da candidata a presidente Dilma Rousseff, detentor de viés esquerdista, e pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro, do candidato a vice-presidente Michel Temer, possuidor de viés direitista (conservador).

Na história eleitoral brasileira podem ser encontrados numerosos exemplos de coligações inconsistentes do ponto de vista ideológico, contudo a análise da conjuntura político-partidária em específico merece pesquisa futura mais pormenorizada, cuja problemática supera as forças do presente texto.

Quanto à representatividade de parcela considerável do povo brasileiro, nota-se que afro-brasileiros e mulheres permanecem sub-representados na política

brasileira. No Senado, por exemplo, consta somente um representante negro; enquanto o gabinete de Temer, primeiro escalão de ministros nomeados, não inclui mulheres ou afro-brasileiros (FREEDOM HOUSE, 2017).

A leitura do cenário político brasileiro pela ótica do estudo de Lijphart, e a demonstrada obtenção do resultado mais aproximado ao modelo consensual que ao modelo majoritário, isso traduz a necessidade de dispersão do poder institucionalmente – entre os três poderes – e socialmente, entre os grupos plurais que compõem a sociedade brasileira. É fundamental, nesse aspecto, retomar a compreensão do papel das diferenças, entendida como possível alternativa para uma nova e múltipla dinâmica social (HAESBAERT, 2010).

Para o atendimento aos interesses populacionais variados, sejam sociais ou locais, na natureza política de representação, as regiões devem ser estudadas na concepção arte-fato, como sugere Haesbaert (2010, p. 7).

O autor pontua que o conceito de região advém da construção de um ideário decorrente do seu reconhecimento factual e instrumental normativo. Reconhece-se a existência da região e das suas particularidades resultantes das relações vivas que os grupos praticam nesse espaço. Daí a necessidade de atendimento dos representantes políticos aos interesses locais em concordância com os nacionais e, destes, em concordância com os internacionais que guardem relação de benefício com o país.

Desse modo, ao proclamar o governo pelo povo e para o povo, a democracia estaria pondo fim aos conflitos ideológicos, substituindo-os pela razão democrática (HELD, 1991). De acordo com Held (1991), são crescentes os números de lutas políticas que são travadas em nome da democracia e de países que são remodelados segundo princípios democráticos.

Em contraponto, em meio à crescente adoção dos modelos democráticos em vários lugares do mundo, apresenta-se a decrescente legitimidade populacional desses modelos (MIGUEL, 2005), o que resulta no paradoxo democrático de Dahl (2000): cidadãos que defendem as normas de democracia, mas que desacreditam nas instituições políticas que objetivam pô-las em prática.

Sobre o ponto, Dahl (1997, p. 27) apresenta oito requisitos fundamentais para a existência de uma democracia com poder populacional real: (1) liberdade de formar e aderir a organizações, (2) liberdade de expressão, (3) direito de voto, (4) elegibilidade para cargos públicos, (5) direito de líderes políticos disputarem apoio,

(6) fontes alternativas de informação, (7) eleições livres e idôneas e (8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam das eleições e de outras manifestações de preferência. Todos esses requisitos guardam relação entre si e conduzem ao raciocínio de imprescindibilidade tanto da possibilidade fática da expressão popular quanto da sua real influência nas políticas públicas.

Por esse raciocínio, esta pesquisa se origina e ganha relevância em meio ao debate do papel das instituições políticas enquanto mecanismos representativos. A eficiência da representação política na tomada de decisões consoantes com as aspirações do eleitorado contribui para a formação de uma sociedade civil cada vez mais participativa.

O resultado, segundo Baquero e Gonzalez (2011), gera a construção de um cenário que auxilia a produzir bases de legitimidade para os representantes públicos, além de refletir no aumento da confiança institucional, que se dá, dentre outras formas, por meio do voto válido.

Essa eficiência da representação, de acordo com a baixa participação política eleitoral, não atinge níveis satisfatórios. Por essa razão, de acordo com Held (1991), pelo espectro político dicotômico, tanto a direita quanto a esquerda atacam o modelo democrático representativo.

Segundo o autor, para a direita política esse modelo provocou um enorme crescimento dos grupos de pressão e das burocracias públicas, causando sobrecarga estatal. Já para a esquerda política, por esse modelo democrático, o Estado está vinculado com a reprodução das desigualdades sociais, notadamente pelas decisões tomadas com foco em interesses particulares.

E o modelo democrático brasileiro? A experiência que o país vivenciou de 1946 a 1963 era semelhante a uma democracia e não uma democracia plena por não preencher os requisitos já apontados por Dahl (1997).

E ainda hoje é considerada, por observadores internacionais, como democracia imperfeita. Segundo *Freedom in the World 2017*, mesmo com eleições livres e competitivas, com o aumento de participação da sociedade civil, as crises política e econômica desafiam o funcionamento estatal, marcado pela corrupção, pelo crime e pela exclusão social³⁷.

³⁷ Estudo completo disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/brazil>>. Acesso em: jun. 2017.

Segundo o estudo internacional mencionado, o país tem enfrentado a pior recessão econômica da sua história recente, combinada com uma crise política, culminada pelo *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff. Grandes manifestações populares em praça pública marcaram o período, demonstrando a insatisfação do povo com a corrupção instalada na máquina estatal e de repúdio aos escândalos de suborno e de tráfico de influência.

O contexto evidenciou a urgência em se ponderar sobre o sistema de freios e de contrapesos das instituições democráticas brasileiras, em especial sobre o novo papel do Poder Judiciário, ante o protagonismo jurídico no episódio avaliado, com o curioso fortalecimento do texto constitucional de 1988.

O devido aprofundamento do estudo da relação entre modelo democrático e participação popular eleitoral se faz necessário para promover o regresso às formas de constituição e de manutenção do poder no interior dos regimes democráticos.

Sobre o tema, Manin (1997), ao pesquisar os princípios e os arranjos institucionais comuns ao governo representativo, elabora um estudo paralelo entre a democracia por meio de representantes e a democracia da Grécia antiga. Esta última era formada pela difusão do poder entre a aristocracia e a assembleia de homens livres e, por essa razão, considerada mais direta que aquela.

Como pondera Miguel (2005), a constatação do fundamento da escolha atual pelo regime de governo representativo é algo banal. Entre os motivos, o autor atribui relevância à grande extensão territorial e numerosa população, à complexidade das questões políticas e aos afazeres privados que reduzem o tempo disponível do cidadão para dedicação à atividade política.

De acordo com o Manin (1997), fortemente influenciado pela teoria de Madison, Hamilton e Jay (1993), embora a democracia grega seja considerada uma forma de governo de participação direta, a assembleia ateniense, a título de exemplo, não era o centro de todo o poder governamental.

Muitas funções públicas eram delegadas a outros centros de controle – como aos cidadãos selecionados por sorteio – de acordo com Manin (1997, p. 5), “[...] *we should regard Athenian democracy as having included a representative component, or ought our conclusion to be that the functions of organs other than the assembly were nevertheless "directly" exercised by the people?*”.

Na tentativa de solucionar a questão, ao se considerar que as funções delegadas eram exercidas por agentes do povo, mas escolhidos por meio de sorteio

ou eleição, embora o próprio Manin (1997, p. 8) atribua essa característica à diferenciação entre modelos diretos e representativos, resta claro que a comparação guarda a sua diferença substancial na forma de escolha – eleição e sorteio –, mas, mais que isso, sugere uma importante semelhança entre os modelos democráticos: o exercício do poder, ao menos em parte, por meio da representação. Pode-se encontrar semelhante posicionamento em Pitkin (1967, p. 9).

Como resultado da comparação entre ambos os regimes, Manin (1997) observou que existem quatro elementos que são identificáveis em qualquer modelo democrático de governo representativo: (1) os governantes são escolhidos por eleição em períodos regulares, (2) as decisões dos governantes possuem certo grau de independência dos interesses dos eleitores, (3) a expressão da opinião política dos governados é livre, sem sujeição ao controle dos governantes e (4) as decisões públicas são submetidas a debate.

O estabelecimento dessas características conduz a pesquisa ao *quantum* de poder político decisório é atribuído aos detentores do mandato público. Manin (1997), ao questionar a visão que a população tem acerca da constituição e manutenção do poder atribuído ao representante, elabora uma analogia entre as funções de mensageiro e de administrador de fundos bancários.

Segundo o autor, duas pessoas que se comunicam através de um mensageiro podem concluir que sua comunicação se dá de modo indireto e o meio utilizado é o transmissor das mensagens, conquanto o mensageiro não possua controle sobre o conteúdo ou o destino da informação.

Todo o controle é exercido por autor e receptor. Já o administrador de fundos, ao decidir qual é a melhor forma de aplicação dos valores monetários do seu cliente, toma para si o poder de controle e reserva ao cliente apenas o direito ao acompanhamento do retorno do seu capital.

Essa comparação levanta a importante questão de saber qual das duas interpretações mais se assemelha à posição que o eleitor sustenta após dois séculos de democracia representativa no mundo e quase três décadas de eleições livres e competitivas no Brasil, tal qual se reconhece hoje.

4.3 TEORIA E CRISE DA REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA

Edmund Burke, em 1774, ao discursar aos seus eleitores na cidade de Bristol, Inglaterra, tece importantes considerações sobre a autonomia do representante político. O autor estabelece a sua argumentação por dois fundamentos principais: a natureza e a competência do poder do representante.

Ao tratar da natureza do mandato público, Burke afirma que o parlamento não é uma reunião de embaixadores de múltiplos interesses, mas, sim, uma assembleia deliberativa, porquanto o governante não deve assegurar o seu interesse com algum propósito local, “[...] exceto o bem comum, resultante da razão geral da totalidade” (BURKE, 1992, p. 312).

Em relação à competência, Burke (1992, p. 311) declara que o agente político eleito, embora tenha como objetivo corresponder aos desejos dos seus representados e atender aos seus objetivos em detrimento dos próprios, é dotado de “[...] opinião desviesada, julgamento maduro e consciência esclarecida [...]” e não pode sacrificá-los em favor da opinião dos seus eleitores.

Esse mandato de caráter desvinculado revela uma sensível afinidade entre o posicionamento de Burke e a função de administrador de fundos, encontrada na analogia posterior de Manin (1977).

Sobre o tema, Pitkin (1967, p. 144), em seu estudo acerca do conceito da representação política, estabelece dois polos ideológicos de mandato. O primeiro se refere ao mandato imperativo, altamente restritivo. Segundo a autora, para os teóricos desse polo, a representação ocorre somente quando os atos dos governantes guardam estrita relação com as instruções e os interesses dos seus eleitores.

De outro lado, o segundo polo se relaciona com o conceito de mandato livre, arguido por Burke, por meio do qual o representante decide com base no que pensa ser melhor para os seus governados.

Em meio aos polos, de acordo com Pitkin (1967), erige-se um posicionamento moderado e que autoriza o representante eleito a praticar atos com base no seu próprio discernimento. Cabe-lhe, porém, o dever de consultar os seus eleitores sempre que decidir algo novo ou controverso. Ainda que moderada, a aplicabilidade

dessa teoria é excessivamente morosa e inaplicável às sociedades complexas contemporâneas (MIGUEL, 2005).

Ao contrapor ambos os conceitos extremos de mandato, Pitkin (1967) sugere que, por ser uma disputa conceitual, a formulação de uma resposta consistente sobre qual mandato é melhor é impossível. À pesquisa cabe estabelecer limites externos. No interior permanece espaço para uma ampla gama de posicionamentos sobre a distinção do modelo de representação entre satisfatório e insatisfatório.

Com esse objetivo, a autora apresenta significativa controvérsia na teoria do mandato livre ou independente. Embora os seus teóricos, inclusive Burke, sustentem que o agente político eleito deve ser livre para buscar os interesses gerais da nação, principalmente em razão do fato de eles não surgirem automaticamente como resultado da soma dos interesses locais, não haveria motivo para selecionar representantes regionais senão para defender os interesses de cada localidade.

Por outro lado, para Pitkin (1967) parece inviável que, pela adoção do mandato imperativo, a assembleia deliberativa seja constituída por agentes políticos que simplesmente anunciem a decisão proferida pelo seu eleitorado.

Não obstante os teóricos que defendem o mandato livre constituam maioria, ambos os mandatos guardam, segundo Pitkin (1967, p. 154), algumas arguições corretas. A própria conceituação da representatividade sugere um aparente paradoxo: “[...] *the represented must be both present and not present*”. Assim, o governante eleito, apesar de possuir certo grau de independência, deve atender aos interesses do eleitorado de modo tal que os seus votantes se sintam representados.

A adoção da concepção de mandato livre por diversos Estados nacionais desde a Revolução Francesa (PORTO, 2000, p. 278), numa abordagem inicial do tema da crise da representatividade e no seu reflexo aumento da abstenção eleitoral, sugere a indicação da segunda diferença, proposta por Manin (1997) como um dos pilares do problema.

O reconhecimento do privilégio dado a interesses especiais que não guardam relação com a vontade popular diminui a influência do cidadão na condução dos negócios públicos (MIGUEL, 2003).

Esse formato de administração política contribui para o alargamento da distância entre governante e governado, principalmente em razão do aumento do grau de independência das decisões e, ao mesmo tempo, em consonância com

Miguel (2003, p. 126), promove o “[...] desencanto popular com os mecanismos representativos”.

Pelo espectro político de tendência liberal, há autores que afirmam que o declínio da confiança popular no sistema representativo reside justamente na inclusão de vários grupos populares distintos no processo de escolha de representantes.

Para Crozier, Huntington e Watanuki (1975), a função primária do sistema democrático é agregar os mais variados interesses e direcioná-los a um propósito comum. Para que isso ocorra, criam-se coalizões e políticas públicas baseadas no bem geral. Ao contrário, porém, segundo os autores, o processo político atual contribui para a separação dos interesses regionais e sociais.

A mudança de consciência de velhos grupos aliada à inserção dos interesses de grupos minoritários, regionais e étnicos no processo decisório criou, segundo os autores, uma expectativa crescente de que o governo representativo tem responsabilidade no atendimento a todas as demandas.

O resultado é a construção do que os autores chamam de democracia de política anônima, na qual as assembleias de deliberação são apenas arenas de apresentação de interesses conflitantes, ao invés de serem um espaço para a construção de objetivos comuns (CROZIER; HUNTINGTON; WATANUKI, 1975, p. 161).

Monta-se, segundo os autores, um cenário que contribui para a expansão desequilibrada das atividades estatais. A sobrecarga gerada influi diretamente na economia, causando fortes tendências inflacionárias.

A consequente desaceleração da economia e a insuficiência no atendimento das diversas demandas regionais e sociais refletem no aumento do descrédito no sistema representativo.

A confiança nas instituições e na autoridade acompanha o mesmo caminho, enfraquecendo a legitimidade de todo o sistema político. Para Crozier, Huntington e Watanuki (1975), a solução é diminuir o acesso de interesses variados ao processo deliberativo.

Reserva-se a discussão, segundo eles, aos representantes de interesses que se originam da percepção de grupos significantes da sociedade – todos alinhados para o bem comum, entretanto essa posição não parece ser a mais acertada para a atual conjuntura política brasileira.

Conforme já apontado, numa sociedade com clivagens tão acentuadas como a brasileira, a reserva do poder decisório a grandes grupos significa destituir de representatividade grupos com menor capacidade política. Contraria-se, desse modo, toda ideologia de sistema democrático representativo baseado no consenso dos múltiplos interesses populacionais.

Para fins de contextualização, cabe uma importante observação neste ponto desta discussão: ao contrário do que se possa pensar, o liberalismo e a democracia não são interdependentes.

A ampliação do sufrágio, pautada na ideologia liberal de direitos individuais, conduz, controversamente, o Estado liberal clássico à crise. De acordo com Bobbio (1988, p. 8), o Estado liberal clássico “[...] realiza-se historicamente em sociedades nas quais a participação no governo é bastante restrita”.

Embora a relação existente entre Estado social, Estado liberal e direitos individuais mereça um estudo detalhado, o aprofundamento dessa questão foge ao escopo desta pesquisa. Esta contextualização apenas revela uma análise que auxilia a compreensão da posição defendida por Crozier, Huntington e Watanuki (1975).

Em outro viés, surgem teóricos que atribuem a insuficiência da representação de interesses variados à dependência estrutural do governo ao capital. Dentre eles, Offe (1984) apresenta uma análise em que primeiramente aponta insuficiência nas duas teorias capitalistas que pretendem explicar a crise do sistema político.

A primeira, chamada de teoria da influência, atribui a caracterização instrumental do aparelhamento estatal à consecução dos objetivos almejados pelos grupos empresariais. Para esse fim, a classe dominante se utiliza do controle sobre os meios de comunicação, da potencial greve de investimentos e até do financiamento direto de campanha.

A segunda, chamada de teoria dos fatores limitativos, ao revés da teoria da influência, assenta o seu fundamento na ilusão do Estado social e aponta a ineficácia da intervenção estatal na realização de qualquer interesse que não seja capitalista. Para Offe (1984, p. 142), as duas teorias são insuficientes para apresentar o caráter classista do Estado, pois se limitam a “[...] analisar as relações de determinação externa que dão ao processo político um conteúdo de classe”.

Para o autor, a análise deve partir da concepção de que a ruptura com o sistema de dominação política absolutista conduziu o desenvolvimento da dominação burguesa para o formato da industrialização capitalista (OFFE, 1984).

Essa aparente funcionalização da soberania do capital, segundo o autor, implica a construção de uma sociedade de classe com fundamento na neutralidade de classes, a dominação na própria busca do bem-estar geral. A influência direta e única do capital sobre o sistema político, conforme as duas teorias anteriores, não explica a concorrência da tentativa de atendimento aos anseios populacionais e do controle do capital.

Ocorre, contudo, segundo o autor, que a coexistência contraditória da democracia pautada no ideal liberal e da economia capitalista produz resultados aproximados do objetivo primário do Estado social, ainda que insuficiente. O sistema político democrático global é assegurado pela existência desse conflito. As alternativas para a implantação de um Estado social pleno podem resultar em sistemas políticos fascistas (OFFE, 1984, p. 172).

Ainda em vertente semelhante, Held (1991, p. 194) afirma que uma federação democrática e sociedades civis organizadas são incongruentes com a existência de “[...] conjuntos poderosos de relações e organizações que, dadas as bases sobre as quais se desenvolvem suas operações, podem distorcer sistematicamente os processos democráticos e, por isso mesmo, distorcer seus resultados”.

Na tentativa de adequar a teoria dos mandatos à prática social política brasileira, podem-se tecer importantes considerações. Vale lembrar que Burke sustenta que os interesses ingleses são variados, intrincados, multiformes e que “[...] todos esses interesses espalhados devem ser considerados, comparados e reconciliados, se possível” (BURKE, 1992, p. 312).

Destarte, o seu posicionamento de governo se aproxima do modelo democrático consensual em razão da sua aparente busca pela maior maioria possível. Na prática, contudo, Lijphart (2003, p. 28), ao apresentar o Reino Unido como uma sociedade modelo do regime democrático majoritário, traduz o resultado das eleições britânicas como representante de uma pequena maioria, dado o seu caráter político bipartidário.

Em países formados por sociedades com clivagens sociais mais acentuadas e extensa dimensão territorial, tal como o Brasil, a interpretação do discurso de Burke deve ser elaborada com cautela. Diferentemente do Reino Unido, que

apresenta território mais compacto e que assenta a sua principal divergência partidária na questão socioeconômica, o Brasil, composto por 26 estados federados e um Distrito Federal, é formado por uma população que resulta da união de diversos grupos étnicos e de minorias com poder político reduzido, notadamente grupos indígenas e mulheres.

Nessa sociedade, a perspectiva de alto grau de autonomia do agente político, materializada na busca pela totalidade de interesses ou até mesmo pela busca de desejos próprios em detrimento da defesa enfática de interesses locais e sociais, parece guiar o poder representativo das regiões e das minorias à ineficácia.

Abordando-se com mais ênfase a questão dos interesses regionais, tem-se que, a esse processo de regionalização hegemônica, Haesbaert (2010, p. 4) atribui causa à “lógica individualista-contábil”, que pretende integrar as áreas mais distintas na forma que mais atenda às estratégias geográficas de dominação.

O fenômeno ocorre tanto em nível internacional quanto em nível nacional. De outro lado, há o movimento popular que o autor denomina de contra-hegemônico, que aqui pode ser entendido como um movimento que não necessariamente é contrário à globalização, mas que busca ressaltar os interesses dos grupos regionais e das minorias sociais.

Não se quer propor, contudo, que a organização institucional brasileira deva adotar uma ideologia política de representação que se aproxime do mandato mensageiro da analogia de Manin (1997) e do mandato imperativo, classificado por Pitkin (1967).

A proposição defendida aqui estabelece que à defesa dos interesses dos representados seja atribuída característica vinculativa sob o risco eminente de o mandato não corresponder ao pilar central do modelo democrático representativo: decidir como a população decidiria na condição de representante.

Para isso, parece ser plausível que o governante eleito tenha um certo campo discricionário em razão da sua posição privilegiada de acesso às variadas informações sobre as questões públicas. Nesse ponto reside o relativo grau de independência do mandatário, presente na segunda característica do sistema representativo proposto por Manin (1997).

Concomitantemente, sérios desafios políticos e econômicos marcam o Brasil, segundo os analistas internacionais responsáveis pela Freedom Word 2017, pois,

desde 2014, uma alta taxa de inflação e crescente desemprego desenharam o que se tornou a pior recessão econômica brasileira nas últimas duas décadas.

Em 2016, a economia foi ainda mais abalada pelo escândalo de corrupção envolvendo a Petrobrás e empresas privadas de construção civil, conforme desvendado pela Operação “Lava Jato”. As investigações envolveram executivos estatais e privados e, diante disso, a presidente eleita, Dilma Rousseff, com a baixa aprovação de seu governo, foi incapaz de sustentar a sua coalizão política e de lidar com os desafios econômicos do país, assim vindo a perder a presidência para o seu vice-, Michel Temer.

O presidente Michel Temer, uma vez à frente do poder estatal, retirou-se completamente da plataforma esquerdista que levou à reeleição dele e Rousseff em 2014 e instalou um gabinete todo masculino para governar em meio às crises (política e econômica). A força dos órgãos e do devido processo judicial colocaram em evidência o Poder Judiciário e a ordem constitucional estabelecida:

Rousseff's ouster heightened scrutiny over the reach and strength of Brazil's judicial bodies and processes, with promoters and detractors weighing in on the constitutionality of the impeachment process and judicial independence. Some legal scholars pointed to the political implications of prosecuting officials in a system where corruption reaches most of the ruling class, and others raised questions about Judge Sergio Moro's use of pretrial detention and treatment of sensitive wiretap recordings. Rousseff's ouster heightened scrutiny over the reach and strength of Brazil's judicial bodies and processes, with promoters and detractors weighing in on the constitutionality of the impeachment process and judicial independence. Some legal scholars pointed to the political implications of prosecuting officials in a system where corruption reaches most of the ruling class, and others raised questions about Judge Sergio Moro's use of pretrial detention and treatment of sensitive wiretap recordings. (FH, 2017, p. 01).

Ao se pensar sobre as implicações políticas de perseguir funcionários em um sistema onde a corrupção atinge proporções estruturais da classe dominante, cabe perguntar qual seria a função do poder judicial.

Assim, ao estar instalada essa problemática em âmbito nacional brasileiro, essa foi a motivação determinante para grandes protestos pacíficos que ocorreram ao longo do ano de 2016, favoráveis e contrários ao *impeachment* da presidente Rousseff. Na mesma medida foi acentuada a reprovação popular contra o Congresso Nacional, no qual mais da metade dos membros eram investigados por crimes graves (corrupção, sequestro e assassinato) (FH, 2017).

Esse cenário evidencia a inconsistência ideológico-partidária do cenário político brasileiro e esse fator contribui ainda mais para o esvaziamento da participação popular. Em síntese, tanto pela vertente dos liberais, em que o problema reside no próprio sistema democrático de interesses diversos, que gera efeitos econômicos negativos, quanto na ideologia de dominação de classes, em que o capital exerce a sua influência em maior ou menor capacidade, o impasse se assenta na distância entre os interesses defendidos pelos representantes e os interesses grupais regionais e minoritários.

Diante do efeito da globalização, mesmo no interior do próprio país, o que se parece buscar é uma pretensão de homogeneização (HAESBART, 2010) que reflete diretamente no atendimento de interesses políticos. A busca pelo atendimento a interesses pretensamente hegemônicos secundariza os interesses regionais e sociais. O que se observa é a transnacionalização da política. Como resultado, o indivíduo passa a se afastar do plano decisório por perceber que o centro das decisões está distante e que a sua participação é a cada vez mais estéril (DE LIMA, 2006).

As incongruências apontadas entre o modelo democrático brasileiro e os níveis de participação política popular demonstram um novo movimento no jogo das forças presentes no campo estatal, cujo resultado poderá ser o retorno às práticas democráticas regionalizadas ou ao à emergência de um novo conceito democrático.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio das análises das teorias da correspondência, da fenomenologia transcendental e da genealogia foucaultiana, compreende-se que a adoção de determinado conceito como verdade é decorrente de um processo cognitivo humano. Alinha-se com a genealogia e se concorda que a verdade, obtida pelo processo de subjetivação, é um conjunto de práticas desenvolvido de acordo com as influências presentes no seio social – influências que se modificam em função de cada sociedade e de cada época.

No centro de um sistema que pode ser chamado de economia política da verdade, encontra-se o discurso científico. Esse discurso, estudado sob os prismas empirista, racionalista e construtivista, é concebido como modificável em razão de ser fruto do debate e do confronto social, e de estar sob constantes incitações políticas e econômicas. Essas incitações, a seu turno, revelam a presença do exercício de poder.

Na avaliação brasileira promovida pela FH, a identificação desse exercício de poder ocorre quando se estabelece que, utilizando-se do *status* de autoridade privada no campo científico, a ONG não só classifica, mas define o que é democracia por meio de uma valoração – ainda que pautada numa metodologia própria – de origem liberal.

O estudo da metodologia da organização implica observar que o ranqueamento das democracias mundiais é fundamentado, predominantemente, em aspectos normativos. Diz-se "predominantemente" em razão de a FH (2018a) afirmar que elementos reais do exercício democrático também são examinados.

Ocorre, no entanto, como se demonstrou, que a seleção dos materiais que embasam as narrativas que fornecem amparo às pontuações atribuídas aos países e territórios parecem se apresentar eivadas de um subjetivismo contra o qual não é possível tecer exames. Fica essa impressão ou dúvida porque não são apresentadas as referências dos materiais acadêmicos e midiáticos utilizados. Apesar de a FH enaltecer o seu rigor científico e imparcialidade, este apontamento revela a baixa transparência do método científico utilizado.

Aliada à consistência metodológica duvidosa, identifica-se, no ranqueamento democrático elaborado pela FH, a falta de análise das especificidades dos países e territórios classificados.

Por meio do método genealógico, avalia-se que a construção democrática brasileira possui as suas bases assentadas no domínio cultural e territorial europeu. A imposição da epistemologia científico-racional sobre as culturas já presentes no continente latino-americano e a apropriação vertical da propriedade rural constituem a relação que, até a independência, era configurada como colonialismo e, após, transformou-se em colonialidade.

A construção do Direito brasileiro, fonte das disposições de organização estatal da democracia, pautou-se pela aproximação de ideias conflitantes: o liberalismo e a manutenção das relações de subjugação por meio da centralização do poder. O resultado foi a construção de uma pseudodemocracia em que a maior parte da população, afetada – principalmente – pela desigualdade econômica, não se sente capaz de influenciar o processo decisório estatal.

Com a finalidade de identificar o estágio de desenvolvimento que emerge da Constituição Federal de 1988, empregou-se o estudo de Lijphart sobre os modelos democráticos majoritários e consensuais e se aplicou ao modelo institucional brasileiro.

Infere-se que o arranjo adotado pelo Brasil é “levemente” consensual, na dimensão executivo-partidos, uma vez que há capacidade de dispersão do poder de governança entre os múltiplos grupos que compõem a sociedade. De outro ângulo, pode ser considerado fortemente consensual na dimensão federalista-unitária, que se relaciona com a difusão institucional do poder governamental.

A interpretação conjunta de ambas as dimensões sugere uma aproximação do modelo democrático brasileiro ao consensual. Desse modo, os mecanismos institucionais estruturais deveriam continuamente fomentar o diálogo entre os mais variados interesses presentes na sociedade plural deste país. A defesa dos interesses dos múltiplos grupos nas políticas públicas nacionais e regionais deveria acabar por incentivar o aumento do interesse público na política, materializado, principalmente, pelo forte uso do mecanismo institucional de escolha de representantes: o voto.

Os resultados da última eleição presidencial, contudo, apontam para outra direção: o aumento do número de votos em branco, nulos e abstenções eleitorais.

Cinco das vinte e sete unidades federativas tiveram 30% do seu eleitorado fora da escolha. Com exceção do Amapá, que obteve somatória de 19,45%, todas as demais unidades da Federação tiveram ao menos 20% de toda a população em posse da capacidade eleitoral fora do pleito decisório.

Essa contraposição de análises revela uma importante incongruência entre o modelo democrático brasileiro, que tende a ser consensual, e o baixo interesse público na política. Esse cenário político indica a presença de elementos que caracterizam a crise de representatividade apontada pela doutrina, principalmente a divergência entre os interesses defendidos pelos representantes e as aspirações do eleitorado.

Para a compreensão do tema, como apontado, é relevante a interpretação do mandato público do representante. Existem, para tanto, duas correntes ideológicas. A primeira, mais aceita pela cultura política, trata do mandato público livre, em que o representante possui autonomia para decidir sem necessariamente estar vinculado com o desejo dos seus representados. A segunda corrente trata do mandato imperativo, que reduz a autonomia do representante e vincula as suas ações à simples reprodução dos interesses dos representados.

As críticas que surgem contra ambas as tipologias extremas se baseiam na impossibilidade de condução livre do mandato justamente em razão de os possuidores do mandato público serem representantes de interesses e, do mesmo modo, na inviabilidade de os representantes apenas replicarem a vontade do seu eleitorado, mesmo ante as informações e as deliberações privilegiadas às quais têm acesso no decorrer do mandato.

Pelo espectro econômico, erigem-se duas vertentes. A primeira aponta o próprio regime democrático consensual como origem da crise da representatividade. Para tanto, os teóricos dessa linha sinalizam que o aumento no número de demandas sociais, enquanto resultado da inserção de múltiplos grupos na órbita do poder representativo, sobrecarrega o Estado e influi negativamente na estabilidade econômica do país. Já a segunda atribui aos grupos econômicos de grande poder político a condução das deliberações políticas numa direção que não coaduna com os interesses dos menores grupos regionais e sociais, notadamente pela globalização e pela tentativa de transposição de fronteiras e de peculiaridades sociais pela pretensão de homogeneização de interesses políticos.

A reserva do poder decisório (a grupos sociais maiores) não soluciona a problemática, como sugerem os teóricos de tendência liberal. A exclusão de grupos minoritários do processo representativo, sejam sociais ou regionais, tende a acentuar – mais do que já estão – as desigualdades presentes na sociedade brasileira. Noutra passo, a atribuição de influência política a grandes grupos econômicos perde força quando contraposta ao modelo democrático consensual, onde são garantidos mecanismos de dispersão de poder tendente à igualdade entre os mais variados grupos sociais.

Mesmo assim, contudo, diante dessas análises, parece ingenuidade admitir que tanto a interpretação da larga autonomia do mandato público quanto o aumento das demandas sociais aliadas – e não excludentes – à influência dos grandes grupos econômicos, originados por resquícios da burguesia e por reflexos da globalização, não possuem parcela de contribuição no agravamento da crise da representatividade.

Nesse contexto, percebe-se que o movimento de redemocratização da América Latina por meio de um novo constitucionalismo, do qual a Constituição Federal de 1988 faz parte, não rompe com o constitucionalismo tradicional de matriz liberal. Concorda-se com os autores que sustentam que as reformas democráticas, apesar de constituírem avanços, exaltam a capacidade da proposta liberal de se apropriar de demandas alheias à sua formatação original e manter a sua estrutura primária intacta.

Por essas razões, a legitimidade, estabelecida como relação de coerência construída racionalmente, não é identificada no ranqueamento da democracia brasileira elaborado pela FH. A análise normativa não possibilita a identificação de relações inconsistentes entre o panorama jurídico e o real exercício do poder democrático. Como se demonstra, os conflitos e as ambivalências brasileiras são características que devem ser examinadas ao se estabelecer o objetivo de se classificar a democracia do país. A ausência de análise acerca da complexidade da formação social, das peculiaridades da política econômica e da identidade cultural do país resultam na ilegitimidade do ranqueamento.

Por óbvio, cabe lembrar que, nesta pesquisa, não se buscou elaborar uma classificação específica da democracia brasileira, tampouco se delineou o escopo de sugerir de pronto uma forma ou outra de solução à crise de representatividade. Buscou-se aferir a legitimidade do ranqueamento da democracia brasileira elaborada

pela FH por meio do estudo das relações entre verdade, ciência e poder na sua metodologia e na sua relação de abrangência às especificidades do país. De igual modo, foram empreendidas investigações com o objetivo de apresentar elementos que auxiliam no exame dos fundamentos do problema da apatia política-eleitoral brasileiras.

Para tanto, como resultado, foram expostas as categorias de análise que devem compor um estudo que pretenda classificar a democracia exercida no Brasil. Também se aponta para o aprofundamento de pesquisas sobre outros mecanismos institucionais representativos que assegurem maior controle popular sobre a atividade representativa e conduzam o modelo democrático brasileiro, de fato, à consensualidade de interesses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University, 1963.

ALBUQUERQUE, Felipe Munhoz de. Uma análise das coligações proporcionais de 2010 e 2014. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 8, n. 2, p. 77-96, 2017.

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

ARISTÓTELES. **Metafísica** (livro I e livro II). São Paulo: Abril Cultural, 1984.

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

BECKER, Fernando. O que é o construtivismo? **Ideias**, n. 20, p. 87-93. São Paulo: FDE, 1994.

BERAS, César. A formação sócio-histórica brasileira, a democracia contingente e a peculiar contribuição gaúcha. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, n. 150, p. 55-77, jul. 2016.

BOBBIO, Norberto. A liberdade dos antigos e dos modernos. In: BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BOURDIEU, Pierre. Linguagem e poder simbólico. In: _____. **O que falar quer dizer**. A economia das trocas linguísticas. Algés: DIFEL, p. 93-147, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas até a Emenda Constitucional 95/2016. Brasília, DF, 10 jun. 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao-/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais de 2014**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>>. Acesso em: 20 maio 2017.

BURKE, E. *Discurso a los electores de Bristol 1774*. In: **Textos políticos**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1942.

BUSH, Sarah Sunn. *The politics of rating freedom: ideological affinity, private authority, and the Freedom in the World Ratings*. **Perspectives on politics**. Cambridge: Cambridge University Press, v. 15, ed. 3, p. 711-731, set. 2017.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo Campos. **Dimensões do ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal**. 2012. Dissertação de Mestrado em Direito Público. Faculdade de Direito – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

CAOVILLA, Maria Aparecida Lucca. **Descolonizar o Direito na América Latina: o modelo do pluralismo e a cultura do bem-viver**. Chapecó, SC: Argos, 2016.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO-GOMÉZ, Santiago. **Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault** - Bogotá: Siglo del Hombre, 2010.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

COSTA, Alexandre Araújo; CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de; FARIAS, Felipe Justino de. Controle de constitucionalidade no Brasil: eficácia das políticas de concentração e seletividade. **Rev. Direito GV**. São Paulo, v. 12, n. 1, p. 155-187, abr. 2016.

CROZIER, M. J.; HUNTINGTON, S. P.; WATANUKI, J. **The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission**. New York: New York University, 1975.

DAHL, Robert. *A democratic paradox?* **Political Science Quarterly**, Washington, D. C., Spring, v. CXV, n. 1, p. 35-40, 2000.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.

DE LIMA, Abili Lázaro Castro. Cosmopolitismo e globalização: efeitos na seara político-jurídica contemporânea. **Revista Eletrônica do CEJUR**, v. 1, n. 1, p. 29-73, ago./dez. 2006.

DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latinoamericanas**. Edgardo Lander (org). Colección Sur Sur, Buenos Aires: CLACSO, p 24-32, set. 2005.

FAGUNDES, Lucas M.; WOLKMER, Antônio Carlos. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico. In: **VI Conferencia Latinoamericana de Crítica Jurídica**. La Plata, 2011.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FONSECA JÚNIOR, Gélson. **A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Tradução: Roberto Machado. 13. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**: curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução de Eduardo Brandão. Revisão de Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. Aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo: Editora Loyola, 2012.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1978. New York: Freedom House Press, 1978.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1979. New York: Freedom House Press, 1979.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1980. New York: Freedom House Press, 1980.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1981. New York: Freedom House Press, 1981.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1982. New York: Freedom House Press, 1982.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1983. New York: Freedom House Press, 1983.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1984. New York: Freedom House Press, 1984.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1985. New York: Freedom House Press, 1985.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1986. New York: Freedom House Press, 1986.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1987. New York: Freedom House Press, 1987.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1988. New York: Freedom House Press, 1988.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1989. New York: Freedom House Press, 1989.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1990. New York: Freedom House Press, 1990.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1991.
New York: Freedom House Press, 1991.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1992.
New York: Freedom House Press, 1992.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1993.
New York: Freedom House Press, 1993.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1994.
New York: Freedom House Press, 1994.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1995.
New York: Freedom House Press, 1995.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1996.
New York: Freedom House Press, 1996.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1997.
New York: Freedom House Press, 1997.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1998.
New York: Freedom House Press, 1998.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1999.
New York: Freedom House Press, 1999.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 2000.
New York: Freedom House Press, 2000.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 2001.
New York: Freedom House Press, 2001.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 2002.
New York: Freedom House Press, 2002.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 2003.
New York: Freedom House Press, 2003.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 2004.
New York: Freedom House Press, 2004.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 2005.
New York: Freedom House Press, 2005.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 2006.
New York: Freedom House Press, 2006.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 2007.
New York: Freedom House Press, 2007.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 2008. New York: Freedom House Press, 2008.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 2009. New York: Freedom House Press, 2009.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 2010. New York: Freedom House Press, 2010.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 2011. New York: Freedom House Press, 2011.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 2012. New York: Freedom House Press, 2012.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 2013. New York: Freedom House Press, 2013.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 2014. New York: Freedom House Press, 2014.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 2015. New York: Freedom House Press, 2015.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 2016. New York: Freedom House Press, 2016.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 2017. New York: Freedom House Press, 2017.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Methodology: Freedom in the World 2018a. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/methodology-freedom-world-2018>>. Acesso em: maio 2018.

FREEDOM HOUSE. About Freedom in the World. Report Editions. 2018b. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>>. Acesso em: jun. 2018.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World. Brazil 2018c. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/brazil2018>>. Acesso em: jun. 2018.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal.** 48. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2003.

GERMANO, Marcelo Gomes. **Uma nova ciência para um novo senso comum.** Campina Grande, PB: Editora da UEPB, 2011.

HAESBAERT, Rogério. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina.** São Paulo, Universidade de São Paulo, mar. 2005.

HAESBAERT, Rogério. Região, regionalização e regionalidade: questões contemporâneas. **Antares: Letras e Humanidade**, Caxias do Sul, n. 3, jan./jun. 2010.

HEIDEGGER, M., **Ser e tempo**. Parte I. Tradução de Marcia de Sá Cavalcante Schuback. 15. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

HELD, David. A democracia, o estado-nação e o sistema global. **Lua Nova**, São Paulo, n. 23, p. 145-194, mar. 1991.

HUME, David. **Tratado da natureza humana**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012.

HUSSERL, E. **Conferências de Paris**. Tradução de Artur Morão e Antônio Fidalgo. Lisboa: Edições 70, 1992.

HUSSERL, E. **Idéias para uma fenomenologia pura e para uma filosofia fenomenológica**. Introdução geral à fenomenologia pura. Tradução de Márcio Suzuki. São Paulo: Idéias e Letras, 2006.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LATINOBAROMETRO. **Database 2016**. Santiago, Chile. 2016. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 7a. ed. São Paulo: Schwarcz, 2012.

LEMOS, Flávia Cristina Silveira; CARDOSO JÚNIOR, Hélio Rebello. A genealogia em Foucault: uma trajetória. **Psicol. Soc.** Florianópolis, v. 21, n. 3, p. 353-357, dez. 2009.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos – CEBRAP**. São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

LIPSET, S. M. **Political man: the social bases of politics**. Garden City: Anchor, 1963.

LOCKE, John. **Ensaio acerca do entendimento humano**. Tradução de Anoar Aiex. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

LYOTARD, Jean-François. **A condição pós-moderna**. Tradução: Ricardo Corrêa Barbosa. 9. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2006.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MANIN, B. ***The principles of representative government***. Cambridge: Cambridge University, 1997.

MANN, Michael. ***The sources of social power: the rise of classes and Nation-States: 1760-1914***. Cambridge: Cambridge University Press, 1993 (Volume II).

MICHAELIS. **Dicionário brasileiro da língua portuguesa**. Versão eletrônica 2.0. [S.l.]: Editora Melhoramentos, 2015.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *accountability*. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

MIGUEL, Luís Felipe. Representação política em 3d: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 124-193, fev. 2003.

MOTA, Áurea. **Sobre metamorfoses e adaptações: a proposta liberal constitucional atenuada latino-americana**. 1. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2013.

OFFE, Claus. Dominação de classe e sistema político: sobre a seletividade das instituições políticas. In: _____. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. Presidencialismos em perspectiva comparada: Argentina, Brasil e Uruguai. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 301-343, 2006.

PITKIN, H. F. ***The concept of representation***. Berkeley: University of California, 1967.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. Brasília/São Paulo: Editora da UnB/Imprensa Oficial do Estado, 2000.

PORTOCARRERO, Vera (Org.). **Filosofia, história e sociologia das ciências I: abordagens contemporâneas**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994.

PRADO JR., Caio. **Evolução política do Brasil: Colônia e Império**. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 23. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Boaventura de Souza. ***La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación***. Bogotá: ILSA, 1998.

SCHARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Brasília, DF: Editora da UnB, 1982.

SCHWARCZ, Lília M.; STARLING, Heloísa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOUZA, Cristiane Fernandes de; SOUZA, Paulo de Tarso Fernandes de. Direito e democracia - o significado das leis e do legislativo na teoria da democracia. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 51, p. 145-156, 2017.

VEYNE, Paul Marie. **Como se escreve a história: Foucault revoluciona a história**. Tradução de Alda Balter e Maria Auxiliadora Keneipp. 4. ed. Brasília, DF: Editora da UnB, 1998.

ZILES, Urbano. Fenomenologia e teoria do conhecimento em Husserl. **Revista Abordagem Gestalt**. Goiânia, v. 13, n. 2, p. 216-221, dez. 2007.

ZIPSER, Meta Elizabeth; POLCHLOPEK, Silvana Ayub. Traduzindo notícias: as possibilidades da tradução em meio jornalístico. **Inventário**, Salvador: UFBA, v. 6, p. 1-18, 2007.

Site consultado:

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNAIS. Relatório da *Freedom House* alerta para ameaças sem precedentes à liberdade de imprensa. Disponível em: <<http://www.anj.org.br/2017/04/28/relatorio-freedom-house-alerta-para-ameacas-sem-precedentes-a-liberdade-de-imprensa>>. Acesso em: jan. 2018.