



ESTADO E DEMOCRACIA: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL E O MODELO BRASILEIRO

Lucymara Valentini Borges¹
 Márcia Füchter²
 Vanessa Kohls³

Resumo: O presente artigo pretende analisar o modelo brasileiro de Estado e democracia, bem como seu posicionamento frente às demandas atuais. Para realizar essa análise, fez-se uma abordagem sociopolítica de três elementos considerados centrais para nosso trabalho: o Estado, a democracia e a estrutura organizativa (des/centralização política, administrativa). Assim, conceitua-se o Estado, pontuando e explicando os elementos contidos em sua definição. Posteriormente, expõe-se a democracia a luz de sua construção histórica e suas variações, focando o modelo representativo. Para finalizar o embasamento teórico, optou-se por apresentar a discussão em torno da descentralização e centralização, as relações inerentes a essas formas e à democracia. Conclui-se o artigo com a análise do modelo brasileiro, elencando seus pontos fortes e fracos, terminando por colocar questionamentos para proporcionar uma reflexão a cerca da problemática.

Palavras-chave: Estado. Democracia. Descentralização. Modelo brasileiro.

1 INTRODUÇÃO

A análise do modelo político brasileiro, no que se refere à constituição de seu Estado, a democracia aqui implantada e desenvolvida, bem como a opção por uma organização política descentralizada, que confere certa autonomia as instâncias subnacionais, requer uma exposição inicial a cerca destes três elementos. A relação que o Estado estabelece com a sociedade perpassa pela configuração do poder num determinado território. Essas relações para serem compreendidas necessitam de um conjunto de referência que permita o uso de uma linguagem e de termos comuns aos leitores, de modo a não provocar dúvidas a cerca do que pretendemos abordar. Assim sendo, como podemos definir o Estado? Em que momento surge? O que o caracteriza? Como este deve estar organizado para permitir uma denominação de Estado? Essas considerações foram realizadas na primeira seção do artigo. A partir da abordagem do Estado, elucidamos as características que lhe atribuem forma, ou seja, os

¹ Assistente Social na Universidade Regional de Blumenau (FURB) e mestranda do PPGDR/FURB. lucymara@furb.br

² Graduada em Ciências Econômica e Desenvolvimento Regional e mestranda do PPGDR/FURB, bolsista Capes- demanda social. marciafuchter@gmail.com

³ Professora na Rede Municipal de Educação de Pomerode, graduada em Ciências Sociais na Universidade Regional de Blumenau (FURB) e mestranda do PPGDR/FURB. vanessak29cso@gmail.com



elementos fundamentais na sua constituição: política, território, poder, domínio e legitimidade. Entendidos os elementos intrínsecos a noção de Estado, passamos a discutir o modo como o mesmo pode estar estruturado, suas formas de governo, a separação dos poderes e os regimes, focando o regime democrático.

A opção por se debater apenas o regime democrático, não exclui as outras formas de Estado. Entretanto, observando a problematização pretendida, consideramos mais relevante aprofundar a discussão a respeito da democracia. O que entendemos por democracia? Quando esta inicia seus primeiros passos? Quais os modelos existentes e dentre eles qual se coloca predominante num panorama mundial, ainda que considerado suas particularidades? Responder a essas questões foi um desafio que nos propusemos para examinar, posteriormente, o modelo de democracia brasileiro. No processo de construção da democracia, um elemento importante a ser observado é a estrutura organizativa do Estado, ou seja, se o mesmo se caracteriza por uma centralização ou descentralização político-administrativa e jurídica. As percepções a respeito desta distinção conceitual são abordadas numa terceira parte.

Por fim, analisamos o modelo brasileiro no que concerne a construção do seu Estado, sua democracia e sua estrutura organizativa. Reconhecemos a existência de diversas abordagens que aqui poderiam ter sido elencadas, mas optamos por realizar uma análise sociopolítica da problemática. Apresentamos as nuances do Estado brasileiro, identificando seus pontos fortes e falhos no que se refere à construção do Estado-nação, à democracia representativa atual, às possibilidades oferecidas pela estrutura organizativa e como o mesmo se posiciona frente às demandas atuais.

2 O ESTADO

A discussão a cerca da concepção de Estado, bem como de seu surgimento é um campo de destaque dentro de várias áreas do conhecimento, entre elas a da Ciência Política e da Filosofia Política. Nesse início, pretendemos elucidar algumas contribuições sobre o conceito, surgimento e características do Estado, partindo da idéia de que o “estado não é um conceito universal, mas serve para indicar e descrever uma forma de ordenamento político” (BOBBIO, MATTEUCI, PASQUINO, 2000, p. 425). Assim, dentro da Teoria do Estado,



encontramos duas grandes correntes que explicam seu surgimento. A primeira defende que este surge a partir da dissolução da comunidade primitiva e da formação de comunidades mais amplas por razões de sobrevivência interna e externa. Nesta abordagem, destacam-se vários autores considerados contratualistas ou jusnaturalistas, como Hobbes, Rousseau, Engels, entre outros. A segunda defende o surgimento do Estado a partir da Idade Moderna, ou seja, são as novas formas de organização surgidas a partir da crise da sociedade medieval, nas quais poderíamos destacar alguns elementos, como: território, monopólio legítimo da força e aparato administrativo (BOBBIO, 2000). Entretanto, é necessário destacar que a partir da Idade Moderna, o Estado Moderno apresentou características bem diversas dos modelos de Estado anteriores. A modernidade traz uma série de descontinuidades bem específicas, diferentes dos processos anteriores, inclusive das instituições, que sob alguns aspectos são únicas, ou seja, diferentes da ordem tradicional (GIDDENS, 1991).

Na tentativa de elucidar um conceito abrangente de Estado, que não se prendesse ao momento do seu surgimento, encontramos em Giddens (2004, p.691) o Estado como

[...] aparelho político (instituições governamentais e funcionalismo público) que governa um dado território, cuja autoridade assenta na lei e na capacidade para usar a força. [...] O aparecimento do Estado marca uma transição-chave na história da humanidade, na medida em que a centralização do poder político, que a formação de um Estado implica, introduz novas dinâmicas nos processos de mudança social.

Desta definição, observa-se a importância de elementos como política, território, poder, legitimidade e domínio. Entendendo política como uma atividade geral do ser humano, o Estado pode ser considerado uma de suas manifestações, “reivindicando para autoridade instalada em um território o direito de domínio” (FREUND, 1980, p.161). O território se caracteriza, então, por ser o local onde as relações de poder se manifestam e se limitam. Contém, em sua própria definição, as noções de interior e exterior, cuja separação permite observar o comportamento da comunidade e o ordenamento dentro do território, e as relações que estabelece com os outros Estados. A dimensão territorial atribuiu outra significação ao conceito de Estado, sendo um dos princípios de criação do Estado Moderno. (BOBBIO, MATTEUCI, PASQUINO, 2000; BOBBIO, 2000; FREUND, 1980).

A noção de poder foi abordada em perspectivas distintas, mas não opostas, por três correntes teóricas: a Substancialista (cujos representantes são Hobbes e Russell), a



Subjetivista (Locke) e a Relacional (Robert Dahl). Dessas diferentes abordagens poderíamos extrair, como ponto de intersecção, a concepção de que “o poder é a capacidade que indivíduos ou grupos possuem de fazer valer os seus próprios interesses, mesmo quando os outros se opõem” (GIDDENS, 2004, p.426). Essa noção também está presente em Weber, acrescentando que o domínio é a oportunidade de encontrar pessoas dispostas a obedecer. (FREUND, 1980).

A noção de domínio adentra o campo político ao se ligar a noção de território. A relação política é uma relação entre dois sujeitos: aquele que manda e tem o direito de comandar e o que tem o dever de obedecer (BOBBIO, 2000).

Na base de todo domínio político existe a relação fundamental do mando e da obediência. A pessoa que domina possui autoridade. [...] O mando é fator de organização de agrupamento. [...] A obediência significa que os membros de uma unidade política agem como se fizessem do conteúdo a ordem máxima de seu comportamento. (FREUND, 1980, p.161-2).

A relação de domínio é uma relação em que, geralmente, uma minoria comanda uma maioria. Aqueles que se submetem à autoridade consentem com ela (GIDDENS, 2004). Essa característica atribui legitimidade ao Estado. As diferentes maneiras de conceber a relação de domínio podem ser estruturadas por diferentes elementos. Entretanto, destaca-se nesta abordagem, o estudo de Weber sobre os tipos ideais de domínio legítimo: o legal-racional, o tradicional e o carismático. Nas sociedades antigas, o Estado era instrumento de dominação de uma oligarquia, enquanto na sociedade liberal do século XIX, tornou-se instrumento da dominação da classe burguesa. Uma perspectiva diferente é apresentada nas sociedades democráticas, na qual o Estado é instrumento por excelência da ação coletiva da nação e da sociedade civil, sendo assim, esta relação não está baseada em superioridade e inferioridade (BRESSER-PEREIRA, 2010; BOBBIO, 2000).

Essas características se apresentam em alguma medida nos diferentes tipos de Estado e em suas formas de governo. Dentro da Teoria Geral do Estado, a perspectiva clássica faz uma diferenciação entre as formas de Aristóteles (monarquia, aristocracia e politeia), Maquiavel (monarquia e república) e Montesquieu (monarquia, república e despotismo). Destas, atualmente podemos encontrar, com reformulações, as formas de monarquia e república, sendo a primeira geralmente acompanhada do parlamentarismo, que segundo Bobbio (2000) a



torna um tanto quanto parecida com a república. Kant faz outra leitura de república, não como uma forma onde várias pessoas governam, mas sim onde reina a separação dos poderes. Deste modo até uma monarquia poderia ser considerada uma república se a mesma cumprir a separação do poderes (ANDRADE, 1996).

A ideia de separação dos poderes com atribuições funcionais diferenciadas teriam por intuito evitar a possibilidade de tirania, ou seja, a concentração do poder nas mãos de uma única pessoa. A defesa dessa teoria e sua formulação são abordadas por Locke, Montesquieu e pelos Federalistas, sendo nestes últimos encontrados elementos constituintes da separação atual de poderes. A divisão dos poderes contribuiu para construção dos atuais Estados-nação do mundo democrático, que são definidos como

[...] um tipo específico de Estado, característico do mundo moderno, no qual um governo tem poder soberano dentro de uma área territorial definida, e a massa da população é formada por cidadãos que estão cientes de serem parte de uma única nação (GIDDENS, 2004, p.691).

A esse tipo de Estado está associado fortemente a soberania, a cidadania e o nacionalismo. Nos Estados modernos – ou em sua forma específica de Estado-nação – os sistemas políticos podem variar, sendo mais ou menos democráticos ou autoritários. “Nos estados autoritários essa participação [popular] é repudiada ou severamente reprimida” (GIDDENS, 2004, p. 428). Enquanto no sistema democrático, a participação do povo é incentivada. É esse sistema político que abordaremos no tópico a seguir.

3 DEMOCRACIA

3.1 Contexto Histórico da Democracia

A democracia, como mencionada anteriormente, é conhecida como um sistema político dos Estados modernos. Buscamos no decorrer do texto identificar alguns conceitos, tipos de democracia e a relação com o capitalismo e a globalização. Contudo, é preciso conhecer minimamente o contexto histórico de surgimento da democracia, que antes do mundo moderno já era conhecida na antiga Grécia, onde era compreendida “[...] como



governo que se exerce pelos cidadãos, diretamente ou através de seus representantes [...]” (SCHWARTZMAN, 2009, p. 2). Ainda de acordo com Schwartzman (2009), o debate ganhou espaço nos séculos XVII e XVIII a partir de três fatos específicos: o fortalecimento do parlamento inglês, a independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa. No entanto, a democracia assumiu um lugar central no campo político durante o século XX, em função da disputa em torno da questão democrática motivada pelas duas grandes guerras e pelo longo período da Guerra Fria. É difundida como regime político na primeira metade do século XX nos países desenvolvidos, na segunda metade do século, nos países em desenvolvimento da América Latina e no final do século, em alguns países asiáticos e africanos. Boaventura (2002) divide o debate da democracia no século XX em dois momentos: a primeira metade do século é caracterizada pelo desejo da democracia como forma de governo e o segundo, das condições estruturais da democracia, principalmente da relação entre esta e o capitalismo. O debate das condições estruturais da democracia intensifica-se na medida em que cresce o número de países em desenvolvimento que adotam este regime. Este fato nos remete para outra questão, a da forma de democracia, temática que abordaremos quando tratarmos da representatividade.

3.2 Conceitos de Democracia

A ideia é discutir aqui um pouco do conceito de democracia, a partir das leituras, entendimentos e discussões realizadas na disciplina de Estado, Sociedade e Desenvolvimento no Território do Programa de Desenvolvimento Regional da FURB. Buscamos ainda a contribuição de outros autores que julgamos importantes para compreender a temática da democracia dentro da problemática proposta.

Partimos de uma crítica de Schumpeter (1984), citado por Nuno (2005, p. 5), à teoria clássica, que define a democracia como “o arranque institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo”. Assim como Schumpeter, não concordamos com este conceito, pois compreendemos que o bem comum de um determinado grupo pode ser diferente do bem comum desejado por outro, nesse sentido pode caracterizar coisas totalmente diferentes.



Outra crítica relevante de Schumpeter é a questão da soberania popular, o chamado governo do povo, compreendido pela concepção clássica como um dos pilares da democracia. Ele afirma ser uma verdadeira ficção, pois o que existe na verdade é o governo aprovado pelo povo, “o povo como tal nunca pode realmente governar ou dirigir (Schumpeter apud NUNO, 2005, p. 5). Muito salutar esta crítica, pois compreendemos que a soberania popular significa afirmar que a escolha dos que governarão passa pelo povo, considerando ainda que nem todos exerçam o poder dessa escolha, pois os regimes democráticos impõem regras a este processo. Neste sentido, nos remetemos a Raymond Aron (1966) citado por Nuno (2005, p. 6), o qual afirma que podem existir “governos para o povo, mas não podem governos pelo povo, nas sociedades numerosas e complexas”.

Considerando que a soberania popular é a escolha dos que governarão pelo povo, trazemos o conceito de democracia utilizado por Bobbio (1986) que remete às regras dessa escolha. Para ele, a democracia é “[...] entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*.” (BOBBIO, 1986, p. 18). Esta participação dos indivíduos, que através das regras torna-se lei, e como lei torna-se direito, é a grande característica dos regimes democráticos. No entanto, ressalta que para falar em democracia é preciso considerar as circunstâncias históricas. Neste sentido, “quando se diz que no século passado ocorreu em alguns países um contínuo processo de democratização quer-se dizer que o número dos indivíduos com direito ao voto sofreu um progressivo alargamento” (BOBBIO, 1986, p. 19). Ou seja, a inclusão dos que têm direito é também um processo de mudança e evolução democráticas das sociedades.

Ainda elucidando o conceito de democracia, encontramos em Held (1996), citado por Giddens (2001, p. 426) o entendimento de que

[...] a democracia é vista genericamente como o sistema político mais capaz de garantir a igualdade política, proteger a liberdade individual, defender o interesse comum, ir ao encontro das necessidades dos cidadãos, promover o autodesenvolvimento moral e possibilitar a tomada de decisão efetiva que leve em conta os interesses de todos.

Este conceito, assim como o abordado pelos autores anteriores, remete o conceito de democracia a um sistema político, como sendo fundamental para legitimidade política da



sociedade moderna. Será este o motivo que a tornou tão popular? Segundo Giddens (2001, p. 432), “uma explicação frequentemente avançada é a de que outros tipos de governo político têm sido experimentados e têm falhado – a democracia revelou ser o melhor sistema político”.

A partir dos conceitos abordados e da constatação que a democracia, caracterizou-se ao longo da história, principalmente a que sucede o século XX, como um sistema político desejável, que incluiu a participação do povo na tomada de decisões, nos perguntamos por que há, ainda, insatisfação com a democracia? No nosso entendimento a questão passa pelo processo de globalização. Os governos já não conseguem mais dar as respostas necessárias às grandes questões da sociedade, como por exemplo, a influência da competitividade econômica global. Esse fator afeta o desenvolvimento dos países e a vida social das pessoas. A verdade é que um dos grandes problemas da democracia hoje é a falta de confiança dos cidadãos nos seus representantes eleitos, uma vez que as políticas de governo têm pouco impacto na vida dos cidadãos. Para compreender o problema da representatividade, abordamos a seguir os tipos de democracia.

3.3 Tipos de Democracia

A partir do entendimento de democracia como regime de governo, no qual os cidadãos têm direito de tomar decisões, direta ou indiretamente, por meio de representantes eleitos, surge a discussão sobre a forma de democracia como elemento procedimental. Ou seja, é o método para se chegar as decisões políticas, tratadas inicialmente por Schumpeter, seguido de Bobbio, que altera o procedimentalismo em regras para a formação do governo representativo. Mas não podemos transformar a democracia apenas num método. Ela tem por finalidade acima de tudo a participação dos indivíduos nas discussões que permeiam a sociedade em que estão inseridos, transformando essa participação também num processo de autodesenvolvimento. Partindo da premissa que a participação eleitoral tem um grande valor educativo, acreditamos que é através da discussão política que os indivíduos conseguem estabelecer uma conexão entre o interesse individual e o coletivo. Isso permite uma relação para além do seu cotidiano, tornando-se assim membro consciente de uma comunidade.

A literatura divide a democracia em diferentes tipos, conforme as diversas abordagens dos autores que versam sobre o tema. A distinção mais importante refere-se à democracia



direta – classificada também como democracia pura, quando o povo expressa sua vontade por voto direto – e à democracia representativa, quando o povo se manifesta por meio de eleição de representantes que tomam as decisões em seu nome. Nosso objetivo não é aprofundar a discussão entre os diferentes modelos de democracia. Vamos nos ater a democracia representativa, em função de ser o tipo mais usual das sociedades contemporâneas. Essa forma tem uma relação direta com o modelo de desenvolvimento adotado por vários países no século XX, quando se intensificou o processo de democratização dos países em desenvolvimento, além de ser o tipo de democracia exercida no Brasil.

3.3.1 Democracia Representativa

As origens dos sistemas representativos nascem de concepções liberais. Estas expressavam o desenvolvimento das sociedades reguladas pelos mercados e das condições objetivas para o surgimento do capitalismo, ou seja, a acumulação de capitais e a existência do trabalho livre, após a queda do modelo fordista e taylorista. Assim a democracia representativa pode ser caracterizada com um sistema da democracia liberal, compreendida como “[...] aquela que garante a propriedade privada e a liberdade do comércio; e dá ampla liberdade de expressão de opiniões e de circulação de informação sobre todos os temas que possam interessar aos cidadãos.” (SCHWARTZMAN, 2009, p. 9)

A democracia representativa é, nos dias atuais, o tipo mais utilizado pelos países que adotaram regimes democráticos. Como já mencionado, no sistema representativo, as decisões não são tomadas de forma direta pelos cidadãos, como acontece na democracia participativa, mas por aqueles representantes que tenham autoridade e delegação para agir em nome do interesse público e que tenham recursos institucionais para fazer com que se cumpram. Devem seguir procedimentos legais para garantir a liberdade e os direitos de expressão das minorias. Assim, a democracia representativa toma forma de eleição.

Verificamos que atualmente um grande problema da democracia representativa é a perda da legitimidade, relacionado à desconfiança das populações, neste caso dos eleitores. Essa questão é tratada por Bobbio (1986) como uma premissa não cumprida, chamada de revanche dos interesses, quando afirma que este modelo deveria caracterizar-se pela



representação política. Isto é, por uma forma na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado.

Para Schwartzman (2009), há dois problemas na democracia representativa. O primeiro está relacionado à governabilidade, ou seja, a negociação com um grande número de partidos, o que dificulta a tomada de decisões e compromete o seu funcionamento, principalmente porque se questiona a legitimidade dos partidos políticos. O segundo diz respeito à variação do número de representantes das diferentes regiões, comprometendo o acompanhamento do eleitor ao trabalho realizado pelo seu representante. A discussão a respeito da representatividade também é abordada pelo Federalismo, compreendido, aqui, como um modelo de organização territorial do Estado, cuja estrutura organizativa se caracteriza predominantemente por uma forma descentralizada. Porém, não de modo puro, mas é nesta que a possibilidade de um processo democrático se amplia.

4 DESCENTRALIZAÇÃO

O Estado pode ser organizado de duas maneiras: centralizado e descentralizado. Estas não são instituições jurídicas únicas, são fórmulas utilizadas pelo Estado para organizar o aparelho político ou administrativo público. Essas fórmulas de organização nunca são encontradas em sua forma pura, sendo que nenhum Estado está organizado de forma totalmente centralizada ou descentralizada. O entrelaçamento dos dois princípios para a organização do Estado moderno caracteriza-se pela complexidade de finalidades e funções. Assim, a descentralização e a centralização dificilmente são encontradas separadas por completo, mas tendem a aparecer de uma forma imperfeita. (BOBBIO, 2004, p. 329-330).

Para melhor entendimento a respeito das diferenças conceituais entre descentralização e centralização e sua relação com o poder do Estado, Bobbio (2004) citado por Vecchia (s/d, p.8) as descreve:

Um Estado é centralizado quando “a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser considerados como entidades subjetivas de administração”. Já a descentralização existe quando “os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver suas próprias atividades”.



Apoiando-se em alguns conceitos introdutórios a respeito da descentralização é possível observar diferentes concepções a respeito do assunto, mas que dialogam no mesmo sentido, de distribuição de poderes seja de caráter administrativo, político ou jurídico. Para este artigo, no entanto, faz-se referência a descentralização político-administrativa, onde os governos subnacionais adquirem autonomia política e reivindicam poder decisório através da participação e representação frente às decisões tomadas no centro (União).

Quando se pensa na complexidade de finalidades do Estado em cumprir suas atividades, Sandroni (2006, p. 239) descreve que a relação da descentralização é uma

[...] expressão ligada à divisão de recursos e funções entre a União, os estados e municípios. [...] a idéia central da descentralização é que o município ou o estado administrem melhor os recursos destinados a serviço diretamente associado com a vida dos cidadãos [...].

Esta noção, de que a divisão das atividades melhoraria a administração dos recursos, faz com que haja forte tendência em considerar a descentralização como a melhor forma de organização jurídica, política e administrativa do Estado. Isso considerando que esta estratégia é melhor no sentido da eficiência no repasse e direcionamento dos recursos para as comunidades (VECCHIA, s/d).

Além da descentralização administrativa, outra perspectiva ganha importante destaque na concepção da divisão de poder. Essa abordagem faz relação entre a descentralização e o poder político. Nesse contexto, Abrucio (2012, p. 3) descreve a descentralização como:

[...] um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da conquista ou transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores (1), para comandar diretamente sua administração (2), para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem (3) e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira (4).

Assim, a forma política difere-se da administrativa, sendo que na primeira encontra-se a ideia do direito autônomo, e na segunda observa-se um fenômeno de descentralização do poder administrativo do Estado. A noção de um Estado que descentralize o poder político nos remete a pensar no modelo federativo como exemplo desse processo. Entretanto não se pode afirmar que ambos coincidam, pois existem Estados politicamente descentralizados que não são federais (BOBBIO 2004). Logo, para um Estado federal assumir o caráter da



descentralização política, é necessário a existência da autonomia política por parte das entidades territoriais, diferenciando-o do Estado unitário, no qual “[...] o governo central é anterior e superior às instâncias políticas locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica piramidal” (IPEA 2010 p.178). Portanto, “nas Federações, ao contrário, vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos” (IPEA, 2010 p. 178).

Compreendemos, dessa forma, que é através da autonomia que o Estado federativo

[...] reconhece a entes subnacionais o exercício de poderes próprios no âmbito de sua autonomia, mas se reserva ao poder soberano a prerrogativa de atuar, tanto para o exterior como para o interior, como representante do corpo nacional em sua totalidade (RABAT, 2002, p. 5).

Entendemos por poder soberano “a posição dessa entidade frente a outros estados, uma posição de igualdade na exata medida em que detêm todos igual poder soberano sobre seu território e população” (RABAT, 2002, p. 5). Ainda, “[...] a federação é fruto de um diferente instrumento jurídico, a constituição, pacto através do qual se funda um Estado soberano, embora reservando poderes autônomos para os entes subnacionais que o constituem” (RABAT, 2002, p. 5).

Portanto, para uma federação, a descentralização política ainda está diretamente vinculada com o

[...] grau de poder que a Constituição confere às unidades da federação de elaborar políticas, descentralizando a administração e transferindo a maior parte do orçamento às unidades da federação, reservando aos legisladores da esfera federal o direito de aprovar as leis básicas e fiscalizar sua execução nesses campos ou atribuir às unidades menores a competência exclusiva para elaborar leis e fixar impostos nessas áreas, quer contribuam ou não para a igualdade e o bem-estar de todos os cidadãos da federação (Stephan, 1999, p.230 apud KERBAUY, 2001, p. 54).

Há duas características que fundamentam um Estado federativo: uma refere-se à legitimidade na definição e elaboração das políticas públicas e a outra à representação dos governos subnacionais junto ao central (IPEA, 2010). Por conseguinte, a representatividade permite observar um entrelaçamento da descentralização e da democracia, no entanto é necessário esclarecer alguns conceitos a fim de fazer esta ligação.

Conforme Bobbio (2004), é constante a generalização que existe na ligação entre os dois conceitos, pois além de buscar a descentralização através da luta pela autonomia local,



buscavam-se também objetivos de democratização. Neste sentido, a descentralização seria o meio de chegar à liberdade política. Essa abordagem tem conquistado espaço entre alguns teóricos, como pode ser observado por Arretche quando descreve que algumas correntes

[...] associam positivamente a descentralização a democracia. Ou melhor dizendo, consideram que contemporaneamente a descentralização é uma condição para realização do ideal democrático. [...] a descentralização representa uma estratégia pela qual se criariam instituições (ou se conferiria poder efetivo a elas) que viabilizassem a participação dos cidadãos nas decisões públicas. (ARRETCHÉ, 1996, p. 46)

A criação de uma dicotomia entre descentralização e centralização, sendo que a primeira é vista como “pólo positivo, no qual situam valores de liberdade individual e o autogoverno democrático, enquanto a centralização é o pólo negativo, autocrático e totalitário” (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 2000, p. 332), pode gerar equívocos, considerando que a democracia pode existir tanto em cenários políticos centralizados quanto descentralizados. Portanto, ressaltamos que a existência da descentralização política parece aumentar a possibilidade de um processo democrático. Nas federações, as relações da descentralização e da democracia estão fortemente ligadas. Afinal, uma das características da federação é a representatividade perante o centro e a outra é a legitimação das políticas públicas, ambas ligadas à necessidade de convergir sociedade e Estado. Assim, descentralização, democracia e federalismo estão correlacionados em um processo contínuo de ampliação e consolidação da participação dos cidadãos na consolidação de um Estado.

5 O MODELO BRASILEIRO

O estudo teórico realizado anteriormente embasa a problemática a qual nos propomos, a de analisar o modelo brasileiro de Estado e democracia, bem como seu posicionamento frente às demandas atuais. Deste modo, a compreensão da formação do Estado brasileiro requer uma passagem pela história, visualizando o processo de disputa de poder e a consolidação das elites na organização social, política e econômica. Ao longo da história brasileira, podemos observar a mudança dos grupos dominantes (sejam os senhores de engenho, os cafeicultores, etc.), contudo era sempre o grupo dominante do contexto histórico presente que se colocava no poder. Após a independência, fica a tarefa de promover a



integração e formar uma identidade nacional, reduzindo qualquer tendência separatista. Entretanto, ficaram por inaugurar “os fundamentos institucionais de um Estado moderno, aqueles que estabelecem as regras de relacionamento entre os grupos sociais competitivos e entre esses e o próprio Estado” (SANTOS, 2006, p.15). Ou seja, podemos dizer que até 1930, o Brasil não tinha um Estado, propriamente dito, se o considerarmos como reconhecedor da existência de grupos sociais. É a partir do Estado formado com Vargas que se traz a democratização ao povo brasileiro, dando-lhe direitos (SANTOS, 2006; CARVALHO, 2001). O populismo da Era Vargas não quer dizer que o povo governava, pois neste caso estaríamos diante de uma revolução, a qual não se tem registro no Brasil, visto que sempre permearam os momentos de conflito acordos entre as partes, de modo que o grupo que estivesse no poder obtivesse a manutenção da situação com algumas pequenas alterações, desde que estas não lhe trouxessem prejuízo.

Outro momento importante na construção do Estado brasileiro ocorre após a ditadura militar, num período conhecido pela (re)construção da democracia. Neste contexto, ganha destaque a construção da cidadania, a qual é comumente desdobrada em direitos civis, políticos e sociais. “Se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo, os direitos sociais garantem a participação coletiva” (CARVALHO, 2001, p.10). A cidadania plena ocorre quando se dispõe e se faz uso dos três tipos de direitos, a falta de um deles caracteriza a cidadania incompleta. Essa abordagem é interessante na medida em que se insere na formação do Estado-nação. “A luta pelos direitos sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação. Isto quer dizer que a construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação” (CARVALHO, 2001, p.12).

Seguindo uma sequência lógica na aquisição dos direitos, temos que a obtenção dos direitos civis possibilita a reivindicação dos direitos políticos, que auxiliam na construção dos direitos sociais. Assim como este processo é específico em cada Estado, no Brasil, a construção da cidadania ocorreu diversamente, ou inversamente se comparado ao processo inglês, pois os direitos sociais receberam maior ênfase, além de serem os primeiros consolidados em relação aos demais. Ainda nesse processo, o Estado teve papel primordial na difusão e consolidação dos direitos. Entre 1930 e 1945, tivemos um incremento dos direitos sociais, o que, embora tenha sido bom, não trouxe consigo uma cidadania ativa, pois pela



baixa ou nula participação política e precários direitos civis, questionou se esta aquisição se tratava de uma conquista democrática. A primeira experiência democrática, por assim dizer, foi com a construção dos direitos políticos que ocorreu após a chamada Era Vargas e se estendeu até 1964. Apesar de entrarmos numa ditadura militar a partir daquele ano, este fato não representou o fim, mas a restrição e a falta de sentido dos direitos políticos e civis, enquanto os sociais foram ainda mais relevantes. A partir de 1985, inicia-se a redemocratização do Brasil, ampliando-se os direitos políticos e recuperando os direitos civis (CARVALHO, 2001).

É razoável supor que caminhos diferentes afetem o produto final, afetem o tipo de cidadão, e, portanto, de democracia, que se gera. Isto é particularmente verdadeiro quando a inversão da sequência é completa, quando os direitos sociais passam a ser a base da pirâmide. [...] uma consequência importante é a excessiva valorização do Poder Executivo. [...] A ação política nessa visão é sobretudo orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação. (CARVALHO, 2001, p. 221)

A democracia política no Brasil, como já mencionado, ganha espaço após o fim da ditadura militar em 1985, marcada pela posse do primeiro presidente civil depois de 21 anos de governos militares. Este período da história brasileira, caracterizada como a nova República, traz para o centro do debate político nacional a democratização da vida política e da construção da cidadania, temas que conduziram à Constituição de 1988. Vale lembrar que o processo de elaboração da Constituição de 1988, desde o seu início, envolveu um embate entre os mais variados grupos, cada um tentando garantir espaço no arranjo social, político e econômico a ser construído. No entanto, há que se reconhecer que o processo de elaboração da Constituição de 1988, de certa forma, permitiu uma abertura para a sociedade, seja através da cobertura dada pelos meios de comunicação ou através da participação de grupos sociais organizados, que conseguiram, por meio de pressão ou através dos trabalhos das subcomissões, encaminhar temas para discussão.

No que se refere à constituição propriamente dita, podemos considerar que obtivemos alguns avanços, entre os quais citamos os que perpassam pela questão da democracia, a saber: instituição da democracia representativa, através do reconhecimento do direito ao voto pelos cidadãos comuns; desconcentração do poder executivo, pelo fortalecimento do poder legislativo e do judiciário; da liberdade de organização partidária; e no aspecto social, a



ampliação de direitos trabalhistas e de proteção social, por meio da instituição de um modelo mais universal de políticas públicas. Quanto às questões que ficaram a desejar, apontamos o

problema agrário, que permaneceu quase intocado, e dos militares, que mantiveram sua prerrogativa de poder intervir, caso solicitado por um dos três poderes, na eventualidade de uma grave crise política. O legado da era Vargas foi também reafirmado pela Constituição, na inclinação nacionalista e estatista de algumas de suas cláusulas econômicas e na preservação de muitos dos traços característicos da estrutura corporativa de representação de interesses. (KINZO, 2001, p. 9)

Após a Constituição de 1988, tivemos outro fato marcante no processo de democratização do Brasil, que foi as eleições presidenciais de 1989, com a participação de mais de 70 milhões de brasileiros, sendo este o primeiro presidente civil eleito pelo voto popular. No entanto, o período que sucedeu a posse do presidente eleito – Fernando Collor de Mello – é seguido por uma grave crise política e econômica que culminou no *impeachment* em 1992, após várias e sérias denúncias de corrupção, e de uma expressiva mobilização popular. Este fato com certeza colocou em cheque o regime de democracia representativa adotada pelo país e a legitimidade dos governos eleitos por esse modelo. Essa é uma das questões que colocamos como fator das grandes limitações da democracia atual, principalmente quando o país ainda apresenta índices significativos de desigualdades sociais, levando a população a sentir cada vez mais a ausência das decisões política na vida cotidiana.

Outro entrave ao processo de funcionamento da democracia representativa é a proliferação dos partidos políticos, dificultando ao eleitor criar uma identidade partidária. Essa multiplicidade contribui para a eleição de representantes pouco comprometidos com seu partido e com os cidadãos que os elegeram, mesmo porque muitos entram no cenário político por meio dos votos excedentes de alguns candidatos, os quais podem ser de outro partido pertencente à coligação eleitoral.

Ainda no que tange a representatividade, um dos modelos de organização do Estado que aproxima os governantes e a sociedade civil, aumentando a possibilidade da existência do processo democrático, é o federalismo. No Brasil, este modelo de Estado se evidenciou a partir da república. Entretanto, não constituiu um ideal democrático em si, pois, com a transferência do poder do Estado para as oligarquias locais, a sociedade usufruía de uma falsa democracia, dominada pelos interesses oligárquicos. Essa situação sofreu transformações significativas a partir da convergência de forças democráticas e grupos regionais tradicionais,



que aproveitaram o período de esgotamento do modelo Varguista, para combater a centralização do poder da União e requerer o repasse de funções aos entes federativos. Com o processo de redemocratização, ocorreu uma verdadeira transição democrática, fortemente marcada nos discursos municipalistas, que faziam menção a ligação entre o federalismo e a democracia como melhor forma de organização do Estado, principalmente no que se refere à formulação de políticas públicas. Nesse contexto, ocorrem mudanças constitucionais de extrema relevância, como o reconhecimento do município e seu status de ente federativo, que resultou em uma aproximação do poder do Estado com a população local e sua respectiva realidade (IPEA 2010).

A Constituição de 1988 fez-se instrumento de grande relevância para a concretização do processo de descentralização do Estado brasileiro, pois, enquanto a de 1967 centralizava os recursos e funções à União, a de 1988 descentralizou a execução de alguns dispositivos aos estados e municípios, como políticas ligadas a saúde e educação (SANDRONI, 2006). Para os autores Santos; Costas; Andrade (2001, p. 296) a descentralização do poder no caso brasileiro está vinculada ao sistema financeiro, remetendo-nos a pensar a questão tributária e a transferência de receitas como constituintes desse processo.

O processo de descentralização financeira recente no Brasil teve na Constituição de 1988 o seu marco principal. Após duas décadas de centralização promovida pelo golpe de 1964, a gradual redemocratização do país trouxe em seu bojo uma forte demanda por descentralização política e financeira. Redemocratização e descentralização passaram a ser identificadas como as duas faces de uma mesma moeda. A elevação dos municípios como entidades administrativas com poderes para gerir sua própria política tributária e a ampliação da apropriação das receitas de transferências por parte dos governos municipais foram os principais instrumentos que os constituintes utilizaram para afirmar o princípio da descentralização.

Apesar da redemocratização, e de seu viés descentralizador municipalista e estadualista, a União manteve três legados históricos: a tradição constitucional de centralização do poder normativo; forte poder derivado da burocracia e poderio assimétrico de barganha para atuar contra desigualdades.

O processo de descentralização também apresentou alguns problemas, que vieram em grande parte da maneira como foram descentralizadas as funções do Estado. No momento em que se constituiu o repasse das responsabilidades a enorme quantidade de novos municípios,



nem todos possuíam capacidade financeira e de gestão para lidar com a nova situação (IPEA, 2010). A autonomia dos municípios acabou por elevar a condição de desigualdade existente no país e seus reflexos perduram até os dias atuais, onde algumas formas administrativas são ainda arcaicas. Estas formas dificultam o processo democrático, afastando a sociedade civil do acompanhamento das funções exercidas pelos governantes.

Assim sendo, o Brasil se caracteriza por ser um Estado-nação, federativo, o qual apresenta grande diversidade histórica, cultural e física, refletindo em níveis diferenciados de desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo que essa diversidade é um ponto forte na constituição do Estado brasileiro, é justamente esta que gera a necessidade de uma descentralização para atender as demandas regionais e locais. Entretanto, para que essa descentralização alcance os resultados esperados, os municípios e estados precisam mais do que autonomia para operação das políticas, necessitam de recursos para criar um aparato técnico-administrativo eficiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do modelo brasileiro de Estado e democracia vigentes possibilitou o entendimento do processo de construção de ambos, ou seja, o longo caminho realizado, com seus avanços e retrocessos. O Brasil caracteriza-se por um Estado-nação, no qual a soberania, a cidadania e o nacionalismo ainda encontram-se em processo de consolidação. Tivemos avanços, porém há muito por se fazer, principalmente no que concerne a resolução de problemas sociais, como a questão agrária ou mesmo a concentração de renda. Estes problemas, entendemos, estarem associados aos de ordem política existentes no Brasil, como a sobreposição dos interesses individuais ou de um grupo restrito a uma demanda social, ou mesmo a falta de legitimidade ocasionada em parte pela transitoriedade partidária. Entretanto, acreditamos que o modelo federativo e sua forma descentralizada contribuíram consideravelmente no que diz respeito à construção da democracia, que concordamos ser o espaço mais apropriado para participação social, política e civil. Consideramos necessária a reformulação do Estado, no que se refere à forma como suas instituições estão organizadas, para que responda às demandas e possibilite a inserção mais efetiva, eficiente e eficaz da sociedade civil.



REFERÊNCIAS

ANDRADE, Regis de Castro. Kant: a liberdade, o indivíduo e a república. In: WEFFORT, Francisco C (org.). **Os clássicos da política 2**. São Paulo: Ática, 1996. p.47-71.

ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n.31 São Paulo: ANPOCS, 1996. p.44-66.

BOBBIO, Norberto. Estado, poder e governo. In: **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 53 a 133.

_____. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do Jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____; MATTEUCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. v.1 Brasília: editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Construção Política do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n.81, p. 117-146, 2010.

CHAUI, Marilena. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas**. 11. Ed. rev. e ampl. – São Paulo: Cortez, 2006.

FREUND, Julien. A Sociologia Política. In: **Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1980. p. 159 – 178.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

_____. **SOCIOLOGIA**. Lisboa: Fundação Calouste, 2004. p. 424-453; 691.

GROHMANN, Luis Gustavo Mello. A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em Perspectiva Comparada. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.17, p.75-106, nov.2001.

IPEA. **Estado, instituições e democracia: república / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. – Brasília: IPEA, 2010.v.1. - CAPÍTULO 5 - Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. p. 177 a 208.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v.6, n.10, 2001



KINZO, Maria D'Alva G. A Democratização Brasileira um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 15, n.15, São Paulo, Out/Dez.2001.

NUNO, Miguel Miranda Ferreira. **O Conceito de Democracia segundo Joseph Schumpeter**. Centro de estudos jurídicos políticos e sociais. Rio de Janeiro: 2005.
<http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%E7%E3o/O%20conceito%20de%20democracia%20segundo%20Joseph%20Schumpeter.pdf>. Acesso em 27 de abril de 2012.

RABAT, Márcio Nuno. **A Federação: Centralização e Descentralização do Poder Político no Brasil**. Biblioteca digital da câmara dos deputados. Estudos, 2002. Acesso em 02 de maio de 2012. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1460/federacao_centralizacao_rabat.pdf?sequence=1>

SANDRONI, Paulo. Descentralização de recursos e funções. In: **Dicionário de Economia do Século XXI**. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 6. Ed., São Paulo: Cortez, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; COSTA, Laís Silveira; ANDRADE, Thompson Almeida. Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. LOCAL.... 2001. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/cidadesmediabrasileiras/capitulo8_federalismo.pdf
Acesso em 09 de maio de 2012

SCHWARTZMAN, Simon. Democracia e Governabilidade. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro. **América Latina: Desafios da Democracia e do Desenvolvimento** – governabilidade, globalização e políticas econômicas para além da crise. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2009. p. 01-32.

VECCHIA, Rosângela. **Descentralização e Democracia**. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/rosangela_vecchia.pdf. Acesso em 09 de maio de 2012.