



40º Encontro Anual da ANPOCS

24 a 28 de outubro de 2016

Caxambu-MG

SPG 14 Instituições políticas: controles democráticos

**Um debate sobre a qualidade da democracia: a percepção dos cidadãos sobre o  
Estado Democrático de Direito brasileiro**

**ROGENA XIMENES VIANA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo discutir a percepção dos cidadãos sobre o Estado Democrático de Direito brasileiro. O estudo visa a adentrar no tema do Estado de Direito, que significa atuação do Estado na manutenção da ordem pública por meio de instituições que garantem a aplicação das leis, sendo todas elas também subordinadas a leis. A existência de um efetivo “rule of law” é apontada pela literatura como a primeira dimensão para aferição da qualidade da democracia. A metodologia utilizada consiste em análise de dados secundários. São analisados indicadores do Latinobarômetro de 2015. Trata-se de análise descritiva. Conclui-se que a percepção do cidadão é de baixa realização do Estado de Direito no país, tendo em vista a baixa confiança nas instituições, sobretudo no Judiciário e no Congresso Nacional e a preponderância de percepções como a de que preponderam interesses de grupos privados no governo do país.

## 1. INTRODUÇÃO

Na década de 90, a literatura de ciência política debateu questões concernentes à consolidação dos regimes democráticos. Posteriormente, foram trazidas à cena questões relativas à qualidade das democracias. O primado da lei ou o Estado de Direito é apontado como uma das dimensões para uma democracia de qualidade (DIAMOND E MORLINO, 2005).

Sabe-se que, no Brasil, que se redemocratizou no contexto da terceira onda democrática (HUNTIGTON, 1994), a Constituição de 1988 inaugurou uma nova ordem jurídica, e um pretense um Estado Democrático de Direito, com diversas instituições voltadas para o fortalecimento da democracia. Um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, instituições eleitorais da democracia representativa, pluralismo político, acesso aos cargos públicos por meio de concurso, instrumentos de responsabilidade fiscal, instrumentos judiciais de controle popular dos atos governamentais (ação popular e ação civil pública), instâncias fiscalizatórias de *accountability* horizontal e de proteção aos direitos da coletividade foram algumas das inovações da Constituição.

Contudo, questões como baixa profissionalização dos serviços públicos, barreiras de acesso à Justiça, leis eivadas de conteúdo discriminatório, impunidade, traços coronelistas, ausência do Estado em certas regiões e busca por soluções não institucionais são fatores apontados como entraves enraizados na realidade latino-

americana, o que mostra baixa efetividade do primado da lei na região (O'DONNEL, 2005).

Assim sendo, questiona-se: de fato o propósito constitucional de construir um Estado Democrático de Direito, como previsto no primeiro artigo da Constituição, se concretiza na vida dos cidadãos? Qual a percepção dos cidadãos sobre o primado da lei no Brasil? O cidadão confia nas instituições que criam e aplicam as leis? Prevalece a percepção da governança com propósitos de ordem pública?

A metodologia utilizada é quantitativa, por meio de dados secundários já coletados no Barômetro das Américas e pretende ser descritiva. Foi utilizado o banco de dados do ano de 2015, disponibilizado no sítio do Latinobarômetro<sup>1</sup> para a escolha de indicadores; e, após, feitas estatísticas descritivas com uso do software SPSS, estabelecendo-se o recorte para análise dos dados somente do Brasil.

Assim, o objetivo do presente trabalho é analisar a percepção dos cidadãos sobre o Estado Democrático de Direito brasileiro, campo diretamente relacionado à qualidade da sua democracia no país. Almeja-se contribuir para a discussão sobre o grau de efetividade do primado da lei na América Latina, tema trabalhado por O'Donnel (1998; 2005; 2013).

O presente trabalho encontra-se dividido em três seções mais uma introdução e uma conclusão. O primeiro tópico apresenta uma discussão sobre o conceito de qualidade da democracia e o segundo, sobre Estado de Direito. O objetivo é mostrar como a literatura relaciona esses dois conceitos, mostrando como o primado da lei está diretamente ligado ao funcionamento adequado da democracia. Em seguida, a terceira seção realiza uma análise empírica descritiva acerca de alguns indicadores relativos à concretização do primado da lei, fazendo-se a análise dos dados e relacionando a realidade encontrada à teoria.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso em: 02 de setembro de 2016.

## 2. QUALIDADE DA DEMOCRACIA

A literatura coloca em evidência o mecanismo central que distingue um regime democrático dos não democráticos: o modo da seleção dos governantes e algumas instituições necessárias para que esse processo ocorra sucessivamente (SCHUMPETER, 1947) (DAHL, 2001) (TILLY, 2007) (MILL, 2006).

Embora os procedimentos eleitorais sejam o fator principal que confirma a existência da democracia, não há a garantia de que simplesmente sua existência gere um regime político sustentado no primado da lei, com respeito aos direitos civis, políticos e sociais dos cidadãos e com amplo e efetivo controle e a fiscalização de governos (MOISÉS, 2013: 97), o que traz à tona o debate acerca da qualidade da democracia.

Para Diamond e Morlino (2005), uma democracia de qualidade, é aquela que “provê aos cidadãos alto grau de liberdade, igualdade política e controle popular sobre políticas públicas e sobre os gestores públicos por meio do funcionamento legal e legítimo de instituições estáveis” (DIAMOND E MORLINO, 2005: xi).

Os autores se dedicaram a estudar esse tema da qualidade da democracia, definindo “qualidade” a partir de uma analogia com o mercado (2004: xi). Aplicaram o termo por meio das áreas de marketing e avaliação industrial, diferenciando três aplicações para o termo “qualidade”, que podem ser utilizadas nas ciências sociais. São elas: a qualidade na forma de respeito a procedimentos; a qualidade enquanto conteúdo; e a qualidade avaliada por meio de resultados.

Com essa base, Diamond e Morlino (2004: xii) identificaram oito dimensões segundo as quais a qualidade da democracia pode variar. Cinco delas são procedimentais: existência de um estado de direito; participação política; competição política; accountability democrática horizontal; e accountability democrática vertical. As dimensões de cunho substantivo são: o respeito às liberdades civis e políticas e a implementação de igualdade política e progressiva igualdade social e econômica. Finalmente, a dimensão da responsividade une os dois primeiros grupos, procedimentais e de conteúdo, enfocando a qualidade por meio dos produtos oferecidos pelo sistema político.

A dimensão da participação significa o básico, que define a democracia: alto grau de participação dos indivíduos nas decisões públicas, que deve se concretizar não só com os simples atos de votar e ser votado, mas incluindo também as consultas diretas, como os plebiscitos, e por meio da existência de uma sociedade civil ativa e fortemente mobilizada, que se organiza, protesta e procura meios de influir nas decisões políticas. A taxa de comparecimento dos eleitores é um dos indicadores que mensuram a participação.

O requisito da competição está relacionado ao sistema eleitoral e partidário. Alternância de poder, eleições limpas e livres e equidade na competição são os pressupostos básicos de um regime democrático. No entanto, há uma variação da qualidade, em relação à abertura da arena a novas forças políticas, à facilidade com que os oponentes podem ser derrotados e ao acesso dos partidos à grande mídia (DIAMOND E MORLINO, 2005: xvii). Um fator relevante é sem dúvida a existência de uma ordem legal e constitucional que discipline a competição previamente.

Outra dimensão procedimental é a *accountability*. A *accountability* vertical é a obrigação dos políticos eleitos de responder por suas decisões políticas ante seu eleitorado. A forma eleitoral de *accountability* tem natureza periódica. Por ocasião das eleições, o desempenho do eleito é revisto e avaliado, e políticas alternativas são debatidas. O eleitor, então, premia com seu voto ou pune, com voto contrário ou nulo, aquele candidato que já ocupou um cargo e mostrou sua atuação. A forma não eleitoral de *accountability* diz respeito ao esforço dos grupos organizados, como ONGs, movimentos sociais e associações civis e até a grande mídia para que o governo se mantenha responsivo às demandas com que se comprometeu.

Há também a *accountability* horizontal, que significa que os governos devem prestar contas de seus atos perante outras instituições que possuem expertise e autoridade legal para o exercício desse controle e, eventualmente, para a imposição de sanções. A horizontalidade reside no fato de que os atores, fiscalizado e fiscalizador, são politicamente equivalentes, sem hierarquia. Um dos papéis fundamentais das instituições deve ser o combate à corrupção. Agências governamentais como, no Brasil, os Tribunais de Contas, o Banco Central, a CGU e o Ministério Público são atores que desempenham esse papel.

No aspecto substantivo da democracia, têm-se como base as dimensões da liberdade e da igualdade. Para Diamond e Morlino, consiste em garantir três tipos de direitos: civis, políticos e sociais. A liberdade civil diz respeito a livre expressão, a liberdade de associação e de pensamento, além de segurança e privacidade, liberdade de ir e vir, ampla defesa e devido processo legal. Liberdade política está relacionada ao direito pleno de ação no campo político, incluindo os direitos ao voto, a ser votado, a fazer campanha política e a organizar-se em partidos políticos. Numa versão ainda mais rica, estaria incluído o direito de escolha dos candidatos dentro do partido político, por meio de eleições primárias. A liberdade social ou socioeconômica estaria relacionada à garantia de um patamar mínimo de igualdade. São as liberdades relacionadas à realização de atividade econômica e ao emprego.

No que tange à dimensão da equidade, condição fundamental para o funcionamento da democracia, quer-se dizer principalmente existência de igualdade política, formal. Significa acesso aos mesmos direitos e proteções legais, com igual possibilidade de acesso à justiça e ao poder. Para aderir aos processos políticos, sem dúvida, os cidadãos necessitam de alguma medida de igualdade em renda, riqueza e status (DIAMOND E MORLINO, 2005: xxvii). Desigualdades econômicas e sociais tornam desproporcional o poder daqueles que já concentram riquezas e assim sua habilidade para cobrar responsividade em relação a seus interesses. Na América Latina, se observa esse grande descompasso, que favorece uma democracia mais polarizada e instável, que se reproduz há muitas gerações. Enfim, a questão da igualdade política, para os autores, não pode ignorar a questão da social e econômica correlata.

Responsividade é a dimensão relativa aos resultados da democracia. Se o que se espera de um regime político é que sejam atendidas as demandas e necessidades dos cidadãos, deve-se analisar em que medida isso ocorre. Essa dimensão está muito relacionada à satisfação dos cidadãos com a democracia. Alta responsividade significa que os governantes e as instituições estão cumprindo as expectativas que os indivíduos e grupos têm sobre eles. Os produtos da responsividade são serviços governamentais, distribuição de benefícios materiais e bens simbólicos.

Por fim, resta analisar a dimensão do primado da lei, *rule of law* ou ainda Estado de Direito. O'Donnell (2005) expõe que seu significado histórico original consiste, no mínimo, na existência de lei escrita e pública, promulgada por autoridade

apropriada, antes dos acontecimentos que ela deseja regulamentar. A aplicação das leis deve ser feita por instituições estatais, incluído o judiciário, de forma justa.

A observância do primado da lei, então, significa que todos os cidadãos são iguais diante da lei e que as leis são claras, públicas, universais, estáveis, não retroativas, além de justa e consistentemente aplicadas a todos os cidadãos por um Judiciário independente (O'DONNELL, 2005).

Os seguintes aspectos, na análise de Diamond e Morlino, compõem o Estado de Direito: a) A lei é obrigatória para todos, incluindo funcionários do estado; ninguém está acima da lei; b) O Estado Legal é autoridade suprema no país, sem margem para áreas dominadas pelo crime organizado, oligarquias locais ou chefes políticos; c) A corrupção é minimizada, detectada e punida nas instâncias política, administrativa e judicial; d) A burocracia estatal de todos os níveis aplica as leis de forma competente, eficiente e universal e assume a responsabilidade em caso de cometimento de erro; e) A força policial é profissional, eficiente e respeitadora dos direitos e liberdades individuais, inclusive do direito ao devido processo legal; f) Os cidadãos tem acesso igualitário e sem obstáculos às cortes para defender seus direitos e ajuizar ações contra outros cidadãos ou instituições públicas; g) Casos criminais e processos civis e administrativos são recebidos e resolvidos de forma célere; h) O Poder Judiciário, em todos os níveis, é neutro e independente de influência política; i) As decisões das cortes são respeitadas e é garantido o seu cumprimento por meio de outras instituições estatais; j) A Constituição é suprema e é interpretada e defendida por uma corte constitucional. (DIAMOND E MORLINO, 2005: xiv-xv).

Observa-se que a existência de um Estado de Direito é apontada pela literatura como uma forte dimensão para uma democracia de qualidade, que parece ser a base das demais. Significa a atuação do Estado na manutenção da ordem pública por meio de instituições que garantem a aplicação das leis, sendo todas elas também subordinadas às leis. É o que será analisado a seguir.

### 3. ESTADO DE DIREITO OU ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Esse sistema chamado Estado de Direito foi analisado por Zagrebelsky (2007), McCubbins (2009) O'Donnell (2005). O último autor afirma que seu significado histórico original consiste, no mínimo, na existência de lei escrita e pública, promulgada por autoridade apropriada, antes dos acontecimentos que ela deseja regulamentar.

A moderação do poder, a separação das funções estatais e a igualdade perante a lei formaram a base do Estado de Direito (ZAGREBELSKY, 2007: 29).

O Estado de Direito é inimigo dos excessos, do uso não regulado do poder. O princípio da legalidade foi consagrado como o ponto de sustentação do modelo, e, assim, a lei passou a ser o elemento de estabilização do Direito e do Estado, tendo a razão como ponto de partida. A lei representava a garantia de igualdade como defesa frente aos privilégios típicos da sociedade do Antigo Regime. Somente seria lei aquela intrinsecamente igual para todos, a norma geral.

Os postulados da generalidade e abstração da lei assumiram-se como garantias fundamentais contra o arbítrio dos que ocupavam o poder.

Sem dúvida, a generalidade é premissa crucial para a realização da separação dos poderes, pois a lei não se dirige a sujeitos individualmente considerados, mas a toda a coletividade, e não substitui os atos da Administração e do Judiciário. O princípio da generalidade visa a garantir a imparcialidade do Estado perante todos os componentes sociais, bem como a igualdade jurídica entre eles. Com efeito, significa que a norma legal opera diante de todos os sujeitos de direito, sem distinção.

A abstração, por sua vez, assegura a estabilidade das leis por tempo indefinido, ou seja, opera como uma “generalidade no tempo” (ZAGREBELSKY, 2007: 29). Assegura que a lei tenha validade indefinida e, assim, impede a existência de leis retroativas ou concretas, ou mesmo com data certa para o término, além de evitar modificações muito frequentes nas leis. Trata-se de garantir a estabilidade da ordem jurídica e, desse modo, também a certeza e previsibilidade do direito.

Para além do significado histórico original, cumpre ressaltar que a literatura ressalta também aspectos de conteúdo. Atos formalmente de acordo com a lei podem ter



propósito ou aplicação individualmente discriminatória ou ainda violar direitos básicos. Por isso, sob a ótica substancial, devem ser rechaçados o uso seletivo da lei contra determinadas pessoas e o tratamento desigual de casos idênticos.

Assim, o Estado de Direito não é apenas um conjunto de regras, mas todo um sistema, que envolve regras legais e instituições, essas com atuação também regulada pela lei.

A aplicação das leis deve ser feita por instituições estatais, incluído o judiciário, de forma justa. O sistema legal é um sistema hierárquico, com normas constitucionais superiores, que objetiva a completude, embora nunca a alcance. Assim, as relações entre as regras legais são elas próprias legalmente regidas, e “não há nenhum momento no qual a vontade de um determinado ator possa justificadamente cancelar ou suspender as regras que governam seu comportamento” (O’DONNELL, 1998: 48). Ninguém, nem mesmo os funcionários situados nos postos mais altos podem furtar-se dessa condição de submissão à lei.

Para O’Donnell, um regime democrático é um elemento fundamental da democracia, mas não esgota seu significado. O autor aproxima o conceito de democracia ao primado da lei. Em síntese, para O’Donnell, o sistema legal que apresenta conteúdo democrático deve ser formado por 1) garantia de direitos políticos, liberdades e garantias de um regime democrático; 2) garantia de direitos civis de toda a população; 3) estabelecimento de mecanismos de controle e fiscalização, garantindo que todos, até as mais altas autoridades da república, estejam sujeitas à lei (O’Donnell, 2005: 7). Para ele, na medida em que preencha essas três condições, esse Estado é não apenas governado pela lei; é um Estado legal democrático, ou um Estado democrático de direito.

O’Donnell observa que, numa democracia, os cidadãos são entendidos como portadores de direitos e obrigações que derivam de seu pertencimento a uma comunidade política e tem a si atribuídos certo grau de autonomia pessoal. Essa autonomia e razão para decidir que tipo de vida se quer viver, ele denomina de concepção de *agente* (O’DONNELL, 2013: 5).

Essa igualdade, a rigor, é estabelecida por normas legais, que são formais em razão do procedimento de aprovação e em razão dos direitos e obrigações serem universalistas, atribuídos a cada pessoa legal, independente de atributos sociais. Assim,

seja em um acordo de plantio em parceria, ou contrato de emprego, ou de casamento, é lógico que se tem o direito de esperar tratamento igual das instituições estatais que têm, ou podem assumir, jurisdição sobre esses atos (O'DONNELL, 1998: 5).

Mas o que acontece de fato no Brasil? Os empregados podem esperar tratamento sempre respeitoso da outra parte do contrato? Os hospitais, as instituições de previdência e de polícia dispensam tratamento idêntico a todas as classes que atendem? Quando os casos chegam ao Judiciário, qualquer cidadão recebe o mesmo tratamento?

16. Na democracia, as instituições do estado têm o dever (correlativo aos direitos da cidadania política e civil) de tratar a todos com a equidade, consideração e respeito devidos a um agente.

17. Embora a tendência a negar esses direitos esteja estruturalmente inscrita em toda relação vertical de poder (especialmente se está burocratizada), a pobreza e a desigualdade aguda tendem a acentuar poderosamente essa tendência. (O'DONNELL, 2013: 55).

Com base na argumentação de Amartya Sen, o autor refere que a atuação de cada indivíduo depende do conjunto de capacidades reais com que cada um é dotado por uma gama de fatores sociais. Sabendo-se que a pobreza extrema afeta muitas capacidades e não somente aquelas relativas a recursos econômicos, os cidadãos nessa condição são privados da possibilidade de exercer sua autonomia, e, logo, de sua condição de agentes, exceto talvez em esferas que se relacionem diretamente com a sobrevivência.

A questão da justiça na aplicação das leis, para O'Donnell, significa coerência na apreciação de casos equivalentes, sem existência de perseguições ou privilégios de classe, *status* ou parentesco, com uso de procedimentos pré-estabelecidos, já conhecidos por todos, com igual chance de resultado. Em outras palavras, todos têm direito de ter a expectativa de igual tratamento pelas instituições.

O'Donnell ressalta, contudo, que a formação histórica da América Latina divergiu da europeia e norte americana, onde se formularam as teorias da democracia. Refere que “a expansão e o adensamento dos direitos civis em países altamente desenvolvidos ocorreram basicamente antes da aquisição de direitos políticos e de bem-estar.” Na maior parte dos países latino-americanos, contudo, até hoje a extensão dos direitos civis é muito incompleta, apesar da vigência quase secular dos direitos políticos. Essa inversão explicaria muito sobre a impressão difundida na sociedade de que os

direitos políticos, em especial o universal direito de votar, estão desconectados da realidade, pois embora plenamente exercidos, não são suficientes para mudar a realidade do país (CARVALHO, 1992).

O mesmo autor observa alguns dos aspectos universalistas cidadania civil do sistema legal: os direitos de votar e de ingressar num partido político, de celebrar um contrato, de não sofrer violência, de esperar tratamento justo de um órgão estatal. A democracia não é só um regime político, mas também um modo particular de relacionamento, entre Estado e cidadãos e entre os próprios cidadãos (O'DONNELL, 1998).

O corolário dessas reflexões é que, quando concebido como um aspecto da teoria da democracia, o princípio da lei, ou o Estado de direito, deve ser concebido não apenas como uma característica genérica do sistema legal e do desempenho dos tribunais. Nesse contexto, o princípio da lei deveria, sim, ser visto como um governo de um Estado democrático com base legal. (O'DONNELL, 1998: 50).

A despeito de toda a construção teórica a respeito do primado da lei, é claramente perceptível que as democracias da América Latina sobrevivem em meio a graves falhas estruturais. Como observa O'Donnell (1998), é visível a tradição de ignorar a lei para uns e aplicá-la duramente a outros. Explica o autor que, na América Latina, há uma longa tradição de ignorar a lei ou, quando ela é acatada, de torcê-la em favor dos poderosos, e da sua utilização para repressão ou contenção dos fracos.

Assim, tendo em vista essa percepção geral, cumpre analisar, com dados, a percepção dos cidadãos sobre o Estado Democrático de Direito brasileiro.

#### **4. PERCEPÇÃO DOS CIDADÃOS SOBRE O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO - ANÁLISE DE DADOS**

A investigação centra-se na percepção do primado da lei pelos brasileiros. A metodologia é quantitativa, por meio de dados secundários já coletados no Barômetro das Américas e pretende ser descritiva.

Foi utilizado o banco de dados disponibilizado no sítio do Latinobarômetro para as análises e feitas estatísticas descritivas, com uso do software SPSS, estabelecendo-se o recorte para análise dos dados somente do Brasil.

Quatro campos de análise foram eleitos para mensurar percepção do primado da lei na população: a percepção da governança com propósitos privados; a confiança no poder que aplica as leis, o poder judiciário; a confiança no poder que cria as leis, o congresso nacional; e a relação entre algumas instituições e os cidadãos comuns.

Passa-se, pois, à análise propriamente dita.

O primeiro indicador de grande significado para a aferição da percepção do Estado de Direito é a impressão acerca dos interesses privados no comando do país.

Segundo Diamond e Morlino (2005: xiv-xv), a lei é obrigatória para todos, incluindo funcionários do estado; ninguém está acima da lei; e o Estado Legal é autoridade suprema no país, sem margem para áreas dominadas pelo crime organizado, oligarquias locais ou chefes políticos.

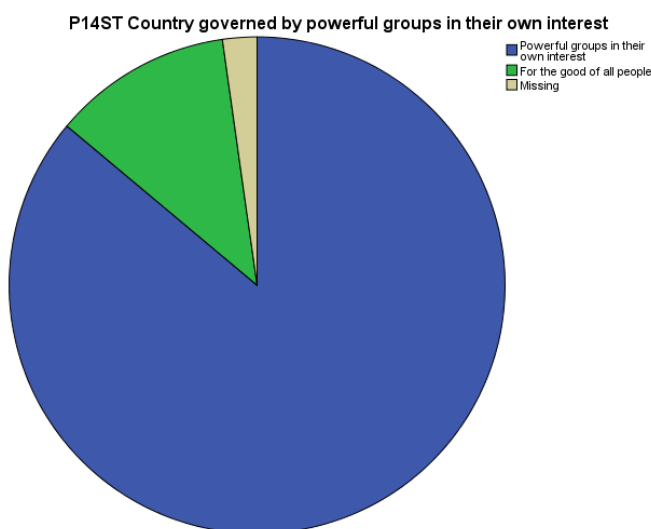
A observância do primado da lei, então, significa que todos os cidadãos são iguais diante da lei e que as leis são claras, públicas, universais, estáveis, não retroativas (O'Donnell, 2005). Pela premissa da generalidade, garante-se que a lei não se dirige a sujeitos individualmente considerados, mas a toda a coletividade, assegurando a imparcialidade do Estado perante todos os componentes sociais.

Os dados do Latinobarômetro mostram que, no Brasil, 88,1% das pessoas acreditam que o país é governado por grupos poderosos que agem de acordo com seu próprio interesse. Apenas 11,9%, em percentual válido, responderam que o governo do país se dá em benefício de todas as pessoas.

A atuação do governo de acordo com interesses privados é certamente um comportamento em colisão frontal com o que a lei pretende estabelecer: uma base objetiva para o sistema jurídico, mais forte que as razões e vontades políticas, mutáveis ao longo do tempo.

**P14ST Country governed by powerful groups in their own interest**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Powerful groups in their own interest	1076	86,1	88,1	88,1
	For the good of all people	146	11,7	11,9	100,0
	Total	1222	97,8	100,0	
Missing	Don't know, no answer	28	2,2		



Outros indicadores selecionados estão relacionados à confiança dos cidadãos nas instituições. Sabe-se que o estabelecimento do primado da lei não significa apenas um conjunto de regras, mas todo um sistema, que envolve regras legais e instituições, essas com atuação também regulada pela lei (O'Donnell, 2005).

A atuação das instituições regulada pela lei traz consigo generalidade e previsibilidade, evitando que prevaleçam perseguições e privilégios pessoais nas esferas de governo. Assim, se as instituições são vistas como instâncias em que delas se pode esperar essa generalidade e certo grau de previsão, passam a gozar de confiança na sociedade.

Na presente análise, contudo, os dados não mostraram índice de alta confiança nas duas principais instituições que concretizam a Democracia e do primado da lei.

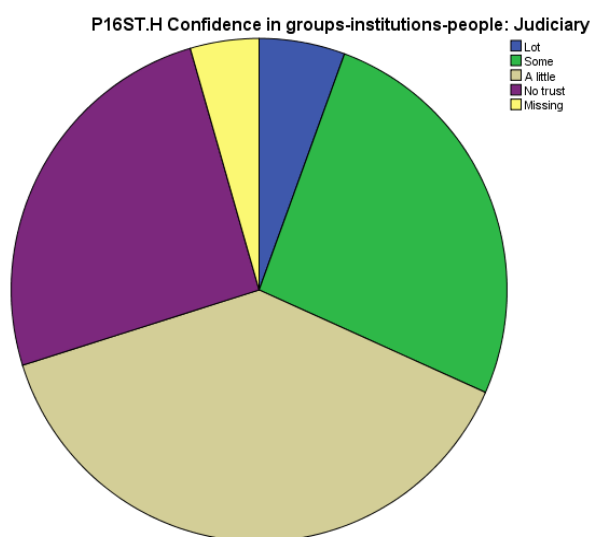
O Judiciário tem a função de aplicar a lei em casos específicos na resolução satisfatória de conflitos, tanto para a parte lesada quanto para a parte culpada, assegurando isonomia, imparcialidade e fazendo cumprir as leis e a Constituição do país.

Para (DIAMOND E MORLINO, 2005: xiv-xv), no Estado de Direito os cidadãos tem acesso igualitário e sem obstáculos às cortes para defender seus direitos e ajuizar ações contra outros cidadãos ou instituições públicas; Casos criminais e processos

civis e administrativos são recebidos e resolvidos de forma célere; o Poder Judiciário, em todos os níveis, é neutro e independente de influência política; as decisões das cortes são respeitadas e é garantido o seu cumprimento por meio de outras instituições estatais;

No Brasil, o percentual válido de cidadãos que afirmaram ter pouca ou nenhuma confiança no Judiciário foi de 66,5%, enquanto que os que afirmaram ter muita ou alguma confiança foram de 33,2%.<sup>2</sup>

<b>P16ST.H Confidence in groups-institutions-people: Judiciary</b>					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
	Lot	70	5,6	5,9	5,9
	Some	326	26,1	27,3	33,2
Valid	A little	481	38,5	40,3	73,5
	No trust	317	25,4	26,5	100,0
	Total	1194	95,5	100,0	
	No answer	3	,2		
Missing	Don't know	53	4,2		
	Total	56	4,5		
Total		1250	100,0		

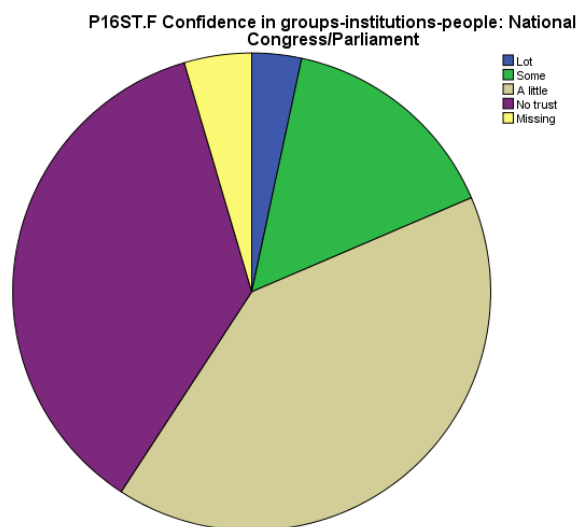


<sup>2</sup> Latinobarômetro 2015, questão 16.H.

No que tange à confiança no Congresso Nacional, no Brasil, o percentual válido de cidadãos que afirmaram ter pouca ou nenhuma confiança foi de 78,6%, enquanto que os que afirmaram ter muita ou alguma confiança foram de 19,4%.<sup>3</sup>

**P16ST.F Confidence in groups-institutions-people: National Congress/Parliament**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
Lot	42	3,4	3,5	3,5
Some	190	15,2	15,9	19,4
A little	508	40,6	42,6	62,0
No trust	453	36,2	38,0	100,0
Total	1193	95,4	100,0	
Missing				
No answer	5	,4		
Don't know	52	4,2		
Total	57	4,6		
Total	1250	100,0		



Quanto à relação entre instituições e os cidadãos comuns, aspecto também caro à concretização do primado da lei, O'Donnel (1998: 45) exemplifica as situações de falha do Estado de Direito na forma como cidadãos considerados subalternos são tratados por instituições como hospitais, escolas, além da polícia e do judiciário. Vê-se, com frequência, uma atitude de prestação de favor e não de serviços públicos. Isso é evidenciado pelo fato de que, se alguém não tem a condição ou as ligações sociais

<sup>3</sup> Latinobarômetro 2015, questão 16.F.

privilegiadas, por vezes, precisa agir diante dessas burocracias como suplicante de um favor e não como portador de um direito. Nas palavras do autor:

Talvez nada sublinhe melhor a privação de direitos dos pobres e socialmente fracos do que quando eles interagem com as burocracias das quais precisam obter trabalho, ou permissão para trabalhar, ou quando se candidatam a benefícios de aposentadoria, ou simplesmente (mas amiúde tragicamente) quando têm de ir a um hospital ou delegacia de polícia. Esta é, para os privilegiados, a outra face da lua, e, para evitá-la, eles montam elaboradas estratégias e redes de relações. (O'DONNELL, 1998: 45).

Essa análise se coaduna com a análise de Roberto Da Matta, que analisa o conhecido ditado brasileiro: “aos inimigos, a lei, aos amigos, tudo!” Para os desconhecidos, basta o tratamento generalizante e universal da lei, mas para os amigos, a situação é diferente, inclusive abre-se a possibilidade de não se aplicar a lei. Opera-se uma separação entre a pessoa e a norma, entre uma lei universal e uma pessoa que se considera especial, merecedora de tratamento separado, individualizado. (DA MATTA, 1997: 225-226).

Nos dados do latinobarômetro de 2015, é possível encontrar, em relação ao Brasil, dados de satisfação com o funcionamento as seguintes burocracias: hospitais públicos, escolas públicas, polícia, sistema de justiça e instituto de identificação civil.

Em relação aos hospitais, o índice as insatisfação chegou a 85,8%; em relação às escolas, em 75,9%. A insatisfação quanto ao funcionamento da polícia e do sistema judicial, os percentuais foram de 77,4% e 76,4%, respectivamente.

**P53ST.A Satisfaction with how works: Public hospitals**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
	Very satisfied	8	,6	,6	,6
	Some satisfied	168	13,4	13,6	14,2
Valid	Not very satisfied	421	33,7	34,0	48,2
	Not at all satisfied	642	51,4	51,8	100,0
	Total	1239	99,1	100,0	
Missing	Don't know, no answer	11	,9		
Total		1250	100,0		



**P53ST.B Satisfaction with how works: Public education**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
	Very satisfied	15	1,2	1,2
	Some satisfied	281	22,5	24,1
Valid	Not very satisfied	480	38,4	63,2
	Not at all satisfied	452	36,2	100,0
	Total	1228	98,2	100,0
Missing	Don't know, no answer	22	1,8	
Total		1250	100,0	

**P53ST.C Satisfaction with how works: The police**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
	Very satisfied	12	1,0	1,0
	Some satisfied	267	21,4	21,7
Valid	Not very satisfied	530	42,4	65,6
	Not at all satisfied	424	33,9	100,0
	Total	1233	98,6	100,0
Missing	Don't know, no answer	17	1,4	
Total		1250	100,0	

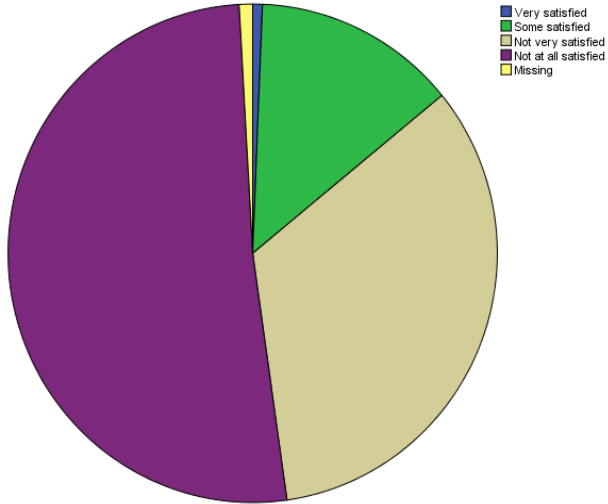
**P53ST.D Satisfaction with how works: The judicial system**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
	Very satisfied	15	1,2	1,3
	Some satisfied	253	20,2	22,2
Valid	Not very satisfied	518	41,4	69,1
	Not at all satisfied	352	28,2	100,0
	Total	1138	91,0	100,0
Missing	Don't know, no answer	112	9,0	
Total		1250	100,0	

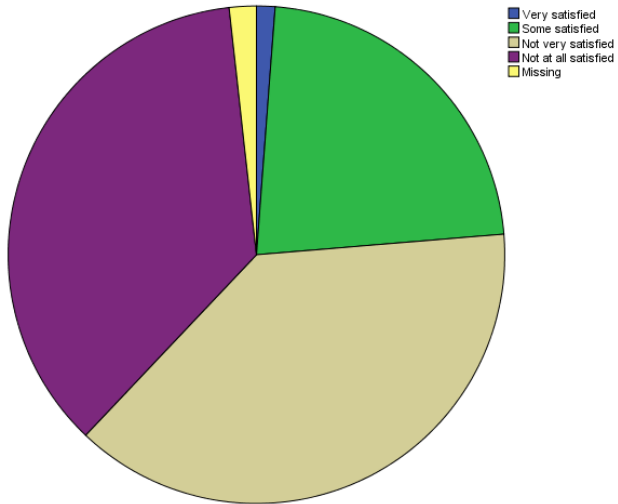
**P53ST.E Satisfaction with how works: Place where get the identity document**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
	Very satisfied	20	1,6	1,7
	Some satisfied	410	32,8	35,3
Valid	Not very satisfied	386	30,9	70,2
	Not at all satisfied	346	27,7	100,0
	Total	1162	93,0	100,0
Missing	Don't know, no answer	88	7,0	
Total		1250	100,0	

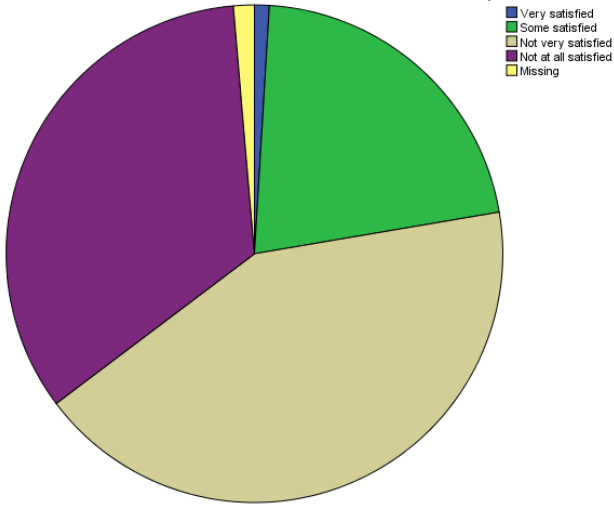
P53ST.A Satisfaction with how works: Public hospitals



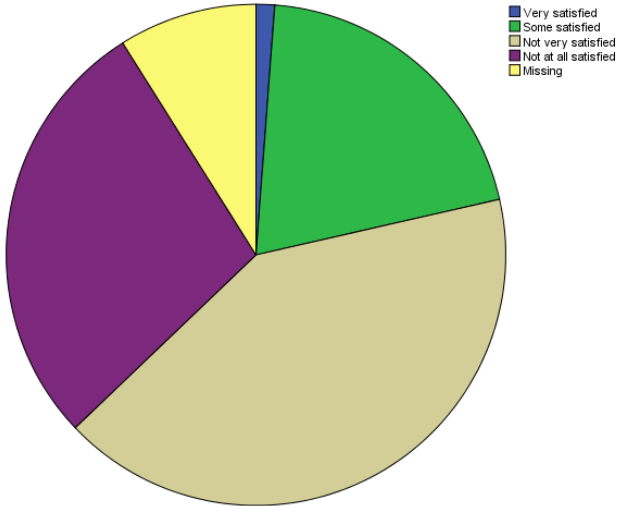
P53ST.B Satisfaction with how works: Public education



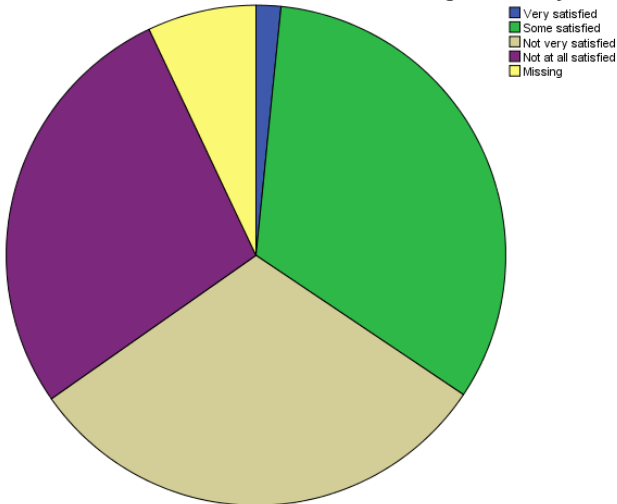
P53ST.C Satisfaction with how works: The police



P53ST.D Satisfaction with how works: The judicial system



P53ST.E Satisfaction with how works: Place where get the identity document



A insatisfação dos cidadãos brasileiros com a forma como trabalham a polícia ou o sistema judiciário não é propriamente uma novidade. O dado que mais chama atenção dentre os cinco descritos no estudo, portanto, é em relação ao instituto de identificação civil. Enquanto 37%, em percentual válido estão satisfeitos com seu funcionamento, 63% não se mostraram satisfeitos. Ora, trata-se de um serviço de baixa complexidade e que não demanda sequer tomada de decisões pelos integrantes da burocracia. Mesmo assim, os cidadãos não entendem que se trata de um serviço com funcionamento satisfatório.

Por certo, a insatisfação pode ser motivada por diversos fatores e que podem relacionar-se à forma ou ao conteúdo dos direitos tratáveis pelas burocracias. A relação aqui mencionada, portanto, não busca descrever uma causalidade simples, pois, em se tratando de relações sociais, as variáveis explicativas são sempre incontáveis.

Contudo, o que se percebe é que há alinhamento entre os dados coletados e o que a literatura apresenta. O cidadão comum brasileiro, apesar de ser um agente, dotado de capacidade e autonomia para definir seu futuro, nem sempre apresenta capacidades reais de agir com autonomia e, muitas vezes recebe, diante das burocracias, tratamento desigual, como suplicante de um favor e não como portador de um direito, o que permite inferir, ao menos parcialmente, que favorece a insatisfação com diversos tipos de burocracias, inclusive com as que tratam questões de baixa complexidade.

## **5. CONCLUSÃO**

Buscou-se, neste trabalho, fazer uma análise secundária, a partir de dados coletados no Latinobarômetro de 2015. Foi realizada uma análise empírica descritiva acerca de alguns indicadores, relativos à concretização do primado da lei, fazendo-se a análise dos dados e relacionando a realidade encontrada à teoria.

Conclui-se, a partir dos dados coletados e analisados, que a percepção do cidadão é de baixa realização do primado da lei no país, tendo em vista a baixa confiança nas instituições, sobretudo no Judiciário e no Congresso Nacional; a preponderância de percepções como a de que preponderam interesses de grupos privados no governo do país; e a baixa satisfação com burocracias que prestam serviços públicos.

Os resultados apresentados parecem confirmar o sentimento difundido de que, no Brasil e na América Latina, de um modo geral, ainda existe certa tradição de ignorar a lei ou de sua utilização de modo desigual para os cidadãos por parte das burocracias, o que pode contribuir para a sensação de insatisfação com seu funcionamento. As verificações aqui feitas poderão servir como base para trabalhos futuros nesta área, que poderão analisar também outros elementos referentes ao primado da lei.

## REFERENCIAS

ARANTES, Rogério B. **Direito e Política: Instituições Judiciais e Conflitos Coletivos**. Paper apresentado na LASA (México) em 1997.

CARVALHO, José Murilo. “**Interesses contra a cidadania**”. in Roberto DaMatta (org.) **Brasileiro: cidadão?** Rio de Janeiro: Cultura editores associados, 1992. pp. 87-125.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos** - São Paulo : Editora WMF Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_, Robert A. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

GRAY, David E. **Pesquisa no Mundo Real – 2.ed.** - Porto Alegre: Penso, 2012.

HAGOPIAN, Francis. **Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile**. Política y gobierno, Buenos Aires, v. 12, n. 1, p. 1-90, 2005.

HOLMES, Stephen. Lineages of the Rule of Law in Democracy and the Rule of Law 19, 22 (Jose Maria Maravall & Adam Przeworski eds. 2003).

HUNTINGTON, Samuel. 1994. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática.

KING, G.; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton, Princeton University Press. 1994. Cap. 1.

MCCUBBINS, Mathew D. and Rodriguez, Daniel B. and Weingast, Barry R., **The Rule of Law Unplugged** (September 3, 2009). U of Texas Law, Public Law Research Paper No. 158. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1467797> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1467797>

MACPHERSON, C.B. **A Democracia Liberal**. Origens e Evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MCCUBBINS, Mathew D. and Rodriguez, Daniel B. and Weingast, Barry R., **The Rule of Law Unplugged** (September 3, 2009). U of Texas Law, Public Law Research Paper No. 158. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1467797> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1467797>

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: Escala, 2006a.

MOISES, José Álvaro. **A desconfiança nas instituições democráticas**. *Opinião Pública*, Campinas, 2005.v. 11, n. 1, p. 33-63. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762005000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000100002&lng=en&nrm=iso)>. access on 31 May 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762005000100002>.

\_\_\_\_\_, José Álvaro. **Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, núm. 66, fevereiro, 2008, pp. 11-43.

\_\_\_\_\_, José Álvaro. **Dilemas da consolidação democrática no Brasil**. *Lua Nova* [online]. 1989, n.16 [cited 2015-05-31], pp. 47-86 . Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451989000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451989000100003&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451989000100003>.

\_\_\_\_\_, José Álvaro. **Perspectivas de consolidação da democracia na América Latina**. In: MOISÉS, J. A. et al. *Perspectivas da América Latina nos anos 90*. Fundação Alexandre Gusmão; Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada da USP, 1993b.

MORLINO, Leonardo. **'Good' and 'bad' democracies: how to conduct research into the quality of democracy**. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 2004, 20:1, 5-27, DOI: 10.1080/13523270410001687082

MORLINO, Leonardo and DIAMOND Larry. **Assessing the Quality of Democracy**, eds., *A Journal of Democracy Book*; Johns Hopkins University Press, 2005.

O'DONNELL, G. **"Consolidação democrática e Construção do estado"**, in REIS e \_\_\_\_\_, G. *A democracia no Brasil — dilemas e perspectivas*, SP. Vértice, 1988.

\_\_\_\_\_, G. **Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos**. *REVISTA DEBATES*, Porto Alegre, v.7, n.1,p.15-114, jan.-abr. 2013.

\_\_\_\_\_, G. **"Why the rule of law matters"**, in: *Assessing the Quality of Democracy*, eds., *A Journal of Democracy Book*; Johns Hopkins University Press, 2005.

RENNÓ, Lucio R.; SMITH, Amy E.; LLOYD, Mattheu L.; PEREIRA, Frederico Pereira. **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania.** São Paulo: Intermeios; Nashville: LAPOP, 2011.

SCHUMPETER, Joseph A. (1942). **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El Derecho Dúctil: Ley, Derechos, Justicia.** 7ª ed. Madrid: Trotta, 2007.