

En Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira, Duília Dalyana Ribeiro Santos da Nóbrega y Maria Sheylla Campos de Lima, *Democracia, Instituições Políticas e Políticas Públicas. Estudos do I Congresso de Ciência Política*. Porto Alegre (Brasil): Quipa.

# **Democracia, Instituições Políticas e Políticas Públicas. Estudos do I Congresso de Ciência Política do Nordeste - Democracia, Instituições Políticas e Políticas Públicas. Estudos do I Congresso de Ciência Política do Nordeste.**

Autores Varios y Quiroga, Sergio.

Cita:

Autores Varios y Quiroga, Sergio (2021). *Democracia, Instituições Políticas e Políticas Públicas. Estudos do I Congresso de Ciência Política do Nordeste - Democracia, Instituições Políticas e Políticas Públicas. Estudos do I Congresso de Ciência Política do Nordeste*. En Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira, Duília Dalyana Ribeiro Santos da Nóbrega y Maria Sheylla Campos de Lima *Democracia, Instituições Políticas e Políticas Públicas. Estudos do I Congresso de Ciência Política*. Porto Alegre (Brasil): Quipa.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/sergio.ricardo.quiroga/194/1.pdf>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pgPS/Ymn/1.pdf>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

ALISSON RODRIGO DE ARAÚJO OLIVEIRA  
DUÍLIA DALYANA RIBEIRO SANTOS DA NÓBREGA  
MARIA SHEYLLA CAMPOS DE LIMA

ORGANIZADORES



1<sup>o</sup> CONGRESSO DE  
**CIÊNCIA POLÍTICA**  
DO NORDESTE



# DEMOCRACIA, INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Estudos do I Congresso de Ciência Política do Nordeste

# **Democracia, Instituições Políticas e Políticas Públicas**

Estudos do I Congresso de Ciência Política do Nordeste



Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira  
Duília Dalyana Ribeiro Santos da Nóbrega  
Maria Sheylla Campos de Lima  
**Organizadores**

# **Democracia, Instituições Políticas e Políticas Públicas**

Estudos do I Congresso de Ciência Política do Nordeste

**1ª Edição**

**Quipá Editora  
2021**





*I Congresso de Ciência Política do Nordeste, Evento virtual  
14, 15 e 16 de outubro de 2020, Campina Grande/PB*

**COORDENAÇÃO GERAL DO EVENTO:**

Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira  
Duília Dalyana Ribeiro Santos da Nóbrega  
Laíne Sousa Trovão  
Maria Sheylla Campos de Lima

**CONSELHO CIENTÍFICO:**

Prof.º Dr. Anaxsuell Fernando da Silva (UNILA)  
Prof.º Me. André Motta de Almeida (UNINASSAU)  
Prof.º Dr. Banjaqui Nhaga (UNINASSAU)  
Prof.º Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo (UFCG)  
Prof.º Dr. Daniel Gonçalves de Menezes (UFRN)  
Prof.º Dr. Edmilson Lopes Júnior (UFRN)  
Prof.º Me. Fábio Ribeiro Machado (UFCG)  
Prof.ª Dra. Gabriella Maria Lima Bezerra (UFRPE)  
Prof.º Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Júnior (UFCG)  
Prof.º Dr. José Mário Wanderley Gomes Neto (UNICAP)  
Prof.º Dr. José Raulino Chaves Pessoa Junior (URCA)  
Prof.º Dr. Marcelo Burgos Pimentel dos Santos (UFPB)  
Prof.ª Dra. Monalisa Soares Lopes (UFC)  
Prof.º Dr. Orivaldo Pimentel Lopes Júnior (UFRN)  
Prof.º Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior (UFPI)

**COMISSÃO ORGANIZADORA:**

Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira  
Cícero Orlando de Araújo  
Duília Dalyana Ribeiro Santos da Nóbrega  
Eliane de Sousa Maranhão  
Esley Porto  
Felipe Rodrigues Braga  
Francisco Jeferson Inácio Ferreira  
Juliane Gabrielle Cabral Santos  
Kaled Raed Mohamed Ramadan  
Laíne Sousa Trovão  
Lara Lanny de Oliveira Silva  
Lucas Porto Santos  
Marayza Alves Medeiros  
Maria Sheylla Campos de Lima  
Matheus Figueiredo Esmeraldo  
Pedro Severino do Nascimento Silva  
Raiff Ramalho dos Santos

Copyright © dos autores e autoras. Todos os direitos reservados.

Esta obra é publicada em acesso aberto. O conteúdo dos capítulos, os dados apresentados, bem como a revisão ortográfica e gramatical, são de responsabilidade de seus autores, detentores de todos os Direitos Autorais, que permitem o download e o compartilhamento, com a devida atribuição de crédito, mas sem que seja possível alterar a obra, de nenhuma forma, ou utilizá-la para fins comerciais.

**Diagramação:** Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira

**Capa:** Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira, a partir do Canva – canva.com

**Identidade visual do Evento:** Jeferson Andrade

**Revisão e normalização:** Autores e Autoras.

**Prefácio:** Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Júnior

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

D383 Democracia, instituições políticas e políticas públicas : estudos do I Congresso de  
Ciência Política do Nordeste / Organizado por Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira, Duília  
Dalyana Ribeiro Santos da Nóbrega e Maria Sheylla Campos de Lima — Iguatu, CE :  
Quipá Editora, 2021.

879 p. : il.

ISBN 978-65-89091-40-0

DOI [doi.org/10.36599/qped-ed1.027](https://doi.org/10.36599/qped-ed1.027)

1. Ciência política. 2. Democracia. 3. Políticas públicas. I. Oliveira, Alisson Rodrigo de Araújo. II. Nóbrega, Duília Dalyana Ribeiro Santos da. III. Lima, Maria Sheylla Campos de. IV. Título.

CDD 320

---

Elaborada por Rosana de Vasconcelos Sousa — CRB-3/1409

Esta obra foi publicada pela Quipá Editora em março de 2021.

*À todas as famílias que,  
em decorrência da covid-19,  
perderam abruptamente uma parte de si.*

## PREFÁCIO

---

É com orgulho que lançamos o livro resultado dos artigos apresentados no *I Congresso de Ciência Política do Nordeste*, evento organizado pelos alunos e mestres do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG.

Intitulado ‘Democracia, Instituições Políticas e Políticas Públicas’, o e-book procurou abarcar as principais linhas de pesquisa da área de ‘Estado e Governo’ no âmbito de nosso Programa, que abrange as linhas: ‘Instituições Políticas’ e ‘Políticas Públicas’.

Os artigos que compõem esta obra foram distribuídos de acordo com as áreas temáticas ligadas às nossas linhas de pesquisa e alguns interesses que perpassaram tais linhas. Estudos sobre a qualidade da democracia, sobre a articulação e desenho institucional das instituições políticas e a produção na área das políticas públicas, além de áreas afins, fazem parte do trabalho em tela.

Destacar a capacidade profissional e o empenho de nossos alunos que, desde o início, se comprometeram no sentido de formatar um evento de porte regional, mas que se tornou um evento nacional com figuras importantes da Ciência Política brasileira fazendo parte das mesas de discussão, das palestras, das coordenações das áreas temáticas, enriquecendo demais o debate; com a participação de pessoas de todo o território nacional, em transmissões e salas virtuais cheias, algumas alcançando até mais de oitocentas pessoas assistindo ao debate virtual.

Voltando a questão dos trabalhos acadêmicos, estes passaram por criteriosa revisão por parte de uma Comissão Científica formada por profissionais da área com grande capacidade epistemológica. Os artigos aprovados por este crivo estão aqui publicados para o deleite do leitor.

Dividido em sete áreas temáticas, os organizadores desta empreitada procuraram abarcar não apenas as linhas de pesquisa desenvolvidas pelos seus pesquisadores, mas buscaram alargar o debate em linhas como, por exemplo, ‘Gênero, Democracia e Política Pública’, ‘Comunicação Política e *Fake News*’ e ‘Teoria Política e Pensamento Político’; fazendo com que o evento tivesse alcance em outras áreas afins das Ciências Sociais e Humanas.

Essa nossa contribuição para o debate acadêmico vem em boa hora, já que a polarização política que nos rodeia e os graves conflitos de ideias e de pessoas estão na

ordem do dia e pedem lucidez e equilíbrio no quadro da análise política. Os artigos que compõem este compêndio vêm nesse sentido. No sentido do debate de ideias e de epistemologias que busquem auxiliar os indivíduos na compreensão da realidade política brasileira, latino-americana e mundial.

Os conflitos sociais necessitam do estado para a aplicação correta das políticas públicas para o seu controle, dentro do que se entende por Estado democrático de direito. Corrupção descontrolada, violência descontrolada, impunidade, dentre outros fatores que prejudicam o funcionamento adequado das instituições políticas, são fatores que maculam todas as sociedades democráticas no mundo, umas mais, outras menos. O que fazem as democracias se consolidarem são instituições políticas sãs, que aplicam políticas públicas eficazes e democráticas e conseguem controlar os conflitos em sociedade.

Para que o Estado, seus atores e instituições sejam eficazes para o controle dos conflitos sociais e dos sérios problemas de desigualdade e pobreza que sociedades, como a brasileira, possuem, somente com a boa e velha ciência. Em nosso caso, a Ciência Política. Com a inteligência no desenvolvimento de soluções para os graves problemas públicos que ainda não encontraram solução. É nesse sentido a produção em tela.

Campina Grande/PB, 05 de março de 2021.

**José Maria Pereira da Nóbrega Júnior**

*Doutor em Ciência Política (UFPE).*

*Professor Associado (UFCEG) e Coordenador do Núcleo de*

*Estudos da Violência (NEVU/UFCEG).*

# SUMÁRIO

---

## PREFÁCIO

APRESENTAÇÃO.....	13
-------------------	----

<b>1</b> DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES.....	15
---	----

Mais identidade que democracia: analisando as propostas dos partidos que compõem o grupo Identidade e Democracia no Parlamento Europeu para uma Europa mais democrática.....	16
<b>Caio Ponce de Leon Ribeiro Freire</b>	

Intolerância, polarização e a manifestação da exceção: a escolha de “inimigos” na democracia (i)liberal.....	41
<b>Clara Skarlleth Lopes de Araujo e José Gutemberg de Sousa Rodrigues Júnior</b>	

A crise da participação política no Brasil: uma análise estatística descritiva do período pós - constituição de 1988.....	57
<b>Igor Souto de Araújo Oliveira e Jimmy Matias Nunes</b>	

Processo de criação, implementação e institucionalização da Universidade Federal do Pampa na Metade Sul Riograndense.....	78
<b>Liliane Lencina dos Santos</b>	

Personalismo, mito e herança política.....	97
<b>Sergio Ricardo Quiroga</b>	

<b>1.1</b> PODER LEGISLATIVO, PARTIDOS POLÍTICOS E RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO.....	108
---	-----

Mudança institucional e emendas ao orçamento da união: mensurando o impacto da EC nº 86 de 2015.....	109
<b>Dayane Rossy Pereira de Oliveira e Ítalo Fittipaldi</b>	

A Comissão Permanente de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) no Senado brasileiro: um estudo sobre sua composição.....	127
<b>Jhessica Manuely de Sá Pantoja e Bruno de Castro Rubiatti</b>	

Opinião pública e a atuação do executivo federal na arena legislativa no Brasil.....	150
<b>John Tenório Gomes</b>	

Notas sobre o debate em torno da organização do poder legislativo na ciência política.....	168
<b>Lara Lanny de Oliveira Silva</b>	

	Árida Atmosfera: o uso do termo 'Centrão' em tempos de descrédito com a política no Brasil.....	186
	<b>Márcia Paula Chaves Vieira e Gabriella Maria Lima Bezerra</b>	
	Audiências e seu caráter informacional à luz da teoria dos jogos: proposta de alteração dos limites do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses.....	199
	<b>Marcus Guevara Sousa de Carvalho</b>	
	Fundações partidárias: a arte da literatura no Brasil e no mundo.....	219
	<b>Priscila Schmitz Duarte</b>	
	Controle partidário da relatoria versus a presidência da Comissão da Agricultura e Reforma Agrária – CRA no Senado Federal.....	242
	<b>Wesley Rodrigues Santos Ferreira</b>	
<b>1.2</b>	<b>CORRUPÇÃO, ACCOUNTABILITY E QUALIDADE DAS DEMOCRACIAS.....</b>	<b>260</b>
	Freios e contrapesos no processo legislativo: análise prática do controle do Senado Federal sobre os projetos de lei iniciados na Câmara dos Deputados.....	261
	<b>Carlos Henrique Alves Limeira, Ramon Henrique Lira Ramos e Talita de Paula Uchôa da Silva</b>	
	As instituições de controle da corrupção e a qualidade das democracias latino-americanas.....	276
	<b>Duília Dalyana Ribeiro Santos da Nóbrega</b>	
	Transparência, corrupção e <i>accountability</i> : uma análise empírica dos fatores determinantes da democracia.....	295
	<b>Pedro Nascimento</b>	
	Democracia delegativa e representativa: a participação das instituições no cenário político brasileiro.....	313
	<b>Maria Sheylla Campos de Lima</b>	
<b>2</b>	<b>GÊNERO, DEMOCRACIA E POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>333</b>
	Violência doméstica e familiar contra a mulher e o tratamento do agressor: uma nova perspectiva de prevenção.....	334
	<b>Élida Martins de Oliveira Taveira</b>	
	O comportamento legislativo das deputadas federais brasileiras: uma análise das parlamentares que conseguem aprovar o maior número de proposições legislativas na Câmara Federal.....	345
	<b>Geissa Cristina Franco</b>	
	Aspectos sociopolíticos da atividade extrativista do coco babaçu ( <i>Attalea speciosa Mart. Ex Spreng.</i> ): cooperativismo, feminismo e propriedade privada.....	360
	<b>Joais Lima da Cruz e Lídia da Silva Azevedo</b>	

	Do antagonismo a servidão: uma análise do feminismo liberal e do uso das pautas identitárias pela direita com base em Nancy Fraser.....	372
	<b>Lays Bárbara Vieira Morais</b>	
	Políticas de segurança para a população LGBTQI+ no piauí: um estudo de revisão sistemática.....	391
	<b>Ludmilla Soares Lima e Ana Kelma Cunha Gallas</b>	
	A “Guerra cultural” e a representação feminina: Diferenciações e similaridades dos grupos em disputa na Câmara dos Deputados em 2019....	406
	<b>Thamires Costa Rodrigues Lima</b>	
<b>3</b>	<b>SEGURANÇA PÚBLICA E DEMOCRACIA.....</b>	<b>418</b>
	Violência letal intencional contra a mulher e a política de segurança no estado da Paraíba: um estudo sobre o programa integrado patrulha Maria da Penha.....	419
	<b>Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira e Marayza Alves Medeiros</b>	
	Policiamento de manifestações: a Tropa de Choque e suas diretrizes.....	434
	<b>Bianca Isabel Lombarde Silva</b>	
	A arte das políticas públicas e a questão da segurança no Brasil.....	444
	<b>Eduardo Souza Silva</b>	
	Efeitos no (e do) presidencialismo de coalizão ante as relações civis-militares e a qualidade da democracia do Brasil.....	458
	<b>Eliane de Souza Maranhão</b>	
	A dinâmica dos homicídios no Nordeste.....	477
	<b>Esley Porto e Matheus Figueiredo Esmeraldo</b>	
	O Estado brasileiro em seu direito-dever de punir: o aprisionamento, mortalidade no sistema prisional e democracia.....	497
	<b>Thays Kelly Torres Rocha Gaudêncio</b>	
<b>4</b>	<b>ELEIÇÕES E PROCESSO ELEITORAL.....</b>	<b>513</b>
	A democracia no brejo: dinâmicas sociopolíticas locais e eleições legislativas.....	514
	<b>Darcon Sousa</b>	
	Eleições 2020, democracia e polarização política: o que esperar?.....	532
	<b>Filipe Ewerton Ribeiro Teles e Antonio Wilton da Silva</b>	
	De Tasso aos Ferreira Gomes: considerações acerca da trajetória dos grupos políticos dominantes e a dinâmica partidária no estado do Ceará após a redemocratização.....	547
	<b>Francisco Jeferson Inácio Ferreira</b>	



	Instituições políticas comparadas: uma análise comparada acerca do voto obrigatório nos sistemas eleitorais dos países da América Latina.....	560
	<b>Kaled Raed Mohamed Ramadan e Hertz Pires</b>	
	Tolerância política em países democráticos da América Latina.....	584
	<b>Naiara Sandi de Almeida Alcantara</b>	
	De 1935 a 2016: a trajetória do voto para prefeito na cidade de Petrolina/PE.....	610
	<b>Simone P. Viscarra, Bárbara Monteiro Salviano Mendes e Marília Gabriela da Silva Ferreira</b>	
	O padrão político nordestino e suas implicações no eleitorado regional.....	628
	<b>Suellen de Andrade Barduino Campos e Priscylla Athayde Barduino</b>	
<b>5</b>	<b>JUDICIÁRIO E POLÍTICA BRASILEIRA.....</b>	<b>646</b>
	A negação e a tentativa de desconstrução da justiça de transição por parte do governo de Jair Bolsonaro.....	647
	<b>Andressa Patacho Cafarelli</b>	
	Análise da lei de improbidade como aspecto concretizador do estado democrático de direito.....	662
	<b>Enedina Gizeli Albano Moura</b>	
	Judicialização das políticas públicas: a relação entre os poderes democráticos dentro da seara da saúde brasileira.....	678
	<b>Raiff Ramalho dos Santos</b>	
<b>6</b>	<b>COMUNICAÇÃO POLÍTICA E FAKE NEWS.....</b>	<b>693</b>
	Mídia ninja, redes sociais e rua: reflexões sobre a “autonomia” do coletivo e de movimentos sociais em rede.....	694
	<b>Ian Rebouças de Andrade</b>	
	Democracia Digital, Participação e apagamento <i>off-line</i> : entre o radar e o megafone.....	713
	<b>Juliane Sawozuk Bellardo</b>	
	Eleições de Santos em 2016: organização e estratégias de campanhas de PCdoB e PSDB.....	737
	<b>Mércia Alves</b>	
	La comunicación como un derecho humano: estudio de casos de la ley 12.965 Marco Civil de la Internet en Brasil y la ley n° 27.078 Argentina Digital desde la perspectiva de la economía política.....	758
	<b>Pedro Ernesto Ribeiro Alves e Larissa Alves de Carvalho</b>	
<b>7</b>	<b>TEORIA POLÍTICA E PENSAMENTO POLÍTICO.....</b>	<b>774</b>

Contribuições arendtianas para a política: convite ao pensar e ao agir.....	775
<b>Francisco Edson Ricardo e Katia Saisi</b>	
Destrinchando as versões atenuadas da teoria da escolha racional.....	796
<b>Katiano Renato Alves de Medeiros Junior, Larissa Cristine Gondim Porto e Vinícius Freire Amorim</b>	
A “americanização” do movimento LGBTI+ e as transformações das narrativas morais da sociedade ocidental.....	807
<b>Lucas Lira de Menezes</b>	
Democracia em pauta: uma análise acerca da relação entre sistema eleitoral e estabilidade política.....	820
<b>Mariana Nunes Moreira Marcelino e Renata Cardoso Mantovani</b>	
Teoria das instituições e neoinstitucionalismo: como as instituições mudam.....	838
<b>Ramirez de Almeida São Pedro e Raphael de Almeida São Pedro</b>	
Crise democrática e o <i>zeitgeist</i> pós-político: contribuições do modelo de democracia radical proposto por Chantal Mouffe.....	857
<b>Tailine Fátima Hijaz</b>	
<b>SOBRE OS ORGANIZADORES.....</b>	<b>878</b>

## APRESENTAÇÃO

---

Durante o ano de 2020, fomos constantemente desafiados a nos reinventar enquanto seres humanos e pesquisadores, em um contexto que apresentou (e ainda apresenta) inúmeros contratempos para todos. Assim, juntamente ao ano que outrora se iniciava, fomos surpreendidos por uma pandemia ocasionada pela doença do novo coronavírus (COVID-19), uma doença infecciosa causada pelo SARS-CoV-2 e que em diversas situações nos levou ao limite. No Brasil, até o momento da publicação deste livro, em março de 2021, a pandemia já interrompeu a vida de mais de 260 mil brasileiros, sem grandes distinções. Por isso, aos familiares destes, dedicamos esta obra.

É verdade que a COVID-19 nos têm afetado de diferentes maneiras. No entanto, como em todo momento de crise, também surgem possibilidades de vivências positivas. Tanto é assim que, em meio a todo esse contexto, entre os dias 14 e 16 de outubro de 2020, foi realizado o *I Congresso de Ciência Política do Nordeste*, um evento 100% online e gratuito, fruto de uma iniciativa do corpo discente do Programa de Pós-graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), com apoio da Coordenação do Curso e da Fundação Parque Tecnológico da Paraíba (PqTcPB), parcerias vitais para viabilizar este evento de forma segura.

Ao todo, o evento contou com a participação direta ou indireta de diversos palestrantes e Instituições de Ensino Superior (IES) do Nordeste e de outras regiões do Brasil, alcançando um público de mais de 1.100 (mil e cem) inscritos e oferecendo em sua programação 11 (onze) atividades, entre Mesas Redondas e Painéis. Além disso, foram propostos 07 (sete) áreas temáticas ou grupos de trabalho que contemplaram grandes áreas de estudo da Ciência Política contemporânea. Além do mais, no âmbito dos GT's do *I Congresso de Ciência Política do Nordeste*, tivemos um total de 49 (quarenta e nove) trabalhos aprovados e efetivamente apresentados. São números que nos oferecem um pouco de dimensão sobre o sucesso que obteve o evento, tanto em seu aspecto acadêmico quanto em seu aspecto científico.

A propósito, grande parte do sucesso ao qual nos referimos anteriormente materializa-se nesta publicação, que resulta do esforço intelectual de autoras e autores notavelmente qualificados e engajados nas discussões propostas e que, igualmente abrilhantaram o evento com suas reflexões e propostas teórico-empíricas ao longo dos 07

(sete) capítulos que compõem esta obra pioneira no campo da Ciência Política do Nordeste, assim como foi o Congresso.

Nestes capítulos, portanto, os leitores encontrarão propostas que versam de maneira atenta sobre temas dos mais diversos no campo da Ciência Política, tais como:

- 1) Democracia e Instituições;
  - 1.1 Poder Legislativo, Partidos Políticos e Relação Executivo-Legislativo;
  - 1.2 Corrupção, *accountability* e qualidade das democracias;
- 2) Gênero, Democracia e Política Pública;
- 3) Segurança Pública e Democracia;
- 4) Eleições e Processo Eleitoral;
- 5) Judiciário e Política brasileira;
- 6) Comunicação Política e Fake News;
- 7) Teoria Política e Pensamento Político.

Portanto, em “*Democracia, Instituições políticas e políticas públicas: estudos do I Congresso de Ciência Política do Nordeste*”, podemos mergulhar em debates que evidenciam como a política possui impacto em nosso cotidiano, acessando a questões e problematizações que estão em evidência ou possuem um certo grau de atemporalidade nas discussões, conforme proposto nos artigos que compõem este livro, lançado em um formato pioneiro. Por fim, gratos pela sua atenção, desejamos a todos uma ótima experiência de leitura!

Campina Grande/PB, março de 2021.

**Os organizadores.**

# **CAPÍTULO 1**

---

## **DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES**

## **Mais identidade que democracia: analisando as propostas dos partidos que compõem o grupo Identidade e Democracia no Parlamento Europeu para uma Europa mais democrática**

Caio Ponce de Leon Ribeiro Freire<sup>1</sup>

### **RESUMO:**

Partidos de extrema-direita vêm obtendo cada vez mais espaço no Parlamento Europeu (PE), mas também na manchete de jornais e em artigos acadêmicos. Coligações de partidos comumente referidos como “eurocéticos de extrema-direita” ocupam atualmente mais de vinte por cento das cadeiras no PE. Dentre essas coligações multinacionais, encontra-se o Grupo Identidade e Democracia (ID), formado por partidos nacionais que são frequentemente retratados como “perigos para a democracia”. Tem-se, pois, como objetivo explorar suas propostas para a legislatura 2019-2024 do Parlamento Europeu a fim de se inferir se elas apresentariam resoluções concretas para o problema do déficit democrático da União Europeia. Antes de se passar à discussão sobre a contribuição para a democracia do bloco europeu, define-se o termo “euroceticismo” e explanam-se os motivos pelos quais se associam os partidos do ID à extrema-direita. A análise qualitativa das propostas se dá por meio de uma exploração documental utilizando-se dos programas eleitorais disponibilizados pelos partidos antes das eleições europeias de 2019, com o objetivo de extrair os pontos que centrais que se referem ao funcionamento das instituições-chave da tomada de decisão europeia. Relacionando os partidos à base de dado escolhida e ao sistema analítico desenvolvido pela literatura da área, chega-se à conclusão de que as proposições feitas pelos partidos realmente classificados como “eurocéticos” falham, em sua maioria, em prover maior legitimidade às instituições europeias, podendo gerar uma maior contestação das deliberações levadas a cabo em nível europeu.

**Palavras-chave:** Democracia; União Europeia; Parlamento Europeu; Extrema-Direita; Euroceticismo.

### **ABSTRACT:**

Far-right parties are gaining even more space in the European Parliament (EP), but also in the media and in the academia. Party coalitions commonly referred as “far-right Eurosceptics” hold nowadays more than twenty percent of sieges in the EP. Among these multinational coalitions is the Group Identity and Democracy (ID), whose members are frequently portrayed as “danger for democracy”. The objective of this paper is to explore the proposals of these parties for the 2019-2024 legislature in the European Parliament in order to infer, if they present concrete solutions to solve democratic deficit issue in the European Union. Prior to the discussion on their contribution to democracy in the European bloc, the term “Euroscepticism” is defined and the reasons by which the ID member-parties are commonly referred as “far-right parties” are addressed. The qualitative analysis of the proposals is developed by means of a documental exploration using the electoral programmes made available by the parties before the 2019 European elections, as a means to extract the main points that concern the operation of the key-institutions in the European decision-making process. By relating the parties to the database selected and the analytical system developed by the literature of the field, it is then concluded that the propositions made by the actual Eurosceptic parties in ID mostly fail to ensure more legitimacy to the European institutions, eventually causing more contestation of the deliberations produced at the European level.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da UFPB. Bacharel em Relações Internacionais pela UFPB. E-mail: [caioponcedeleon@gmail.com](mailto:caioponcedeleon@gmail.com).

**Keywords:** Democracy; European Union; European Parliament; Far-Right; Euroscepticism.

## INTRODUÇÃO

“O extremismo de direita, o racismo e o antissemitismo em nosso país continuam a subir (...) estas são as maiores ameaças para a segurança na Alemanha” (SEEHOFER e HALDENWANG, 2020), declarou o ministro alemão do interior, Horst Seehofer, ao apresentar o Relatório para a Defesa da Constituição (*Verfassungsschutzbericht*) de 2019. A partir deste e de muitos outros pronunciamentos na mídia e mesmo na academia, seria possível afirmar que o radicalismo de direita vem ganhando mais força nos últimos anos na Europa. Esta tendência, porém, não é novidade. Há cerca de 30 anos, Klaus von Beyme (1988) já tratava sobre “ondas” de extremismo de direita na Europa pós-guerra, em especial na França, Itália, Alemanha e Espanha. Com exceção da primeira, nos anos 1950, e a última, nos anos 1980, em nenhum desses países, partidos radicais chegaram a obter mais de vinte por cento nas eleições nacionais (VON BEYME, 1988). No começo desta década, no entanto, uma grande atenção começou a ser dada a esses movimentos por parte não só de políticos, mas também de acadêmicos (MUDDE, 2012). Mudde (2012) apresenta que, em países como Áustria e Itália, partidos desse espectro político fizeram parte em algumas ocasiões de governos entre os anos 2000 até o começo dos 2010.

No Parlamento Europeu (PE), a participação desses partidos também é uma constante. Especialmente em 2014, falou-se de um “terremoto” político após as eleições para o PE terem representado o sucesso da extrema-direita (HALIKIOPOULOU e VASILOPOULOU, 2014). Em 2019, a tendência de crescimento no número de participação desses grupos no Parlamento Europeu continuou, passando da ocupação de pouco mais de 10% das cadeiras para 18% (PARLAMENTO EUROPEU, 2019). Dos dois grupos mais críticos à União Europeia (UE), o chamado “Identidade e Democracia” (ID) é composto por partidos cujas figuras principais são notoriamente rotuladas como tanto eurocéticas como extremistas de direita, em especial Marine Le Pen, da França, Geert Wilders, dos Países Baixos, e Matteo Salvini, da Itália. É em especial o crescimento da expressividade desses que, normalmente, tem acendido o alerta nas redações de jornais e nos departamentos das universidades. A democracia europeia estaria diante de um novo perigo representado pela extrema-direita que ainda faz muitos se remeterem aos horrores que esses movimentos causaram nos anos 1930 no continente?

Tem-se, pois, como objetivo deste trabalho a análise das propostas dos dez partidos que obtiveram assentos no Parlamento Europeu e compõe o grupo Identidade e

Democracia na legislatura de 2019 a 2024. O propósito de voltar aos programas de campanha para as eleições europeias é, primeiramente, mapear que tipo de proposições esses partidos fazem para responder à questão do déficit de democracia e legitimidade na União Europeia e, posteriormente, analisar se essas de fato representariam um avanço para a situação democrática do bloco. Reconhecendo que ambos os termos “extrema-direita” e “euroceticismo” são não somente amplos, como normalmente não tão bem definidos (TAGGART e SZCZERBIAK, 2002; HALIKIOPOULOU e VASILOPOULOU, 2014), pretende-se, antes de se passar à análise apresentada acima, adotar uma definição mais clara sobre eles, para que seja possível adotar um maior nível de objetividade e clareza no decorrer do trabalho.

A fim de responder à pergunta central de se as propostas desses partidos contribuiriam para aumentar o nível de democracia na União Europeia, pretende-se analisar os programas eleitorais disponibilizados pelos partidos em seus portais virtuais com as propostas apresentadas aos eleitores nacionais para as eleições de 2019 ao Parlamento Europeu para a legislatura 2019-2024. Tem-se como propósito desta análise documental a extração das proposições referentes às instituições europeias que são responsáveis pela tomada de decisão no bloco – leia-se, a Comissão, o Parlamento e o Conselho –, bem como às temáticas que dialogam diretamente com o estado democrático da União (outros órgãos institucionais, seu financiamento e representação popular). Esses dados serão então explorados a partir de uma análise qualitativa, baseando-se nas literaturas relevantes da área a fim de se chegar às inferências almejadas a partir do questionamento inicial. A escolha do grupo “Identidade e Democracia” se faz com objetivo de investigar as posições de uma agremiação que comporta em suas fileiras partidos e figuras que são constantemente apontadas na mídia como “um perigo para a democracia” (DUTCH NEWS, 2009; FRANCEINFO, 2017; DEUTSCHE WELLE, 2018; HUFFINGTON POST, 2020). “Partidos eurocéticos não estão de forma alguma batendo em retirada” (TREIB, 2020) e, por isso, faz-se necessário entender o que eles propõem para que se possa, posteriormente, compreender o porquê de sua ascensão contínua nos últimos anos. Foca-se neste momento, porém, em analisar e explicar as contribuições que essas propostas poderiam trazer para o processo de tomada de decisão na União Europeia.

## **O SISTEMA DO PARLAMENTO EUROPEU E O IDENTIDADE E DEMOCRACIA**



No Parlamento Europeu, os deputados eleitos “têm assento em grupos políticos – agrupam-se não por nacionalidade, mas em função das suas afinidades políticas” (PARLAMENTO EUROPEU). Eles são formados, atualmente, por um mínimo de 25 deputados eleitos em no mínimo quatro dos Estados-membros (PARLAMENTO EUROPEU, 2019). Os grupos formam, nas palavras de Wolfgang Wessels (2008, p. 146) “os tomadores de decisão centrais no PE”. Isso se deve ao fato de o regimento interno do Parlamento delegar a essas agremiações políticas “direitos centrais” para o bom desenvolvimento das negociações, dando fortes incentivos à criação de grupos multinacionais (WESSELS, 2008). É-lhes garantido, por exemplo, o direito de convocar um debate sobre assuntos que considerem relevantes para a política da União (PARLAMENTO EUROPEU, 2019).

O grupo Identidade e Democracia (ID) é a nova denominação do antigo grupo político “Europa das Nações e da Liberdade” (ENL) que, na legislação 2014-2019, ocupou 36 assentos (4,81% do total) (PARLAMENTO EUROPEU, 2019). O novo ID, por outro lado, conseguiu duplicar sua expressão, detendo atualmente 73 lugares (9,72%) (PARLAMENTO EUROPEU, 2019) na atual legislação que deverá se manter até as próximas eleições em 2024. Dez partidos representam o ID atualmente no PE: o Partido Austríaco da Liberdade da Áustria (*Freiheitliche Partei Österreichs* – FPÖ), o Interesse Flamengo da Bélgica (*Vlaams Belang* – VB), o Liberdade e Democracia Direta da República Checa (*Svoboda a přímá demokracie* – SPD), o Partido Popular Dinamarquês da Dinamarca (*Dansk Folkeparti* – DF), o Partido Popular Conservador da Estônia (*Eesti Konservatiivne Rahvaerakond* – EKRE), o Verdadeiros Finlandeses da Finlândia (*Perussuomalaiset* – PS), a União Nacional da França (*Rassemblement National* – RN), o Alternativa para a Alemanha (*Alternative für Deutschland* – AfD), a Liga Norte da Itália (*Lega Nord* – LN) e o Partido para a Liberdade dos Países Baixos (*Partij voor de Vrijheid* – PVV). O último só entrou para o grupo em fevereiro de 2020 já que os Países Baixos receberam três cadeiras adicionais no Parlamento Europeu após a saída do Reino Unido no início do ano (PVV EUROPA, 2020).

## **DEFININDO O EUROCETICISMO**

“A contestação e o ceticismo parecem estar destinados a permanecer um proeminente componente no cenário político europeu” (MILNER, 2000, p. 1). Susan Milner (2000) no início dos anos 2000 estava certa em sua predição. Em uma breve

introdução, ela escreveu sobre o estado do “euroceticismo” na segunda metade do séc. XX e identificou o Reino Unido como local de nascimento do termo, frisando que, à época, o país já era o país mais eurocético da União. Mais importante que a definição que ela traz baseada no Novo Dicionário de Oxford, é a ideia de que o efeito do euroceticismo “tem fortes raízes culturais e uma base lógica específica de cada região em alguns países” (MILNER, 2000, p. 11). Isso se deve, principalmente, pelo fato de que “a partir do começo dos anos 1990, os debates domésticos sobre a UE se tornaram crescentemente polarizados no contexto do processo de ratificação do Tratado de Maastricht” (LECONTE, 2010, p. 3).

Cécile Leconte (2010) vai além e afirma que o termo varia não só geograficamente (tendo diferentes significados de país para país), como também temporalmente (sendo influenciado pelos desenvolvimentos da integração europeia). Mais importante, talvez, é que

o euroceticismo é uma noção muito plástica que se originou no discurso da mídia; como o populismo, é compatível com qualquer posição ideológica, da extrema-esquerda à extrema-direita. Não é uma ideologia: ele não expressa um conjunto de ideias único e estável, que coloca uma visão de mundo compreensiva. (LECONTE, 2010, p. 4)

Autores como Paul Taggart e Aleks Szczerbiak (2002) apresentam uma definição mais específica que se baseia na que foi cunhada anteriormente por Taggart em 1998 apenas para os países da Europa ocidental. Nesta nova versão, os autores dividem o euroceticismo em dois: o “duro” que se define pela oposição em princípio ao conceito da UE ou mesmo a todo o projeto europeu e como ele se desenvolve e, portanto, partidos nesta linha defendem a saída de seus países do bloco; e o “suave” pelo qual se faz uma oposição a certas políticas ou direções que sejam tomadas ao longo do desenvolvimento do bloco, mas não ao projeto como um todo. Os autores adotam uma perspectiva de que a União Europeia tem uma tendência a continuar a se desenvolver, fazendo com que, em sua visão, “se alguém apoia a UE como ela existe atualmente e opõe-se a qualquer integração a mais, esta pessoa é efetivamente eurocética” (TAGGART e SZCZERBIAK, 2002, p. 7).

As definições adicionadas por Taggart e Szczerbiak ajudam a compreender o conceito um pouco a mais do que a pura ideia de “opor-se ao projeto europeu” que normalmente se atribui ao termo “euroceticismo” e vêm sendo utilizada em alguns trabalhos que tratam sobre a temática. Sem embargo, na literatura encontra-se ainda uma definição mais precisa. Petr Kopecký e Cas Mudde (2002) apontam para algumas

fraquezas na elaboração de Taggart e Szczerbiak e propõem uma abordagem mais ampla. Os autores dividem dois espectros: o de apoio à União Europeia – referindo-se ao atual projeto europeu – e o de apoio à integração europeia – em qualquer forma que ela se dê.

Para tanto, Kopecký e Mudde (2002) propõem duas dimensões analíticas. Horizontalmente analisa-se o apoio à integração europeia, não necessariamente por meio da União Europeia, mas por qualquer modo que ela se dê. Nesta dimensão, os autores denominam os que são a favor da integração como “eurófilos” e, os que são contra, de “eurofóbicos”. Verticalmente, o espectro observa o apoio à UE – ao modo em que ela vem se desenvolvendo. Aqui encontram-se os “otimistas-UE”, que se mostram a favor da integração como ela tem se desenvolvido, e os “pessimistas-UE”, que não defendem o atual desenvolvimento da União e não apoiam os rumos que estão sendo tomados.

**TABELA 1**  
**Espectros de apoio e rejeição da UE e integração europeia**

		apoio à integração europeia	
		eurófilo	eurofóbico
apoio à UE	otimista-UE	euroentusiasta	europragmático
	pessimista-UE	eurocético	eurorejeitador

*KOPECKÝ e MUDDE (2002) – adaptação nossa*

Dada esta repartição, Kopecký e Mudde (2002) apresentam um maior espectro para definir aqueles que têm críticas à UE. Explicitando os termos, tem-se que: os euroentusiastas são os partidos que tanto apoiam a integração quanto o atual estado da UE, visando ao seu maior desenvolvimento no futuro, seguindo os rumos que está tomando no momento; os eurocéticos são os partidos que, mesmo apoiando a integração europeia, são críticos à maneira como ela está se dando por meio da UE; os europragmáticos são aqueles que nem apoiam as ideias gerais da integração europeia representadas pela União Europeia, nem necessariamente se opõem a elas, apresentando, no entanto, certo apoio à UE; e, por fim, os eurorejeitadores são aqueles que não apoiam a integração europeia e nem o ideário do projeto europeu representado pela União.

Visto que as definições de Kopecký e Mudde (2002) dão uma maior precisão no posicionamento de movimentos políticos em relação tanto à União Europeia, quanto à própria ideia de integração europeia, facilitando sua explicação mais genérica dos partidos políticos – sendo possível comparar visões de diferentes países. O sistema desses

autores é o adotado ao longo deste trabalho, com o objetivo de indicar a posição dos partidos, que usualmente são apenas rotulados como “eurocéticos”. Antes de dividi-los entre esses novos termos, porém, é preciso explicar os motivos que levam à adoção da expressão “extrema-direita”, ao se tratar da maioria dos partidos que compõem o “Identidade e Democracia”.

### **CLARIFICANDO A CLASSIFICAÇÃO DE “EXTREMA-DIREITA”**

Sabendo que a denominação de “extremo” dada a movimentos com opiniões diferentes do *mainstream* político por parte dos partidos já estabelecidos pode visar à sua deslegitimação (VAN SPANJE e VAN DER BRUG, 2007), faz-se mister esclarecer os motivos que levam ao uso do termo “extrema-direita” para identificar os partidos que compõem o grupo ID no Parlamento Europeu. Para tanto, utiliza-se aqui os dados disponibilizados pelo projeto *Chapel Hill expert surveys* (CHES) que estima o posicionamento de partidos políticos europeus em questões que concernem à integração, à sua ideologia e a outras questões políticas. A partir dos dados disponibilizados em 2019 que foram codificados por 421 cientistas políticos especializados em partidos políticos e integração europeia (CHES, 2019), a Tabela 2 indica o posicionamento dos dez partidos que ocupam assentos na atual legislatura do Parlamento Europeu representando o grupo Identidade e Democracia em relação à sua orientação política, orientação sociocultural e posicionamento sobre a UE.

A partir da Tabela 2 fica visível que o grupo Identidade e Democracia apresenta uma forte homogeneidade em sua composição. No quesito ideológico, todos os partidos, com exceção do DF dinamarquês, são classificados pelo CHES 2019 como de extrema-direita, ocupando o primeiro lugar o RN francês, seguido de perto pelo VB belga e pelo AfD alemão. Na orientação sociocultural, todos os partidos, com exceção do PVV holandês, são indicados como “tradicionais/autoritários” que, segundo o CHES 2019, são definidos como partidos que rejeitam ideários como as liberdades pessoais ampliadas representadas pelo direito ao aborto, ao divórcio e o casamento homossexual. Além disso, esse viés tende a favorecer a adoção da ordem, tradição e estabilidade, “acreditando que o governo deve ser uma autoridade firme e moral nas questões sociais e culturais” (CHAPEL HILL EXPERT SURVEY, 2019, p. 15). Por último, a posição em relação à UE varia entre “forte oposição” e “oposição”, evidenciando o expressivo caráter crítico em relação à União.

**TABELA 2**  
**POSIÇÃO POLÍTICA DOS PARTIDOS QUE COMPÕEM O ID NO INÍCIO DA**  
**LEGISLATURA 2019-2024 DO PARLAMENTO EUROPEU EM 2019**

<b>Partido</b> (país)	<b>Orientação ideológica</b>	<b>Orientação sociocultural</b>	<b>Posição sobre a UE</b>
<b>FPÖ</b> (Áustria)	extrema-direita (9,1)	trad.-autoritário (8,9)	oposição (2,3)
<b>VB</b> (Bélgica)	extrema-direita (9,6)	trad.-autoritário (8,0)	oposição (2,3)
<b>SPD</b> (Rep. Checa)	extrema-direita (8,8)	trad.-autoritário (9,4)	forte oposição (1,5)
<b>DF</b> (Dinamarca)	centro-direita (6,9)	trad.-autoritário (8,0)	oposição (2,0)
<b>EKRE</b> (Estônia)	extrema-direita (8,5)	trad.-autoritário (9,5)	oposição (2,1)
<b>PS</b> (Finlândia)	extrema-direita (7,6)	trad.-autoritário (8,8)	forte oposição (1,6)
<b>RN</b> (França)	extrema-direita (9,8)	trad.-autoritário (8,1)	forte oposição (1,4)
<b>AfD</b> (Alemanha)	extrema-direita (9,2)	trad.-autoritário (9,5)	forte oposição (1,9)
<b>LN</b> (Itália)	extrema-direita (8,8)	trad.-autoritário (9,2)	forte oposição (1,7)
<b>PVV</b> (Países Baixos)	extrema-direita (8,7)	centro-tradicional (7,2)	forte oposição (1,3)

Baseado no relatório CHES de 2019 em que: a variável LRGEM mede a posição ideológica geral do partido em 2019 indo de 0 (extrema-esquerda) a 10 (extrema-direita); a variável GALTAN mede a visão sociocultural dos partidos em 2019 indo de 0 (libertário/pós-materialista em favor da expansão das liberdades individuais, aborto, divórcio e casamento homossexual) a 10 (tradicional/autoritário rejeitando esses valores em favor da ordem, tradição e a estabilidade); e a variável EU\_POSITION mede o apoio à integração europeia em 2019 passando por 1 (fortemente oposto), 2 (oposto), 4 (neutro), 6 (a favor) e 7 (fortemente a favor).

À vista do exposto, justifica-se o uso do termo “partidos de extrema-direita”, bem como os termos “conservadores” – até mesmo autoritários, no sentido de que sua visão do mundo prega um Estado forte, tradicional e, eventualmente, mais repressivo – e “eurocético” – no sentido mais abrangente do termo. A fim de clarificar a posição de euroceticismo à luz do sistema apresentado anteriormente baseado em Kopecký e Mudde (2002), passa-se a seguir à análise dos programas eleitorais dos partidos, disponibilizados à época das eleições europeias no primeiro semestre de 2019.

## **OS MEMBROS DO ID NAS ELEIÇÕES EUROPEIAS DE 2019**

Com exceção do DF dinamarquês e do LN italiano, todos os outros partidos disponibilizaram em seus portais virtuais programas com pontos que achavam relevantes para a política da UE, bem como suas propostas visando a sanar os problemas apresentados. Dado que os dois primeiros não publicaram um plano claro e que o método de análise se baseia primordialmente na análise dos documentos ou páginas *online* disponibilizadas pelos partidos, uma outra estratégia foi adotada. No caso dinamarquês, adicionou-se seu programa geral à análise, em especial suas posições sobre a União Europeia e a transcrição de uma conferência à imprensa que ocorreu alguns dias antes da eleição para o PE e abordou algumas propostas do partido.

No caso italiano, não foram encontradas informações oficiais do partido quanto à sua posição na legislatura atual do Parlamento. Em sua página virtual (*leganord.org*), LN divulgou somente vídeos genéricos e o programa geral do ID – que não traz propostas, apenas os valores partilhados por seus membros. Faltando dois dias para a eleição na Itália, o jornal *Il Foglio* publicou uma reportagem afirmando que “o programa da Liga não é público, mas existe” (IL FOGLIO, 2019) e disponibilizou um documento que teria sido conseguido presencialmente em algum dos escritórios do partido. Como o documento é, nas próprias palavras do periódico, “um texto redigido em papel branco, dividido em quinze capítulos” (IL FOGLIO, 2019) e não tem nenhuma ligação oficial com o LN, optou-se por não o utilizar com o perigo de prejudicar a análise adicionando fontes não oficiais. Nesse sentido, o LN é o único que não terá suas visões em relação à UE mapeadas. Durante a entrevista, porém, o político não deixou claro nenhum dos pontos abordados abaixo e, portanto, o partido não teve suas propostas mapeadas na Tabela 3.

Os programas dos partidos foram apresentados de maneira diferenciada, de modo que alguns deles resolveram publicar brochuras não só apresentando suas propostas, mas explicando sua visão para seu país e para a integração europeia (como foi o caso do VB, PS, RN e AfD). Outras siglas apenas disponibilizaram apenas os pontos-chave das posições que pretendem defender ou combater, durante seu mandato no PE (como feito pelo FPÖ, SPD e o PVV). No caso dinamarquês, que também não divulgou um plano oficial, optou-se por trazer o programa geral do partido disponibilizado em seu portal virtual. Além disso, utilizou-se também os pontos de uma conferência à imprensa referente à eleição europeia que foram divulgados pelo partido e resumem algumas propostas que pretendem defender na atual legislatura.

**TABELA 3**  
**Propostas dos partidos que compõe o ID a partir**  
**de seus programas eleitorais ou falas públicas sobre as eleições europeias**

	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
<b>FPÖ</b> (Áustria)		X	X	X	X			
<b>VB</b> (Bélgica)			X	X		X	X	
<b>SPD</b> (Rep. Checa)	X		X					X
<b>DF</b> (Dinamarca)	X	–	–	–	–	–	–	–
<b>EKRE</b> (Estônia)		X						
<b>PS</b> (Finlândia)	X	X	X	X				
<b>RN</b> (França)		X				X		
<b>AfD</b> (Alemanha)	X	X		X			X	X
<b>LN</b> (Itália)	–	–	–	–	–	–	–	–
<b>PVV</b> (Países Baixos)	X	–	–	–	–	–	–	–

0) Sair da UE; 1) Reequilibrar o sistema (alterar competências); 2) diminuir quantidade de instituições europeias; 3) diminuir funcionários/orçamentos; 4) diminuir representação (na Comissão ou Parlamento); 5) abolir a Comissão Europeia; 6) Abolir o Parlamento; 7) Abolir a UE.

A fim de se possibilitar as inferências sobre os planos dos partidos que compõem o ID no que toca à democracia na União, procurou-se encontrar propostas que visassem a: 1) reequilibrar o sistema das instituições europeias (quando o programa propõe explicitamente a mudança de competências de órgãos-chave na tomada de decisão na UE); 2) diminuir a quantidade de instituições europeias (neste caso não as que formam o chamado “Triângulo Institucional” – Comissão, Parlamento e Conselho –, mas aquelas que servem para monitorar políticas públicas ou examinar propostas para assessorar os Estados-membros em sua aplicação); 3) diminuir o número de funcionários dessas instituições acessórias ou diminuir seu financiamento; 4) diminuir a representação dos Estados-membros nos órgãos de tomada de decisão (no Parlamento ou na Comissão); 5) abolir a Comissão Europeia; 6) abolir o Parlamento Europeu; 7) abolir a União Europeia. Ademais adicionou-se um ponto 0, pelo qual se observa se os partidos defendem a saída de seus países da UE. Essas posições ficam evidenciadas na Tabela 3. Por significar uma



mudança radical no atual funcionamento do processo legislativo da União, os pontos 5, 6 e 7 se mantiveram separados dos 1–4.

Destaca-se primeiramente o posicionamento do DF e do PVV. Mesmo sem ter disponibilizado um programa (no caso do primeiro) ou ter publicado apenas alguns pontos sobre suas propostas para a legislatura 2019-2024 do PE (no caso do segundo), ambos os partidos salientam categoricamente sua posição de que seu país deve deixar a União Europeia. Tanto o DF quanto o PVV explicitam, respectivamente, que é do interesse da Dinamarca “livrar-se do pesado fardo<sup>2</sup> que a UE representa” (DANSK FOLKEPARTI), tradução nossa e que os Países Baixos devem “se tornar um país independente de novo” (PARTIJ VOOR DE VRIJHEID, 2019). Portanto, não é uma surpresa que as propostas dos partidos para o pleito tenham se pautado exclusivamente em questões internas como o controle de fronteiras, questões financeiras envolvendo o euro ou o chamado “*dumping*” social. Por este motivo, é possível ver que os dois partidos não demonstram nenhum dos pontos da Tabela 3, com exceção do 0.

Esta posição se encontra em um espectro oposto à do SPD checo que é o único partido a explicitamente defender a abolição da União Europeia, e não apenas a saída de seu país, visto que, segundo seu programa, a UE é “irreformável e tem de acabar” (SVOBODA A PŘÍMÁ DEMOKRACIE, 2019). Não obstante, o SPD chega a formular propostas concretas para seu mandato no PE. No que concerne à representação na UE, o partido prega a eliminação de “órgãos burocráticos desnecessários”, visto que “as instituições da União Europeia não têm legitimidade democrática” (SVOBODA A PŘÍMÁ DEMOKRACIE, 2019). Diferentemente do que se pode esperar, dado o discurso ferrenho anti-UE do SPD, o partido demonstra o interesse em manter a República Checa cooperando estreitamente com os demais países europeus. Esta cooperação, no entanto, dar-se-ia com base no livre mercado e na livre circulação dos cidadãos europeus fora da “ditadura” da União Europeia estabelecida pelo Tratado de Lisboa (SVOBODA A PŘÍMÁ DEMOKRACIE, 2019).

Pode-se dizer que o DF, o PVV e o SPD formam uma frente mais homogênea anti-UE que nega veementemente sua existência, por mais que, até certo ponto, não rejeitem totalmente alguns ideais da integração europeia (algo que só é expresso de

---

<sup>2</sup> No texto original, lê-se “*Danmarks interesse er at gøre sig fri af den tyngende overfrakke, som EU er*” no qual a expressão “*den tyngende overfrakke*” significa literalmente em português “o pesado sobretudo”. Já que a expressão “sobretudo” se remete à ideia de um casaco pesado, preteriu-se adotar o termo “fardo” para que a tradução se tornasse mais inteligível em português, mesmo com o risco de incorrer em mudanças pequenas na frase original.



maneira aberta pelo último). O PS, mesmo que apenas reconhecendo a saída do bloco como uma “estratégica de longo prazo” (PERUSSUOMALAISET, 2019), também se junta a essas siglas mais veementemente contra a UE, uma vez que, em seu programa, traçam-se estratégias para abandonar o Euro e defender o fim da livre movimentação (sobretudo aquela associada ao trabalho) – negando, assim, princípios centrais da integração europeia.

O VB, o RN e o AfD formam uma segunda frente que não repele totalmente o ideário representado tanto pela UE quanto pelo próprio processo de integração, mas têm como proposta redesenhar o funcionamento central da tomada de decisão do sistema político europeu. Para os três, não é somente necessário reequilibrar o sistema estabelecido pelos Tratados (como advogam o RN e o AfD), mas também diminuir a burocracia europeia eliminando agências reguladoras e de monitoramento (como defendem o VB e o AfD) e mesmo o corte de orçamento dessas instituições (explicitado apenas pelo VB). Ademais, os partidos avançam a ideia de que para melhorar a situação democrática da UE, seria necessário eliminar alguma das instituições do Triângulo Institucional (a Comissão – para o RN – ou o Parlamento – para o AfD) ou mesmo ambas (para o VB).

Por fim, um terceiro agrupamento se forma com o FPÖ e EKRE. Estes partidos não propõem nem a saída do bloco nem a eliminação de instituições-chave na tomada de decisão em nível europeu. Por outro lado, o FPÖ mostra-se a favor de uma reforma nas competências desses órgãos, a diminuição de instituições acessórias e financiamento e mesmo a redução na representação dos Estados-membros na Comissão e no Parlamento. Já o EKRE estoniano é o único que parece menos inclinado a fazer mudanças radicais na UE, propondo apenas uma alteração do Tratado de Lisboa, a fim de reverter o processo de “federalização da Europa”, e defendendo uma maior representação dos Estados-membros no Parlamento Europeu.

## **ATÉ QUE PONTO HOMOGÊNEO?**

À primeira vista, o ID parece ser um grupo coeso de partidos de extrema-direita, tradicionais-autoritários e contrários à UE. Ao se observarem suas propostas para a União, porém, percebe-se que o grupo diverge em questões centrais referentes aos rumos da integração europeia. Faz-se interessante revisitar o modelo de Kopecký e Mudde (2002) para que se possa indicar em que posição em relação à União e à integração os partidos-

membros do ID se encontram a partir de suas propostas. Mais uma vez, o LN ficará de fora do mapeamento, visto que não há dados suficientes para precisar com segurança sua opinião sobre o tema.

**TABELA 4**  
**Posição dos partidos do ID nos espectros de apoio e rejeição da UE e integração europeia de acordo com seus programas para a legislatura do PE entre 2019-2024**

		apoio à integração europeia	
		eurófilo	eurofóbico
apoio à UE	otimista-UE	<b>euroentusiasta</b> –	<b>europragmático</b> –
	pessimista-UE	<b>eurocético</b> FPÖ, SPD, EKRE, RN, VB, AfD	<b>eurorejeitador</b> DF, PS, PVV

*Elaboração própria a partir do modelo de KOPECKÝ e MUDDE (2002)*

Retomando os termos já explicados anteriormente, é possível visualizar na Tabela 4 que a dimensão “apoio à UE” desaparece na prática, visto que nenhum dos partidos do ID se encaixariam nem na descrição de “euroentusiastas” – já que nenhum deles acredita que a UE tornar-se-á a institucionalização de seus planos para a integração europeia nos rumos em que ela está seguindo – nem de “europragmático” – dado que nenhum desses partidos avalia a União de maneira positiva, ao menos não da forma como ela se desenvolve atualmente. De fato, nem mesmo o EKRE estoniano que figura na Tabela 3 com apenas uma indicação, poderia ser classificado como “euroentusiasta” ou “europragmático” visto que é uma de suas propostas principais é a alteração do Tratado de Lisboa que teria dado “um longo passo no sentido de uma federação, minando a soberania dos Estados-membros” (EKRE, 2019) .

Os componentes da análise encontrar-se-ão, pois, no eixo “pessimistas-UE”, variando apenas em seu espectro de maior ou menor apoio à ideia de integração dos países europeus. No campo dos “eurofóbicos”, encontram-se os DF dinamarquês, o PS finlandês e o PVV holandês. Os três partidos remetem a uma forte negação dos princípios básicos da UE e não propõem soluções que permitam inferir que eles se mostrem a favor da integração – de qualquer modo que ela possa se dar. Põem-se estritamente contra a livre circulação de pessoas (representada pelos Acordos de Schengen) e contra a união monetária (no caso do PS e do PVV, já que a Dinamarca não faz parte da Zona do Euro), dois dos pilares da integração econômica e social da União. As políticas propostas pelos

partidos vão mais em direção ao multilateralismo, no sentido mais global, do que à integração.

Por outro lado, na primeira coluna, a partir da análise feita anteriormente com base nas propostas para a legislatura 2019-2014, pode-se afirmar que a maioria dos partidos apresenta uma posição “eurocética” em relação à UE. Isto se explica pelo fato de que, como precisam Kopecký e Mudde (2002, p. 302), “eles apoiam as ideias gerais da integração europeia, mas são pessimistas em relação a como as reflexões dessas ideias se dão atualmente, e que se darão no futuro, por meio da UE”. Apesar desta definição, optou-se por identificar o SPD da República Checa como “eurocético” e não “eurorejeitador”, mesmo com sua proposta de “banir a UE”.

O pensamento acima indicado se deu em decorrência de que por mais que o partido afirme que a União Europeia seja controlada pelo “globalismo” e o “neomarxismo”, ele deseja “a cooperação mais estreita possível entre Estados soberanos com base na livre circulação dos cidadãos dos Estados, bens, serviços e capital da Europa” (SVOBODA A PŘÍMÁ DEMOKRACIE, 2019). Em outras palavras, o posicionamento do SPD demonstra forte aversão ao projeto de integração europeu baseado nos moldes da atual União Europeia, o que não o faz rejeitar a integração europeia – contanto que seja construída de uma maneira diferente. De fato, o caso do partido checo demonstra como o sistema de Kopecký e Mudde (2002), apesar de sua maior precisão, não permite grandes nuances quando se trata exclusivamente de movimentos políticos que criticam duramente a União Europeia. No entanto, a divisão feita a partir dele serve para assertar quais partidos se mostram, a partir de suas propostas, mais propensos a reformar a União, ao invés de seu desejo em dissolvê-la. Assim, é hora de identificar quais as propostas realmente eurocéticas (pessimista-UE, mas eurófila) fariam avançar a democracia no bloco.

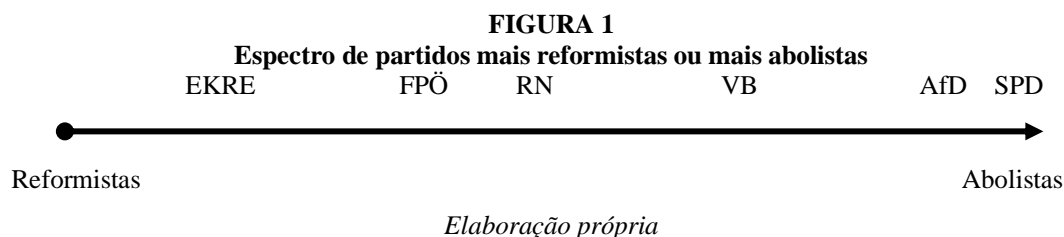
## **PODER AO POVO OU AO GOVERNO?**

Depois de definir quais partidos do grupo Identidade e Democracia na atual legislatura do Parlamento Europeu se encaixam na descrição de “eurocético” definida neste trabalho (FPÖ, SPD, EKRE, RN, VB, AfD), objetiva-se nesta seção esmiuçar as propostas dos partidos no que tange à maior legitimidade democrática das decisões na UE.

Um grande debate sobre o chamado “déficit democrático” da União é um dos pontos fortes das críticas à UE desde os anos 1970 (BELLAMY, 2006). Este se define normalmente na literatura como “deficiências sistêmicas em representação, responsividade, transparência e legitimidade” (BALLMANN, EPSTEIN e O'HALLORAN, 2002, p. 554). Os Estados-membros, por meio das alterações de seus tratados desde o começo dos anos 1990, com Maastricht, até o final dos anos 2000, com Lisboa, tentaram responder às demandas por mais democracia no bloco, aumentando o processo de codecisão (delegando ao Parlamento e ao Conselho de Ministros a tarefa de aprovar em conjunto legislações europeias) e mesmo delegando mais competências ao PE (DEDMAN, 2010; STAAB, 2011). Sem embargo, o déficit democrático não foi resolvido e persiste (SÁNCHEZ-CUENCA, 2017).

Partidos como os que compõem o ID denunciam constantemente a União Europeia pela falta de democracia, mas a utilizam como bode-expiatório para elevar os debates sobre bem-estar social e soberania nacional do nível doméstico para o europeu (HALIKIOPOULOU e VASILOPOULOU, 2014). A fim de se fixar um ponto de referência para a definição do que aumentaria ou diminuiria a democracia no bloco, adota-se a definição minimalista apresentada por Joseph A. Schumpeter (2003, p. 269), pela qual a democracia se classifica como um modo de operação (*modus operandi*) e se define pelo “arranjo institucional para chegar a decisões políticas na qual indivíduos ganham o poder de decidir por meio de uma competição pelo voto do povo”. Este conceito é escolhido, devido ao fato de que a União Europeia não se constitui enquanto um Estado e, portanto, sistemas democráticos mais complexos poderiam se tornar um complicador na análise. Admite-se aqui que políticas que aumentem a competição política, significarão o aumento da democracia na União, ao passo que, as que a diminuam, farão declinar esse status democrático. Examinam-se, pois, as soluções propostas por esses partidos visando à luz desta definição.

Dos dez partidos do grupo Identidade e Democracia, põe-se o foco sobre os seis categorizados como eurocéticos a partir de suas propostas. Estes apresentam ideias bastante divergentes sobre os rumos que poderiam ser tomados para chegar ao objetivo almejado. Pode-se dividir os partidos entre os “reformistas” e os “abolistas”, sendo os primeiros mais a favor de reformas pontuais e que alteram menos a estrutura central da União e, os últimos, os que se aproximam mais da proposta de dismantelar totalmente o bloco.



Como se ilustra na Figura 1, os partidos se dividem de maneira diferente ao longo do espectro. No lado extremo à direita, encontra-se o SPD checo que defende abertamente o fim da União Europeia. Pelo caráter terminante de sua proposta, o partido não será analisado, já que não apresenta propostas que visem a diminuir o déficit democrático na UE. Entre os demais partidos, o EKRE e o FPÖ são os únicos que têm como objetivo defender em seu mandato que a UE seja reformada para retornar competências aos Estados-membros ou para aumentar a representatividade no bloco, ao invés do desmonte de grandes estruturas europeias.

O EKRE, mais à esquerda do espectro, propõe a alteração do Tratado de Lisboa objetivando parar a “federalização” do bloco, sem precisar como essa alteração ocorreria, mas também defende que os países sejam mais bem representados no PE, alegando que eles devem ter “direitos iguais de voto” e, para tanto, “a composição do Parlamento Europeu deve ser escolhida de forma a que cada Estado-membro seja representado de forma igual” (EKRE, 2019). Sendo o Parlamento o único corpo supranacional da UE que é eleito diretamente pelos povos da Europa, e, portanto, garantindo para si a classificação como “órgão democrático”, seguindo o preceito schumpeteriano, observa-se que a proposta do partido, se fosse colocada em prática, poderia aumentar a legitimidade democrática do PE. O FPÖ austríaco, por outro lado, opta por uma saída que se traduz por “fazer ‘menos’ com maior eficiência” – usando os termos do Livro Branco sobre o Futuro da Europa (COMISSÃO EUROPEIA, 2017) que é citado no programa do partido. Em relação à legitimidade das decisões tomadas em nível europeu, o FPÖ defende a continuidade da unanimidade nas “temáticas importantes” como a Política de Defesa e de Segurança Comum (PDSC) ou o orçamento plurianual, para que “mesmo Estado-membro pequeno como a Áustria possa estar segura de que seu voto será ouvido” (FPÖ, 2019). A proposta garante às decisões tomadas no Conselho, grêmio dos representantes dos governos nacionais, um maior nível de legitimidade, uma vez que o consenso significa que todos os países acordaram com as políticas a serem levadas a cabo.

No entanto, a sugestão feita pelo partido de diminuir os comissários na Comissão Europeia e de cortar à metade os assentos no Parlamento Europeu podem levar à contestação ainda maior das decisões tomadas em nível europeu. Em especial no PE, onde, como já argumentado anteriormente, se encontra o maior nível de legitimidade das deliberações, dado que é o único órgão eletivo da UE. Estas alterações, somadas à proposta de diminuir o orçamento das instituições, bem como a extinção de várias agências europeias, resultaria em uma mudança significativa da estrutura do União, o que faz com que o partido se aproxime mais do polo abolicionista, mas não necessariamente diminuiria o nível de competição no bloco. Em outras palavras, as propostas do partido não necessariamente significariam uma perda democrática, caso fossem implementadas.

A tríade eurocética a favor da extinção de entidades políticas do Triângulo Institucional (RN, AfD e VB) têm visões mais radicais em relação à estrutura atual da União. O RN, a despeito de ter baixado tom em relação ao *status* da França enquanto Estado-membro da UE e participante da Zona do Euro (TREIB, 2020), ainda apresenta sugestões de fortes mudanças no quadro institucional da União. Desses três partidos, é o único que defende “apenas” a extinção da Comissão Europeia, por ela simbolizar “sozinha os erros e os desvios inaceitáveis das instituições europeias” (RASSEMBLEMENT NATIONAL, 2019, p. 17). Não obstante, o programa do partido prevê que a exclusão da instituição dar-se-ia em detrimento de uma redefinição das competências do Conselho e do Parlamento – este último, deixando de ser a “câmara de registro da Comissão”. Na verdade, o primeiro sairia beneficiado em detrimento do último, já que atribuir-lhe-ia o direito de iniciação legislativa, enquanto o Parlamento perderia sua conexão com o povo, uma vez que seus membros passariam a ser “parlamentares nacionais delegados pelos Estados-membros” (RASSEMBLEMENT NATIONAL, 2019, p. 19).

O VB belga, por sua vez, é a favor da dissolução de ambos, Parlamento e Comissão. Na visão do partido, “apenas um Conselho Europeu deveria existir, enquanto órgão consultivo entre os países europeus que fizerem parte da zona de livre comércio” (VLAAMS BELANG, 2019, p. 19). Ademais, uma “poda” nos orçamentos do Parlamento deveria ocorrer, além da extinção de “organismos europeus inúteis”. Assim como o RN francês, o partido belga crê que o nível de democracia na União aumentaria, se apenas os governos nacionais dominassem a pauta política do bloco. Essa proposta, no entanto, vai contra uma tendência iniciada em 2001 com a Declaração de Laeken que tinha como uma

de suas prioridades aumentar o papel do Parlamento Europeu para que, assim, a UE pudesse se aproximar mais das populações nacionais (DEDMAN, 2010).

Em contrapartida, o AfD alemão defende apenas a dissolução do Parlamento Europeu, dado que, segundo sua opinião, o PE é “antidemocrático” e suas competências devem permanecer nos Estados nacionais (ALTERNATIVE FÜR DEUTSCHLAND, 2019). Ademais, seria necessário diminuir o “inchado aparelho administrativo”, além de se manter o princípio da unanimidade para os votos nas matérias europeias. Mesmo denunciando a dominação do Conselho e da Comissão por “interesses particulares de alguns Estados e lobistas”, o programa não apresenta nenhuma proposta concreta para resolver esses problemas. Para o partido, no entanto, se suas propostas de reforma não forem implantadas em um “tempo razoável”, seriam necessárias “uma saída da Alemanha ou uma dissolução ordenada da União Europeia” (ALTERNATIVE FÜR DEUTSCHLAND, 2019, p. 12). O fato de o desmantelamento da União fazer parte de seus planos, garante ao AfD uma posição mais próxima ao extremo “abolista” que o VB e o RN.

Finalmente, à luz da definição schumpeteriana de democracia apresentada anteriormente, as propostas de cunho mais abolicionistas da tríade representada pelo RN, VB e AfD causariam, se aprovadas, uma perda efetiva na competitividade pelos cargos na União Europeia, deixando-a menos democrática, causando o efeito inverso daquele que propõe em seus manifestos políticos.

## **METODOLOGIA**

Para se chegar aos resultados almejados, modelos qualitativos foram utilizados. No que tange às definições dos conceitos-chave como “euroceticismo” e “democracia”, adotaram-se sistemas disponibilizados pela literatura temática, adotando o sistema apresentado por Kopecký e Mudde (2002) para o primeiro e o de Joseph A. Schumpeter (2003), para o segundo. Ao se determinar o viés político dos partidos, bem como suas inclinações socioculturais, optou-se por utilizar o banco de dados CHES 2019, compilado por mais de quatrocentos cientistas políticos especialistas em partidos políticos europeus e integração europeia. A fim de se assertar a posição dos partidos tanto em relação às suas tendências eurocéticas, quanto à contribuição de suas propostas para a democracia no bloco europeu, desenvolveu-se uma exploração documental de caráter qualitativo a partir da análise dos programas eleitorais publicados à época das eleições europeias de 2019



pelos partidos que ocupam cadeiras na atual legislatura do Parlamento Europeu (2019-2024) representando o grupo supranacional “Identidade e Democracia”. No caso dos partidos que não apresentaram um programa oficial, decidiu-se adicionar à amostra seu programa geral, bem como outras informações temáticas envolvendo a União Europeia e as eleições europeias de 2019 disponíveis em seus portais virtuais. Na falta do programa eleitoral, programa geral e quaisquer outras informações oficiais quanto às posições da agremiação política referentes à legislatura europeia no período analisado, decidiu-se por excluí-lo da análise.

## **RESULTADOS ENCONTRADOS**

Ao fim do trabalho foi possível constatar que não só é válido referir-se à maioria dos partidos que compõe o ID no Parlamento Europeu atualmente como “partidos de extrema-direita”, como também, em sua maioria, como “eurocéticos”. Ademais, é possível inferir com segurança que, com exceção de um dos partidos que são classificados como tal (o EKRE da Estônia), as demais siglas eurocéticas analisadas apresentam propostas que podem eventualmente minar a democracia no bloco, se elas fossem levadas a cabo, extinguindo em certa medida a contestação competitiva pelo poder baseada no voto popular, como defende Schumpeter (2003).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

“Partidos eurocéticos se estabeleceram no sistema partidário da UE e é improvável que eles percam vigor em breve” (TREIB, 2020, p. 2). Este é o motivo principal pelo qual é necessário entender quais são as propostas desses partidos para a União Europeia e, assim, compreender o porquê de sua ascensão nos últimos anos. As eleições europeias de 2019 tiveram a maior participação desde 1994 e entre as cinco questões mais importantes para ao menos um terço do eleitorado foi a “promoção dos direitos humanos e democracia” e “a maneira pela qual a UE deveria funcionar no futuro” (PARLAMENTO EUROPEU, 2019). O movimento nomeado atualmente de Identidade e Democracia está crescendo. Em 2014, o então “Grupo Europa das Nações e da Liberdade” ocupava apenas 4,81%, com 36 assentos. Em 2019, o novo ID conseguiu garantir 9,72% dos assentos, 73 deputados, tornando-se a quinta maior força no Parlamento Europeu. Portanto faz-se



relevante analisar suas propostas em favor da democracia (um de seus princípios mais importantes) dentro da União Europeia.

Focando nas propostas dos partidos que apresentam de fato um caráter “eurocético” para seu atual mandato, pôde-se explorá-las mais pormenorizadamente e entender como elas conduziriam a União, rumo a mais reformas que aumentem seu nível democrático ou à sua dissolução final. Não é de se surpreender que os membros do ID que têm como um de seus princípios fundamentais a oposição a transferências de “soberania nacional a organismos supranacionais e/ou instituições europeias” (IDENTITY AND DEMOCRACY PARTY) desejem retornar as competências delegadas anteriormente à UE a seus governos nacionais. No entanto, não só se encontram dissonâncias entre as propostas dos partidos, como se pôde ver ao comparar algumas propostas, mas também dentro do próprio projeto para a Europa.

Propostas que visam à dissolução do Parlamento Europeu, ou mesmo a esvaziar suas competências, vão contra a ideia de dar voz ao povo nos negócios debatidos em nível europeu. Mais ainda, responder à acusação de corrupção de instituições como a Comissão Europeia e o Conselho Europeu, que são órgãos formados ou por indicação dos governos nacionais, no caso do primeiro, ou pelos próprios chefes de governo, no segundo, parece não manter a construção lógica de resolver o problema de “secretismo” e “legitimidade” normalmente associados à UE. Tanto no final dos anos 1990, como no correr dos 2000, encontra-se disseminadas na literatura acadêmica da área as acusações de que governos nacionais costumavam usar a União Europeia como “bode-expiatório” para atingir objetivos nacionais sem receber o ônus político que lhe era associado (DINAN, 1998; DOWN e WILSON, 2008). Mesmo que se deleguem menos competências à União, acabar com os meios de contestação democráticas existentes, ainda que não tão desenvolvidos, levaria ao efeito contrário àquele defendido pelos partidos, aumentando a margem de manobra dos governos nacionais negociarem os acordos que lhe forem mais vantajosos a portas fechadas e culpar Bruxelas ao retornar para casa. O espectro apresentado entre “reformistas” e “abolistas” acaba também por servir como um espectro de propostas que poderiam levar a uma maior nível de legitimidade das instituições europeias, estando mais próximo ao primeiro polo, e um a menor mais próximo ao segundo.

Outrossim, se as regras propostas pelos partidos já estivessem em vigor, eles mesmos não estariam representando seus países em nível europeu, nem teriam modos de influenciar a política de seu governo na União Europeia, visto que, com exceção do

EKRE, do PS, do FPÖ e do LN que compuseram governo em seus países nos últimos tempos, os demais partidos não atingiram, em sua maioria, mais de vinte por cento dos votos nas últimas eleições nacionais, mantendo-se fora do governo e sem expressão política suficiente para influenciar suas decisões. Os mecanismos de contestação em atividade na UE atualmente permitiram que esses partidos saíssem de sua esfera local e pudessem se expressar na esfera supranacional.

Neste trabalho procurou-se manter a discussão do que garantiria o maior nível de representatividade e legitimidade na União Europeia a partir dos programas eleitorais dos partidos do grupo europeu ID. No entanto, entende-se que o debate sobre maior democracia, em qualquer esfera, se faz além da simples contestação política. Não se entrou no mérito das propostas desses partidos que visam à diminuição de direitos de populações muçulmanas, por exemplo, o que fere a liberdade de expressão e crença religiosas dessas populações, sejam elas nacionais ou estrangeiras. A deportação em massa de pessoas de volta a zonas de guerra e perseguição política, como propõem alguns desses partidos em seus programas, é contrário ao princípio norteador que pregam do estado de direito também mencionado como uma das conquistas europeias. Estes e outros pontos, bem além dos que foram analisados, podem minar não só a democracia na União Europeia, como as nacionais, devem ser mais explorados para que se entenda sobretudo o porquê de estarem ganhando reverberação na atualidade.

Já se percebeu tanto um movimento dos partidos *mainstream* nacionais rumo à direita em alguns aspectos, quanto um outro dos partidos mais radicais rumo ao centro. No caso dos primeiros, isso se dá como uma resposta ao sucesso do discurso dos partidos de extrema-direita, e os partidos já estabelecidos buscam manter suas bases adequando o seu discurso (HALIKIOPOULOU e VASILOPOULOU, 2014). Já os últimos vêm diminuindo o tom de suas propostas seja porque as dificuldades do Brexit lhe convenceram de que seria melhor moderar suas posições, porque desejaram conquistar mais eleitores de centro ou mesmo porque, tendo chegado ao governo, tornaram-se menos radicais em relação à UE (TREIB, 2020).

Aos sistemas políticos parece ser delegada a tarefa de se adaptar às novas realidades eleitorais e, à academia, entender o porquê desses processos, sem que se apliquem políticas de “cordão sanitário”, que pode radicalizar ainda mais esses movimentos (VAN SPANJE e VAN DER BRUG, 2007), mas que se entendam as novas lógicas de atuação na era da nova ascensão de grupos radicais ao redor do mundo, com o

risco de, em não o fazendo, encontrar-se em uma situação irreversível em um futuro próximo.

## REFERÊNCIAS

ALTERNATIVE FÜR DEUTSCHLAND. **Europawahlprogramm: Programm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum 9. Europäischen Parlament 2019.** [s.l.]: [s.n.], 2019.

BALLMANN, A.; EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union. **International Organization**, [s.l.], v. 56, n. 3, p. 551-574, ago. 2002.

BELLAMY, R. The Challenge of European Union. In: DRYZEK, J. S.; HONIG, B.; PHILLIPS, A. **Oxford Handbook of Political Theory**. Oxford: [s.n.], 2006. p. 245-261. CHAPEL HILL EXPERT SURVEY. **Codebook: 2019 Chapel Hill Expert Survey**. Chapel Hill Expert Survey. [s.l.], p. 20. 2019.

CHES. 2019 Chapel Hill expert survey. **Chesdata**, 2019. Disponível em: <<https://www.chesdata.eu/2019-chapel-hill-expert-survey>>. Acesso em: 25 set. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Branco sobre o Futuro da Europa: Reflexões e cenários para a UE-27 em 2025.** Bruxelas: Comissão Europeia, 2017.

DANSK FOLKEPARTI. EU-Politik. **Dansk Folkeparti**. Disponível em: <<https://danskfolkeparti.dk/politik/maerkesager/eu-politik/>>. Acesso em: 26 set. 2020.

DEDMAN, M. J. EU Treaty changes and EU external relations, 1998-2008. In: DEDMAN, M. J. **The Origins and Development of the European Union 1945-2008: A History of European Integration**. Oxon: Routledge, 2010. p. 166-186.

DEDMAN, M. J. From the Common Market and the Treaties of Rome (1957) to the first enlargement (1973). In: DEDMAN, M. J. **The Origins and Development of the European Union 1945-2008: A History of European Integration**. Oxon: Routledge, 2010. p. 82-108.

DEUTSCHE WELLE. Die AfD im Bundestag: "Eine Gefahr für die Demokratie". **Deutsche Welle**, 2018. Disponível em: <<https://www.dw.com/de/die-afd-im-bundestag-eine-gefahr-für-die-demokratie/a-46029028>>. Acesso em: 25 set. 2020.

DINAN, D. **Encyclopedia of the European Union**. Londres: Macmillan Reference, 1998.

DOWN, I.; WILSON, C. J. From 'Permissive Consensus' to 'Constraining Dissensus': A Polarizing Union? **Acta Politica**, [s.l.], v. 43, n. 1, p. 26-49, mar. 2008.

DUTCH NEWS. Wilders 'is undermining democracy': report. **Dutch News**, 2009. Disponível em:

<[https://www.dutchnews.nl/news/2009/11/wilders\\_is\\_undermining\\_democra/](https://www.dutchnews.nl/news/2009/11/wilders_is_undermining_democra/)>. Acesso em: 25 set. 2020.

EKRE. EKRE platvorm 2019. aasta Euroopa Parlamendi valimisteks. **EKRE**, 2019. Disponível em: <<https://www.ekre.ee/ekre-programm-2019-aasta-euroopa-parlamendi-valimisteks/>>. Acesso em: 23 set. 2020.

FPÖ. Mehr Österreich, weniger EU. **FPÖ**, 2019. Disponível em: <<https://www.fpoe.eu/mehr-oesterreich-weniger-eu/>>. Acesso em: 25 set. 2020.

FRANCEINFO. Pour 58% des Français, le parti de Marine Le Pen représente un danger pour la démocratie. **Franceinfo**, 2017. Disponível em: <[https://www.francetvinfo.fr/elections/sondages/pour-58-des-francais-le-parti-de-marine-le-pen-represente-un-danger-pour-la-democratie\\_2084179.html](https://www.francetvinfo.fr/elections/sondages/pour-58-des-francais-le-parti-de-marine-le-pen-represente-un-danger-pour-la-democratie_2084179.html)>. Acesso em: 25 set. 2020.

HALIKIOPOULOU, D.; VASILOPOULOU, S. Support for the Far Right in the 2014 European Parliament Elections: A Comparative Perspective. **The Political Quarterly**, [s.l.], v. 85, n. 3, p. 285-288, jul. 2014.

HUFFINGTON POST. Perché considero Salvini un pericolo. **Huffington Post**, 2020. Disponível em: <[https://www.huffingtonpost.it/entry/lincubo-salvini-e-un-parziale-inventario-dei-suoi-difetti\\_it\\_5e56200fc5b649ec432fe91e](https://www.huffingtonpost.it/entry/lincubo-salvini-e-un-parziale-inventario-dei-suoi-difetti_it_5e56200fc5b649ec432fe91e)>. Acesso em: 25 set. 2020.

IDENTITY AND DEMOCRACY PARTY. Homepage. **Identity and Democracy Party**. Disponível em: <[id-party.eu](http://id-party.eu)>. Acesso em: 23 set. 2020.

IL FOGLIO. Il programma della Lega non è pubblico ma esiste (e riporta le lancette al 1861). **Il Foglio**, 2019. Disponível em: <<https://www.ilfoglio.it/politica/2019/05/24/news/il-programma-della-lega-non-e-pubblico-ma-esiste-e-riporta-le-lancette-al-1861-256728/>>. Acesso em: 26 set. 2020.

KOPECKÝ, P.; MUDDE, C. The Two Sides of Euroscepticism. **European Union Politics**, [s.l.], v. 3, n. 3, p. 297-326, jul. 2002.

LECONTE, C. Why Euroscepticism Matters. In: LECONTE, C. **Understanding Euroscepticism**. Hampshire: Pallgrave Macmillan, 2010. p. 1-11.

MILNER, S. Introduction: a healthy scepticism? **Journal of European Integration**, [s.l.], v. 22, n. 1, p. 1-13, jan. 2000.

MUDDE, C. Three decades of populist radical right parties in Western Europe: so what? **European Journal of Political Research**, [s.l.], v. 52, n. 1, p. 1-19, jul. 2012.

PARLAMENTO EUROPEU. Final turnout data for 2019 European elections announced. **Parlamento Europeu**, 2019. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20191029IPR65301/final-turnout-data-for-2019-european-elections-announced>>. Acesso em: 25 set. 2020.

PARLAMENTO EUROPEU. Parlamento Europeu: 2014 - 2019: Parlamento cessante (em abril de 2019). **Parlamento Europeu**, 2019. Disponível em:

<<https://europarl.europa.eu/election-results-2019/pt/resultados-eleitorais/2014-2019/parlamento-cessante/>>. Acesso em: 25 set. 2020.

PARLAMENTO EUROPEU. Regimento do Parlamento Europeu. **Parlamento Europeu**, 2019. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_PT.html)>. Acesso em: 25 set. 2020.

PARLAMENTO EUROPEU. Resultados das eleições europeias de 2019. **Parlamento Europeu**, 2019. Disponível em: <<https://europarl.europa.eu/election-results-2019/pt/resultados-eleitorais/2014-2019/parlamento-cessante/>>. Acesso em: 25 set. 2020.

PARLAMENTO EUROPEU. Os grupos políticos do Parlamento Europeu. **Parlamento Europeu**. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/organisation-and-rules/organisation/political-groups>>. Acesso em: 25 set. 2020.

PARTIJ VOOR DE VRIJHEID. Verkiezingsprogramma Europees Parlement 2019. **Partij voor de Vrijheid**, 2019. Disponível em: <[https://www.pvv.nl/images/M\\_images/PVV2019.pdf](https://www.pvv.nl/images/M_images/PVV2019.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2020.

PERUSSUOMALAISET. Perussuomalainen EU-politiikka. **Perussuomalaiset**, 2019. Disponível em: <[https://www.perussuomalaiset.fi/wp-content/uploads/2019/04/Eu\\_vaaliohjelman\\_PS\\_2019.pdf](https://www.perussuomalaiset.fi/wp-content/uploads/2019/04/Eu_vaaliohjelman_PS_2019.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2020.

PPV EUROPA. Eu Vanwege Brexit. **PPV Europa**, 2020. Disponível em: <<https://www.pvv-europa.nl/nieuws/19-pvv-krijgt-een-zetel-in-eu-vanwege-brexit>>. Acesso em: 25 set. 2020.

RASSEMBLEMENT NATIONAL. **Pour Une Europe des Nations et des Peuples**. [s.l.]: [s.n.], 2019.

SÁNCHEZ-CUENCA, I. From a Deficit of Democracy to a Technocratic Order. **Annual Review of Political Science**, [s.l.], v. 20, n. 1, p. 351-369, maio 2017.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. Londres: Routledge, 2003.

SEEHOFER, H.; HALDENWANG, T. Innenminister Horst Seehofer und BfV-Präsident Thomas Haldenwang stellen den Verfassungsschutzbericht 2019 vor, 9 julho 2020. Disponível em: <<https://www.pscp.tv/w/1OdJrWnRwnpxX>>. Acesso em: 23 setembro 2020.

STAAB, A. The evolution of the European Union. In: STAAB, A. **The European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact**. Bloomington: Indiana University Press, 2011. p. 3-46.

SVOBODA A PŘÍMÁ DEMOKRACIE. EU program. **Volíme SPD**, 2019. Disponível em: <[https://volimespddoep.cz/wp-content/uploads/2019/04/EU\\_program.pdf](https://volimespddoep.cz/wp-content/uploads/2019/04/EU_program.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2020.

SVOBODA A PŘÍMÁ DEMOKRACIE. Homepage. **Volíme SPD**, 2019. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20190524235557/https://volimespddeep.cz/>>. Acesso em: 25 set. 2020.

TAGGART, P.; SZCZERBIAK, A. The party politics of euroscepticism in EU member and candidate states. **SEI Working Paper**, [s.l.], v. 6, n. 51, p. 5-41, abr. 2002.

TREIB, O. Euroscepticism is here to stay: what cleavage theory can teach us about the 2019 European Parliament elections. **Journal of European Public Policy**, [s.l.], v. 0, n. 0, p. 1-16, mar. 2020.

VAN SPANJE, J.; VAN DER BRUG, W. The Party as Pariah: The Exclusion of Anti-Immigration Parties and its Effect on their Ideological Positions. **West European Politics**, [s.l.], v. 30, n. 5, p. 1022-1040, nov. 2007.

VLAAMS BELANG. **Verkiezingsprogramma 2019**. [s.l.]: [s.n.], 2019.

VON BEYME, K. Right-wing extremism in post-war Europe. **West European Politics**, [s.l.], v. 11, n. 2, p. 1-18, abr. 1988.

WESSELS, W. Institutionen in Nahsicht - Das politische System der Europäischen Union. In: WESSELS, W. **Das politische System der Europäischen Union**. Wiesbaden: Vs Verlag Für Sozialwissenschaften, 2008. p. 115-334.

## INTOLERÂNCIA, POLARIZAÇÃO E A MANIFESTAÇÃO DA EXCEÇÃO: A ESCOLHA DE “INIMIGOS” NA DEMOCRACIA (I)LIBERAL

Clara Skarlleth Lopes de Araujo<sup>1</sup>

José Gutemberg de Sousa Rodrigues Júnior<sup>2</sup>

### RESUMO:

O presente artigo propõe-se a problematizar, por meio de uma análise bibliográfica qualitativa, as temáticas da intolerância, da polarização e da manifestação do Estado de Exceção e o seu processo de escolha de “inimigos” no campo da política, notadamente dentro do contexto das democracias (i)liberais. Além disso, ao final, aponta-se o fenômeno político do *lawfare* como uma das consequências práticas contemporâneas resultante desta relação. Para tanto, parte-se, em um primeiro momento, de uma abordagem da teoria democrática contemporânea e da democracia constitucional brasileira. Posteriormente, será analisado o Estado (i)liberal e a polarização ideológica, tendo como base a atual problemática da intolerância e do fanatismo para, por fim, serem introduzidos os aspectos relacionados ao surgimento da exceção no Estado Constitucional (i)liberal e o seu processo de “construção” e seleção de “inimigos”.

**Palavras-Chave:** Intolerância. Polarização. Exceção. Democracias iliberais. *Lawfare*.

### ABSTRACT:

The article proposes to problematize, through a qualitative bibliographic analysis, the themes of intolerance polarization and the manifestation of the State of Exception and its process of choosing “enemies” in the field of politics, notably within the context of (i)liberal democracies. In addition, in the end, the political phenomenon of *lawfare* is pointed out as one of the contemporary practical consequences resulting from this relationship. To do so, we start with an approach to contemporary democratic theory and Brazilian constitutional democracy. Subsequently, the (i) liberal state and ideological polarization will be analyzed, based on the current problem of intolerance and fanaticism, to finally introduce aspects related to the emergence of the exception in the (i) liberal constitutional state and its “construction” process and selection of “enemies”.

**Keywords:** Intolerance. Polarization. Exception. Illiberal democracies. *Lawfare*.

*Se ao menos houvesse gente ruim por aí, insidiosamente fazendo o mal e fosse necessário apenas separá-las do resto de nós e destruí-las. Mas, a linha que divide o bem do mal passa pelo meio do coração de cada ser humano. E quem está disposto a destruir um pedaço de seu próprio coração?*

Alexander Solzhenitsyn

1 Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). E-mail: [claraskarlleth@hotmail.com](mailto:claraskarlleth@hotmail.com).

2 Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). E-mail: [gutembergadv@gmail.com](mailto:gutembergadv@gmail.com).



## 1 INTRODUÇÃO

O estudo da política contemporânea passa, necessariamente, pela análise de temas como a intolerância e a polarização. Tais temáticas relacionam-se diretamente com o estudo da teoria democrática, notadamente no tocante ao seu aspecto (i)liberal.

Nesse contexto de análise das democracias (i)liberais, faz-se necessária, ainda, a abordagem do surgimento do Estado de exceção e de uma das suas principais consequências, qual seja, o processo de construção e eleição da figura de inimigos no âmbito da política.

Assim, para estabelecer pontes teóricas entre tais conceitos, partiremos, em um primeiro momento, de uma abordagem da teoria democrática contemporânea, tendo como base, principalmente, as teorias de Robert Dahl e Joseph Schumpeter, bem como de uma abordagem da democracia constitucional brasileira.

Posteriormente, será analisado o Estado (i)liberal e a polarização ideológica, tendo como base a atual problemática da intolerância para, por fim, serem introduzidos os aspectos relacionados ao surgimento da exceção no Estado Constitucional (i)liberal e o seu processo de “construção” e seleção de “inimigos”.

Por fim, será abordada, de forma sintética, a temática do *Lawfare* como uma das consequências práticas contemporâneas resultante do Estado de Exceção nas democracias (i)liberais contemporâneas.

## 2 UMA SÍNTESE DA TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA

O conceito de democracia, de maneira clássica, ficou conhecido com a experiência de autogoverno dos cidadãos atenienses durante o período de Péricles, no século V a.C., embora já fosse usado antes. A palavra democracia é formada por dois vocábulos gregos que, juntos, implicam uma concepção singular de relações entre governados e governantes: *demos* significa povo ou muitos, enquanto *kracia* quer dizer governo ou autoridade, logo, etimologicamente, podemos conceituar democracia como sendo o governo do povo.

No que refere-se à teoria democrática contemporânea, inicialmente, faz-se necessário entender o pensamento de Robert Dahl e Joseph Schumpeter, uma vez que os trabalhos de ambos, além de poderem ser vistos de maneira “entrelaçada” e como uma espécie de continuidade e/ou avanço teórico, dão início ao estudo da teoria democrática contemporânea.

Nesse sentido, Schumpeter (1984) desenvolve uma concepção considerada mais realista da democracia, afastando-se de sua visão clássica, concepção esta que daria origem à chamada teoria econômica da democracia. Desta forma, o mencionado autor vai afastar-se do clássico pensamento de democracia grega, em que todos os “cidadãos” faziam parte da vida política de maneira ativa nas famosas ágoras, e apresentar uma democracia mínima, em conformidade com o Estado liberal e a já complexa sociedade posta à época.



Neste sentido, na visão de Schumpeter, o chamado governo pelo povo é, na verdade, atualmente, uma romântica ficção; o que existe como possível atualmente, na verdade; é o governo aprovado pelo povo. Assim, para Schumpeter, a democracia se caracteriza muito mais pela concorrência organizada pelo voto do que pela soberania do povo, ou o sufrágio universal, como afirma a teoria clássica.

Nessa perspectiva expõe Schumpeter que “o método democrático é um arranjo 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 pra realizar a vontade desse povo”. (SCHUMPETER, 1984, p. 313)

Assim, à luz da perspectiva de Schumpeter, o conceito de democracia que vigora no mundo moderno pode ser definido, tão somente, a partir de um arcabouço institucional, que estabelece regras e que definem quem está ou não apto a participar do processo político para escolha dos governantes e quais os meios de disputa do poder político.

Ato contínuo, para entendermos agora o pensamento de Dahl, faz-se necessário partir de dois pressupostos iniciais; o primeiro deles é que o pensamento de Dahl está amplamente baseado na concepção schumpeteriana de democracia, sendo, na verdade, uma espécie de avanço, continuidade, aperfeiçoamento do pensamento de Schumpeter, avançando assim para além dos aspectos meramente formais, acrescentando também aspectos materiais; segundo, que Dahl conceitua "democracia" como sendo um ideal, propondo em seguida um conjunto de requisitos empíricos para um padrão mais realista, o que ele denominou de "poliarquia".

Assim, seguindo Schumpeter e atrelado a uma noção de defesa aos valores liberais, Dahl (2015) explica o regime político através de variáveis apenas políticas e econômicas, mas leva em consideração outros fatores que podem influenciar nesse processo de forma positiva ou negativa, especialmente através de análise do funcionamento das instituições, bem como liberdade de expressão, fontes alternativas de informação, cidadania inclusiva, conceitos estes extremamente caros e relevantes para entender o funcionamento político contemporâneo.

Neste sentido, as instituições modernas seriam responsáveis por regular as regras do jogo democrático, e os atores políticos devem seguir essas regras. A consequência lógica disso é que, em um regime democrático, as eleições não tem (e nem devem ter) uma decisão certa.

Assim, adotando um pensamento pluralista, através do qual a sociedade contemporânea seria constituída de grupos comuns que lutam por interesses comuns e antagônicos com outros grupos, Dahl está preocupado em garantir um cálculo de custo benefício entre tolerar e suprimir a oposição, de maneira que o custo benefício em tolerar seja sempre maior que o de suprimir a oposição.

Neste sentido, uma poliarquia atingiria seu grau máximo possível de desenvolvimento (democracia), quando o direito de voto abrangesse a maioria da população e quando a competição

pelo poder político envolvesse grupos distintos, que têm, no entanto, as mesmas chances de chegar ao governo.

Em continuidade, Dahl (2015) também busca analisar como se dá o processo de transição de hegemonias fechadas (países com baixa participação social nas eleições e poucos candidatos em disputa) para poliarquias, analisando as condições que podem favorecer ou impedir esse processo. Nessa perspectiva, analisa-se que a categoria “participação política” envolve a inclusão da maioria da população no processo de escolha da elite política; já a categoria “competição política” envolve a disputa pelo poder político.

A partir dos dois parâmetros de análise mencionados, é possível avaliar o grau de democratização de um regime ou sistema político. Assim, quanto maior a inclusão dos cidadãos no processo de escolha dos líderes e governantes (extensão do direito de voto) e quanto mais grupos dentro de uma sociedade competirem pelo poder político, mais democratizada é essa sociedade.

Não obstante, Michael Coppedge (2005) leciona que, levando em consideração as democracias contemporâneas, não existe um único conceito de democracia, mas sim variedades democráticas, ou seja, vários tipos de democracia, sendo a poliarquia uma delas.

Coppedge, no entanto, diz que tal conceito é, atualmente, incompleto. Assim, há também o conceito de “democracia liberal”. Para os defensores deste conceito, há o alerta de que um líder legitimamente eleito pode se tornar um ditador eleito, ou seja, a democracia poderia servir como uma espécie de “ponte” para um regime ditatorial, ressaltando assim a necessidade de existir contrapesos que, eventualmente, sirvam a limitar um eventual crescimento ilimitado dos poderes.

Outro tipo de democracia importante para nosso trabalho seria a democracia participativa. Conforme o professor Paulo Bonavides (2018), este conceito de democracia deve ter como pressuposto, no mínimo, duas ideias basilares. A primeira delas é de que democracia não é a simples titularidade do poder pelo povo ou reconhecimento ao povo da origem ou da base da soberania. Não basta a mera declaração de que o poder em abstrato pertence ao povo, muito menos, que o poder constituinte, a aprovação da Constituição positiva, compete ao povo, ficando os poderes constituídos para os governantes. Democracia, neste sentido, exige mais. Exige, de fato, o efetivo exercício do poder pelo povo, pelos cidadãos, em conjunto com os governantes.

A segunda ideia basilar da democracia participativa seria a de que a função dos direitos fundamentais na democracia é servir justamente de freio aos anseios da denominada “maioria democrática” ou seja – servir de função contramajoritária.

Assim, não se admitem decisões de maioria que afetem o conteúdo essencial dos direitos fundamentais ou o conteúdo essencial da própria democracia representativa – mais especificamente, o pluralismo, os direitos das minorias e a possibilidade de alternâncias e de alternativas. Democracia representativa, neste sentido, não é só governo de maioria. Envolve

uma dialética necessária de maioria e minoria, traduzindo-se na importante lição de que, deve sempre haver a possibilidade de a minoria hoje ser a maioria de amanhã, e vice-versa.

## 2.1 A democracia constitucional brasileira e o jogo de *cricket* nas ilhas Trobriand

Existe uma forte tendência nas ciências sociais para coletar e transpor institutos de países europeus ou norte-americano sem, contudo, fazer a necessária transposição normativa, realizando assim a mera cópia de modelos alheios com o intuito de provocar, aqui, os mesmos resultados. Assim, vale a pena se lembrar do fato (ou da metáfora) do jogo de *cricket* nas ilhas Trobriand, como se vê em filme clássico de Gary Kildea, a partir de insumo antropológico de Jerry Leach.

A história conta que na Melanésia os nativos decidiam as disputas de modo cruel e desumano. Missionários ingleses, ao perceberem tal situação, teriam ensinado aos melanésios o jogo de *cricket*, como uma fórmula mais pacífica, civilizada e educada para resolução de problemas. Voltaram alguns anos depois. Verificaram, felizes, que o *cricket* estava disseminado na ilha. Contudo, observaram, espantados, que as regras foram transformadas, e que uma bola que saia do campo poderia ser punida com a morte.

Neste sentido, é essencial um estudo da democracia à luz do arcabouço arquitetônico constitucional brasileiro, sob risco de transportarmos teorias que, na prática, não nos servem. Assim, ao falar do modelo de democracia brasileira, necessariamente, estaremos nos referindo ao conceito de democracia constitucional liberal em conjunto com a democracia participativa/social, uma vez ser este o espírito democrático que a constituição brasileira abarca, sendo este o norte, o objetivo buscado por nossa República.

Tocqueville (2003), em *Democracia na América*, ensinara que o maior objetivo da justiça é substituir a ideia de violência pela ideia de direito, sendo esta a função histórico-civilizadora desenvolvida pelo próprio direito e, em especial, pelo constitucionalismo, servindo a Constituição como um documento que busca limitar e racionalizar o poder, gerando conseqüentemente o “processo civilizador”, típico dos Estados Modernos.

Assim, no Estado Constitucional, a Constituição passa a ser a salvaguarda da própria sociedade. Isso porque ela limita a soberania do Estado, uma vez que, no constitucionalismo, é impensável qualquer sujeito político amplamente soberano que não encontre limites no texto constitucional. É o constitucionalismo que impõe limites ao poder soberano, mediante a divisão de poderes, estabelecendo como valores primordiais da sociedade a liberdade, igualdade e preservação dos direitos fundamentais (ABBOUD, 2019). Por isso, conforme veremos mais adiante, o Estado de Exceção manifesta-se através e apoiado na Constituição, e não em desconformidade a esta.

Conseqüentemente, a presença de instituições e de um texto constitucional, tal qual o da Constituição Federal brasileira de 1988, pautado no respeito aos direitos e garantias fundamentais,

bem como ao estado liberal, social e democrático de Direito, deslegitima e fornece mecanismos de combate a um estado totalitário.

O Constitucionalismo Moderno surge baseado na versão liberal do contratualismo, que teve em John Locke o seu mais importante formulador, o qual sustentava a ideia de que, ao celebrar o contrato social, as pessoas alienam para o Estado apenas uma parcela de sua liberdade irrestrita que desfrutavam antes no Estado de Natureza, retendo, no entanto, determinados direitos naturais, que todos os governantes devem ser obrigados a respeitar (SARMENTO; NETO, 2019).

Assim, o Constitucionalismo moderno liberal se assenta em três pilares: a) a contenção de poder dos governantes, por meio da separação de poderes; b) a garantia dos direitos individuais, concebidos como direitos negativos oponíveis ao Estado; c) a necessidade de legitimação do governo pelo consentimento dos governados, pela via da democracia representativa.

### **3 O ESTADO (D)LIBERAL E A POLARIZAÇÃO IDEOLÓGICA: A ATUAL PROBLEMÁTICA DA INTOLERÂNCIA E DO FANATISMO.**

Cientistas políticos há muito reconheceram que profundas clivagens sociais constituem perigos presentes para a democracia. Na década de 1950, Seymour Martin Lipset observou ser inerente a todos os sistemas democráticos a ameaça constante entre os conflitos de grupo que, embora sejam inicialmente a força vital da democracia, possam futuramente se solidificar a ponto de ameaçarem desintegrar a sociedade.

Na década de 1970, Dahl advertiu que a democracia está em perigo quando se torna polarizada em vários grupos altamente antagônicos. Sartori, por sua vez, estava preocupado com a inviabilidade dos sistemas partidários caracterizados pela polarização que foge do centro e se concentra nos extremos.

Em *How Democracies Die*, Levitsky e Ziblatt (2018) fazem uma análise histórica e minuciosa de como as democracias podem ser minadas de modo paulatino até se tornarem ditaduras, como a Venezuela, ou simplesmente “semidemocracias” autoritárias, como é o atual caso da Turquia.

Conforme os autores, uma das razões que podem acabar com a democracia é justamente a polarização ideológica. Em uma democracia representativa, liberal e participativa, a tolerância mútua com os adversários políticos e ideológicos é pressuposto/requisito básico. Inexiste democracia sem alternância de poderes. Inexiste alternância de poderes sem pluralismo político (multiplicidade de ideias).

Assim, o pluralismo político guarda intrínseca relação com a liberdade de expressão e com o princípio democrático, ainda que com este não se confunda, vez que o pluralismo é aspecto essencial, mas não exclusivo, da democracia no Estado Democrático de Direito contemporâneo (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2014).

Assim, o pluralismo político, permite e assegura, de forma respeitosa e regulada, a livre convivência e interação entre convicções, ideais e projetos de vida individuais e compartilhados por grupos mais ou menos representativos de segmentos da sociedade. Em outras palavras, inexistente pluralismo político sem respeito mútuo. Pluralismo político, assim, é incompatível com o pensamento de inimigo político de Carl Schmitt

Conforme aponta o professor de Ciência Política da Universidade de Yale, Milan Svobick (2019), duas seriam as principais razões para ficarmos atento com a polarização: primeiro, em geral as pessoas apoiam a democracia, mas esse apoio é tênue. Em outras palavras, eleitores relutam em punir políticos por desconsiderar os princípios democráticos quando isso exige o abandono de uma parte ou políticas favoritas. Quando confrontados com uma escolha que opõe os princípios democráticos aos interesses partidários, os eleitores parecem estar dispostos a negociar o primeiro para o último. Frações significativas de turcos, venezuelanos e americanos agem como partidários em primeiro lugar e como democratas apenas em segundo.

Segundo, essas experiências de escolha do candidato sugere que os centristas são uma força democrática fundamental. Em todos os contextos, os moderados políticos punem os candidatos não democráticos com mais severidade do que os eleitores com fortes preferências políticas ou lealdades partidárias. No Estados Unidos, por exemplo, apenas partidários moderados - aqueles que identificam como independentes, mas inclinam-se para um dos dois principais partidos - estão dispostos a desertar e opor-se a um candidato não democrático de seu favorito partido em número grande o suficiente para gerar o eleitorado do candidato opositor. Simplificando, os centristas fornecem precisamente o tipo de controle eleitoral democrático que falta às sociedades polarizadas.

Ezra Klein (2020), em obra específica sobre o tema, aduz que, estamos divididos, especialmente, porque as agendas políticas dos partidos (republicanos e democratas) estão mais divididas do que nunca. Para Klein, a polarização, em si, não é ruim. O que não é desejável é que esta polarização se infiltre nas instituições políticas democrática. Isso, inevitavelmente, dificulta a implementação de políticas públicas, dificultando e impedindo que o país avance no combate a problemas comuns, como pobreza e violência, por exemplo.

Pensamento similar é o de Jennifer McCoy (2018). Para esta autora, a polarização é pernicioso quando as sociedades se dividem em dois campos políticos mutuamente desconfiados, vendo o outro lado não como adversário, mas como inimigo e verdadeira ameaça a nação. E qual a consequência disso para a democracia? Os partidos políticos não querem cooperar com o lado opositor para a busca do bem comum, ou, ainda, um lado pode realmente ganhar o controle e começar a erodir gradualmente a democracia,

buscando destruir o outro, restringindo a liberdade da mídia, do judiciário, concentrando o poder no executivo<sup>3</sup>

Não obstante, ressalta-se que alguns autores trabalham especificamente com a abertura da mídia como parte principal desta polarização, especialmente com o incremento das mídias digitais. Ressalta-se, contudo, existirem estudos apontando que, a polarização teria, na verdade, aumentado mais entre os grupos menos propensos a usar a internet e as redes sociais, apontando assim para um eventual papel limitado da Internet e das mídias sociais como explicação para o recente aumento de polarização política (BOXEL; GENTZKOW; SHAPIRO, 2017).

### 3.2 À ascensão da democracia iliberal

A democracia iliberal está diretamente ligada ao tema da polarização e intolerância, sendo trabalhada em especial por Fareed Zakaria. Aduz o mencionado autor que o diplomata americano Richard Holbrooke ponderou um problema, na véspera das eleições de setembro de 1996 na Bósnia, que significava basicamente a dificuldade que seria para restaurar a virtude cívica de um país devastado.

Neste sentido, o problema seria supor que a eleição, ainda que declarada livre e justa, sejam feitas por eleitores "racistas, fascistas, separatistas, e que se opõem publicamente à paz e reintegração". Estar-se-ia, novamente, diante dilema das ilhas de Trobriand, ou seja, de nada adianta transportar institutos sem que, antes, transporte-se a cultura necessária para fazer tais institutos funcionarem.

A democracia liberal constitucional, conforme vimos, é um sistema político marcado não apenas por eleições livres e justas, mas também pelo estado de direito, a separação de poderes e a proteção de liberdades básicas de expressão, reunião, religião e propriedade.

Neste sentido, aduz Fareed Zakaria:

O liberalismo constitucional desenvolvido na Europa Ocidental e nos Estados Unidos como uma defesa do direito do indivíduo à vida e à propriedade, e à liberdade de religião e expressão. Para garantir esses direitos, enfatizou as verificações no poder de cada ramo do governo, igualdade perante a lei, cortes e tribunais imparciais e separação entre igreja e estado. Está figuras canônicas incluem o poeta John Milton, o jurista William Blackstone, estadistas como Thomas Jefferson e James Madison, e filósofos como Thomas Hobbes, John Locke, Adam Smith, Baron de Montesquieu, John Stuart Mill e Isaiah Berlin. (ZAKARIA, 1997)

---

<sup>3</sup> Esse tópico será melhor abordado quando tratarmos do processo de seleção de inimigo na atual sociedade (i)liberal de Exceção.

Assim, o liberalismo constitucional é, especialmente, sobre a limitação do poder, enquanto a democracia seria sobre sua acumulação e formas de usar. Por esta razão, muitos liberais dos séculos XVIII e XIX viram na democracia uma força que poderia minar a liberdade. James Madison explicou em *The Federalist* que “o perigo de opressão” que poderia surgir de uma democracia, dominada pela “voz da maioria”. Não obstante, conforme também já mencionado neste trabalho, era esta também a preocupação de Tocqueville, ao alertar sobre o perigo da "tirania da maioria", uma vez que a própria essência da democracia consiste na suposta soberania absoluta da maioria.

A América Latina, de maneira geral, combina sistemas presidencialistas com representação proporcional, produzindo líderes populistas e vários partidos - uma combinação instável. Tal problema já tinha sido trabalhado por O'Donnell (1991), versando este sobre a problemática da democracia delegativa na latino-americana, em que versa, justamente sobre o presidente ser uma espécie de “herói” da nação, fruto de uma tradição paternalista que, conforme podemos ver atualmente, continua a permear nossa democracia.

O problema surge, então, dos desacordos morais de uma população sem tradição liberal e recém democrática. Um sistema de democracia liberal maduro geralmente permite acomodar divisões étnicas sem violência ou terror, e viver em paz com outras democracias liberais.

Contudo, sem um histórico de liberalismo constitucional, a introdução da democracia em sociedades divididas, na verdade fomentou o nacionalismo, o conflito étnico, e até guerra. Novamente, batemos neste ponto, pois é de suma importância: a cultura institucional deve, necessariamente, anteder a transposição do instituto.

Eleições são importantes virtude da governança, mas não são a única virtude. Em uma democracia constitucional liberal, governos devem ser julgados por parâmetros relacionados ao liberalismo constitucional, como liberdades econômicas, civis e religiosas, estando estas no cerne da autonomia e dignidade.

Assim, arremata autor:

Vivemos em uma era democrática. Durante grande parte da história da humanidade, perigo para a vida, liberdade e felicidade de um indivíduo veio do absolutismo das monarquias, do dogma das igrejas, do terror das ditaduras e das garras de ferro do totalitarismo. Ditadores e alguns regimes totalitários dispersos ainda persistem, mas cada vez mais eles estão anacronismos em um mundo de mercados globais, informações e mídia. Não há mais alternativas respeitáveis para a democracia; faz parte do traje da moda da modernidade. Portanto, os problemas de governança no século 21 provavelmente serão problemas dentro da democracia. Isso os torna mais difíceis de manusear, embrulhados como estão no manto de legitimidade. As democracias iliberais ganham legitimidade e, portanto, força, uma vez que, de fato, elas são razoavelmente democráticas. Por outro lado, o maior perigo que a democracia iliberal representa - além de seu próprio povo - é que vai desacreditar a própria democracia liberal, lançando uma sombra sobre a governança democrática. Isso não seria sem precedentes. Cada onda de democracia foi seguida por contratemplos em que o sistema foi visto como inadequado e novo alternativas



foram buscadas por líderes ambiciosos e massas inquietas. O último período de desencanto na Europa durante os anos entre guerras, foi aproveitado por demagogos, muitos dos quais foram inicialmente populares e até eleitos. Hoje, em face de um espalhando o vírus do iliberalismo, o papel mais útil que a comunidade internacional, e mais importante os Estados Unidos, podem brincar é, em vez de buscar novas terras para democratizar e novos lugares para realizar eleições - para consolidar a democracia onde criou raízes e para encorajar o desenvolvimento gradual de constitucionalismo liberal pelo mundo. A democracia sem liberalismo constitucional não é simplesmente inadequada, mas perigosa, trazendo consigo a erosão da liberdade, o abuso de poder, etnia divisões e até guerra. (O'DONNELL, 1991)

Desta forma, ressalta-se novamente a necessidade de reviver o constitucionalismo liberal, conforme já estudado neste trabalho. Constitucionalismo, tal como foi entendido pelos maiores expoentes do século XVIII, como Montesquieu, Tocqueville, Locke e Madison, é um complicado sistema de freios e contrapesos destinado a prevenir a acumulação de poder e o abuso de cargo. Isso não é feito simplesmente redigindo uma lista de direitos, mas construindo um sistema no qual o governo não violará esses direitos.

Assim, vários grupos devem ser incluídos e capacitados porque, como explicou Madison, “a ambição deve ser feita para neutralizar a ambição”. As Constituições são um meio para domar as paixões do público, criando não apenas um governo democrático, mas também deliberativo.

#### **4 O SURGIMENTO DA EXCEÇÃO NO ESTADO CONSTITUCIONAL (I)LIBERAL: CONSTRUINDO E SELECIONANDO INIMIGOS**

Em uma democracia minimamente consolidada, os jogadores políticos possuem adversários políticos, e não inimigos políticos. A diferença entre um e outro dar-se-ia de forma bastante simples: com os adversários, buscamos conviver, ouvir, aprofundar o argumento de ambos os lados e ver se você pode chegar a um acordo negociado mutuamente aceitável, o objetivo real é estabelecer uma paz duradoura; já com o inimigo, a dinâmica é bem mais simples: busca-se eliminar.

Conforme já fora mencionado anteriormente, não apenas o respeito as regras do jogo, mas também o respeito ao jogador adversário é uma condição sem a qual não pode prosperar a democracia contemporânea. Esta confiança no funcionamento das instituições é pré-requisito de sucesso deste sistema político.

Neste contexto de inimigos, surge a manifestação do Estado de Exceção. O Estado de Exceção, nesse contexto, não é um direito especial, mas, enquanto suspensão da própria ordem jurídica, define seu patamar ou seu conceito limite, manifestando-se através de “plenos poderes”, ou seja, através da ampliação dos poderes governamentais e, particularmente, à atribuição ao executivo do poder de promulgar decretos com força



de lei, sendo supostamente usado como justificativa de defesa da constituição e do estado democrático.

Historicamente, a primeira manifestação do Estado de Exceção está relacionada à promulgação de um decreto feita pelo imperador francês Napoleão Bonaparte, o qual, baseado na alegação de preservação de fortificações francesas ameaçadas por ataques estrangeiros, possibilitou a instituição do estado de sítio apenas por ordens suas, sem qualquer participação do Poder Legislativo.

Nesse momento, firmou-se um precedente permissivo de adoção do estado de sítio com o objetivo de autoproteção e visando o retorno ao contexto de normalidade anterior. Frisa-se, no entanto, que tais medidas não chegavam a excepcionar a Constituição, o que só foi possível posteriormente com o disposto no art. 92 da Constituição Francesa do Ano VIII, que previa expressamente essa possibilidade de suspensão.

Na Alemanha, o termo Estado de Exceção também passou a ser utilizado para indicar a possibilidade de o Presidente adotar medidas excepcionais em situações de ameaça e emergência, disposição esta que encontraria respaldo no art. 48 da Constituição de Weimar. Tal possibilidade, assim como no caso francês, atribuiu ao Presidente do Reich amplos e ilimitados poderes, inclusive para decidir sobre a suspensão de direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, em um contexto de preservação formal do regime democrático.

Observa-se, portanto, que tais atuações possuem estreita relação e findam por materializar o entendimento de Carl Schmitt, destacado na obra de Giorgio Agamben, na oportunidade em que dispõe que “soberano é quem decide sobre o Estado de Exceção” (2004, p. 11 *apud* SCHMITT, 1922), com isso, o autor alemão destaca a necessidade de existência de um Poder Soberano, o qual seria dotado de uma função essencial consistente na preservação do Estado, mesmo que, para isso, tivesse que furtar-se da aplicação da própria norma.

Nesse sentido, estabelece-se uma relação paradoxal preocupante, pois ao mesmo tempo em que é necessário o estabelecimento de medidas a serem adotadas em períodos de emergência, corre-se o risco de tais medidas serem utilizadas contra as próprias instituições democráticas, criando uma verdadeira situação de indefinição entre o que é regra e o que é exceção.

Em seguimento, quando se fala em Estado de Exceção, em sua concepção comum e legal, a necessidade e a urgência apresentam-se como seus fundamentos essenciais. Assim, para que seja declarada a excepcionalidade, é necessária a demonstração prévia de que a urgência e a necessidade da medida se impõem, confirmando que é uma situação apoiada no próprio ordenamento jurídico.

O problema se apresenta, no entanto, quanto aos limites interpretativos de tais conceitos, uma vez que necessidade e urgência são termos abertos e que para serem definidos dependem de uma valoração subjetiva por parte do agente instituidor. Dessa forma, a decisão pela adoção das

medidas excepcionais depende do que a autoridade entende por necessário e urgente, ou seja, de uma decisão meramente subjetiva e discricionária.

Seguindo esse entendimento, Agamben dispõe que o Estado de Exceção deixa de ser apenas uma medida excepcional e passa a ser constituído como um paradigma de governo ou como um paradigma da atuação política dos governos, ao passo que deixou de ser utilizado mediante a estrita observância de seus requisitos específicos (quais sejam, a absoluta necessidade e o caráter temporário) para ser utilizado como regra na atuação política dos governos e na condução de suas agendas.

A história posterior do estado de sítio é a história de sua progressiva emancipação em relação à situação de guerra à qual estava ligado na origem, para ser usado em seguida, como medida extraordinária de polícia em caso de desordens e sedições internas, passando, assim, de efetivo ou militar a fictício ou político. (AGAMBEN, 2004, p. 16)

Nota-se, com isso, que a compreensão sobre o Estado de Exceção passa, necessariamente, pela análise da relação entre norma e exceção, haja vista a situação excepcional não conduzir a uma negação do ordenamento posto, e sim, encontrar fundamento na própria suspensão da norma, sob a alegação de que é uma medida necessária e fundamental a sua própria manutenção.

Para Giorgio Agamben, o Estado Democrático é conduzido pela exceção. Por essa perspectiva, compreende-se que as relações de poder, o trato dispensado aos indivíduos e a condução das instituições são baseados nos elementos do Estado de Exceção, na medida em que é necessária a existência de meios para manter o domínio daqueles que detém o poder. (ARAÚJO, 2018, p. 16)

Assim, o Estado Democrático de Direito, na visão de Agamben, teria como regra a exceção, à medida em que o instituto previsto apenas para regular situações de anormalidades temporárias, estaria sendo utilizado como regra, deixando de ser um mero dispositivo direcionado a contextos específicos de crise para revelar-se como um meio de mascarar um contexto de amplas violações nas democracias atuais.

Observa-se, com isso, que o Estado de Exceção veste-se de uma nova lógica, que vai além de seu entendimento como um instituto jurídico limitado a normatizar e regular situações específicas de anormalidades temporárias que possam afetar diretamente o Estado e a sociedade. Dentro dessa nova lógica, o instituto é desvirtuado de sua aplicação original e aplicado num contexto político de forma cada vez mais corriqueira, confirmando a sua adoção como paradigma de governo.

É possível destacar, ainda, que a desvirtuação do instituto é mascarada, pois impõe a aparência de uma normalidade democrática, à medida em que as instituições continuam funcionando dentro do que é previsto, a mídia não noticia nenhum tipo de anormalidade, as relações com o âmbito internacional permanecem inabaladas, ao tempo em que indivíduos específicos sofrem os resultados da violação de seus direitos.

Desta forma, para Agamben, a exceção vira um paradigma do governo. Assim, conforme a teoria de polarização de Milan Svobik, a polarização da política gera, como consequência, a seleção de inimigos políticos, à luz do pensamento de Carl Schmitt, conforme já mencionado.

Assim, em uma democracia iliberal e polarizada, o Estado de Exceção aparece como justificativa legal e retórica para derrotar esses inimigos. A perpetuação do inimigo também gera a perpetuação do Estado de Exceção, tornando-se esta a regra.

Tendo como base o exposto, observa-se que a institucionalização do Estado de Exceção tem como consequência imediata um processo de escolha de inimigos, os quais comporão a massa de indivíduos sobre os quais recairão as medidas excepcionais.

Esse processo de seleção de inimigos constitui, portanto, uma evidente materialização e consequência direta do Estado de Exceção como paradigma de governo, uma vez que favorece e legitima a supressão e relativização de direitos e garantias constitucionais, despersonalizando o indivíduo e fundamentando a aplicação de práticas autoritárias e discriminantes.

Essa dicotomia “amigo” vs “inimigo”, estabelecida pelo Poder Soberano, é disseminada como necessária e indispensável diante da justificativa de implementação do Estado de Exceção, pois as medidas excepcionais terão que recair sobre alguém. Nesse sentido, impõe-se a busca por estabelecer a exclusão e a neutralização dos “inimigos” e, para isso, forma-se uma união entre aqueles que desejam eliminá-los.

#### **4.1 Consequências contemporâneas - *Lawfare* político e Estado de Exceção: uma relação possível?**

O *Lawfare*, segundo Alexandre Morais da Rosa, “é o uso do Direito e suas diversas possibilidades como estratégia para aniquilamento do inimigo, em geral com fins políticos.” (MORAIS DA ROSA, 2018, p.1). Ademais, agora nas palavras de Cristiano Zanin, Valeska Martins e Rafael Valim, “*lawfare* é o uso estratégico do Direito para fins de deslegitimar, prejudicar ou aniquilar um inimigo.” (ZANIN, MARTINS, VALIM, 2019, p. 26)

Dessa forma, o *lawfare* constitui uma contradição jurídico-política e sempre se apresenta sob um caráter negativo, um fenômeno do qual não se pode retirar aspectos positivos. O perigo do *lawfare* apresenta-se ao estabelecer a perseguição ao opositor, interferindo diretamente no rumo da disputa política e deixando clara a existência de uma dicotomia entre o plano democrático formal, marcado pela concepção liberal, procedimental e representativa; e um plano excepcional implícito, em que se desenvolvem as perseguições contra os representantes dos segmentos excluídos da sociedade, tendo nas próprias instituições agentes da exceção dentro da democracia.

Nesse momento, merece destaque o questionamento sobre um possível relacionamento entre *Lawfare* e Estado de Exceção. Que essa relação existe não se questiona, o que se questiona é qual a natureza dessa relação. Autores como Cristiano Zanin, Valeska Martins e Rafael Valim,

na obra “*Lawfare: uma introdução*”, apontam que há sim essa relação e inserem o Estado de Exceção como uma categoria contígua ao *Lawfare*. Para os autores, há pontos em comum entre ambos os fenômenos, os quais são traduzidos na ideia de que:

O estado de exceção e o *lawfare* têm em comum exatamente a figura do inimigo. Em ambos se pressupõe a hostilidade, a possibilidade de combate a um inimigo virtual, constantemente redefinido, do qual se retira, em alguns casos, a própria condição de pessoa, reduzindo-o a um outro genérico, total, irreal. (ZANIN, MARTINS, VALIM, 2019, p. 30)

Observa-se que os autores entendem que a relação que se estabelece entre *Lawfare* e Estado de Exceção se dá pelo fato de ambos possuírem alguns elementos e ideias comuns, mas que seria errôneo equiparar ambos, porque o Estado de Exceção estaria inserido apenas em uma segunda dimensão do *Lawfare*, relacionada especificamente ao armamento.

Com a devida vênia ao posicionamento apresentado, ousamos apresentar uma opinião diferente, no sentido de apresentar o *Lawfare* como um desdobramento ou como uma das manifestações do Estado de Exceção. Isso se dá porque o *Lawfare*, na sua realidade prática, se apresenta em um contexto de aparência de formalidade e legalidade quando, na verdade, as violações materiais dele decorrentes seguem sendo efetivadas. Dessa forma, o *Lawfare* pode ser compreendido como uma forma excepcional de utilização das instituições jurídicas como meio de perseguição aos adversários políticos, utilizando-se, para tanto, justamente dessa aparência de legalidade democrática para constituir suas estratégias e manobras.

Uma dessas consequências danosas pode ser observada quando se verifica que o *Lawfare* busca, dentre seus objetivos, “fazer uma limpeza na política” (ROMANO, 2019, p. 29), o que vai diretamente de encontro a um dos pressupostos básicos da disputa política que é a possibilidade de competição e oposição.

Essa realidade constitui, de forma clara, uma manifestação da exceção, pois, sob a alegação de “salvar” a democracia ou sob o pretexto de “guerra contra a corrupção”, e através do uso da máquina judiciária como meio de perseguição política, há uma fragilização do Estado de Direito e dos elementos mínimos que caracterizam as democracias representativas e deliberativas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O termo intolerância vem do latim *intolerantia*, e é a ausência de tolerância ou falta de compreensão. Trata-se, assim, de um comportamento, uma atitude odiosa e agressiva, de caráter político ou religioso, por parte daqueles que possuem diferentes opiniões e demonstram incomplacência e intransigência.

O intolerante é, antes de tudo, um narcisista. Revisitando o mito de Narciso, teremos um belo jovem centrado em si, que rejeitava, desprezava e maltratava as ninfas que o admiravam e

desejavam, e acabou apaixonado por sua própria imagem. Freud o descreve como “(...) um jovem que preferia sua própria imagem a qualquer outra” (Freud, 1910, p. 92).

Assim, utilizando-se da história de Narciso como uma ferramenta analógica para compreendermos a sobreposição do eu ao outro, podemos observar o quanto o que é meu é tido como correto, belo e aceitável, enquanto o que é do outro e vem do outro é desprezível e não admirável, digno de desprezo e portanto não aceitável, fazendo da diferença que há no outro em relação a mim, causalidade para o meu ódio.

Para Oz (2015), o fanático perde a possibilidade de colocar-se no lugar do outro, visto que ele quase nada tem de si mesmo e, não tendo um “ele mesmo”, não há nenhuma parte dele que possa exercitar a empatia e a imaginação, ingredientes essenciais para se pensar a resolução de conflitos, se quisermos ser humanos.

Mark Lilla (2018) nos alerta em sua obra *A mente naufragada*, da quase impossibilidade de um diálogo intelectual respeitoso entre os chamados “reacionários de direita” e os “revolucionários de esquerda”. Para o renomado autor, ambos representam dois lados da mesma moeda, cegos pela mentalidade ideológica.

Por fim, podemos argumentar que um eventual caminho para a cura do fanatismo ideológico passa, necessariamente, pela lição de humildade. Perceber que, conforme aponta Jordan Peterson (2018), valendo-se das lições de Alexander Solzhenitsyn no início deste texto, o bem e o mal, o feio e o belo, passa pelo meio do coração de cada ser humano. A verdadeira pergunta é: você estaria disposto a ver no outro as falhas que compõem sua própria estrutura?

## REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. 3ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Tradução Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I**. 2. ed. Tradução Henrique Burigo. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

ARAUJO, Clara Skarlleth Lopes de. **Vida entre arames e violação de direitos na escassez do estado de exceção: Uma abordagem sobre a institucionalização dos Campos de Concentração para flagelados da seca em 1932 no Estado do Ceará**. 2018. 64 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Regional do Cariri, Crato, 2018. Cap. 2

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 33º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

COPPEDGE, Michael. **“Defining and measuring democracy”**. Working paper, International Political Science Association, April. 2005

- DAHL, R. **Poliarquia**. Participação e Oposição. São Paulo: Edusp, 2015
- DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília: EdUNB, 2001.
- FREUD, S. (1910). **Leonardo da Vinci e uma lembrança da sua infância**. Rio de Janeiro: Imago, 1972.
- KLEIN, Ezra. **Why We're Polarized**. Avid Reader Press / Simon & Schuster; Illustrated Edition. 2020.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LILLA, Mark. **A mente naufragada**: Sobre o espírito reacionário. Tradução Clóvis Marques. 1ª. ed. São Paulo: Record, 2018.
- LINS, Rodrigo. **Insatisfação com a democracia na américa latina, 2001 – 2015**. Conexão Política, Teresina, v. 6, n.1, p. 127 – 141, jan./jun., 2017.
- MCCOY, Jennifer; RAHMAN, Tahmina; SOMER, Murat. **Polarization and the global crisis of democracy: common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic polities**. American Behavioral Scientist 2018, Vol. 62(1) 16–42. DOI: 10.1177/0002764218759576
- O'DONNELL, Guillermo. **Democracia delegativas?** Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 31, out./nov., 1991
- OZ, Amós. **Como curar um fanático**. Companhia das letras, São Paulo. 2015.
- PETERSON, Jordan B. **12 regras para a vida**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.
- ROMANO, Silvina M. (comp.). **Lawfare: guerra judicial y neoliberalismo en América Latina**. Mormol/Izquierddo Editores. 2019. ISBN España 978-84-936041-9-6
- SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 3 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- SARMENTO, Daniel; NETO, Cláudio Pereira de Souza. **Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2019.
- SARTORI, Giovanni. **Politics, ideology, and belief systems**. The American Political Science Review, Vol. 63, No. 2 (Jun., 1969), pp. 398-411. DOI: 10.2307 / 1954696
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, **Democracy in American and two Essays on America**, London: Penguin Book, 2003.
- ZAKARIA, Fareed. **The rise of iliberal democracy**. Foreign Affairs, november/december, 1997, volume 76, número 6.
- ZANIN MARTINS, Cristiano; ZANIN MARTINS, Valeska Teixeira; VALIM, Rafael. **Lawfare: introdução** – São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. ISBN: 978-85-6922-62-6



## A CRISE DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE ESTATÍSTICA DESCRITIVA DO PERÍODO PÓS - CONSTITUIÇÃO DE 1988

Igor Souto de Araújo Oliveira<sup>1</sup>

Jimmy Matias Nunes<sup>2</sup>

### RESUMO:

O presente trabalho tem por finalidade analisar a qualidade democrática do Brasil entre os anos de 1988 e 2019 levando em consideração os níveis de participação política do país. Quanto ao objetivo, esta pesquisa classifica-se como exploratório-descritiva pois, diante de uma preliminar análise qualitativa do material teórico, abordou-se quantitativamente dados secundários para a materialização dos seus resultados. Destarte, o método utilizado foi o hipotético-dedutivo, de forma que a partir da incerteza sobre os níveis de democracia no Brasil após a promulgação da constituição vigente, o trabalho é desenvolvido partindo da hipótese do país estar passando por um período de considerável desequilíbrio em seu regime democrático, dado as mais variadas conjunturas vivenciadas nos últimos anos. Adiante, após a análise dos respectivos dados, a hipótese foi ratificada pelos interessantes números alcançados dentre os indicadores pesquisados, demonstrando acentuada instabilidade nos índices de democracia e participação política desde meados de 2014 até a contemporaneidade.

**Palavras-chave:** Ciência Política. Democracia. Participação Política.

### ABSTRACT:

This paper aims to analyze the democratic quality of Brazil between the years 1988 and 2019 taking into account the country's levels of political participation. As for the objective, this research is classified as exploratory-descriptive because, before a preliminary qualitative analysis of the theoretical material, secondary data was quantitatively addressed for the materialization of its results. Thus, the method used was the hypothetical-deductive, so that from the uncertainty about the levels of democracy in Brazil after the promulgation of the current constitution, the work is developed based on the hypothesis that the country is going through a period of separation imbalance in its democratic regime, given the most varied conjunctures experienced in recent years. Ahead, after analyzing the data, the hypothesis was ratified by the interesting numbers reached in the surveyed indicators, demonstrating marked instability in the democracy and political participation indexes from the history of 2014 to the present.

**Keywords:** Political Science. Democracy. Political Participation.

### INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela UEPB. E-mail: [igorsouto9@icloud.com](mailto:igorsouto9@icloud.com)

<sup>2</sup> Mestre em Ciência Política pela UFCG. E-mail: [jimmymnunes@gmail.com](mailto:jimmymnunes@gmail.com)

Este estudo tem como objetivo analisar a qualidade democrática no Brasil durante o período de vigência da constituição de 1988 de modo a apresentar uma visão abrangente sobre o tema, a partir de investigação na literatura preexistente, apontando os principais indicadores de inclusividade no regime democrático para que, dessa forma, os mesmos sejam testados a partir de dados secundários.

Desse modo, a escolha do tema se justifica com base no atual cenário político onde os atos governamentais são alvo de fortes críticas, ganhando repercussão na mídia como possíveis ameaças ao regime democrático no Brasil, fazendo a pesquisa partir da hipótese que os níveis de democracia no Brasil vêm regredindo, conforme aparente fragilidade nos indicadores democráticos. Nesse sentido, o trabalho se destina a sociedade de maneira geral, ao passo que sua proposta é fazer uma reflexão sobre os indicadores que mais representam a participação política no regime democrático brasileiro, analisando o desenvolvimento desses indicadores no Brasil desde a época da promulgação da constituição vigente até o cenário encontrado em 2019, de modo a identificar se a democracia brasileira, no quesito participação política, evoluiu ou regrediu.

Destarte, a temática ainda interessa especialmente a comunidade científica por não haver pesquisas semelhantes publicadas com tamanha especificidade quanto ao tema objeto deste estudo, de modo que este contribuirá para o adensamento do estudo do fenômeno da participação política no Brasil. Além disso, este estudo exploratório-descritivo também será útil na contribuição para outras futuras pesquisas tanto na Ciência Política, quanto nas Ciências Sociais *Lato Sensu*.

O estudo está organizado da seguinte forma: em primeiro plano é apresentado um ensaio teórico acerca das principais literaturas que conceituam o regime democrático no período moderno, onde diante dos mais diversos estudos, este estudo aprofunda-se no conceito previsto por Robert A. Dahl em sua obra *Poliarquia*, visto seu aprofundamento na influência de elevados níveis de inclusividade para com um proporcional nível satisfatório de democracia nos seus regimes estudados.

Posteriormente, estudar-se-á o conceito de participação política, apontado por Dahl como fundamental para alcançar o ideal de *Poliarquia* proposto em sua literatura. Portanto, serão detalhadas algumas teorias acerca da inclusividade no plano político que foram formulados por importantes teóricos como Della-Porta, Milbrath, Verba, Nie, Brady, Schlozman, dentre outros não menos importantes.



Em seguida, será detalhada a metodologia de pesquisa onde serão expostos o objeto central deste estudo, bem como o tipo de abordagem praticada e a metodologia de pesquisa utilizada em seu desenvolvimento.

Adiante, perante os principais aspectos tangentes à participação política anteriormente apresentados, serão realçados alguns indicadores correspondentes à participação política e, conseqüentemente, à qualidade da democracia brasileira. Neste ponto, serão apresentados dados secundários coletados do repositório V-DEM<sup>3</sup> referente aos respectivos indicadores selecionados, abrangendo o regime democrático no Brasil e o recorte temporal dentre os anos 1988 a 2019.

No mais, serão apontados a evolução de alguns pontos de acordo com o recorte temporal utilizado neste estudo fazendo com que seja possível analisar se o Brasil passa por um momento de instabilidade em seu regime político mais especificamente no que se refere ao aspecto de participação política, além de mensurar os principais fatores que foram diretamente influenciáveis nos índices de democracia no país até a contemporaneidade.

Finalmente, nas considerações finais, são elencados os resultados obtidos nos estudos realizados na presente pesquisa.

## **DA CONCEPÇÃO MODERNA DE DEMOCRACIA**

Diante da ampla seara em que se encontra esta pesquisa, é primordial que sejam elencados alguns dos principais conceitos expoentes na teoria democrática contemporânea, de modo a proporcionar uma breve demonstração do fenômeno democrático *Lato Sensu*, introduzindo o desenvolvimento da problemática e os resultados a serem apresentados nas próximas sessões.

Em princípio, na cidade de Atenas por meados do século VII a.C., os cidadãos livres reuniam-se para discutir e tomar decisões que afetariam toda a comunidade. Diante desta forma de participação coletiva deu-se o nome de democracia, palavra que originou do grego “*Demos*” (povo) e “*Kratía*” (governo), ou seja, governo do povo.

---

<sup>3</sup> O *V-Dem Institute* é um instituto de pesquisa independente com sede na Universidade de Gotemburgo, Suécia, sendo responsável pela maioria das operações relacionadas à coleta de dados na área da Ciência Política no mundo.

No entanto, com o passar dos anos o conceito de democracia passou a ter diversas concepções por diversos autores referenciados na ciência política as quais serão detalhadas adiante. Não obstante, há de se realçar que as diferentes concepções não se revogam mutuamente nem se apresentam mais relevantes umas sobre as outras. Isso se justifica pelo fato dos teóricos constituírem suas teses observando diferentes referenciais como o tempo e o espaço, além de darem destaque a diferentes ideais que, segundo eles, constituem a democracia.

Primeiramente, segundo a teoria clássica, a democracia é o regime onde as decisões políticas são tomadas pelo povo, de maneira direta ou indireta, objetivando o bem comum. Além disso, Norberto Bobbio (2000) afirma que embora o pensamento democrático tenha sofrido algumas variantes, jamais foi abandonada a ideia de que, em um regime democrático, o titular do poder sempre será o povo. Além disso, aquele autor ainda reconhece uma diferença essencial entre a teoria clássica e a teoria moderna, aduzindo que na democracia clássica, o poder é exercido diretamente pelos cidadãos e os mesmos tomam decisões coletivas de modo pessoal, enquanto na democracia moderna a democracia precisa se ajustar às grandes dimensões dos Estados, o que torna impraticável o exercício direto de poder por todos os cidadãos, sendo necessário a presença de representantes eleitos.

Entretanto, é importante destacar que alguns teóricos discordam que a soberania popular pode ser representada. Nessa linha de raciocínio, Rousseau, por exemplo, chegou a afirmar que:

[...] uma verdadeira democracia jamais existiu nem existirá', pois exige, acima de tudo, um Estado muito pequeno, 'no qual seja fácil o povo se reunir'; em segundo lugar, uma grande simplicidade de costumes'; além do mais, uma grande igualdade de condições e fortunas'; por fim 'pouco ou nada de luxo' (ROUSSEAU apud BOBBIO, 2000, p. 33)

Apesar das divergências, fato é que, na época clássica, a democracia estava essencialmente representada quando temos necessariamente a presença de três elementos: a soberania popular, a vontade geral e o bem comum.

Todavia, o ponto de vista clássico tomou por base elementos essencialmente ideológicos, o que levou ao surgimento de outras teorias democráticas. Assim, o primeiro teórico a criticar diretamente à democracia clássica foi Schumpeter (1984), com a chamada democracia processualista ou procedimentalista. Segundo ele, os elementos necessários à constituição da democracia clássica são essencialmente ideológicos e pouco pragmáticos. Para ele o bem comum como prevê os clássicos não existe, tendo em vista

que o significado de bem comum pode variar entre grupos e indivíduos. Além disso, contrapõe quanto a vontade geral pois segundo ele, está diretamente ligada à existência de um bem comum definido. Sobretudo, corrobora dizendo que “a existência como a dignidade desse tipo de *volonté générale* se vão logo que a ideia do bem comum nos abandona. E ambos os pilares da doutrina clássica se transformam em pó” (SHUMPETER, 1984, p. 316).

Para aquele autor, a democracia deve ser vista como um processo de escolha de um governo e não necessariamente como um meio popular de decisão pública. Por consequência, ele afirma que quando inserido em uma coletividade, o cidadão tem um senso de responsabilidade restrito e tende a inclinar suas posições para temáticas que o afetam direta e pessoalmente, podendo ser facilmente persuadidos por aqueles chamados políticos profissionais. Esses profissionais, segundo ele, representam uma elite dentro da administração social e sempre o poder tende a centralizar-se em suas mãos.

A teoria de Schumpeter, anos depois, foi ao encontro com a Teoria Econômica da Democracia, quando Anthony Downs (1999, 2013, p. 57) afirma que cada cidadão vota no partido que ele acredita que lhe trará mais benefícios que qualquer outro e, portanto, esses partidos apesar de agregarem eleitores de interesses semelhantes, não correspondem diretamente na tomada de decisões políticas, mas essencialmente na composição de governos.

Posteriormente, após o advento da democracia processualista, destacou-se também a teoria pluralista da democracia, apresentada por David Held. De acordo com o pluralismo, algumas ideias trazidas por Schumpeter eram coerentes, como quando ele teoriza sobre a apatia do eleitorado. No entanto, divergem quanto a ideia de que o poder sempre se concentra nas mãos das elites.

Para Held (1987), a teoria processualista era incompleta pelo fato de desconsiderar a existência dos grupos de interesse, a exemplo dos sindicatos, associações e grupos religiosos, que segundo ele, decorrem da liberdade de associação e representam interesses comuns de indivíduos associados.

Não obstante, os grupos de interesse são capazes de pressionar o governo para satisfazer as suas demandas, pelo fato de que “[...] os resultados políticos advêm da tentativa do governo e, em última instância, do executivo, de tentar mediar e adjudicar entre as demandas de grupos concorrentes” (HELD, 1987, p.172).

Em suma, no que tange o regime democrático, segundo os pluralistas, as decisões políticas são resultantes de um processo no qual a intenção seja abranger a maior

quantidade de grupos de interesse, porém sem atendê-los integralmente. Isso porque o poder jamais estará nas mãos de apenas um grupo, mas encontrar-se-á difusos entre diversos pontos de pressão.

Adiante, Robert A. Dahl (1997) desenvolveu a obra Poliarquia; um conceito moderno que lista as condições necessárias para que os processos de escolha representem ao máximo a vontade dos cidadãos. O conceito representa uma democracia que consegue identificar melhor as diferenças dentro da sociedade representando mais efetivamente uma vontade coletiva. À vista disso, a Poliarquia é um ideal, não estando perfeitamente representada em nenhuma democracia moderna.

Para Dahl (1997), o grau de democratização de um regime é medido por dois parâmetros: o nível de contestação pública e o grau de participação política da população em eleições e cargos públicos. Consequentemente, para que esses parâmetros sejam representados em uma sociedade são necessários o gozo de alguns direitos sociais por parte dos cidadãos, tais como: 1) Liberdade de formar e aderir organizações; 2) Respeito às minorias e busca pela equidade; 3) Liberdade de expressão; 4) Direito de Voto; 5) Elegibilidade para cargos públicos; 6) Direitos de líderes políticos; 7) Garantia de acesso à fontes alternativas de informação; 8) Eleições livres, frequentes e idôneas; 9) Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência do eleitorado.

Diante disso, a variação desses parâmetros altera-se de uma sociedade para a outra, justamente pela variação entre os níveis de contestação pública e de participação política que possa existir entre elas, podendo existir quatro tipos de regime, sendo eles: hegemônias fechadas, hegemônias inclusivas, oligarquias competitivas e poliarquias (DAHL, 1997).

A Poliarquia, por sua vez, converge com a democracia processualista de Schumpeter no que se mostram serem um método de escolha de um governo representativo. No entanto, Dahl traz ao debate uma nova característica que segundo ele é fundamental no regime democrático: a responsividade do governo. Para o teórico (1997, p.25) “uma característica chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências dos seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”.

Por conseguinte, outra teoria de relevo quando tratamos das democracias contemporâneas é a do elitismo democrático destacada por Max Weber. Segundo ele, tendo em vista os seus tamanhos, complexidade e diversidade, as sociedades modernas não comportam mais a existência de uma democracia direta, pois se adotada, teríamos

uma ineficiente e indesejada administração, além de falhar consideravelmente no alcance dos grupos de interesse, não restando dúvidas quanto a sua afeição para a democracia indireta (representativa). Esse ponto de vista foi melhor representado quando o autor afirma: "[...] Só uma escolha cabe: ou uma democracia admite como dirigente um verdadeiro chefe e, por consequência, aceita a existência da 'máquina' ou renega os chefes e cai sob o domínio dos 'políticos profissionais', sem vocação [...]" (WEBER, 1968, p. 103-104).

Para Weber (1968), os partidos políticos surgiram decorrentes da dinâmica da vida política em uma democracia representativa e são formados por aqueles cidadãos interessados na administração dos interesses públicos. Surgem na intenção de desenvolver um senso de representatividade na maior quantidade de cidadãos possíveis para com os seus ideais, cabendo aos cidadãos comuns a mera escolha entre um líder e outro.

Seguindo esse raciocínio, Held (1987) afirma que “A democracia é como um ‘mercado’, um mercantilismo industrial para podar os mais fracos e colocar no poder aqueles que se apresentam mais competentes na luta competitiva pelos votos e pelo poder”, sintetizando a democracia como sendo apenas um procedimento que legitima lideranças políticas.

Entretanto, Held critica quando Weber (1968) eleva as lideranças no plano social e subestima os seus subordinados (burocracia e cidadãos comuns) pautadas nas poucas possibilidades de participação dos mesmos no mundo burocrático moderno. Aponta ainda que se os cidadãos comuns são capazes de escolher os seus líderes políticos que julgam mais competentes, eles não são inteiramente incapazes de refletir sobre questões políticas e posicionar-se atribuindo a inaptidão que outrora foi atribuída aos cidadãos por Max Weber mais como consequência de uma ausência de oportunidades de participação efetiva na política, do que necessariamente da passividade sugerida por aquele autor.

Outro estudo relevante entre as teorias democráticas contemporâneas é o de Guillermo O'Donnell, o qual endossa as democracias segundo as teorias de Schumpeter e Dahl, não obstante destaca em sua teoria a figura do Estado, quando afirma que:

Um regime democrático (ou democracia política, ou poliarquia) inclui: (a) um Estado que delimita dentro do seu território aqueles que são considerados cidadãos políticos, e (b) um sistema legal vinculado a esse mesmo Estado que outorga cidadania política, conforme definida na proposição anterior, sobre uma base universalista e includente (O'DONNELL, 1999, p.13).

Logo, no seu entendimento o Estado atua como mecanismo estruturante, impondo a aplicabilidade de liberdades civis e políticas que propiciam a aplicação da democracia em determinada sociedade.

No entanto, para aquele autor a democracia não existe apenas quando ocorrem eleições e os cidadãos escolhem os seus representantes, fazendo necessário que o Estado garanta a presença de elementos essenciais no que tange o processo eletivo, sendo eles competitivos, livres, decisivos e incluídos.

Complementando o cenário da teoria democrática contemporânea, Avritzer (2000) questiona veementemente o modelo decisionístico de democracia, representada principalmente por Weber, Schumpeter e Downs. Para eles a decisão política não vincula-se à aspectos culturais e à concepção de bem comum, além de figurarem a participação popular como obstáculo a uma administração eficiente, sendo suficiente essa participação apenas no procedimento de escolha dos seus governantes.

Avritzer apresenta-se, por sua vez, como defensor do modelo deliberativo de democracia e enfatiza que em um regime democrático as decisões políticas não se tornam legítimas apenas quando respeitado a vontade da maioria mas seria necessário preocupar-se com a participação efetiva de todos os indivíduos que serão atingidos por aquela deliberação, entendendo que a posição das minorias não pode ser ignoradas no plano social.

Em suma, as teorias democráticas não se revogam nem se importam umas sobre as outras, pois, como visto, cada teórico aborda diferentes óticas que consideram indispensáveis na análise do plano democrático. Entretanto, estas teorias foram apresentadas objetivando proporcionar ao leitor um apanhado das teorias democráticas mais notáveis no cenário moderno.

Todavia, dada a devida vênia ao posicionamento destes teóricos, esta pesquisa centralizou-se em estudos que consideram a participação política como um elemento essencial de um regime dito democrático, como, por exemplo, a teoria apresentada por Robert Dahl, a qual atribui à participação política papel fundamental na composição do regime democrático

## **DO CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA**

A partir de breve explicação sobre a teoria democrática estudada por Dahl, é salutar para este estudo o conhecimento das principais disposições existentes na literatura

referentes à participação política, de modo a entender melhor as evoluções teóricas sobre o tema para que a partir daí seja possível apontar os indicadores mais relevantes a serem analisados posteriormente.

Precipuamente, Della-Porta (2003) destaca que a etimologia do conceito de política remete diretamente à participação. Como visto anteriormente, na época clássica essa participação era facilmente demonstrada, tendo em vista que nela estava, imediatamente, a efetivação da democracia por meio das decisões diretas. Contudo, nas novas democracias, agora representativas, a participação passa a ser vista apenas no que tange o voto e, por meio dele, a constituição do governo que representará posteriormente a suposta vontade popular e, passado o pleito eleitoral, não haverá mais o que se falar em participação, cabendo ao cidadão comum apenas ser representado.

Esse pensamento foi base do que na década de sessenta foi constituída a teoria de Milbrath (1965), quando restringiu a participação como aquelas atividades voltadas ao período eleitoral, além das definições de Verba e Nie (1972), quando consideraram participação política como sendo atividades realizadas por cidadão privados que buscam, de modo mais ou menos direto, influenciar a seleção dos funcionários governamentais e/ou as ações que eles tomem.

Entretanto, como teoriza Pasquino (2010) e Teorel, Torcall e Montero (2007), essas definições apresentam-se excessivamente restritivas, tanto por definirem a influência como único repertório *político*, quanto por colocar o *governo* como destino uno do respectivo ato político.

Partindo desse pressuposto, é interessante destacar alguns conceitos como os de Boot e Seligson (1976) que afirmam ser a participação como aquele comportamento que influencia ou tenta influenciar a distribuição dos bens públicos. Além disso, respeitando o amadurecimento do conceito no plano cronológico, mister destacar quando Brady (1999) define como sendo a participação aquela ação de cidadãos comuns objetivando influenciar alguns resultados políticos.

Portanto, destaca-se o fato de que, com o passar do tempo, estudos vão dando conta da participação política como sendo mais do que simples integrante do período eletivo e, além disso, não constituem atos apenas voltados ao governo, podendo por vezes ter, como finalidade aquilo determinado por Verba e Nie (1972) como alocações de valores para uma sociedade.

Desse modo, alguns elementos da literatura que versam sobre a conceituação da participação política em determinado regime restam sintetizados. Todavia, um debate



bastante acalorado e de grande valia para este estudo se encontra nas modalidades de participação e, conseqüentemente, quais variantes podem ser referenciais para atribuir que determinada sociedade seja mais ou menos participativa, pelos motivos que serão detalhados adiante.

De antemão, é importante diagnosticar uma certa complexidade ao tratar da participação política sob o viés metodológico, pelo fato de não haver uma uniformização entre os indicadores utilizados para mensurar os níveis de inclusividade de determinado regime, além de não haver consenso na linguagem e nos elementos relevantes para atestar determinados países como sendo mais ou menos inclusivos politicamente.

Essa heterogeneidade quanto à metodologia é consequência de diversos estudos aprofundados ao tema, alguns por vezes divergentes uns dos outros, que demonstram, por outra ótica, um afincamento maior ao estudo da participação política com o passar do tempo. Portanto, nesta primeira parte o estudo não busca priorizar o pensamento de uma metodologia sobre a outra, mas detalhar o plano metodológico entre as literaturas mais se destacaram ao tratar sobre o tema.

Em primeiro plano, o primeiro autor a traçar uma classificação tangente às modalidades foi Milbrath (1965). Os seus resultados apresentados foram frutos de pesquisas do *American National Election Survey*, com dados coletados desde 1952 e concluem sua teoria de que a participação se demonstra por meio de um *continuum*, no qual o cidadão estaria posicionado nele proporcionalmente aos custos e complexidade dos seus elementos.

Adiante, Milbrath (1965) afirmou em sua teoria que os aspectos mais relevantes a serem analisados eram um continuum composto por: a) expor-se a solicitações políticas, b) votar, c) participar de uma discussão política, d) tentar convencer alguém a votar de determinado modo, e) usar um distintivo político, f) fazer contato com um funcionários públicos, g) contribuir com dinheiro a um partido ou candidato, h) assistir a um comício ou assembleia, i) dedicar-se a uma campanha política, j) ser membro ativo de um partido político, k) participar de reuniões onde se tomam decisões políticas, l) solicitar contribuições em dinheiro para causas políticas, m) candidatar-se a um cargo eletivo e n) ocupar cargos públicos.

Dessarte, o autor se tornaria um fiel adepto à germinante teoria unidimensional da participação política, isso porque, de acordo com sua pesquisa, participar era um procedimento singular que seguia apenas um plano. Desse modo, os cidadãos eram classificados em três diferentes grupos mediante seus níveis de comprometimento



político, podendo ser entendidos como passivos, espectadores e ativistas. Os níveis classificavam entre aqueles que tinham engajamento mínimo até aqueles que Milbrath (1965) considerava como centrais na estrutura social, por isso sua teoria foi chamada de modelo da centralidade.

Posteriormente, outro autor que teve destaque em sua produção sobre o tema foi Alessandro Pizzorno que, ainda que desprezado por alguns estudiosos da participação política, teve papel importante ao criticar diretamente o modelo da centralidade de Milbrath (1965). De acordo com Pizzorno (1967), a participação se classificava por dois referenciais, quais sejam: ação do sistema estatal e solidariedade política. Dessa forma, foi definida multidimensionalmente, os níveis de participação entre quatro dimensões, correspondendo a) profissionalismo político, b) participação civil na política, os c) movimentos sociais e por fim a d) subcultura.

Ademais, a obra de Pizzorno (1967) teve grande mérito por originalmente associar os movimentos sociais como movimentos que, embora extra estatais, são solidariamente políticos. Esse conhecimento se dá pelos mais variados aprofundamentos que o tema veio a ter posteriormente.

Após isso, a literatura sobre o tema teve um grande marco quando autores como Verba, Nie e Kim estruturaram primeiramente a participação de modo empírico, desta vez, fugindo do *continuum* proposto outrora por Milbrath (1965). Dessa forma, foram atribuídas quatro modalidades de participação, sendo elas: voto, atividade de campanha, contexto político e atividade cooperativa.

Nesta nova teoria, concluiu-se que não existia apenas um continuum, mas sim, diversos níveis de participantes que eram determinados com seus aspectos sociodemográficos e atitudinais. Ademais, mister o fato de que o próprio Milbrath (1977) acabou aderindo a essa ideia de modelo multidimensional de participação.

Todavia, Norris (2002) aponta como sendo uma grande falha dos trabalhos de Verba, Nie e Kim o fato de só destinarem os seus estudos ao engajamento *citizen-oriented*, sendo, segundo ele, restritivo e limitado. Além disso, o autor ainda fundamentou sua teoria afirmando que, apesar da importância dos pontos abordados, mostram-se excessivamente convencionais e desprezam modalidades que com o tempo, transcendem o engajamento cívico e passam a se tornar convencionais, a exemplo dos protestos políticos.

Sua crítica se voltou sobre um aspecto que foi originalmente trabalhado na obra *Political Action*, dos autores Barnes e Kaase (1979) quando reconheceram o protesto e a

contestação como modalidades de participação política, passando a ser um divisor de águas nos estudos sobre o tema pois a partir de então, passou a considerar aquilo que antes era tido como sinal de instabilidade política, agora como modalidades não convencionais que passariam a ser consideradas no *repertório* de participação.

Desse modo, tinha-se, portanto, aquelas modalidades previstas por Verba e Nie (1972) como convencionais e, não menos importante, as atividades não convencionais, como exemplo: participação de boicotes, assinar abaixo-assinado, participar de manifestações legais, recusar-se a pagar impostos, participar de greves.

Em suma, a participação passou a ser interpretada novamente como um ato unidimensional, semelhante ao *continuum* proposto por Milbrath (1965) inicialmente, onde os "repertórios de participação passam a ter custos e complexidades crescentes. Essa dimensão tinha como finalidade classificar os indivíduos entre inativos, conformistas, reformistas, ativistas e *protesters*.

Dado a inquestionável relevância que *Political Action* teve para a literatura, outro grande trabalho foi o de Verba, Schlozman e Brady (1995) quando acrescentaram em sua teoria a modalidade de inclusão não convencional como modalidade de participação e ainda incluíram em seu trabalho a teoria de quem nem todas as formas de atuação possuem como destinatário o governo, podendo também apresentar-se como ações de engajamento social e voluntariado.

Dessa maneira, a obra propõe um novo modelo denominado *voluntarismo cívico* que dependem diretamente do tempo, dinheiro e das habilidades dos indivíduos, além de trazer novamente o caráter multidimensional de participação ao estudo de participação política, atribuindo como principais indicadores os atos de votar, trabalhar em campanhas políticas, contribuir para campanhas, ter contatos com agentes públicos oficiais, protestos, trabalho informal na comunidade, membro de um conselho local, filiação a uma organização política e contribuição a uma causa política.

Diante da complexidade do trabalho de Verba, Schlozman e Brady (1995), conclui-se ser um dos conceitos mais refinados e respeitados sobre o tema, convergindo posteriormente com estudos do próprio Robert Dahl. Assim, dada a credibilidade que o trabalho nos demonstra, posteriormente serão utilizados alguns dos indicadores acima expostos para que seja possível o estudo aprofundado dos índices de participação política na república brasileira pós constituição de 1988.

## **METODOLOGIA**

Quanto ao objetivo, a presente pesquisa classifica-se como exploratório-descritiva, tendo em vista que busca investigar, através da literatura tangente ao tema e de dados secundários, os níveis de participação política no Brasil entre os anos de 1988 e 2019.

Diante disso, foi executada uma abordagem qualitativa, em vista da revisão de literatura realizada sobre o tema, assim como uma abordagem quantitativa tendo em vista que foi realizada uma análise estatístico-descritiva a partir de dados coletados de publicações de 2019 do repositório V-DEM, os quais foram selecionados alguns indicadores, quais sejam: a) Democracia eleitoral e participativa; b) Liberdade de associação; c) Liberdades político-civis; d) Liberdade de expressão, e) Liberdade de discussão; f) Fontes alternativas de informação e g) Institucionalização dos partidos; posteriormente analisados a fim de concluir a evolução dos índices de participação política no Brasil no recorte temporal proposto.

Sendo assim, o método de pesquisa utilizado foi o hipotético-dedutivo, de forma que além do trabalho expor a problemática de pesquisa, ainda apresenta conjunturas baseadas nas hipóteses precipuamente levantadas, encerrando com os resultados coletados e o teste das respectivas hipóteses anteriormente apresentadas.

## **RESULTADOS ENCONTRADOS**

À face do que já fora exposto nas seções anteriores, é de imensa importância reiterar o regime democrático como sublime no que tange não só a ciência política bem como as relações interpessoais hodiernas, amparadas pelas ciências sociais de maneira geral, além dos direitos e garantias fundamentais abarcados especialmente pelas ciências jurídicas.

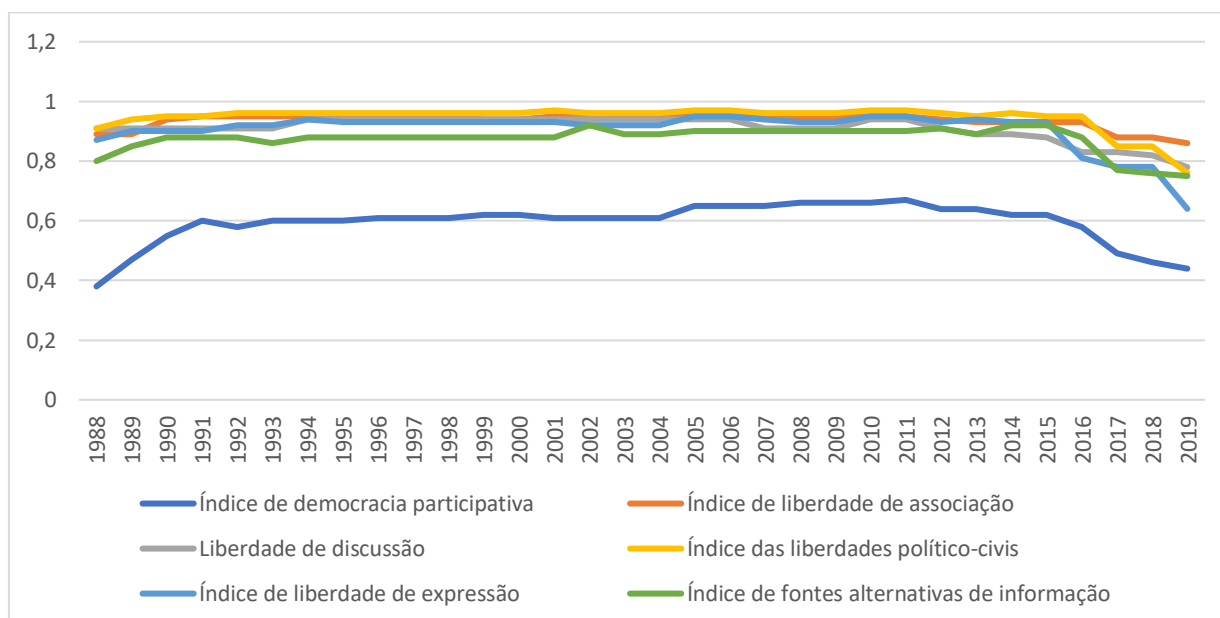
Não obstante, Dahl (1997) entende que não é pelo fato da democracia ter o povo como titular do poder que o mesmo se encontra plenamente representado, especialmente no cenário contemporâneo. Nesse sentido, atribuiu à participação política importância fundamental para alcançar o ideal de democracia, afirmando que quando os índices de inclusividade, juntamente com os índices de contestação pública, estiverem bem representados, os regimes analisados estarão caminhando para alcançar bons níveis de democracia, enquanto que o contrário, conseqüentemente, representa um regime cada vez

mais próximo de hegemonias fechadas, se apresentando como uma democracia ameaçada, longe do ideal.

Nesse diapasão, foram estudadas algumas das principais teorias em torno do conceito de participação política, de modo que houvesse um aprofundamento quanto ao tema, bem como a introdução dos indicadores utilizados nos dados que serão apresentados nesta seção.

Os dados apresentados a seguir foram produzidos pelo V-DEM, se referindo exclusivamente ao Brasil, tendo como recorte temporal o período entre os anos de 1998 e 2019. A escala de todos os dados apresentados compreende como sendo 0 (mais baixo) a 1 (mais alto).

**Gráfico 1 - Índices referentes à qualidade democrática no Brasil entre 1988 e 2019**



**FONTE:** V-DEM, 2020 (elaborado pelo próprio autor).

### a) Índice de Democracia Participativa

O plano participativo da democracia enfatiza a inclusão ativa dos cidadãos em todos os processos políticos, eleitorais e não eleitorais. É motivado pelo desconforto sobre uma prática fundamental da democracia direta dos cidadãos, sempre que possível. Esse modelo de democracia, portanto, considera o sufrágio garantido, enfatizando o envolvimento em organizações da sociedade civil, democracia direta e órgãos eleitos subnacionais. Para torná-lo uma medida de democracia participativa, o índice também leva em consideração o nível de democracia eleitoral.

Diante dos dados, é visto que os índices de democracia participativa seguem uma tendência semelhante aos encontrados no panorama de democracia eleitoral, tendo, no entanto, alguns momentos mais variáveis, como quando entre 2004 e 2005, mesmo período que houve o referendo sobre o comércio de armas no Brasil, expressão direta de participação popular. Posteriormente, a partir de 2011 os números estiveram sempre em decadência, chegando a 2019 com um dos menores níveis de democracia participativa já registrado no período pós constituição de 1988 (0,44), estando atrás apenas do próprio ano de sua promulgação (0,38).

### **b) Índice de Liberdade de Associação**

Prevista do inciso XVII do Art. 5º da Constituição Federal, a Liberdade de Associação é uma das garantias constitucionais menos comentadas, no entanto, consiste em uma das mais perceptíveis no cotidiano.

A partir dos dados apresentados no gráfico é possível perceber uma expressiva queda do indicador iniciada a partir do ano de 2012, atingindo em 2019 um número alarmante (0,86), demonstrando o pior nível de liberdade de associação entre todo o recorte temporal estudado.

### **c) Índice das Liberdades Político-Civis**

Conforme entendimento do V-DEM, as liberdades políticas correspondem como liberdade de associação e liberdade de expressão e em um panorama de liberdades civis, são considerados os direitos liberais mais relevantes para a competição política e a prestação de contas. Mister destacar que neste último está previsto o *Accountability Social*, já visto como sendo essencial à democracia plena, segundo Robert Dahl (1997). Além disso, vale salientar que o índice não é baseado em indicadores apenas voltados ao pleito eleitoral, sendo levado em consideração todas as liberdades que refletem na repressão do governo.

Mister destacar a inquestionável relevância dos direitos sociais e políticos trazidos pela Constituição Federal de 1988, marco do recorte temporal apontado neste gráfico. A partir dela foram previstas importantes previsões que proporcionam ao cidadão novas garantias de participação ativa na vida política, tais como a obrigatoriedade do voto aos maiores de dezoito anos e menores de setenta anos, conforme o Art. 14 da legislação supramencionada. Nesse sentido, a teoria Dahlsiana é cética em posicionar esses direitos

como fundamentais à elevados níveis de democracia em determinado regime, como anteriormente foi demonstrado na seção 2.

Ao analisar o gráfico, é possível identificar um certo padrão desde o início do período analisado até 2015, quando a partir do ano de 2016 o índice passou a ter forte ritmo de queda e desde então, esteve caminhando ao pior número quando tratado de liberdades político-civis no Brasil, representado pelo ano de 2019 (0,67).

#### **d) Índice de Liberdade de Expressão**

O indicador de Liberdade de Expressão é um dos mais relevantes quando tratado o tema de participação política, principalmente em sociedades amparadas pelo regime democrático. Nesta parte, o V-DEM forma seus dados baseado em indicadores de esforço de censura para impressão e transmissão, assédio a jornalistas, autocensura da mídia, liberdade de discussão para homens e mulheres e liberdade de expressão acadêmica e cultural.

É perceptível que os números se mantiveram equilibrados até o ano de 2015(0,93), não havendo tantas oscilações. Todavia, a partir daquele ano esteve em considerável declínio, coincidindo com um período de forte instabilidade no plano político brasileiro.

Paralelamente, no mesmo período em que os números estiveram em queda, o Brasil presenciou acontecimentos de influência direta nesta matéria, como quando o FNDC<sup>4</sup> publicou em outubro de 2017 um relatório demonstrando setenta casos envolvendo violações à imprensa e à liberdade de expressão dos indivíduos, divididos em sete categorias, sendo elas: violações contra jornalistas, comunicadores sociais e meios de comunicação; censura à manifestações artísticas, cerceamento a servidores públicos, repressão a protestos, manifestações, movimentos sociais e organizações políticas; repressão e censura nas escolas; censura nas redes sociais e desmonte na comunicação pública.

Além disso, o cenário esteve ainda mais instável no período eleitoral do ano de 2018(0,74) iniciando um imenso debate quanto às *fake news* divulgadas no período de campanha presidencial onde por muitas vezes o direito fundamental de liberdade de expressão, previsto no Art. 13 da Constituição Federal de 1988, foi posto em discussão.

---

<sup>4</sup> O FNDC - Fundo Nacional de Democratização das Comunicações é uma associação civil, de âmbito nacional, que congrega entidades da sociedade civil, tais como associações, movimentos sociais, sindicatos e organizações não governamentais objetivando enfrentar problemas diretamente ligados a democratização das comunicações no Brasil.

### e) Índice de Liberdade de Discussão

Neste aspecto, quanto tratado sobre a discussão, os dados correspondem em o quanto os cidadãos podem se envolver em discussões particulares, particularmente sobre questões políticas, em casas particulares e espaços públicos, restaurantes, transporte público, eventos esportivos, trabalho *etc.* sem medo de assédio por outros membros de sua comunidade ou de outras comunidades, autoridades públicas.

Os números representam não apenas as restrições do governo e de seus agentes, mas também as restrições culturais ou leis consuetudinárias aplicadas por outros membros da política, por vezes de maneira informal.

Dessarte, também é possível sentir a ruptura de uma relativa linearidade nos números a partir do ano de 2013 quando os números representaram indícios de maiores supressões nos indicadores de Liberdade de Discussão (0,89), alcançando em 2019 a sua pior marca (0,74). Nesse diapasão, encontra-se um cenário de intensa polarização, como no caso das eleições de 2014, bem como no impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, além do período das últimas eleições presidenciais, pelo fato da elite ter amplamente abraçado a exclusão do ex-presidente Lula das eleições, sendo facilmente observável apoio ao presidente Jair Bolsonaro, seu principal opositor ideológico.

### f) Índice de Fontes Alternativas de Informação

As fontes alternativas de informação, consoante à teoria de Schumpeter (1942), corresponde um dos indicadores essenciais para bons níveis de participação política e, conseqüentemente, para que o regime democrático seja representado em sua melhor forma.

[...] o método democrático requer que todos, em princípio, sejam livres para competir pela liderança política. Para que este requisito seja satisfeito, devem (sic) haver um “considerável volume de liberdade de discussão para todos e isso envolve tanto a liberdade de expressão quanto a liberdade de imprensa” (SCHUMPETER, 1942, p. 270 apud HELD, 1987, p. 161).

Dessa forma, este estudo utiliza dados como indicadores de viés de mídia, mídia de impressão e transmissão crítica, bem como as perspectivas de mídia de impressão e transmissão para mensurar os níveis de informações alternativas à disposição de todos os cidadãos.

Portanto, o cenário encontrado em 2019 (0,75) é desconforme com o restante do período analisado, resultante de uma tendência de baixa advinda desde o ano de 2014 (0,92).



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas finais, pode-se afirmar que não é simples a tarefa de mapear o grau de democratização de determinado regime, visto a expressiva gama de indicadores a serem considerados e, principalmente, as diferentes concepções da literatura quanto aos respectivos pontos de destaque.

O problema surge desde a conceituação do regime objeto deste estudo. A democracia, por seu turno, detém compreensões variáveis de acordo com o tempo, espaço e os principais aspectos a serem analisados.

Em princípio, quando se iniciou o trabalho de pesquisa, constatou-se um cenário de constantes indícios de instabilidade política, levantados pela mídia como possíveis ameaças ao regime democrático hodierno, todavia, os elementos sociais que justificam o cenário instável nem sempre estão explicitamente apresentados. Dessa forma, este estudo buscou demonstrar como alguns indicadores apresentam dados alarmantes quando tomado por base o regime democrático no Brasil.

Diante disso, a pesquisa teve como objetivo analisar a qualidade democrática no Brasil durante o período de vigência da constituição de 1988, levando em consideração os índices de participação política no país, requisito essencial de um regime democrático segundo a teoria dahlsiana. Nesse viés, constata-se que o mesmo foi atendido, tendo sido observado uma considerável oscilação entre os indicadores utilizados, correspondentes ao recorte temporal alcançado.

Dessarte, foram apontados primeiramente os principais representantes da teoria democrática moderna, de modo a proporcionar uma noção da relevância de cada trabalho para o estudo da democracia contemporânea, concluindo-se que não se apresentam como mais importantes uns sobre os outros nem surgem de maneira a se rechaçarem. De outro modo, se complementam, dados os diferentes tempos, espaços e aspectos destacados em cada teoria.

A partir de então, dentre os diferentes autores delineados, foi realçada a teoria democrática de Robert A. Dahl, justificado pelo destaque ao elemento *participação política* atribuído pelo autor em sua obra. Assim, tendo a pesquisa referenciada por um autor que privilegia a inclusividade do regime em sua conceituação de democracia.

Logo após, foram analisados os principais aportes feitos pela literatura tangente à participação política, nesse sentido foram estudados diversas disposições sobre o tema, tendo concluído o trabalho de Verba, Schlozman e Brady (1995) como uma das obras



mais completas a versarem sobre o tema, posteriormente tendo pontos de convergência com obras do próprio Robert Dahl.

Dado o aporte teórico utilizado neste estudo, o objetivo seguinte foi coletar dados secundários para que, dessa forma, fosse possível mensurar como caminharam alguns principais indicadores convergentes aos índices de participação política. Nesse sentido, a seção cinco concretiza esse objetivo com a análise de alguns dados coletados no repositório V-DEM, os quais representam alguns indicadores justificados como sendo diretamente influenciáveis nos índices de participação política do país, conforme bibliografia anteriormente analisada.

Precipualemente, a pesquisa partiu da hipótese de que os índices de democracia poderiam estar em declínio dado relevantes acontecimentos recentes, tais como o recente Impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e os acontecimentos que marcaram o pleito eleitoral presidencial de 2018. A partir dos indicadores apresentados, a hipótese foi testada, confirmando relevante declínio nos índices de democracia participativa e democracia eleitoral.

Além dos números diretamente referenciados ao fenômeno democrático, outros tantos estiveram em intensa queda, conforme analisado nos índices de liberdade de expressão, liberdade de associação, liberdade discussão, liberdades político-civis, além dos índices de alternatividade das fontes de informação, onde juntos, representam forte impacto negativo na qualidade democrática do Brasil e, portanto, ratificam a hipótese de enfraquecimento anteriormente levantada.

Mister enfatizar que a pesquisa se limita na quantidade indicadores analisados dado o seu tempo de execução, sendo plausível posteriores análises que aprofundem este estudo, investigando outros indicadores e tomando por referência a teoria democrática desenvolvida por outros autores.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. In: **Lua Nova** [online]. 2000, n. 50, p. 25-46. ISSN 0102-6445.

BARNES, S.H.; KAASE, M (org.). Political action: Mass participation in five Western democracies. Beverly Hills: Sage, 1979

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOOTH, J.; SELISON, M. A. Political participation in Latin America. Vol. 1: Citizen and State. Holmes & Meyer Publishers, 1978.

BRADY, H. E. "Political participation". In: Robinson, J. P. (eds.), Measures of political attitudes. San Diego, CA: Academic Press, 1999, p. 737-801.

DAHL, Robert. Democratização e oposição pública. In: **Poliarquia**: participação e oposição. Tradução Celso Mauro Paciornick. 1 ed. 3 reimpr. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.

DELLA-PORTA, D. Introdução a Ciência Política. Lisboa: Editorial Estampa, 2003.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. Tradução Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. 1 ed. 1 reimpr. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013. 1 ed. 1999.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paideia, 1987, p. 131-200.

HUNTINGTON, S.; NELSON, J. M. No easy choice: political participation in developing countries. Cambridge, Harvard University Press, 1977.

MILBRATH, L. W. Political Participation. Chicago: RandMcNally, 1965.

NORRIS, P. Democratic Phoenix: reinventing political activism. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria Democrática e Política Comparada. **DADOS**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.

PASQUINO, G. Curso de Ciência Política. 2º ed. Lisboa: Princípia, 2010.

PIZZORNO, A. "Condizioni della partecipazione política". In: Pizzorno, A. Le radici della politica assoluta. Milano, Feltrinell, 1966.

SCHUMPETER, Joseph. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução Sergio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

TEORELL, J., TORCAL, M.; MONTERO, J. R. "Political participation: Mapping the terrain". In: Van Deth, Montero, J. R. & Westholm, A (eds.), Citizenship and involvement in european democracies: a comparative analysis. London: Routledge, 2007, p. 334-357.

VERBA, S., SCHLOZMAN, K.L.; BRADY, H.E. Voice and equality. Civic voluntarism in American politics. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995.

VERBA, S.; NIE, N. H. Participation in America – Political Democracy and Social Equality. Harper & Row Publishers: New York, 1972.

VERBA, S.; NIE, N. H.; KIM, J. O. The modes of democratic participation: a crossnational comparison. Sage: Beverly Hills, California, 1971.

WEBER, M. **Ciência e Política**: duas vocações. Tradução Leônidas Hegenberg e Octany S. da Mota. São Paulo: Cultrix, 1968.

## Processo de criação, implementação e institucionalização da Universidade Federal do Pampa na Metade Sul Riograndense

Liliane Lencina dos Santos<sup>1</sup>  
Angela Quintanilha Gomes<sup>2</sup>

### RESUMO:

Este artigo apresenta o estudo do processo de criação, implementação e institucionalização da UNIPAMPA na denominada Metade Sul do Rio Grande do Sul. Tem por objetivo analisar o processo de implementação da UNIPAMPA nesta região. Trata-se de um trabalho qualitativo, sendo este, um método que possibilita a melhor compreensão dos fenômenos sociais. Para a coleta de dados método foi usado o método documental, por tratar-se do estudo do processo de formação de uma instituição pública que teve seu trâmite legal amplamente documentado. Para a análise dos dados foi aplicado o método de análise de conteúdo, devido a grande quantidade de documentos disponíveis. A universidade é uma instituição de ensino superior Federal que chegou numa região marcada por baixos indicadores socioeconômicos, se comparada a denominada Metade Norte gaúcha. Num primeiro momento, em 2005, teve o seu funcionamento tutelado a duas instituições de ensino federal, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPel), responsáveis por cinco *campi* cada. A universidade é oficialmente instituída em 2008, e desde então, vem passando por grandes transformações ao longo desses últimos doze anos.

**Palavras-chave:** UNIPAMPA; Criação; Implementação; Institucionalização; Metade Sul Riograndense

### ABSTRACT:

Those who prefer qualitative methodologies point out the difficulty of isolate social phenomena to analyze them, in the manner of natural scientists with your laboratory experiments. The “object” of the investigation of social sciences are people, capable of altering their conduct in the presence of the observer - either to negate information or to arrange it in the way who, they think, will satisfy you. Unlike the natural sciences, which study phenomena with which a subject-object relationship is established, the relationship in the social sciences it is subject-subject: the social world is made up of subjects assets (not passive objects): the social sciences study “objects” that are endowed with intentionality and who think to themselves.

**Keywords:** UNIPAMPA; Creation; Implementation; Institutionalization; Half South Riograndense

---

<sup>1</sup> Mestranda em Mestrado Profissional em Políticas Públicas pela UNIPAMPA, pós-graduada em Gestão Pública Municipal pela UNIPAMPA e graduada em Ciências Sociais Ciência Política pela UNIPAMPA. E-mail: <[lilianesantos.aluno@unipampa.edu.br](mailto:lilianesantos.aluno@unipampa.edu.br)>.

<sup>2</sup> Professora associada da Universidade Federal do Pampa- *campi* São Borja, orientadora do Mestrado Profissional em Políticas Públicas. E-mail: [angelagomes@unipampa.edu.br](mailto:angelagomes@unipampa.edu.br).

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo descreve o processo de criação, implementação e institucionalização da Universidade Federal do Pampa na Metade Sul do estado do Rio Grande do Sul. Trata-se da chegada de uma instituição de ensino superior público federal instituída num modelo de distribuição *multicampi*. A mesma tem sede administrativa em um dos municípios *campi* juntamente com mais nove *campi* distribuídos em municípios ao longo da Fronteira Oeste<sup>1</sup> e Campanha gaúcha.

O ensino superior brasileiro chegou tardiamente, pois até 1900 não havia mais que 24 institutos de ensino superior no país. A primeira universidade surgiu no ano de 1912 com o Decreto nº 1.284, que logo foi cancelado pelo Decreto nº 11.530 de 1915, no qual determinava que somente cidades com mais de cem mil habitantes poderia abrigar instituições de ensino superior no Brasil, condições que na época Curitiba não se enquadrava. Em 1913 que começou a funcionar a Universidade de Manáos (MORHY, 2004).

Mas afinal de contas o que é o ensino superior? Compreende cursos, programas sequenciais de graduação, pós-graduação e de extensão. Conforme o Art. 19 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que está em vigor, as instituições de ensino podem ser classificadas em diferentes níveis e categorias administrativas, sendo elas: Instituições públicas, comunitárias, filantrópicas, confessionais e particulares (MORHY, 2004).

Este texto busca compreender o histórico do ensino superior brasileiro, principalmente no tocante aos cem primeiros anos (1900-2000), necessário para entendimento da relevância da chegada do ensino superior público para a população da região que envolve os *campi* da UNIPAMPA. Entre os pontos abordados neste texto estão os dados relativos a Metade Sul gaúcha, que se diferencia em termos socioeconômicos da Metade Norte do Estado.

Com o anúncio de criação da instituição, as autoridades públicas partiram para materialização da política pública. Entre as muitas ações tomadas, uma chama a atenção que

---

<sup>1</sup> Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), foram criados oficialmente pela Lei 10.283/1994, são fóruns para discussões voltadas a promoção de ações e políticas que busquem o desenvolvimento regional. O Estado do Rio Grande do Sul é dividido em 28 COREDEs (Alto da Serra do Botucaraí, Alto Jacuí, Campanha, Campos de Cima da Serra, Celeiro, Central, Centro-Sul, Fronteira Noroeste, Fronteira Oeste, Hortênsias, Jacuí-Centro, Litoral, Médio Alto Uruguai, Metropolitano Delta do Jacuí, Missões, Nordeste, Noroeste Colonial, Norte, Paranhan, Encosta da Serra, Produção, Rio da Várzea, Serra, Sul, Vale do Caí, Vale do Jaguarí, Vale do Rio dos Sinos, Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari) (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL, site do Governo de Estado do Rio Grande do Sul, 2020).

foi a tutela da instituição para duas outras faculdades federais, já institucionalizadas de longa data na região, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPel), para isso foi assinado um acordo entre as envolvidas em 22 de novembro de 2005. Essas instituições ficaram responsáveis pela organização física, acadêmica e administrativa, cada uma tutelou cinco *campi*, no qual realizaram os primeiros processos seletivos para funcionários e professores, assim como, deram início aos projetos de construção de prédios e realizaram os primeiros vestibulares em 2006.

A UNIPAMPA se enquadra na modalidade de instituição pública de ensino. Criada pela Lei nº 11.640, de 11 de janeiro de 2008. Possui dez *campi*, com sede e foro na cidade de Bagé e está presente em mais nove municípios da Metade Sul do Rio Grande do Sul, sendo eles: Alegrete, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana (BRASIL, Lei nº 11.640, 2008).

O principal objetivo deste estudo é analisar como ocorreu o processo de criação, implementação e institucionalização da UNIPAMPA na Metade Sul do Rio Grande do Sul. O problema desse artigo visa compreender como se deu tal processo?

## 2 O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

O ensino superior demorou muito tempo para chegar ao Brasil, pois até meados do século XIX não havia nenhuma universidade. Até 1900 não tinha mais do que 24 escolas de ensino superior no país, enquanto que Oxford completava 686 anos, Santo Domingos 372 anos, Córdoba na Argentina 297 e Harvard 274 anos (MORHY, 2004).

A primeira universidade reconhecida no Brasil somente foi inaugurada quatro séculos após o descobrimento do país, no ano de 1912 fundava-se a Universidade do Paraná, autorizada pela Lei nº 1.284 de 1912, mas que logo viria a ser desautorizado o seu funcionamento pelo decreto nº 11.530 em 1915, pois somente cidades com mais de 100.000 habitantes poderiam ter unidades de ensino superior, requisito que Curitiba não preenchia naquele momento. Em 1909 começa a funcionar a Escola de Livre de Manáos, que passa em 1913 a ser denominada Universidade de Manáos (MORHY, 2004).

Pode-se dizer que o clima da Proclamação da República foi favorável à descentralização do ensino superior em relação aos estados. Mas não perdurou por muito tempo, logo começou a sofrer modificações, primeiramente com a Reforma Rivadávia em 1911 e posteriormente com

a Reforma Maximiliano pelo Decreto nº 11.530 contrariando as iniciativas do Paraná e do Amazonas (MORHY, 2004).

Em 1920 foi criada a Universidade do Rio de Janeiro oriunda da fusão da Escola Politécnica e da Faculdade de Direito, que já existiam. Até esse momento havia poucas instituições de ensino superior no país, com alguns cursos de medicina, direito, politécnica e de minas (mineração) que seguiam de modo geral o modelo das instituições de ensino francesas (MORHY, 2004).

Entre os principais instituições brasileiras ligadas ao ensino superior criadas ao longo do tempo podemos citar: a criação do Ministério da Educação e Saúde em 1930; a inauguração da Universidade de São Paulo em 1934, sob moldes europeus; a criação da Universidade do Distrito Federal em 1935; a criação da Fundação Universidade de Brasília em 1961, sob moldes norte-americano; a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases em 1961, considerada pelo autor como sendo conservadora e que pouco colaborou para o aperfeiçoamento do sistema de ensino brasileiro; a Constituição de 1988; a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- LDB (Lei nº 9394 de 1996) (MORHY, 2004).

Até o início dos anos 80 as universidades públicas brasileiras cresceram e transformaram-se, com prevalência no setor público. Nesse momento somavam-se 65 universidades, destas, 43 públicas e 22 privadas. Entre os marcos do ensino público superior um aspecto deve ser observado, que foi a aprovação da Emenda João Galmon em 23 de novembro de 1983, essa Emenda Constitucional determinava que a União ficava obrigada a aplicar pelo menos 13%, e os estados e municípios um mínimo de 25% das receitas vindas de impostos no desenvolvimento e manutenção do ensino (MORHY, 2004).

Dos anos 80 até o presente momento observa-se que houve uma diminuição dos investimentos em ensino superior público, o que vem afetando o desenvolvimento e o crescimento dessas instituições. Inúmeras greves visando melhores salários e condições de trabalho trouxeram desgaste para o setor. Na busca de sobreviver muitas universidades foram se interiorizando e muitas instituições estaduais surgiram, mas a qualidade do ensino nem sempre acompanhou essa expansão. Em contrapartida, nota-se que houve um aumento das instituições privadas, ultrapassando o setor público no número de alunos e universidades. Porém, os melhores resultados ainda permanecem com os cursos superiores públicos no país, concentrando a maioria das pesquisas e da tecnologia (MORHY, 2004).



As ações neoliberais vividas nos anos 90 restringiram as políticas federais de acesso ao ensino superior, entre os motivos alegados está o denominado “déficit público” que levou ao corte de orçamento e concursos. Em contrapartida o ensino superior privado alcançou patamares nunca antes visto (MARCHIORO et al, 2007).

Com as mudanças desencadeadas na década de 90 houve um novo processo de transformação no sistema de concepção das universidades no Brasil. Passando de uma instituição social para uma organização social. Tendo no mercado, e não mais na sociedade, a sua referência reguladora (MARCHIORO et al, 2007).

Marchioro *et al* (2007) observava em 2007 sinais de rompimento com a política de redução de acesso à educação superior pública, pois o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001) apontava para insuficiência de vagas para atender os alunos concluintes do ensino médio nas universidades públicas e o baixo percentual de jovens entre 18 e 24 anos no ensino superior, de apenas 9%. É notória a necessidade de expansão do acesso ao ensino superior público, com ampliação de oferta, qualidade, equidade por meio de políticas nacionais que possibilite a inclusão de grande parcela da população do Brasil, que até então estavam à margem do sistema (MARCHIORO et al, 2007).

Outro aspecto observado por Marchioro *et al* (2007) diz respeito ao rompimento da centralização da educação brasileira, no sentido de promover políticas públicas que visem interiorizar as universidades, para que as mesmas cheguem “como projetos alternativos à situação de estagnação social, econômica e cultural existentes nas regiões brasileiras periféricas” (MARCHIORO et al, 2007, p. 707). Nesse sentido os autores pontuam que

a Universidade Federal do Pampa (Unipampa) poderá efetivar enquanto uma alternativa à situação de estagnação da região sul do RS, à medida que sua estrutura, organização e gestão sejam definidas em prol de um projeto social, econômico e cultural apropriado às reais necessidades regionais e locais (MARCHIORO et al, 2007, p. 707).

A população da região Sul do Rio Grande do Sul configurava, até a metade do século XVIII, mais da metade dos habitantes do estado, o que atualmente não chega a um quarto. A participação industrial que chegou a representar 35% na década de 30, na década de 90 não chegava a 10%. Ao compararmos a região Norte, observamos que o IDS (Índice de Desenvolvimento Social) está na faixa de médio a baixo enquanto que no Norte está na faixa de médio a alto. É notória a dualidade entre as duas regiões quando observamos os aspectos



socioeconômicos. Apesar das duas regiões apresentarem áreas territoriais semelhantes a Metade Sul gaúcha possui apenas 15,35% dos municípios e 22,63% da população do Estado. Tais indicadores se dão muito por conta do seu processo de formação histórico que ocorreu por meio de concessão de sesmarias, com baixa densidade demográfica e concentração dos meios de produção junto a classe latifundiária pastoril (MARCHIORO et al, 2007).

## **2.1 UNIPAMPA: uma política pública em processo de implementação**

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2000-2010 apresentava, entre outras diretrizes, o aumento ao acesso ao ensino superior por meio de implementação de mais vagas nessa modalidade de ensino. Cabendo ressaltar, que no governo Lula houve aumento significativo das instituições de ensino público e privada, tanto na esfera federal, quanto estadual e municipal. O PNE recomendava implementação e fortalecimento do ensino superior, tido como algo fundamental para o desenvolvimento do país (GENTIL, 2017).

O objetivo principal da política de expansão do ensino superior, buscava principalmente, a eficiência dos modelos atuais de gestão universitária, com a finalidade de proporcionar um acesso mais igualitário, com reduzidas taxas de evasão, e criação de ações e mecanismos que potencializassem o acesso ao ensino superior, nesse sentido o PND previa uma ampliação em 30% para o período de dez anos (GENTIL, 2017).

O MEC surge a partir de tal exigência, salientando a forte relação entre a autonomia e a avaliação, sob o argumento de que independente de quem pertencer o estabelecimento de ensino, a sociedade é que mantém o sistema de ensino superior, e, devido a isso, tem por direito ser informada da qualidade do ensino ofertado. Nesse sentido,

para operacionalizar as políticas públicas na educação superior brasileira, o governo lançou mão de um arcabouço jurídico, promovendo enormes mudanças no sistema universitário. Um conjunto de medidas legais foi implementado durante o governo Lula, e promoveu a reformulação na educação superior brasileira [...] Posso destacar, entre elas, o Prouni e UAB, que têm contribuído de forma significativa quanto ao número de alunos com acesso ao ensino superior, e ressaltar o Expandir e o Reuni, responsáveis pela ampliação de vagas nas universidades públicas federais (GENTIL, 2017, p. 156).

Este artigo está observando entre outros aspectos o processo de criação e implementação de uma política pública federal. Mas afinal de contas, o que são políticas públicas? Conceituar políticas públicas é uma tarefa bastante complexa porque existem inúmeras definições. Mas de

uma forma mais operacional, pode-se dizer que política pública é um sistema de decisões públicas voltadas para ações ou omissões, corretivas ou preventivas, destinadas a modificar ou preservar a realidade por meio de objetivos e estratégias e do emprego de recursos fundamentais para cumprir com os objetivos estabelecidos. As etapas pertinentes às políticas públicas normalmente consistem em: formulação, implementação e avaliação (SARAVIA; FERRAREZI, 2006).

Ao analisarmos o processo de implementação da UNIPAMPA precisamos compreender a realidade local da regional. A região já ocupou posição de destaque na economia do estado como já mencionado, porém, ao longo dos anos passou a sofrer com um processo de retração econômica, com uma produção industrial decrescente, vindo a perder posição em relação ao conjunto do estado. Em consequência dessa realidade, havia vários movimentos que envolviam predileções sociais, econômicas e culturais. Associados a eles tinham interesses políticos que buscavam iniciativas que viessem beneficiar todos os setores produtivos e, outra vez, impulsionar a economia local e regional (GENTIL, 2017).

A possibilidade da criação da UNIPAMPA surgiu do comprometimento em 28 de julho de 2005 do então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, junto a lideranças e vários moradores da região da Campanha na cidade de Bagé, de encaminhar ao Congresso Nacional o projeto de lei que visava a criação da universidade. O projeto de criação visava beneficiar as cidades de: Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaquí, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel, Jaguarão e Uruguaiana (GENTIL, 2017).

Nessa mesma época o Universidade da Região da Campanha (URCAMP), presente em várias cidades da Metade Sul gaúcha e com sede em Bagé, passava por uma grave crise financeira. Nesse sentido, havia movimentos que buscavam a federalização da instituição. O presidente da República anuncia, então, a nova faculdade pública perante aproximadamente 50 mil pessoas, momento que levou a reações controversas, pois vários professores, alunos e técnicos da URCAMP esperavam pelo anúncio da federalização da universidade, e por outro lado, havia cidadãos dos municípios beneficiados e principalmente, líderes políticos regionais que celebravam a chegada da UNIPAMPA, o que possibilitaria novas perspectivas para o desenvolvimento da região (GENTIL, 2017).

No dia do anúncio da criação da nova faculdade federal, o MEC apresenta um pequeno esboço da proposta de implementação dos *campi* universitários que abrangeria a Metade Sul gaúcha, composto por 103 municípios, com uma população de aproximadamente 2.600.00

habitantes (25% da população estadual), disperso em uma área de 153.879 Km<sup>2</sup>, sendo a maior área fronteiriça do Mercosul. A sigla inicial era UFP, iniciaria o seu funcionamento com 14 cursos divididos em 10 *campi* distribuídos em quatro áreas do conhecimento: Ciências Agrárias; Ciências Sociais Aplicadas; Ciências da Saúde; Ciências Exatas; e Educação, Letras e Ciências Humanas (GENTIL, 2017).

A instituição precisava iniciar as suas atividades, e para isso buscou-se o auxílio de outras instituições públicas de ensino superior para coordenar esse processo. Num primeiro momento firmou-se um acordo entre a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPel), que assumiram a tutela de cinco *campi* cada uma. Tal acordo foi assinado em 22 de novembro de 2005, no qual já se previam alterações no projeto inicialmente proposto. Começa, então, a fase de elaboração da nova universidade federal denominada primeiramente de UPF, e que, posteriormente, passaria a ser chamada de UNIPAMPA. (GENTIL, 2017).

Observa-se que cada município fez suas reivindicações e a escolha dos cursos eram escolhidos considerando esses debates. Observam-se várias reportagens tratando desses movimentos. No entanto, conforme relata um entrevistado, não havia atas nem registros físicos de tais assembleias. Portanto, não existem registros formais de tais negociações (GENTIL, 2017). Neste sentido nota-se uma notória falta de planejamento das tutoras da UFP/UNIPAMPA e uma fragilidade no processo de implementação, fato este que em quase todos os *campis* em aproximadamente 20 dias, alteraram-se os cursos inicialmente propostos,

em Bagé, amplia-se a oferta para todos os cursos de licenciatura, também o curso de bacharelado, além de Pedagogia, chegando, então, a 17 prováveis cursos. Na cidade vizinha de Dom Pedrito a alteração é considerável, onde antes seria oferecido o curso de Viticultura, Administração de Agronegócios e licenciatura em Ciências, em 8 de novembro, propõem-se manter o curso de licenciatura em Ciência e oferecer Zootecnia. No campus de Santana do Livramento, a oferta altera de cursos na área de Educação, Pedagogia, História e Geografia, para cursos na área de Administração, Comércio Exterior e Tradução e Interpretação de Espanhol, cursos que estavam inicialmente propostos para Jaguarão que, na segunda proposta, passa a oferecer cursos de Pedagogia, História e Letras. Já no que tange à tutela da UFSM, no campus de Alegrete altera-se o curso de Engenharia de Mecânica para Engenharia de Computação, mantendo as demais três engenharias, no campus de São Gabriel, amplia-se a oferta de bacharelado de Biologia para também licenciatura. No campus São Borja é retirada a oferta de Administração e ampliada para oferta do curso de Direito e Serviço Social. No campus de Uruguaiana, o curso de Fonoaudiologia dá lugar ao de Enfermagem. E o campus Itaqui sofre a maior alteração: dos cursos de Medicina Veterinária e Zootecnia, passa a oferecer Engenharia Agrônômica e Gestão Ambiental (GENTIL, 2017, p. 195).

Cabe destacar que as políticas públicas estão integradas dentro de um conjunto de políticas governamentais e consistem num auxílio setorial que visa o bem-estar coletivo. Porém, como o critério econômico é dominante, nota-se que são privilegiadas as ações que influenciam de modo mais direto na produção e no desenvolvimento. Existem duras e permanentes críticas a essa carência de coordenação entre as políticas mais voltadas a economia e as que tem como foco mais a sociedade. Mas é o poder político de diferentes setores da vida social juntamente com a sua capacidade de articulação em um determinado sistema político que de fato irá determinar quais são as prioridades (SARAVIA; FERRAREZI, 2006).

O processo de implementação é formado pelo planejamento e pela organização do aparelhamento administrativo e dos recursos financeiros, tecnológicos, humanos e materiais necessário para colocar em prática uma política. É o momento da preparação para colocar em prática a política pública, elaborar todos os projetos, planos e programas, necessário para viabilizar a execução (SARAVIA; FERRAREZI, 2006).

As duas universidades que ficaram responsáveis inicialmente pela parte administrativa e acadêmica da UNIPAMPA, a UFPel e a UFSM, tiveram oportunidade de buscar recursos e criar meios de implementar novos cursos. No entanto, observava-se que havia uma fragmentação de concepções e princípios no ano de 2006, fato este que pode ter interferido no processo de construção de uma identidade inicialmente da universidade (GENTIL, 2017).

Após a assinatura dos primeiros acordos era fundamental a construção da estrutura física, momento que foram operacionalizados os primeiros projetos que visavam construir as unidades. Novamente, observa-se o princípio da fragmentação, pois não existe indícios de cooperativismo ou planejamento coletivo. Tanto é que segundo o entrevistado “DE”, os prédios construídos pela UFPel foram organizados por arquiteto da instituição, seguindo motivações específicas para cada *campi*, por exemplo o *campi* de Jaguarão apresentava pequenas janelinhas, que faziam lembrar enfermarias, já em Caçapava do Sul, havia um muro de rochas na entrada. Por outro lado, os prédios da UFSM seguiam o padrão deles, mais retos. Dessa forma os prédios acabaram ficando diferentes uns dos outros (GENTIL, 2017).

Entre o início das aulas e o processo de construção dos prédios da UNIPAMPA, foram alugados ou emprestados de forma provisória diferentes salas de aulas em prédios privados e públicos, os primeiros alunos chegaram entre setembro e outubro, oriundos do primeiro processo seletivo, que ocorreu de forma igualmente fragmentada, pelas tutoras (GENTIL, 2017).

Entre os meses de julho e setembro os docentes e técnicos começaram a tomar posse nos *campi* da UNIPAMPA, sendo estruturado, o primeiro desenho pedagógico e administrativo da universidade. Conforme a explanação de um entrevistado, dos 10 *campi* estruturados, cinco ficou sob tutela da UFSM, entre os primeiros docentes nomeados pela universidade, um deles era designado diretor de todos os *campi*. Já entre os tutelados da UFPel, entre os docentes designados, um assumiria a direção em cada *campi*. O primeiro cronograma da universidade, determinava que cada *campi* contaria com um diretor. Ao longo de dois anos, até a oficialização da criação da instituição, as tutoras propunham os concursos, que designavam os técnicos e docentes para os *campi* onde iriam trabalhar (GENTIL, 2017).

## 2.2 O processo de autonomia institucional da UNIPAMPA

A UNIPAMPA surge na Metade Sul Riograndense com a missão de promover por meio da integração do ensino, pesquisa e extensão um ensino superior qualificado, visando sujeitos capacitados e voltados a “atuar em prol do desenvolvimento regional, nacional e internacional” (PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA UNIPAMPA - 2019-2023, p. 14).

O primeiro vestibular da universidade ocorreu em maio de 2006, no momento, eram 1.500 vagas para aproximadamente 6,5 mil candidatos, o processo ocorreu sob tutela da UFPel e UFSM. Os resultados saíram em julho do mesmo ano. Neste vestibular eram ofertados 29 cursos, dos quais 17 deles estavam sob responsabilidade da UFPel, somavam 850 vagas, que foram disputadas por 2.795 alunos, com um média de 3,28 vestibulando por vaga. O curso de Engenharia de Produção do *campi* de Bagé foi o mais concorrido, com média de 8,64 candidatos por vaga. Nas unidades gerenciadas pela UFSM tiveram 3.687 inscritos para 650 vagas, uma média de 5,67 vestibulando por vaga (PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA UNIPAMPA - 2019-2023).

O início das atividades acadêmicas na UNIPAMPA se deu em setembro de 2006 nos *campi* tutelados pela UFSM e em outubro do mesmo ano nas unidades que estavam sob responsabilidade da UFPel. Para isso as instituições já citadas realizaram concursos públicos para contratação de professores e técnicos administrativos em educação, além de promoverem o início do processo de construção dos prédios que abrigariam todas as unidades divididas nos dez municípios de abrangência. Neste ano, o Congresso Nacional colocou em pauta o projeto

de Lei nº 7.204/2006, que propõe a criação da UNIPAMPA (PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA UNIPAMPA - 2019-2023).

A UNIPAMPA foi instituída pela Lei nº 11.640, de 11 de janeiro de 2008. Tratando-se de uma instituição de natureza pública, vinculada ao Ministério da Educação, com foro e sede no município de Bagé, no estado do Rio Grande do Sul. Na sua origem é apresentada com o propósito de promover o ensino superior, a extensão universitária, o desenvolvimento da pesquisa em diversas áreas do conhecimento, com característica regional e atuação *multicampi* distribuídos na mesorregião da Metade Sul gaúcha (BRASIL, 2008).

O primeiro reitor da UNIPAMPA, “na condição *pro tempore*”, tomou posse em janeiro de 2008, teve como propósito integrar os *campi* criados pelas instituições que compunham o consórcio que deu início às atividades, instituindo e consolidando a Universidade Federal do Pampa. As primeiras eleições para eleger diretores e Coordenadores Administrativos e Acadêmicos ocorreu no final desse mesmo ano (PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA UNIPAMPA - 2019-2023).

Entre os muitos aspectos referentes ao processo da construção da Universidade enquanto instituição de ensino público, estava a produção de um logo que a identificasse com o local onde estava sendo inserida. O logo da UNIPAMPA procurou retratar uma ideia informal e de imprevisibilidade, no entanto orgânica e equilibradamente racional de alegria, jovialidade, atualidade, clareza e uma especial identificação com a natureza da região. Tem por característica, o trevo, a natureza, o verde, a indissociabilidade e os espaços, retratando a situação de uma faculdade do Centro Oeste e Fronteira Sul (GENTIL, 2014).



Fonte: Site oficial da UNIPAMPA

As unidades da UNIPAMPA são chamadas de *Campi*, sendo este o elemento base e peculiar da estrutura *multicampi* da instituição. Munido de servidores docentes, técnicos-administrativos em educação, com a atribuição de promover a gestão do ensino, pesquisa e extensão. A UNIPAMPA está presente nos seguintes municípios: Alegrete, Bagé, Caçapava do

Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana. A instituição apresenta autonomia didática-científica, gestão financeira e administrativa (ESTATUTO DA UNIPAMPA).

As universidades *multicampi* são caracterizadas por serem compostas por vários *campi*, na qual possibilita a descentralização administrativa e a dispersão física-geográfica, com efeitos nas dimensões organizacionais e acadêmicas. Nessa circunstância, os fatores dispersão espacial e tamanho torna complexa a estrutura organizacional, por envolver vários *campi*, bem como a distância espacial que há entre as unidades acadêmicas e o quantitativo de pessoas necessárias para que seja possível desenvolver as atividades (NUNES, 2019).

A faculdade poderá se associar a entidades externas, desde que o mesmo seja aprovado pelo Conselho Universitário, para fins de desenvolvimento científico-tecnológico, socioeconômico e didático mantendo a sua autonomia universitária. Os docentes, discentes e técnicos administrativos têm como finalidade ofertar o ensino superior e a produção do conhecimento científico, filosófico, tecnológico, artístico, integrando ensino, pesquisa e extensão. (ESTATUTO DA UNIPAMPA).

Os órgãos da administração superior da UNIPAMPA são: Conselho Universitário (Reitor, Vice-Reitor, Pró-reitores, Diretores dos *campi* universitários, Representantes das Comissões Universitárias, Representantes dos discentes da graduação e da pós-graduação, Representantes dos docentes, Representantes dos técnicos-administrativos em educação e Representantes da comunidade externa); Conselho Curador (sete professores, um representante estudantil, um representante dos servidores técnicos-administrativos e um representante da comunidade externa regional); Comissões Superiores ( Comissão Superior de Pesquisa: Pró-Reitor de Pesquisa, e por *campi*, um coordenador de Curso de graduação ou o Coordenador Acadêmico, um coordenação da Pós-graduação, se houver, servidores técnico-administrativos de educação que esteja em exercício e representante discente; Comissão Superior de Pesquisa: Pró-Reitor de Pesquisa, e por *campi*, um representante dos professores, que esteja em exercício na atividade de coordenação acadêmica ou pesquisa, representante técnico-administrativo, representante dos alunos; Comissão Superior de Extensão: Pró-Reitor de Extensão, e por *campi*, um representante dos docentes, ou técnico-administrativo em educação que esteja exercendo Coordenação Acadêmica ou extensão, representante técnico-administrativo em educação que exerça atividade de extensão e representante dos alunos; e Reitoria (exercido pelo Reitor, é um departamento executivo de planejamento, supervisiona, coordena, controla as atividades



universitárias e avalia, conta para isso com: Gabinete do Reitor, Pró-reitora, Órgãos Suplementares, Consultorias Especializadas, Consultoria Jurídica) (ESTATUTO DA UNIPAMPA).

Constitui o patrimônio da universidade os bens imóveis, móveis adquiridos por incorporação, transferência, doação ou cessão de bens livres e desimpedidos de quaisquer encargos; saldos das atividades financeiras depositados para as contas patrimoniais; marcas e direitos autorais e patentes de qualquer natureza estipulado em Lei (ESTATUTO DA UNIPAMPA).

A Portaria nº 353/2009 criou uma comissão composta por professores e técnicos com a finalidade de organizar o Ensino a Distância (EaD). A primeira Coordenadoria de Educação a Distância (CEaD) foi criada em 2010 no *campi* de Alegrete, tinha por objetivo institucionalizar o modo de ensino a distância (PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA UNIPAMPA - 2019-2023).

Em 2010 a UNIPAMPA passou a aderir ao sistema de ingresso dos discentes da graduação proposta pelo MEC, que utilizava o Exame Nacional de Ensino Médio (Enem) como sendo o único critério para seleção de alunos. Tendo como critério obrigatório ao ingresso na universidade ter realizado a prova no ano anterior. Institucionalizando, dessa forma, o ingresso por meio do Sistema de Seleção Unificada (SISU). A primeira turma constituída nesse modelo foi a de Enfermagem no *campi* de Uruguaiana, formada por 22 alunos (PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA UNIPAMPA - 2019-2023). O SISU é um sistema informatizado do Ministério da Educação, meio pelo qual as instituições de ensino superior oferecem vagas aos candidatos que realizam o Enem (site do SISTEMA DE SELEÇÃO UNIFICADA, 2020).

O *campi* de Alegrete ofertou o primeiro Mestrado Acadêmico da faculdade em 2009, com o Programa de Pós-Graduação em Engenharia Elétrica, com recomendação da CAPES em 2009 e com início das suas atividades em 2010. Outro aspecto de grande relevância para a universidade foi a criação do Conselho Universitário (CONSUNI) em 2010, voltado a garantir a representatividade da comunidade interna e externa da faculdade. Ao longo dos anos a instituição passou a formalizar por meio de regulações os seguintes departamentos: os estágios, o desenvolvimento de pessoal; os afastamento da pós-graduação; o uso de veículos, as eleições universitárias; as gratificações relacionadas a cursos e concursos; e o funcionamento das



Comissões Superiores e da Comissão Própria para Avaliação; e da colação de grau (PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA UNIPAMPA - 2019-2023).

Em 2011 foi realizada a primeira eleição para escolher um Reitor para a instituição, foram duas chapas concorrendo. Nesse mesmo ano foi publicado o primeiro edital destinado ao ingresso de alunos uruguaios por meio do processo seletivo fronteiriço nos *campi* de Santana do Livramento e Jaguarão, no ano de 2016, modalidade que foi também ampliada para os argentinos, com o objetivo de abranger toda faixa de fronteira (PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA UNIPAMPA - 2019-2023).

Em 2014 foi aprovado pelo CONSUNI o primeiro Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Em 2016 ocorreu outro fato marcante para o processo de formação da UNIPAMPA, pois, foi defendida a primeira tese de doutorado, fruto do curso de Pós-Graduação em Bioquímica. Nesse mesmo ano a instituição foi credenciada a ofertar cursos de graduação na modalidade a distância, pela portaria 1.050/16 (PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA UNIPAMPA - 2019-2023).

Em 2017 o MEC avalia a universidade como sendo a quinta melhor do Estado do Rio Grande do Sul, superando muitas renomadas e antigas universidades gaúcha. Nesse ano foi inaugurado o Planetário no *campi* de Bagé, que organiza sessões abertas à comunidade, em especial as escolas, com diferentes temas da Astronomia, desde então, foram mais de dez mil visitas ao local (PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA UNIPAMPA - 2019-2023).

Em 2018 a universidade dispunha de 64 cursos nas modalidades presencial e EAD. Nesse ano havia também: 4 doutorados; 17 mestrados; 27 especializações; 11.653 discentes na graduação; 1.353 alunos na pós-graduação; 850 professores efetivos; 84 docentes substitutos; 904 técnicos administrativos; e 315 profissionais terceirizados. Foram ofertadas 3.240 vagas via SISU, destas: 60 vagas específicas para o programa Educação no Campo (LECAMPO); 150 para a modalidade de ensino EAD; e 1.850 para a Universidade Aberta do Brasil (UAB). Dentre estes somavam-se 9.092 mil alunos matriculados no modo presencial e mais 1.667 no modelo EAD/UAB. Em 2019 foram ofertadas 3.279 vagas, foram 2.929 novos alunos, nesse mesmo ano foram diplomados 1.025, totalizando 5.147 egressos nos últimos cinco anos (PLANO DE DADOS ABERTOS 2017-2018 DA UNIPAMPA; PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA UNIPAMPA - 2019-2023).

Atualmente a faculdade oferta mais de 69 cursos de graduação nas modalidades presencial e a distância, em diferentes turnos, o que muito colabora para o aumento do acesso ao ensino a educação pública (PLANO DE DADOS ABERTOS 2017-2018 DA UNIPAMPA; PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA UNIPAMPA - 2019-2023).

A UNIPAMPA foi implementada na Metade Sul gaúcha, uma região marcada pelos baixos indicadores socioeconômicos, se compararmos a Metade Norte do Estado. Com sua peculiar estrutura *multicampi*, precisou construir inúmeras unidades físicas nas nove cidades onde foi instalada, além de constituir um corpo técnico e docente capaz de atender as demandas que foram, ao longo dos anos, cada vez mais crescentes. Trata-se, portanto, de uma instituição de ensino superior pública federal nova, mas que está em constante processo de construção, aprimoramento e ajustes para melhor atender a sociedade ao longo dos últimos doze anos.

### 3 METODOLOGIA

Este artigo traça o processo de institucionalização da UNIPAMPA junto a Metade sul gaúcha. Para isso foram consultados textos, artigos, documentos oficiais relacionados com a temática, legislações e sites oficiais dos governos federal, estadual e municipal.

O método aplicado foi o qualitativo, que visa compreender a lógica de estruturas sociais e de processos, “a partir da análise em profundidade de um ou mais casos particulares”. Os estudiosos que optam pelo método qualitativo apontam a dificuldade de experimentar em laboratórios, ao modo das ciências naturais, os fenômenos sociais. Os objetos de estudos das ciências sociais são as pessoas, que na presença do investigador poderão vir a alterar suas condutas. Contrariamente das ciências naturais onde existe a relação entre sujeito-objeto, nas ciências sociais essa relação é sujeito-sujeito. A vida social é constituída por sujeitos ativos, nesse sentido “as ciências sociais estudam “objetos” que são dotados de intencionalidade e que pensam a si mesmos (ALONSO, p.8, 2016 In DE MIRANDA et al, 2016)”.

A técnica de coleta de dados foi realizada através do método documental, meio pelo qual possibilita ao pesquisador coletar dados em quantidade e qualidade satisfatória para esquivar-se de constrangimentos e perdas de tempo singular as pesquisas obtidas diretamente com pessoas. Ainda que em muitos casos a realização de investigações sociais somente seja possível por meio de documentações. Entre as fontes documentais estão os: registros

estatísticos, meios de comunicação de massa (rádio, jornal, site, televisão, etc.) documentos pessoais, e só registros institucionais (Gil, 2008).

A análise dos dados foi realizada usando a técnica de análise de conteúdo. A análise de conteúdo se reflete sobre diversos artigos oficiais, obras literárias, declarações políticas, etc. A análise de conteúdo é cada vez mais usada nas Ciências Sociais por possibilitar o tratamento de forma metódica testemunhos e informações que apresentam um certo grau de complexidade e profundidade. O método se mostra o mais adequado, principalmente, quando nos deparamos com materiais ricos e profundos, pois permite satisfazer o rigor metodológico e a profundidade investida de forma harmoniosa, algo que nem sempre é fácil de ser conciliado (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1995).

#### **4 RESULTADOS ENCONTRADOS**

A UNIPAMPA é uma universidade de ensino superior pública brasileira situada na Metade Sul Riograndense, região marcada por baixos indicadores socioeconômicos se compararmos a Metade Norte do Estado. É uma instituição considerada nova, se comparada a outras universidades Federais do Estado.

A instituição foi oficialmente criada pela Lei 11.640 de 11 de janeiro de 2008, passando a assumir a sigla UNIPAMPA, como conhecemos hoje. Trata-se de uma política pública federal, voltada à promoção do ensino superior regional, por ser uma instituição relativamente nova, se comparada às demais instituições nessa modalidade na região, está em processo de implementação e aperfeiçoamento tanto físico quanto administrativo, acadêmico e institucional.

Apesar da vontade de muitas pessoas da sociedade englobada pela UNIPAMPA de federalização da URCAMP, o mesmo não acontece e foi anunciada a criação da UFP, inicialmente sob tutela da UFSM e UFPel, cada uma responsável tanto pela parte administrativa quanto acadêmica. Inicialmente a universidade teria 14 cursos divididos em quatro áreas do conhecimento distribuídos nos seus dez *campi*.

Atualmente a instituição pública de ensino superior está distribuída em nove cidades localizadas na Metade Sul gaúcha, sendo elas: Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaquí, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana. No ano de 2018 a universidade contava com 4 doutorados, 17 mestrados e 27 especializações. Atualmente são mais de 69 cursos de graduação, nas mais diversas áreas do conhecimento.

A UNIPAMPA teve diversos problemas para se constituir enquanto universidade. Inicialmente precisou ficar tutelada a duas outras universidades federais, teve que se instalar provisoriamente em prédios e salas provisórias. Quando iniciado o processo de construção dos prédios que iriam abrigar os *campi*, não houve um modelo padrão a ser seguido, as unidades controladas pela UFSM seguiram um modelo e as unidades controladas pela UFPel outro modelo.

No entanto, com base nos dados aqui apresentados podemos constatar o quanto a instituição cresceu, ao longo dos anos foram sendo construídos diversos novos prédios, que passaram a abrigar inúmeros discentes, distribuídos nos mais variados cursos e áreas. Houveram inúmeros ganhos para a região, que passou a contar com uma universidade federal, nota-se que a mesma se encontra em constante processo de melhoramento, ajustes e ampliação em todas as áreas do ensino, pesquisa e extensão.

## 5 CONCLUSÕES

Até o início dos anos 80 houve uma grande ampliação do ensino superior brasileiro, com prevalência no ensino público. Nessa época havia 65 instituições de ensino superior, destas 43 eram públicas e 22 privadas. Mas a partir dos anos 80 os recursos públicos destinados a essa modalidade de ensino foram se tornando mais escassos, tanto é que em 2002 das 1.637 universidades, apenas 195 eram públicas e 1.442 eram privadas.

Em 2005 surgiu a possibilidade da criação de uma universidade federal na região da Metade Sul do Rio Grande do Sul, a mesma seria implementada em dez municípios da região, sendo eles: Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel, Jaguarão e Uruguaiana. Inicialmente surgiu movimentos da sociedade das cidades onde havia unidades da Universidade da Região da Campanha, buscando a federalização da mesma, já que passava por dificuldades financeiras.

A UNIPAMPA está, ao longo dos últimos anos, num constante processo de crescimento em todos os sentidos, tanto físico, como acadêmico e administrativo. Se consolidando enquanto instituição pública de ensino junto a sociedade local, regional, nacional e internacional.

## REFERÊNCIAS

- ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL*, site do Governo de Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regioes-funcionais-de-planejamento>. Acesso em: ago. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 11.640 de janeiro de 2008: Institui a Fundação Universidade Federal do Pampa- UNIPAMPA*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2008/Lei/L11640.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2008/Lei/L11640.htm). Acesso em: mai. 2017. Acesso em: jul. 2020.
- ALONSO, A. Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução In DE MIRANDA, D.S et al. *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo*: Sesc/CEBRAP, São Paulo, 2016.
- ESTATUTO DA UNIPAMPA*. Disponível em: <https://sites.unipampa.edu.br/consuni/estatuto-da-unipampa/>. Acesso em: ago. 2020.
- GENTIL, Viviane. K. *Expansão, interiorização e democratização de acesso a educação superior pública: o caso da UNIPAMPA*. 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10923/9978>. Acesso em: mai. 2017.
- GIL, A. C. *Métodos de Pesquisa Social*, 6ª ed. São Paulo, 2008.
- GOMES, R. A análise de dados em pesquisa quantitativa. In: MINAYO, Cecília de Souza (organizadora). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.
- SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2915>. Acesso em: ago. 2020.
- MARCHIORO, Dáfni Fernanda Zenedin et al. A Unipampa no contexto atual da educação superior. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, v. 12, n. 4, p. 703-717, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772007000400008>. Acesso em: ago. 2020.
- MINAYO, Cecília de Souza (organizadora). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.
- MORHY, Lauro. Brasil: universidade e educação superior. In: \_\_\_\_ (Org.). *Universidade no mundo: universidade em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004. v. 2, p. 25-60.
- SISTEMA DE SELEÇÃO UNIFICADA (SISU)*. Disponível em: <https://sisu.mec.gov.br/#/>. Acesso em: ago. 2020.
- NEVES, Clarissa Eckert Baeta; RAIZER, Leandro; FACHINETTO, Rochele Fellini. Acesso, expansão e equidade na educação superior: novos desafios para a política

educacional brasileira. *Sociologias*, n. 17, p. 124-157, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222007000100006>. Acesso em: ago. 2020.

NUNES, Valéria Fontoura. A gestão democrática universitária em uma realidade multicampi: um olhar sobre o caso da UNIPAMPA. *Cadernos de Pós-graduação*, v. 18, n. 1, p. 5-27, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/cpg.v18n1.12379>. Acesso em: jul. 2020.

MORHY, Lauro. B. *Universidade e educação superior*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004. v. 2, p. 25-60. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/9419>>. Acesso em: jun. 2017.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc van. *Manual de investigação em Ciências Sociais*. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 1995.

UNIPAMPA. Site institucional. Disponível em: <<https://sites.unipampa.edu.br/pdi/?s=logo/>>. Acesso em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. *Plano de dados abertos 2017-2018*. Disponível em: <<http://novoportal.unipampa.edu.br/novoportal/dados-abertos>>. Disponível em: nov. 2017. Acesso em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. *Plano de Desenvolvimento Institucional 2019-2023*. UNIPAMPA, Bagé, 2013. Disponível em: <<https://sites.unipampa.edu.br/pdi/pdi-2019-2023/>>. Acesso em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. *Portaria nº 651, de 24 de julho de 2013*. Disponível em: <[http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Forplad-Portaria-n\\_651-Matriz-OCC.pdf](http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Forplad-Portaria-n_651-Matriz-OCC.pdf)>. Acesso em: jul. 2020

## Personalismo, mito e herança política

Sergio Ricardo Quiroga<sup>1</sup>

### RESUMO:

Este artigo descreve e explora o fenômeno do personalismo político na província de San Luis, Argentina, onde o Partido Justicialista está no poder há mais de 36 anos, ou seja, desde a chegada da democracia na Argentina em Dezembro de 1983. Seus líderes são os irmãos Rodríguez Saá, Adolfo e Alberto, que foram várias vezes governadores de San Luis e construíram uma aliança política quase questionável usando o Partido Justicialista como instrumento. Esses personagens da história política de San Luis construíram seu poder político no dia a dia a partir de vários fatores, mas entre eles, e talvez o mais relevante, é a construção de uma epopéia e de um mito como forma de comunicação e como forma de ação e explora a ideia de patrimonialismo político.

**Palavras-chave:** Personalismo político, mitos, epopéias, percepções dos cidadãos, patrimonialismo político,

### ABSTRACT:

This paper describes and explores the phenomenon of political personalism in the province of San Luis, Argentina, where the Justicialist Party has been in power for more than thirty-six years, that is, since the arrival of democracy in Argentina in December 1983. Its leaders are the brothers Rodríguez Saá, Adolfo and Alberto, who have been governors of San Luis several times and built an almost objectionable political alliance using the Justicialista Party as a tool. These characters in the political history of San Luis built their political power day by day based on various factors, but among them, and perhaps the most relevant is the construction of an epic and a myth as a communication style and as a form of action and explores the idea of political patrimonialism.

**Keywords:** Political personalism, myths, epics, citizen perceptions, political patrimonialism,

### INTRODUÇÃO

Na Argentina e na América Latina, o esgotamento da política tradicional pode ser observado, principalmente nas crescentes contradições que os governos vivenciam à medida que aprofundam o extrativismo, permitindo níveis escandalosos de corrupção e cada vez mais intolerantes com a dissidência. O autoritarismo antidemocrático começou

---

<sup>1</sup> Mgter en Educación Superior. Coordinador do Centro de Pesquisas ICAES com sede em Villa Mercedes (SL), Argentina. Membro do Projeto de Personalismo em Instituições Públicas da Universidade Nacional de San Luis, dirigido pelo Dr. Carlos Mazzola. E-mail: [sergioricardoquiroga@gmail.com](mailto:sergioricardoquiroga@gmail.com)



a crescer na região mostrando sua face mais terrível, na qual a participação política começa a ser arriscada para o povo.

Este artigo descreve e explora o fenômeno do personalismo político na província de San Luis, Argentina, lugar onde o Partido Justicialista (herdeiro dos ensinamentos de Juan Domingo Perón três vezes presidente da Argentina) está no cargo há mais de 36 anos. Seu poder, isto é, desde a chegada da democracia à Argentina em dezembro de 1983. Seus líderes são os irmãos Rodríguez Saá, Adolfo e Alberto foram governadores de San Luis várias vezes e construíram uma aliança política quase questionável usando como ferramenta o Partido Justicialista.

Esses personagens da história política de San Luis construíram seu poder político no dia a dia a partir de vários fatores, mas entre eles, e talvez o mais relevante, é a construção de uma epopéia e de um mito como estilo de comunicação e como forma de ação. Esta construção foi confirmada pelo baixo peso relativo da imprensa provincial, pela fragilidade da oposição política, pelo forte investimento em obras públicas e pela promoção de políticas prebendárias. As obras públicas foram um importante motor da gestão governamental, muitas vezes de baixa qualidade, e confirmaram o descaso por muitos anos com áreas estratégicas como saúde, educação pública e segurança. No governo de Adolfo Rodríguez Saá (cinco vezes governador de San Luis e ex-presidente da Argentina em um mandato de cinco dias), foram promovidos planos de habitação de interesse social, alguns realizados em locais inadequados e com pouco controle sobre as empresas adjudicatárias. Realizar os planos de casa tinha dois benefícios potenciais: entregar casas significava um futuro eleitor e a probabilidade de fazer negócios pessoais com empresas de construção. O jornalista de San Luis Gustavo Heredia relatou em mais de quinhentas páginas mais de trinta anos de corrupção e poder despótico do governo de San Luis (HEREDIA, 2019).

## **SAN LUIS POBRE E ESQUECIDO**

San Luis é uma pequena província, localizada quase no centro geográfico da Argentina com apenas 500.000 habitantes, mas em 1970 era uma região onde prevalecia a pecuária e a agricultura. A incipiente industrialização de San Luis começou por volta de 1980, com o regime de promoção industrial que governou algumas províncias do país. O regime industrial estabelecia que as indústrias instaladas nas províncias de La Rioja, Catamarca, San Luis e San Juan estavam isentas do pagamento do imposto de renda e do imposto



sobre o valor agregado. A Lei 22.021 foi promulgada em 1979 e só concedeu esses benefícios à província de La Rioja. Depois, entre 1982 e 1983, foi sancionada a prorrogação e validade do regime de promoção tributária para Catamarca, San Luis e San Juan (QUIROGA, 2018). A aplicação da lei correspondeu primeiro ao governo nacional e desde 1983 ao governo da província de San Luis, e este fato ajudou a construir a ideia de um San Luis com "pleno emprego" e uso político na gestão.

A Lei de Fomento Industrial possibilitou que diversas empresas com benefícios fiscais se instalassem em solo San Luis desde 1980. Cidadãos de diversas províncias argentinas vieram a San Luis com o sonho de trabalhar, conseguiram emprego e se estabeleceram na província. A nova composição social e as mudanças emergentes decorrentes do crescimento demográfico produzido pela chegada de novos assentados (trabalhadores, empresários, etc.) desde a implementação da Lei de Promoção Industrial desde 1980, modificaram a geografia urbana e social de a província (QUIROGA, 2018). A oferta de trabalho em San Luis era atrativa devido à estagnação e às recorrentes crises econômicas que a Argentina vivia naquele período e permitiu que novos assentados chegassem em busca de emprego em San Luis. Por outro lado, funcionários da administração pública de San Luis, professores, policiais e médicos entre outros, recebiam magros salários, sempre pagos em dia para garantir, como preconiza o governo, a "paz social".

O partido peronista de San Luis com os irmãos Rodríguez Saá no governo, soube construir o mito do bom governo em um clima de paz social e prosperidade econômica, graças a uma estratégia de governo que incluiu várias políticas públicas, como um forte plano de obras públicas, controle da mídia governamental e da mídia aliada, ocultação de informações, serviços de imprensa oficial, distribuição de publicidade "oficial" na mídia próxima ao poder em um contexto de jornalismo artesanal e mídia faminta e a construção de um novo épico para San Luis.

## **DEMOCRACIA OPACA**

As democracias opacas são caracterizadas por tênues ou inexistentes divisões institucionalizadas de poderes, personalidades políticas, negócios pessoais ligados ao Estado, falta de transparência pública, desqualificações recorrentes da imprensa de "oposição" e pouca participação dos cidadãos nos assuntos públicos, etc. Quando o poder executivo tem preeminência sobre outros poderes da democracia, não há transparência na gestão do Estado e a confusão entre empresas públicas e privadas e uma cultura política

personalista tende a se desenvolver, estamos na presença de uma democracia opaca (QUIROGA, 2018).

Uma democracia opaca é aquela em que um poder (poder executivo) tem mais poder e influência e se impõe aos demais, ou seja, há uma preeminência do poder executivo sobre os demais poderes e é caracterizada pela concentração de controle e controle. Poder em poucas mãos, onde a participação cidadã não é favorecida, restrita e escassa, a informação governamental não é abundante e um contexto geral onde vozes oposicionistas e transgressivas têm grande dificuldade de se expressar (QUIROGA, 2016).

O poder executivo argentino que lidera o país desde meados de dezembro de 2019 mostrou um ímpeto avassalador, favorecido pela pandemia Covid-19 (Coronavirus SARS-COV2) e a pressão subsequente para que a quarentena se elevasse acima do poder legislativo e do judiciário, utilizando como ferramenta os Decretos de Necessidade e Urgência (DNU), em muitos assuntos não relacionados ao interesse público. No contexto argentino, em 20 de março, o governo emitiu um decreto ordenando o "Isolamento Social Obrigatório e Preventivo" para toda a população, suspendendo todas as atividades não essenciais, bem como todas as viagens e transportes nacionais e internacionais. Com o passar dos dias, a Argentina expôs uma das maiores quarentenas do mundo e, em meados de março, sete províncias fecharam suas fronteiras internas impondo controles de acesso. O fechamento e o bloqueio posteriormente se espalharam por diferentes regiões, de forma quase rígida, em oposição direta aos postulados constitucionais do país.

No caso de San Luis, e em linha com a ideia de uma democracia opaca, o espaço existente entre cidadãos e governantes tende a se alargar, pois é caracterizado por uma desigualdade crescente que tende a se alargar. Nessa abordagem, caracterizamos negativamente o personalismo como ferramenta para a construção de uma democracia participativa, mas deixamos em aberto a questão sobre a possibilidade de reconhecer a existência de democracias participativas e progressistas sem a presença de lideranças personalistas.

## **PERSONALISMO POLÍTICO**

O estudo da personalização é importante para o estudo da democracia em geral e das instituições em particular, porque desafia o papel fundamental dos partidos políticos ou grupos políticos que se formam para eventuais eleições ou para atuar de forma sustentada

no sistema democrático. No entanto, a compreensão conceitual da personalização, bem como as explicações teóricas de por que e quando a personalização começa, ainda não estão suficientemente iluminadas e as evidências empíricas sobre esse fenômeno ainda são escassas e inconclusivas.

Pesquisas recentes fazem distinção entre personalização centralizada caracterizada pela presença no universo democrático de alguns líderes políticos que concentram a maioria dos votos preferenciais na lista e personalização descentralizada que ocorre quando um maior número de candidatos consegue atrair votos pessoal. Apesar da relevância da personalização na pesquisa em comunicação política, bem como em outros campos de estudo, existe um estado de confusão na literatura sobre este conceito. O principal motivo é que não há consenso em torno de uma definição ou conceito amplamente compartilhado. Uma definição geral de personalismo na política poderia ser entendida como um constructo complexo caracterizado pela apropriação do público em benefício individual realizada por meio de ações que não apresentam restrições institucionais ou culturais. Você pode entender o personalismo como uma forma particular de exercer uma função, liderança e / ou representação, onde a regulação social ou institucional de tal exercício é exacerbada por seus próprios critérios. Personalização política é um "processo em que o peso político do ator individual no processo político aumenta com o tempo, enquanto a centralidade do grupo político (isto é, o partido político) diminui" (RAHAT E SHEAFER, 2007, p. 65).

REBOLLEDO (2017, p.152) afirma que há personalização quando “consiste em fazer do político o centro da mensagem por meio de sua imagem, tornando-o um elemento-chave para interpretar a realidade política que ocorre”. O personalismo nas organizações públicas constitui um fenômeno emergente da ordem social e se caracteriza basicamente pela reivindicação de certos indivíduos de pertencer, possuir e dominar a cena pública por um longo tempo. O enfraquecimento dos partidos políticos e as dificuldades de representação têm sido fatores que promoveram a personalização como atitude política e, ao mesmo tempo, a personalização política afetou os partidos políticos, fragmentando-os e fragilizando-os. Os partidos sofrem uma erosão das identidades partidárias por parte dos cidadãos comuns e a distância entre representantes e representados aumentou.

## O ÉPICO

San Luis tem uma democracia nas formas e um regime autoritário na ação dos governantes (QUIROGA, 2020). Os dois irmãos Rodríguez Saá construíram um forte poder ao longo de seus anos no governo de San Luis, estabelecendo uma epopéia e alguns mitos (QUIROGA, 2018) com forte controle social apoiado pelo poder do Estado e da mídia. . Basicamente, as histórias épicas tendem a atrair e sensibilizar conectam facilmente as pessoas com os personagens e, por isso, é fácil reproduzir essas histórias, enquanto os cidadãos acabam se sentindo parte da própria epopeia.

Poucos anos após sua posse no poder, o governo de San Luis propôs um sistema de comunicação e publicidade governamental como parte importante da gestão governamental. Para fazer isso, eles adquiriram o Diario de San Luis, que eles fundaram como El Diario de la República. El Diario de San Luis foi fundado em 2 de maio de 1966, mas em 1984 mudou de dono. Esta operação permitiu-lhe intervir na agenda pública e na construção da realidade e, ao mesmo tempo, alocar o grosso da publicidade governamental para a sua própria empresa.

A partir de 17 de julho de 1992, El Diario de San Luis foi renomeado como El Diario de la República. Segundo uma crônica do próprio jornal de 2016, e que se refere aos primeiros dias da mudança da razão social:

O novo nome não é caprichoso, é o que melhor se adapta ao nosso lema: A República no mundo com democracia, justiça e liberdade, lema que inclui e abrange os desejos de todos os nossos compatriotas: uma Argentina presente no mundo, que seja governado em uma democracia, que traga justiça para todos e permita que cada argentino seja livre. EL DIARIO DE LA REPUBLICA (2 de maio de 2016)

Este sistema organizou uma estrutura de mensagens que visa promover e sustentar a epopeia e o mito governamental da boa gestão, habitação para todos, pleno emprego, (QUIROGA, 2020) e evidencia o uso persuasivo da comunicação, associado à organização de argumentos que eles expuseram a ideia de uma boa gestão.

Apresentamos essas considerações a partir da perspectiva epistemológica que posiciona o arcabouço da comunicação política na linha do construcionismo, que visa compreender a realidade como um produto social e que essa realidade que se percebe é construída pelos primeiros sentidos que a linguagem concede. Partindo do construcionismo, os mitos são considerados como —um desenvolvimento político baseado em longos ciclos de comunicação política (RIORDA, 2006, p.1) e também constituído pelas imagens da gestão governamental vinculadas ao processo persuasivo,

associadas ao comunicação do mito e seus riscos, transformada em sistema de crenças, coerente e completo. Um governo também é um produto creditado a uma opinião pública que, em geral, está cada vez mais instável e imprevisível ou que em muitas oportunidades por conveniência concorda tacitamente com o que o governo faz, mesmo que não seja necessário para os cidadãos.

Em contextos onde as opiniões políticas não são discutidas e apenas relatos oficiais que se referem à epopéia e mitos são disseminados, geralmente, eles não podem se tornar opiniões compartilhadas. Linguagem política também é comportamento e tanto a linguagem verbal quanto a não verbal constituem um estímulo ao aparelho sensorial de quem assiste e escuta, para alcançar a percepção e as subsequentes e inevitáveis redes associativas.

## **O MITO POLÍTICO**

O mito do governo surge como um sistema de crenças coerente, complexo e totalizante que integra a direção estratégica da ação governamental expressa na comunicação governamental. O mito político é um construto teórico usado para descrever e analisar a comunicação governamental. Os mitos podem ser considerados como parte do desenvolvimento político a partir dos ciclos da comunicação política e também constituídos pelas imagens da gestão governamental vinculadas ao processo persuasivo da comunicação. É também um sistema de crenças coerente e completo e uma ferramenta de comunicação governamental que permite criar consensos sobre a realidade e vincular o governo ao cidadão, fazendo com que se sinta parte dele e estruturando a criação social de sentido em torno das ações do Estado (EDELMAN, 1991). Contribuições relevantes para a teoria foram feitas por EDELMAN, 1991, CRIGLER 2001, CROZIER 2004, CROMPTON E LAMB 1986, RIORDA 2004, 2006, VAN HOME, 2001 E SÁNCHEZ GALICIA, 2013, entre outros.

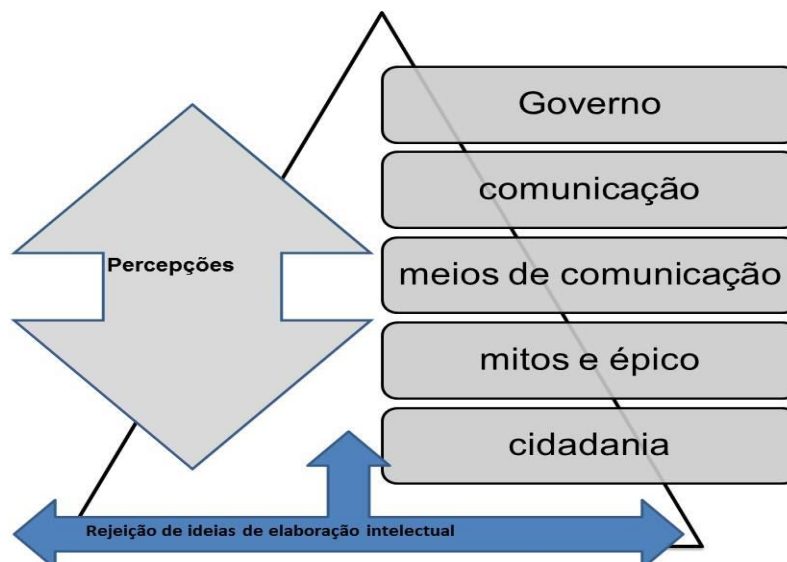
Em consonância com a teoria da comunicação de FATTORELLO (1964) para um partido, movimento político ou governo, a imagem é relevante e pode determinar o comportamento das pessoas em relação a ela, onde influencia a forma como o partido ou movimento político é percebido as atitudes dos indivíduos. A imagem é determinada pela percepção do seu desempenho: o que faz ou deixa de fazer, o que constrói determina a sua imagem na mente dos cidadãos, todos eleitores potenciais, principalmente quando o ato de votar é obrigatório. Assim, a tarefa de quem se ocupa da comunicação dentro e

fora da entidade comunicante consiste em garantir a transmissão do "credo", da epopéia e da mitologia em que se baseia e, sobretudo, a coerência de todos os sinais e mensagens transmitidas

Todo mito abriga valores, símbolos, crenças com os quais o governo e os cidadãos concordam, é também uma produção social e política construída a partir da linguagem e das imagens, unindo o conteúdo programático do governo aos elementos afetivos e emocionais que sustentam sua permanência. , intervindo na formação das percepções do governo e sua comunicação, dos meios de comunicação, das redes sociais, dos cidadãos que apoiam as percepções e rejeitam as ideias de construção intelectual.

A percepção pode ser entendida como a interação entre a identidade de quem a propõe e a experiência de reconhecimento dela a partir da subjetividade por quem a recebe. Essa imagem percebida, como aponta SÁNCHEZ GALICIA (2013), é construída na mente do cidadão a partir da percepção de seu ambiente, em dois planos de existência para a comunicação política: um é o plano concreto significado pelos satisfatores físicos que a sociedade espera. e a outra é a presença de uma imagem simbólica que contém essas matérias-primas psicológicas (SÁNCHEZ GALICIA, 2013). A expansão do mito político requer o estabelecimento da polarização, entendida como um campo em conflito.

Diagrama N ° 1 (preparado pelo autor)



## HERANÇA POLÍTICA

Abordada a partir das Ciências Sociais, a noção de patrimônio implica a ideia de uma relação entre a sociedade, a política e o território que ela habita. A noção de patrimônio reflete uma estreita relação entre bens culturais e simbólicos que constituem a identidade de um determinado grupo social, tornando-se um motor de transmissão de práticas, saberes e valores. A percepção positiva que os cidadãos têm de um governo por suas conquistas materiais (que podem ser vistas e tocadas) é um patrimônio político de quem governa. A noção de patrimônio político indica transmissão, valorização, herança e geração, embora esses processos estejam sempre em construção permanente. O visível e palpável nem sempre é o que os cidadãos precisam ou deveriam precisar. O material e visível esconde o invisível, o que não é realizado. Uma obra material pode ser vista, agora que olhos precisaram para ver investimentos em saúde, educação e segurança por exemplo.

A ideia da existência de um patrimônio político dá conta de um bem cultural intangível, como aqueles intangíveis que dialogam e se confrontam com as identidades dos sujeitos sociais de cada comunidade, e que a partir de sua utilização vertical do poder, se tornam elementos que potencializam o desenvolvimento e o domínio político de um território.

Em uma democracia baseada no consenso popular, fazer política significa viver no presente e governar o futuro. É conhecer as necessidades sociais e não ter medo das ideias e propostas concretas que a própria empresa nos apresenta. Quando o Poder Executivo impõe sua história, seu poder preeminente sobre os demais poderes da democracia e dos cidadãos por conveniência, indisposição ou por outras razões, não participa das agendas públicas e dá seu consentimento, temos uma exacerbação da personalização política e uma área em que os governantes decidem por si próprios, em vez das necessidades dos cidadãos, também fazendo seus próprios negócios em muitos casos.

## REFERÊNCIAS

CRIGLER, A. (2001). Introduction: Making Sense of Politics; Constructing Political Messages and Meanings, en Crigler, Ann (ed.) *The Psychology of Political Communication*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

CROMPTON, J. Y LAMB JR., CH. (1986). *Marketing Government and Social Services*, USA, Wiley series on Marketing Management.



- CROZIER, M. (2004). *Theatres of innovation: Political communication and contemporary public policy*. University of Melbourne. *Australasian Political Studies Association Conference*, University of Adelaide.
- EDELMAN, M. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires, Editorial Manantial.
- EL DIARIO DE LA REPUBLICA. (2 de mayo, 2016). El Diario de la República cumple 50 años y repasa toda su historia. <https://www.eldiariodelarepublica.com/nota/2016-5-2-18-0-0-el-diario-de-la-republica-cumple-50-anos-y-repasa-toda-su-historia>
- HEREDIA, G. (2019). *Los archivos de Rodríguez Saá. 36 años corrupción y de poder despótico* Buenos Aires, Dunken.
- FATTORELLO, Francesco (1964). *Introducción a la técnica sociale dell'Informazione*, 3a.éd., Roma,
- QUIROGA, S (2020). Mobilization and citizen participation: the absent social dialogue and the possibility of participatory communication. Paper, PCS, IAMCR Tampere.
- QUIROGA, S. (2016). Digital Journalism and Education. How Public Authorities Lower the Voice of Citizens. *Revista Acta Universitatis Sapientiae, Communicatio*, 3, pages 21–32. Sapientia Hungarian University of Transylvania Scientia Publishing House. Recuperado de <http://acta.sapientia.ro/acta-comm/C3/comm3-02.pdf>
- QUIROGA, S. (2016). Digital Journalism, Democracy and Social Transformation. A Public Word Depriving Citizens? En *Digitization and its Impact on Society*. Michele Infante, Luciana Taddei (eds.). Editorial Aracne Editrice Internazionale S.r.l Roma.
- QUIROGA, S. (2018). *Mitos gubernamentales, políticos-medios y apatía ciudadana*. En XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia: los escenarios democráticos del siglo XXI: disrupción, fragmentación, nacionalismo, populismo y nuevos actores globales / Franco Bartolacci (Comp.)– 1a ed . – Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario. <https://es.scribd.com/document/394877924/4-Memoria-Opinion-Pub>, págs. 168-181.
- RAHAT, G. AND T. SHEAFER. 2007. The personalization(s) of Politics: Israel 1949-2003, *Political Communication*, 24(1): 65-80.
- REBOLLEDO, M. (2017). La personalización de la política: una propuesta de definición para su estudio sistemático. *Revista de Comunicación* 16 (2) (147-176). <https://doi.org/10.26441/RC16.2-2017-A7>
- RIORDA, M. (2004) Mitos y política: estilos comunicativos de los gobernadores cordobeses (1983-2003), en *Estudios*, N° 15, Otoño, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.



RIORDA, M. (2006). Los mitos de gobierno. Una visión desde la comunicación gubernamental. *Hologramática*. Facultad de Ciencias Sociales, UNLZ - Año III, Número 4, V2, pp 21-45. <http://www.hologramatica.com.ar>.

RIORDA, M.; AVILA, C. (2016). El mito político y su aplicación en la comunicación de gobierno. En *Comunicación gubernamental en acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno*. Biblos. Buenos Aires.

SÁNCHEZ GALICIA, J. (2013). Comunicar para Gobernar. En *Comunicación Gubernamental 360*. Elizalde, L. Riorda, M. comps. La Crujía, Buenos Aires. Págs. 47-68.

VAN HOME, PETER. (2001). The Rise of the Brand State: the posmodern politics of image and reputation, *Foreign Affairs*, Sep/Oct, Vol. 80, N° 5.

## **CAPÍTULO 1 – SEÇÃO 2**

---

### **PODER LEGISLATIVO, PARTIDOS POLÍTICOS E RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO**

## MUDANÇA INSTITUCIONAL E EMENDAS AO ORÇAMENTO DA UNIÃO: Mensurando o Impacto da EC nº 86 de 2015

Dayane Rossy P. de Oliveira<sup>1</sup>

Ítalo Fittipaldi<sup>2</sup>

### RESUMO:

Lançando um olhar sobre a arena legislativa, este trabalho busca identificar as nuances do novo arranjo institucional no processo orçamentário do Brasil com a implementação do orçamento impositivo flexível e as possíveis modificações no padrão de apresentação das emendas parlamentares. Recorrendo às técnicas quantitativas de avaliação de impacto, para identificar os possíveis efeitos da nova regra sobre as emendas apresentadas nos anos de 2012 e 2016, comparando o antes e o depois da aprovação da EC nº 86 de 2015.

**Palavras-chave:** Mudança Institucional; Poder Legislativo; Emendas Parlamentares e Avaliação de impacto.

### ABSTRACT:

Looking at the legislative arena, this paper seeks to identify the nuances of the new institutional arrangement in the Brazilian budget process with the implementation of the flexible fiscal budget and possible changes in the pattern of presentation of parliamentary amendments. Using quantitative impact assessment techniques to identify the effect of the new rule on amendments submitted in 2012 and 2016, comparing the before and after the approval of EC nº 86 of 2015.

**Keywords:** Institutional Change; Legislative power; Parliamentary amendments and Impact assessment.

### INTRODUÇÃO

As instituições são conjuntos de regras, incentivos e restrições criadas para dar sustentação às interações humanas. Essas regras afetam as condutas dos atores sociais em suas diferentes esferas de atuação e desta forma, funcionam como sistemas de incentivos que reduzem os custos das interações e buscam manter o equilíbrio. Compreendendo as ações dos indivíduos, regulando os padrões comportamentais e coordenando estas ações, a fim de moldar a tomada de decisão.

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela UFPB. E-mail: [dayanerossy.cg20@gmail.com](mailto:dayanerossy.cg20@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Ciência Política pela UFPE e professor do Departamento de Ciências Sociais da UFPB. E-mail: [italofittipaldi@gmail.com](mailto:italofittipaldi@gmail.com)

Os estudos sobre instituições políticas no Brasil tiveram seu processo de consolidação iniciado em meados da década de 1980, em meio a nova configuração política que emergia no país, com a Constituição de 1988, que apresentou um novo arranjo político (ABRANCHES, 1988) e uma ruptura institucional que necessitava de respostas para o modo de operacionalidade do sistema e explicações para as ações e comportamento dos indivíduos.

O Brasil é um dos poucos países da América Latina que prevaleceu o presidencialismo com modo operacional combinando proporcionalidade, multipartidarismo, federalismo e um congresso fragmentado, presidente com poder e disposição de governar por decreto e um modelo generalizado de clientelismo e de ineficiência econômica muito difícil de conter, em que o poder Executivo é organizado com base em grandes coalizões (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

As instituições que regem as interações entre os poderes permitem que o jogo legislativo “comece e termine” no Congresso (ARRETCHE, 2009). A distribuição orçamentária é um dos mecanismos da relação e negociação entre os poderes Executivo e o Legislativo no Brasil. As regras orçamentárias são importantes para moldar a participação dos parlamentares na aprovação da agenda governamental.

Em 1988, foram atribuídas aos parlamentares a possibilidade de inserir no conjunto de ações do governo, políticas públicas que joguem relevantes em forma de emendas ao orçamento, que ao longo dos anos passaram a ser usadas como instrumento no jogo de barganha entre parlamentares e presidente. Este instrumento passou a configurar um aspecto, no mínimo, significativo no processo decisório da política brasileira, tanto que apenas entre os anos de 2012 a 2016 foram apresentadas ao Orçamento da União mais de 153 mil<sup>3</sup> emendas parlamentares, mostrando-nos que este recurso é bastante utilizado por ambos os poderes.

A insatisfação dos parlamentares com o baixo número de emendas empenhadas pelo presidente trouxe para o centro do debate o modelo impositivo do orçamento e a Proposta de Emenda Constitucional nº 358/13, instituiu a obrigatoriedade de execução de emendas individuais até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida<sup>4</sup> realizada no

---

<sup>3</sup> Dados extraído do portal SigaBrasil: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>.

<sup>4</sup> É o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei. Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br> | acesso em 22/10/2018.

exercício anterior, elevando a rigidez do orçamento e inibindo o processo de barganha no Legislativo.

Os trabalhos sobre a dinâmica do poder legislativo no Brasil não contemplaram, até o momento, uma avaliação do impacto de mudanças institucionais ocorridas no parlamento, em particular no processo orçamentário brasileiro. Este trabalho, visando preencher essa lacuna na pesquisa empírica da Ciência Política brasileira, analisa os efeitos da mudança constitucional sobre a apresentação de emendas parlamentares, a fim de entender como os parlamentares irão responder a alteração na legislação, influenciando nesta importante moeda política do governo com os congressistas.

Dando a importância normalmente atribuída as emendas, procuramos avaliar o impacto da mudança orçamentária buscamos compreender: *A mudança na regra orçamentária produziu impacto positivo sobre a quantidade de emendas apresentadas?*

Nosso objetivo é identificar as nuances da mudança na legislação e as possíveis modificações no padrão de emendas apresentadas pelo Congresso nos anos de 2012 e 2016.

Ao entrar em vigor em um determinado período do tempo, a alteração na regra do jogo orçamentário pode distinguir a dinâmica dos congressistas em apresentar emendas ao orçamento entre o antes e o depois de sua vigência. Assim, em princípio, a técnica estatística que melhor se acomoda à configuração desse tipo de mudança institucional é o *método de diferença-em-diferenças (DD)* que nos possibilita mensurar se possíveis alterações nos padrões de apresentação de emendas se deu em razão da alteração das regras do jogo orçamentário e qual a magnitude desse impacto.

Desta forma, o presente trabalho que é resultado da pesquisa de dissertação buscou testar a hipótese de que *O novo arranjo institucional orçamentário brasileiro (orçamento impositivo flexível) elevou a quantidade de emendas apresentadas ao orçamento da União*. Procurando identificar se a mudança atingiu seus fins e se os parlamentares responderam a mudança na legislação, será apresentado a composição dos dados analisados, assim como, a metodologia utilizada para mensurar o impacto produzido pela mudança e os seus resultados. E por fim, as considerações finais sobre os resultados obtidos e a necessidade de novos estudos dentro desta temática com o foco em ampliar o conhecimento sobre mudança institucional e as emendas parlamentares.

## **MENSURANDO O IMPACTO DA MUDANÇA INSTITUCIONAL**

---

A mudança institucional ocorre quando as instituições se tornam mais disfuncionais e incapazes de produzir resultados ótimos, de tal modo, as mudanças nos padrões institucionais provocariam mudanças no comportamento dos atores e isto só ocorre quando as instituições não conseguem manter uma produção positiva em seus resultados e nas ações dos atores. North (1991) compreende as mudanças institucionais com base no pressuposto de que os agentes têm capacidade para interpretar e agir sobre o novo, sendo necessário uma reflexividade da cultura e do contexto, para assim, explicar a variação institucional a partir da integração de elementos de formação de crenças, relação entre os atores e o arranjo institucional.

Os parlamentares, ao formular uma mudança na legislação ou na formulação de uma política pública, devem estar atentos ao ambiente de tomada de decisão, para que reflita as circunstâncias políticas que possam favorecer suas escolhas. Os atores eleitos, ao desenvolverem suas preferências estão atentos em se manter nos mandatos pois sabem quais os interesses e resultados distributivos que a mudança pode lhes assegurar no momento de tomar decisão, estes centralizam os seus interesses em objetivos que lhes tragam retornos. (MCCUBBINS, NOLL E WEINGAST 1989).

O modelo institucional brasileiro buscou assegurar a governabilidade, conferindo um amplo controle ao poder Executivo, que é “capaz de ditar os conteúdos, o tempo e o ritmo dos trabalhos no Congresso” (Figueiredo e Limongi, 1999 pag. 55) e o Legislativo não constitui uma barreira à ação governamental, os seus trabalhos são centralizados e ancorados nos partidos e o Executivo se sobrepõe ao Legislativo.

Desta forma, as instituições são responsáveis por manter o equilíbrio e o processo orçamentário se configura um espaço importante na relação entre os poderes no Brasil. De um lado o Legislativo está interessado em arrecadar recursos e do outro o Executivo necessita de contingenciamento para implementar os programas e agenda de governo. Com isso, as emendas parlamentares se configuram como instrumento de barganha e um aspecto importante em que cabe analisar os resultados e os possíveis impactos causados com a aprovação da EC nº 86 de 2015. O ponto central desta mudança na regra orçamentária consiste na alteração do núcleo da programação, no modelo autorizativo cabia ao Executivo definir e ao Congresso um papel secundário, já o orçamento impositivo propõe uma mudança no enfoque e transfere para o Legislativo maiores responsabilidades e participação significativa.

Nas linhas que se seguem apresenta-se uma exposição da estratégia empírica e do método a que se recorreu para medir o possível impacto na nova legislação orçamentária sobre a quantidade de emendas ao orçamento federal apresentada pelos parlamentares, considerando dois pontos no tempo, a saber, o ano de 2012 e o ano de 2016, e as justificativas pelo método adotado para o teste da hipótese de trabalho.

### *1. Procedimentos Metodológicos*

Nesta seção apresenta-se os procedimentos adotados para a execução da pesquisa e inferência nas relações estatisticamente significativas a mudança e avaliação no impacto sobre a apresentação de emendas ao orçamento. A princípio será descrito o desenho da pesquisa, buscando apresentar os pontos sumários e o objetivo deste trabalho:

**QUADRO 1 - DESENHO DE PESQUISA**

Questão de pesquisa	<i>A mudança na regra orçamentária produziu impacto positivo sobre a quantidade de emendas individuais apresentadas?</i>
Objetivo Geral	Verificar o efeito da mudança orçamentária sobre a quantidade de emendas apresentadas.
Hipótese	O novo arranjo institucional orçamentário brasileiro (orçamento impositivo flexível) elevou a quantidade de emendas apresentadas ao Orçamento da União.
Amostra	Legislatura do Congresso Nacional nos anos de 2012 e de 2016.
Variável Dependente	Quantidade de emendas apresentadas.
Técnicas de Análise	Método diferença- <i>em-diferenças</i> com regressão linear múltipla.

Fonte: elaborado pela autora.

A introdução de uma nova legislação acerca do processo de orçamentação se constitui uma mudança institucional de natureza exógena. Ao entrar em vigor em um determinado período do tempo, a alteração na regra do jogo orçamentário pode distinguir a dinâmica dos congressistas em apresentar emendas ao orçamento. Isto posto, foi delimitado dois pontos no tempo que abrange as emendas apresentadas nos anos de 2012 e 2016, restringindo as observações aos Deputados e Senadores que estiveram presentes nos dois momentos analisados.

Para a mensuração do impacto, foi criado um banco composto por 557 observações, incorporando o antes e depois para cada parlamentar e serão utilizadas covariáveis que contemplem possíveis alterações nos períodos abarcado na pesquisa, e que aproximem os indivíduos em suas características como parlamentares, visando controlar o efeito de outros fatores sobre a variável de interesse.

As unidades de análise desta pesquisa são as emendas parlamentares apresentadas ao Orçamento da União 2012 e 2016. Esse recorte temporal é justificado pelo fato de não ter disponível os dados da legislatura completa do processo orçamentário sobre a nova regra, por este motivo, faremos a análise em dois pontos que abrangem o antes e depois, possibilitando uma visão inicial sobre a mudança e o impacto causado no comportamento do Legislativo.

Os dados foram coletados a partir de fontes secundárias, por meio de consultas no banco de dados do Portal SigaBrasil, que disponibiliza informações sobre orçamento e finanças para a sociedade, utilizado como instrumento de transparência orçamentária e controle social. Foram também coletadas informações no Repositor de Dados Eleitorais do TSE dos anos disponíveis (1994 a 2014), a fim de contabilizar a quantidade de mandatos dos parlamentares e, assim, calcular os anos e “experiência” no Congresso nacional, com isto, buscamos verificar se os parlamentares com mais tempo de mandato responderam melhor à mudança. Criamos variáveis que envolvem aspectos políticos, tais como: partido, base do governo e espectro ideológico para analisar se os partidos influenciaram na apresentação de emendas. Foram observadas as emendas destinadas a área da saúde, uma vez que o novo modelo impõe que metade das emendas impositivas sejam destinadas a esta. E por fim, acrescentamos aos dados informações sobre os aspectos econômicos do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) medido mensalmente pelo IBGE, buscando entender se este fator produz efeito e compreendendo se em momentos de instabilidade macroeconômico há inibição na apresentação de emendas pelos parlamentares. Com estas variáveis procuramos justificar o que foi descrito na literatura, traçando um quadro informativo que busca explicar as nuances do novo modelo e as possíveis mudanças na apresentação das emendas. O modelo é composto:

#### **QUADRO 2 - VARIÁVEIS QUE COMPÕEM O MODELO**



VARIÁVEIS	DESCRIÇÕES	FONTE
Tipo de autor	Deputado Federal e Senador.	Portal Siga Brasil
Quantidade de Emendas Apresentadas (Variável dependente 1)	Quantidade de emendas apresentadas pelos parlamentares nos anos de 2012 e de 2016.	Portal Siga Brasil
Saúde (Variável dependente 2)	Quantidade de emendas apresentadas destinada a área de saúde.	Portal Siga Brasil
Eleito Deputado	Quantas vezes o parlamentar foi eleito deputado federal.	Repositor de Dados do TSE
Eleito Senador	Quantas vezes foi eleito senador.	Repositor de Dados do TSE
Anos Congresso	A partir das variáveis anteriores foi calculado o total de anos que o parlamentar tem de Congresso Nacional.	Repositor de Dados do TSE
Antes_Depois	Tem por base a mudança orçamentaria, em que “1” representa os dados das emendas do depois da intervenção e o “0” se forem de antes.	
Partido	Variável categórica a partir de uma escala de 1 a 24, concernente aos diferentes partidos políticos representados no Congresso	Portal Siga Brasil
Espectro Ideológico	Variável categoria, com escala 1, 2 e 3, indicando, respectivamente, o direcionamento ideológico do partido entre esquerda, centro e direita. Esta classificação baseou-se em Coppedge (1997).	
Aspecto Econômico	IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) medido mensalmente gerando o índice de inflação.	IBGE

Fonte: elaborado pela autora.

Sabendo que o Congresso brasileiro é fortemente influenciado pelos líderes partidários e pelo jogo de barganha, centralizando as negociações na obtenção de resultados positivos. Adotamos aqui como grupo de tratamento, os Senadores, uma vez que estes possuem mais disciplina, quantidade menor de parlamentares e a duração prolongada dos mandatos (NEIVA, 2011).

O Senado brasileiro por ter um número menor de parlamentares permite que a interação seja feita face a face com a comunicação e trocas mais frequentes e intensa. As relações dentro desta casa acabam por ser mais socializadas em que os indivíduos têm mais chances de obter apoio e também mais expressividade e influências nas negociações. O ambiente é mais favorável a trocas, devido a duração dos mandatos e por ser constituído em sua grande maioria por líderes que tem maior destaque no âmbito regional e nacional, tendo eles ocupado cargos importantes de governo.

Outra questão, que cabe destacar ao lançar um olhar para o Senado Federal, conforme apresentado por Neiva (*op. cit.*), é o forte caráter federativo de representação dos estados com menos fragmentação partidária “como são apenas três senadores por estado, haverá, no máximo, três partidos, sendo vários os casos de dois ou de um único partido por estado” (pág. 309). Com menos fragmentação partidária, os parlamentares são mais centrados em meio a negociações e trocas proporcionando mais equilíbrio.

Considerando estas características, procuramos comparar estes indivíduos antes e depois da mudança na dupla diferença com o objetivo de apresentar as características não observáveis que podem afetar a propensão dos resultados. Para isto, tem-se dois grupos (tratamento e controle) participantes e não participantes, antes e depois da alteração na regra, utilizando o método Diferença-em-Diferenças, que será descrito abaixo.

### 1.1 Diferença-em-diferenças

#### 1.2

O presente método permite-nos verificar o impacto e avaliar a mudança decorrida da implementação do orçamento impositivo, considerando que este muda o ambiente no qual parlamentares e governo operam. Ao observarmos o Congresso Nacional, buscamos compreender as características de Deputados Federais e Senadores para identificar se uns foram beneficiados pela mudança e outros não.

A partir do trabalho de Card e Krueger (1994) o método *DD* ficou consagrado na literatura empírica em razão de seu estimador poder ser empregado quando se têm observações classificadas como *antes* e *depois* de uma intervenção. Os dados são separados em *grupo de tratamento* e *grupo de controle*, onde, o primeiro consiste no conjunto de indivíduos que sofreu a intervenção observada no estudo, ao passo que o segundo grupo contempla os indivíduos que não foram influenciados pelo tratamento.

Neste estudo, o *grupo de tratamento* é formado pelos senadores que apresentaram emendas ao orçamento nos anos de 2012 e 2016, enquanto o *grupo de controle* é

constituído pelos deputados federais que apresentaram emendas ao orçamento. Ou seja, nesta pesquisa, os “indivíduos” serão os Deputados e Senadores que apresentaram emendas ao Orçamento da União nos anos de 2012 e 2016.

Ao analisar o impacto da nova regra orçamentária sobre a apresentação de emendas ao Orçamento da União, nossa amostra é dividida em quatro grupos: o grupo dos senadores antes da mudança; o grupo de senadores depois da mudança; o grupo de deputados antes da mudança; e, o grupo de deputados depois da mudança. Essas atribuições dos grupos assegura que a checagem que iremos fazer seja controlada para que outras causas não influencie a comparação (KELLSTEDT e WHITTEN, 2015).

No quadro 3, temos o esquema metodológico e a medida em que o grupo de controle (deputados federais) e o grupo de tratamento (senadores) se alteram respectivamente entre o antes e depois da modificação na regra, é expresso no esquema teórico do método *DD*.

Posto isto, o objetivo é mensurar as possíveis alterações na apresentação de emendas e qual a magnitude desse impacto derivadas, exclusivamente, da mudança institucional. O esquema teórico do método *DD*, pelo qual testaremos a hipótese deste trabalho, conforme expostos por Ramos (2009), pode ser expresso conforme abaixo:

**QUADRO 1 - ESQUEMA TEÓRICO DO MÉTODO DIFERENÇA-EM-DIFERENÇAS**

	Participante	Não-Participante	Diferença
<b>Antes</b>	$\beta_0 + \beta_2$	$\beta_0$	$\beta_2$
<b>Depois</b>	$\beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$	$\beta_0 + \beta_1$	$\beta_2 + \beta_3$
<b>Diferença</b>	$\beta_1 + \beta_3$	$\beta_1$	$\beta_3$

Fonte: Ramos (2009).

Matematicamente podemos representar o método com a seguinte equação:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 + \beta_3 + u \quad [1]$$

Onde,

$Y$  = Escore nos testes após a mudança institucional;

$\beta_1$  = Período posterior a mudança institucional (=1);

$\beta_2$  = Apresentou emendas ao orçamento (=1);

$\beta_3$  = Variável de interação (período posterior à mudança institucional\*apresentou emendas);

$u$  = Termo de erro.

Considerando que os grupos de controle e tratamento não são exatamente iguais e que variáveis observadas podem ser controladas quando da regressão a ser executada para aferição do efeito da nova legislatura sobre a quantidade de emendas apresentadas pelos parlamentares, a equação [1] é reescrita, conforme abaixo, agora incorporando um conjunto de vetores de variáveis de controle, representadas por  $X$ .

$$Y = \beta_0 + \beta_1 + \beta_3 + \sum X\beta_4 + u \quad [2]$$

Assim, a partir da equação [2], as equações dos modelos a ser testado foram definidas como segue abaixo:

$$\ln QTE = \beta_0 + \beta_1[antes\_depois] + \beta_3[senadores] + \beta_4[antes\_depois * senadores] + \sum \beta_5 X + u \quad [3]$$

Chamamos a atenção do leitor, que as variáveis referentes a o tempo de congresso dos parlamentares e espectro ideológico não se mostraram significantes e contaminavam a própria estabilidade do modelo, razão pela qual optou-se por retirar da regressão. A equação de regressão conforme estabelecido na equação 4:

$$\ln QES = \beta_0 + \beta_1[antes\_depois] + \beta_3[senadores] + \beta_4[antes\_depois * senadores] + \sum \beta_5 X + u \quad [4]$$

Onde  $\ln QE$  e  $\ln QES$ , correspondem, respectivamente, ao logaritmo natural da *quantidade total de emendas apresentadas* e a *quantidade de emendas apresentadas na área da saúde*. As variáveis  $[antes\_depois]$  e  $[senadores]$  consistem, respectivamente, em *dummies* para o período anterior e posterior à implementação da nova legislação orçamentária e para os congressistas senadores. Já a variável  $[antes\_depois * senadores]$  consiste em uma variável de interação das *dummies* mencionadas anteriormente,  $X$  equivale a um conjunto de variáveis de controle, a saber, *taxa de inflação, partido do senador, unidade da federação do senador, tempo de Senado, ideologia, anos no Congresso*. Por fim,  $u$  corresponde ao erro estocástico.

A partir deste método podemos isolar os efeitos da mudança institucional ou de uma política pública sobre os indivíduos do grupo de tratamento, tomando a diferença

nos valores médios da variável de interesse (emendas apresentadas). Permitindo que possamos comparar Deputados e Senadores em termos da mudança e por meio dele, calcularmos a diferença entre a apresentação das emendas antes e depois da intervenção para cada grupo e este resultado constituem o impacto estimado.

## 2. Distribuição de Emendas sobre a Nova Regra

Na tabela 1, separamos as emendas em dois grupos, as apresentadas individualmente e as coletivas, levando em consideração a nova regra visto que esta poderia influenciar no montante de emendas empenhadas individualmente.

O total de emendas apresentadas sobre a Nova Regra somam 96.793, dentre estas, 81.910 foram apresentadas por Deputados e Senadores e tendo por referência a variável empenho, identificamos que sobre o novo modelo orçamentário, individualmente, tivemos mais de 23 mil emendas empenhadas enquanto que, anteriormente apenas 6.713 foram empenhadas.

**TABELA 1 - EMENDAS EMPENHADAS AO ORÇAMENTO DA UNIÃO, SOBRE A NOVA ORDEM**

<b>Nova Regra</b>	<b>Emendas Coletivas</b>	<b>Emendas Individuais</b>	<b>Total</b>
<b>Antes</b>	2.748	6.713	9.461
<b>Depois</b>	6.722	23.762	30.484
<b>Total</b>	9.470	30.475	39.945

Fonte: Portal SigaBrasil. Elaborado pela autora.

O uso volumoso e recorrente deste recurso que contempla as diversas áreas de políticas públicas com destaque a preponderância da área de saúde a qual o novo modelo orçamentário atribui o mínimo de 0,6% da receita. O principal foco da mudança na regra orçamentária consiste em assegurar um valor mínimo a ser destinado para as emendas apresentadas ao orçamento, atribuindo a Deputados e Senadores maiores chances e garantia de uma fatia do orçamento que possibilite o envio de recursos a regiões, estados e municípios.

A partir dos dados descritos acima, temos um panorama das emendas apresentadas no recorte de temporal entre 2012 a 2016. Busca-se compreender se a apresentação de emendas, sofreu impacto explicado pela mudança no processo orçamentário comparando o antes e o depois.

### 3. *Mensurando o Impacto*

Considerando que o orçamento é diversas vezes utilizado por ambos os poderes para obter ganhos (Pereira e Mueller, 2002) a alteração do modelo institucional implica em uma mudança no enfoque, ao transferir ao Congresso maior responsabilidade nas matérias orçamentárias. Ao analisar a apresentação das emendas nos dois momentos que contemplam o antes e depois (2012 e 2016) buscamos verificar as características que levam o indicador de impacto ser diferente entre os grupos de controle e tratamento. A partir do método diferença-em-diferenças, que irá fornecer os parâmetros estatísticos e homogeneidade das variâncias para testar a hipótese deste trabalho.

No quadro abaixo contém o número de observações para cada grupo:

**QUADRO 4 – NÚMERO DE OBSERVAÇÕES**

	ANTES	DEPOIS	Total
Controle	231	228	459
Tratamento	49	49	98
Total	280	277	557

Fonte: elaborado pela autora.

Buscamos avaliar em que medida o aumento na apresentação de emendas é dada pela mudança na regra orçamentária. Foram construídos modelos de avaliação de impacto com fatores a serem considerados para que a estimativa da referida mudança não seja distorcida. Para tanto, levamos em consideração que o perfil inalterado dos senadores produziu melhores resultados a partir da intervenção, considerando-os como grupo de tratamento e os deputados como grupo de controle a partir do método *DD*.

Podemos verificar, a partir dos dados, que este modelo explica 9% da amostra. O grupo de tratamento composto pelos senadores, apresentou em Diff (T-C) 23% menos emendas que o grupo de controle composto pelos deputados antes da implementação do novo modelo orçamentário. Após a legislação entrar em vigor observamos que o grupo de tratamento continuou a apresentando quantidade menor de emendas em relação ao grupo de controle. No entanto, este percentual caiu para 12%, reduzindo a diferença na apresentação de emendas mais que no entanto este resultado não é estatisticamente significativo.

Os resultados de Diff-in-Diff apontam que este efeito da diferença existente nos dois momentos não é estatisticamente significativo, e não há evidências empíricas de que a nova legislação orçamentaria fez com que os senadores aumentassem a quantidade de emendas apresentadas. Com isto, a hipótese defendida neste trabalho de que o novo arranjo orçamentário elevaria a quantidade de emendas, não se confirma como descrito na tabela a seguir:

**TABELA 2 - AVALIAÇÃO DE IMPACTO PELO MÉTODO DIFERENÇA EM DIFERENÇAS**

Resultados	Média	Erro	t	P> t
Antes				
<b>Controle</b>	3.687			
<b>Tratamento</b>	3.456			
<b>Diff (T-C)</b>	-0.231	0.072	- 3.19	0.001***
Depois				
<b>Controle</b>	3.895			
<b>Tratamento</b>	3.771			
<b>Diff (T-C)</b>	-0.124	0.102	1.22	0.222
Diff-in-Diff	0.107	0.128	0.83	0.404
<b>R-quadrado: 0.09</b>				
<b>Inferência: *** p &lt; 0.01; ** p &lt; 0.05; *p &lt; 0.1</b>				

Fonte: elaborado pela autora.

Buscando observar se o modelo está devidamente balanceado, pela tabela 3 é possível observar que sim. A variável dependente: quantidade de emendas apresentadas é um bom indicador para testar o impacto entre os grupos controle e tratamento, pois é estatisticamente significativa  $< 0,01\%$ . As variáveis de controle utilizadas buscam verificar se fatores partidários, econômicos e estados influenciam e produzem diferença na apresentação de emendas:

- 1) buscamos compreender se o partido ao qual pertence o parlamentar, pode influenciar em maior disposição em apresentar emendas;
- 2) se em momento de desestabilidade econômica, tendo aqui a taxa de inflação como *proxy* macroeconômico, há redução na apresentação, e por fim;
- 3) os aspectos regionais que buscam explicar se a localidade ou estado influenciaria em termos de apresentação.

Este teste nos apresenta que antes da nova regra ser executada estas variáveis são estatisticamente adequadas para que possamos tratar e assim mensurar o impacto da mudança institucional, o modelo é estatisticamente significativo:

**TABELA 2 - TESTE DE BALANCEAMENTO DAS VARIÁVEIS**

<b>Resultados</b>	<b>Média</b>	<b>Erro</b>	<b> t </b>	<b>P&gt; t </b>
<b>Antes</b>				
Controle	3.687			
Tratamento	3.456			
Diff (T-C)	-0.231	0.072	- 3.19	0.001***
<b>Depois</b>				
Controle	3.895			
Tratamento	3.771			
Diff (T-C)	-0.124	0.102	1.22	0.222
<b>Diff-in-Diff</b>	0.107	0.128	0.83	0.404
R-quadrado: 0.09				
Inferência: *** p < 0.01; ** p < 0.05; *p < 0.1				

Fonte: elaborado pela autora.

Afim de compreender também a apresentação das emendas, replicamos os testes considerando a área da Saúde, uma vez que metade do percentual impositivo deve ser destinada a esta área.

#### *4. Mensurando o Impacto da Mudança Institucional sobre as emendas destinada a saúde*

A área de saúde constitui uma das mais beneficiadas com a destinação das emendas. É tanto que passou a ser instrumento no novo modelo orçamentário tornando obrigatório os parlamentares a destinar metade do percentual das emendas impositivas. Com isto, realizamos uma nova rodada de testes com o objetivo de verificar se a mudança da regra visando atender as deficiências desta área, produziu impacto sobre a apresentação das emendas.

Os dados com este modelo possui o  $R^2$  de 0,29 e apresenta que o grupo de controle apresentou Diff (T-C) de 25%, menos emendas para a saúde antes, e após a nova regra Diff (T-C) 9%. A diferença entre os grupos nos dois momentos Diff-in-Diff foi de 15 %. Houve o aumento na apresentação para esta área, mas este não pode ser explicado



pela implementação da mudança, pois o resultado para esta análise permaneceu sem significância estatística.

**TABELA 4 - AVALIAÇÃO DE IMPACTO DAS EMENDAS APRESENTADAS PARA ÁREA DE SAÚDE PELO MÉTODO DIFERENÇA EM DIFERENÇAS**

Resultados	Média	Erro	t	P> t
Antes				
<b>Controle</b>	2.331			
<b>Tratamento</b>	2.076			
<b>Diff (T-C)</b>	-0.255	0.118	- 2.17	0.030**
Depois				
<b>Controle</b>	3.064			
<b>Tratamento</b>	2.966			
<b>Diff (T-C)</b>	-0.098	0.111	0.88	0.379
Diff-in-Diff	0.157	0.163	0.97	0.334
<b>R-quadrado: 0.29</b>				
<b>Inferência: *** p &lt; 0.01; ** p &lt; 0.05; *p &lt; 0.1</b>				

Fonte: elaborado pela autora.

Com base neste modelo, verificamos o seu balanceamento, considerando as mesmas variáveis do modelo anterior e os resultados permaneceram significantes, mostrando que a seleção das variáveis foram adequadas para explicar a avaliação de impacto.

**TABELA 3- TESTE DE BALANCEAMENTO DAS VARIÁVEIS – SAÚDE**

Variáveis	Média Controle	Média Tratamento	Diff.	t	Pr ( T > t )
<b>Emendas Saúde</b>	2.579	2.300	-0.279	2.85	0.0001***
<b>Inflação</b>	5.961	5.840	-0.121	4.22	0.0000***
<b>Estado</b>	15.817	13.531	-2.286	1.94	0.0693*
<b>Partido</b>	11.515	9.8898	-1.617	1.82	0.0536***
<b>Inferência: *** p &lt; 0.01; ** p &lt; 0.05; *p &lt; 0.1</b>					

Fonte: elaborado pela autora.

A partir dos dados analisados através do método diferença em diferença, podemos dizer que ao avaliar a mudança na regra orçamentaria não temos nos anos analisados evidências empíricas que apontem que o aumento na apresentação de emendas por parte dos Senadores no novo arranjo, foi decorrente da EC nº 86 de 2015. Chamamos atenção

no resultado aqui apresentado e as possíveis causas que podem ter influenciado: o novo modelo orçamentário pode não produzir impacto sobre a apresentação de emendas em 2016. Trabalhamos apenas com dois pontos comparativos no tempo que abrange o antes e depois. Faz-se necessário a ampliação da série histórica para melhores resultados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar a mudança na regra orçamentaria e o impacto produzido com a aprovação da EC nº 86 de 2015 sobre a apresentação de emendas, comparando Deputados e Senadores e suas duplas diferenças, nos dando os resultados efetivos de que para o recorte estudado a mudança na regra orçamentaria não produziu efeito.

Inicialmente chamamos a atenção para o recorte temporal desta pesquisa, limitado a apenas dois pontos no tempo, os anos de 2012 e 2016. Este fato é justificado pela ausência de dados disponibilizado pelo governo até julho de 2018<sup>5</sup> em que as informações para as emendas apresentadas se restringiram ao ano de 2016, não tendo informações completas dos anos consecutivos, o que nos fez optar por uma amostra reduzida, mas que apresentasse as nuances comparativas para analisar o antes e depois do novo modelo.

Ao aprovar a implementação do orçamento impositivo, os parlamentares buscam maior autonomia ao que se refere a distribuição de políticas públicas, uma vez que as emendas são instrumento de barganha política, muitas vezes utilizadas nas negociações entre Executivo e Legislativo (Figueiredo e Limongi (2002), Limongi e Figueiredo (2006) e Pereira e Mueller (2002)). A mudança institucional tem por objetivo aumentar a performance na oferta de políticas públicas, aumentando o atendimento as demandas dos eleitores por parte dos parlamentares.

É necessário o aprimoramento de estudos dentro da Ciência Política que visem avaliar o impacto de uma mudança que influencia na regra do jogo que envolve Executivo e Legislativo e que, conseqüentemente, produzem efeitos na distribuição orçamentaria. A questão principal levantada neste trabalho foi que: *A mudança na regra orçamentaria produziu impacto sobre a apresentação de emendas individuais?*

Ao isolar os resultados, a diferença entre tratamento *versus* controle, antes *versus* depois da política não se mostrou estatisticamente significativa. Com base nos dados aqui apresentados para avaliar o impacto produzido pela nova regra, concluímos que a EC do

---

<sup>5</sup> Esta pesquisa é baseada no trabalho de dissertação e foi realizada entre os anos de 2016 a 2018.

Orçamento Impositivo não produziu efeito significativo sobre as emendas apresentadas em 2016 na amostra aqui analisada. Os senadores e deputados apresentaram diferença de 10% na apresentação de emendas, sabendo que temos um número menor de senadores, identificamos um crescimento considerável que não se mostrou estatisticamente significativo em termos da mudança. Concluído assim, que a alteração na regra orçamentaria para os anos estudados, não produziu impacto na quantidade de emendas apresentadas.

Este trabalho consiste em um estudo inicial a cerca desta temática, apontando os primeiros achados e contribuindo para uma visão do problema em meio ao uso das emendas parlamentares como captador de votos e governabilidade.

Novos estudos devem ser desenvolvidos, analisando uma legislatura completa abrangendo as emendas com caráter impositivo, a fim de replicar o que este trabalho propõe, verificando possíveis mudanças, minimizando a baixa significância, assim como outras variáveis de controle que possam vir a influenciar no aumento de apresentação de emendas.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, vol.31, 1988. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

ARRETCHE, Marta. **Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 2, pp. 377 a 423,2009.

CARD, David e KRUEGER, Alan “**Minimum Wages and Employment: a case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania**”. American Economic Review, vol. 8, nº 4, pp. 772-784, 1994.

COPPEDGE, Michael. **A classification of Latin American political parties**. Kellogg Institute Working Paper 244, 1997.

FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F., **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas Editora,1999.

FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F., **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 303 a 344, 2002.

KELLSTED, Paul M. e WHITTEN, Guy D. **Fundamentos da Pesquisa em Ciência Política**. 2ª edição. São Paulo: Blucher, 2015.

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

MCCUBBINS, Matthew D., NOLL, Roger G. and. WEINGAST, Barry R. **Structure And Process, Politics And Policy: Administrative Arrangements And The Political Control Of Agencies**. Virginia Law Review Vol. 75:431, 1989.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. **Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, no 2, pp. 289 a 318,2011.

NORTH, Douglass C. **Institutions**. The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1. Pp. 97-112, Winter, 1991.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: **As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**. Dados, vol. 45, no 2, pp. 265-301, 2002.

RAMOS, Marília P. **“Aspectos Conceituais e Metodológicos da Avaliação De Políticas e Programas Sociais”**. Planejamento e Políticas Públicas, nº 32, jan./jun. pp, 95-114, 2009.

## A Comissão Permanente de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) no Senado brasileiro: um estudo sobre sua composição

Jhessica Manuely de Sá Pantoja<sup>1</sup>

Bruno de Castro Rubiatti<sup>2</sup>

### RESUMO:

Apesar do crescente interesse nos Estudos Legislativos, observa-se que o Senado é constantemente negligenciado em face a Câmara baixa, com isso, o presente trabalho busca agregar nessa agenda de pesquisa. Por conseguinte, este artigo tem como objetivo descrever e analisar o perfil sócio-político dos membros da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado. Os dados da sua composição foram categorizados em 1) perfil político dos membros (partido político, experiência prévia em cargos eletivos, número de mandatos no Senado), 2) perfil sócio-demográfico (gênero, região, idade), 3) *expertise* e atuação profissional (nível de educação formal, área de atuação profissional). A coleta de dados foi executada com base nas informações disponibilizadas no site do Senado e nos Relatórios Anuais da Presidência do Senado. O recorte temporal engloba as legislaturas dos anos de 2003 a 2018. A CRE se revela um ambiente de defesa de interesses para os governos durante os períodos observados, nota-se forte presença das coalizões de governo. Além disso, vale destacar que a presidência e a vice foram ocupadas de forma análoga pela base governista e sua oposição, refletindo a notoriedade que a comissão possui por suas temáticas. Por fim, sua composição se dá majoritariamente por titulares que ocupam o primeiro e segundo mandato, mas estes senadores possuem experiência prévia em esferas Legislativa e/ou Executiva, ou seja, a comissão demonstra-se valorizada politicamente

**Palavras-chave:** Senado; Estudos Legislativo; Comissões

### ABSTRACT:

Despite the growing interest in Legislative Studies, it is observed that the Senate is continuously neglected in face of the Lower House, so this article seeks to add to this research agenda. Therefore, this article aims to describe and analyze the socio-political profile of the members of the Senate Commission on Foreign Relations and National Defense (CRE). The data on their composition was categorized into 1) political profile of the members (political party, previous experience in elective positions, and number of seats in the Senate), 2) socio-demographic profile (gender, region, and age), 3) expertise and professional performance (level of formal education, area of professional performance). Data were collected based on information made available on the Senate website and on the Annual Reports of the Senate Presidency. The time clipping covers the legislatures from 2003 to 2018. The CRE discloses itself as an environment of defense of interests for the governments during the observed periods, with a strong presence of government coalitions. Moreover, it is worth mentioning that the presidency and vice presidency were occupied in an analogous way by the governing base and its opposition, reflecting the commission's reputation for the aforementioned themes. Finally, the majority of the members of the commission are first and second in office, but these senators have former experience in the legislative and/or executive spheres.

**Keywords:** Senate; Legislative Studies; System of Commissions.

---

<sup>1</sup> Graduando em Ciências Sociais pela UFPA. Bolsista de Iniciação Científica. E-mail: jhessicamanuely@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Ciência Política pela Unicamp. Professor do programa de Pós-graduação em Ciência Política e da faculdade de Ciências sociais da UFPA. E-mail: bcrubiatti@gmail.com

## INTRODUÇÃO

Esse trabalho tem por objetivo analisar a composição da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Brasileiro (CRE), buscando mapear as características dos membros titulares da mesma. Partindo a concepção de que o sistema de comissões no Brasil aponta certo hibridismo institucional, combinando características dos modelos distributivista, informacional e partidário (Araújo, 2017), busca-se analisar como esses elementos se apresentam na CRE no período de 2003 a 2018.

Tanto o estudo do Senado quanto a valorização das comissões no processo legislativo têm despertado interesse na ciência política brasileira recente. Autores como Neiva (2008, 2011), Araújo (2008), Rubiatti (2017), Izumi (2016), Melo e Batista (2012) têm se debruçado sobre o papel e atuação do Senado dentro do arranjo institucional brasileiro. Da mesma forma, Freitas (2016), Almeida (2019), Muller (2005), Pereira e Muller (2000) entre outros buscam destacar o papel das comissões no processo legislativo brasileiro. Dessa forma, o presente trabalho busca contribuir com essa bibliografia, focando na CRE do Senado. A escolha dessa comissão se deve ao fato da CRE ter importante papel na definição das políticas de defesa e de relações exteriores do país. Regimentalmente, cabe a ela analisar proposições referentes aos atos e relações internacionais e ao Ministério das Relações Exteriores; indicar nome para chefe de missão diplomática de caráter permanente junto a governos estrangeiros e das organizações internacionais de que o Brasil faça parte; assuntos referentes as Forças Armadas, requisições militares, passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional, questões de fronteiras e limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo, declaração de guerra e celebração de paz; assuntos referentes à Organização das Nações Unidas e entidades internacionais de qualquer natureza, entre outras funções (RSF, 2019).

Cabe também notar que esse trabalho acompanha outros trabalhos desenvolvidos sobre o sistema de comissões do Senado (Lemos, 2008, Araújo, 2017) e, especificamente, trabalhos que analisaram a composição de outras comissões do Senado: a Comissão de direitos Humanos e Legislação Participativa (Souza e Silva, 2019), a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (Ferreira, 2019), e as comissões cuja a temática é a Fiscalização e Controle (Pereira, 2019)

Para realizar seus objetivos, o artigo se divide em três partes além dessa introdução e das considerações finais. Na seção seguinte, serão apresentadas as

discussões sobre o Senado brasileiro e a importância do sistema de comissões no processo legislativo. Na terceira seção, apresentados quais dados foram trabalhados e os procedimentos utilizados na análise. Na sequência serão discutidos os resultados encontrados, permitindo caracterizar a referida comissão.

## **SENADO E COMISSÕES NOS ESTUDOS LEGISLATIVOS BRASILEIROS**

Os Estudos Legislativos no Brasil apresentam uma concentração de trabalhos abordando a Câmara dos Deputados, ficando o Senado Federal em segundo plano (Rubiatti, 2019). Todavia, esse quadro das pesquisas não condiz com a própria configuração do bicameralismo brasileiro. Ao tratar dessa questão é apontado que nosso sistema bicameral é forte: conjuga poderes legislativos simétricos entre as câmaras e incongruência na forma de seleção dos membros de cada casa (Araújo, 2012; Rubiatti, 2017; Llanos & Nolte, 2003). Sendo assim, torna-se necessário esforços de pesquisa sobre essa casa legislativa para uma melhor compreensão do sistema político brasileiro.

Nesse sentido nota-se um crescimento de estudos sobre o Senado, abordando temas como a produção legislativa dessa casa (Araújo, 2008; Ricci, 2008), as funções de controle (Lemos & Llanos, 2008), o papel revisor da câmara alta (Rubiatti, 2017), os padrões de comportamento dos Senadores (Neiva, 2011a, 2011b; Neiva & Soares, 2013; Melo & Batista, 2012; Izumi, 2016), a carreira política no Senado (Lemos & Ranincheski, 2008). Dessa forma, observa-se que há uma agenda de pesquisa sobre a segunda câmara. Esse trabalho busca contribuir com essa agenda a partir o estudo de uma comissão específica dessa casa: a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Assim como o Senado, os sistemas de comissões também foram deixados em segundo plano pelos estudos legislativos. Para Freitas (2016), a imagem do baixo poder negativo das comissões – notado principalmente pelo uso do Pedido de Urgência – levou parte dos pesquisadores a considerarem as comissões fracas e de menor importância. Porém, ao analisar os projetos de iniciativa do Executivo, a autora (Freitas, 2016) aponta o papel central que as comissões e seus relatores tem na aprovação e emendamento das matérias. Complementarmente, os pedidos de urgência também são feitos após o trâmite nas comissões, isto é, não visam excluir as comissões do debate sobre as propostas, mas sim colocar os projetos na pauta de votação do plenário.

Somado a isso, Almeida (2019) destaca que nos últimos anos houve um crescimento da produção legislativa oriunda do próprio Congresso Nacional e essa



transformação foi acompanhada de um aumento no protagonismo das comissões. Porém, esse protagonismo não se deve apenas à produção legislativa dos próprios Congressistas, uma vez que se observando apenas os projetos de iniciativa presidencial também houve um incremento no papel exercido pelas comissões. Dessa maneira, o estudo das comissões torna-se relevante para uma melhor compreensão do processo legislativo devido ao papel desempenhado por elas nas alterações, discussões e negociações sobre os projetos e mesmo pelo seu poder de decidir terminativamente/conclusivamente e propor projetos próprios.

Ao se estudar os sistemas de comissões, três modelos de comportamento legislativo formulados para as pesquisas sobre o congresso dos EUA são referências. O primeiro modelo é o chamado distributivista. Grosso modo, esse modelo aponta a questão da conexão eleitoral como central para a compreensão do comportamento legislativo. Nessa perspectiva, os parlamentares visam a reeleição e, para atingir esse objetivo traçam estratégias para conquistar os votantes de seu distrito eleitoral. Nessa lógica, o parlamentar individual buscaria aprovar políticas que levem benefícios para seus respectivos distritos, uma vez que eles não teriam condições de alterar as grandes tendências nacionais (Mayhew, 2004). Assim, nesse modelo, a questão central é “quem ganha o que, e à custa de quem?”, isto é, trata da decisão sobre a alocação de recursos para os distritos eleitorais dos congressistas, e como distribuir os custos dessa alocação” (Rubiatti, 2019).

Nesse modelo cada comissão seria responsável pelas políticas direcionadas para áreas temáticas específicas, sendo ocupadas por legisladores fortemente interessados nessa temática. Consequentemente, a posição da comissão será extremada, uma vez que em sua composição é predominante a presença de *outliers*, e homogênea, ficando distante da posição média do plenário. Por fim, esse tipo de organização geraria uma espécie de acordo tácito, onde nenhum parlamentar de outra comissão se colocaria contrário ao que foi decidido em outra comissão (Mayhew, 2004).

O segundo modelo é o informacional, nele a questão central gira em torno da necessidade de informação: os parlamentares precisam decidir sobre um grande número de políticas complexas, por isso necessitariam de maior grau de informação para evitar que suas escolhas deem resultados negativos (Rubiatti, 2019). Porém, para gerar essas informações é necessário que os parlamentares tenham experiência e conhecimento nas suas áreas de atuação. Como adquirir essa *expertise* demanda recurso, o Legislativo se organizaria de forma a gerar incentivos suficientes para que seus membros se



especializem em determinadas áreas e que compartilhem a informação gerada com os membros do Congresso, gerando ganhos informacionais coletivos (Krehbiel, 1991).

Nesse sentido, as comissões servem para gerar esses incentivos. Para tanto, nesse modelo, elas possuiriam como características: 1) não serem compostas por membros com preferências extremas, 2) apenas excepcionalmente membros com preferências extremas comporão as comissões – em casos onde “os custos de especialização desses membros forem menor que a perda informacional que acarretam” (Rubiatti, 2019, p.15) –, 3) a composição seria heterogênea pois isso geraria ganhos informacionais, 4) o Legislativo se organizará a partir de regras restritivas, isto é, reforçariam as comissões frente ao plenário, dando primazia as primeiras no processo decisório relacionados as temáticas específicas tratadas por elas (Krehbiel, 1991).

Por fim, o modelo partidário aponta o papel central que os partidos – e suas lideranças – exercem no processo legislativo. Parte-se da noção que a imagem do partido – conseguida a partir da aprovação de políticas – é um bem coletivo, beneficiando todos os seus membros. Dessa forma, a busca por objetivos individuais ou paroquiais podem enfraquecer a imagem do partido, gerando conflitos entre seus membros, o que prejudicaria a todos os integrantes do partido. Assim, buscando evitar esse desgaste, os Legislativos se organizariam de forma a fortalecer a figura do líder partidário, o dotando de maiores recursos para que, a partir da distribuição desses recursos, eles induzam um comportamento disciplinado (Cox & McCubbins, 1993). Aqui o central é o controle da agenda legislativa e as comissões ganham importância na medida que servem de filtro para as propostas que chegarão (ou não) a uma decisão. Dessa maneira, elas são compostas por membros que consigam defender a posição dos respectivos partidos, garantindo a aprovação de políticas benéficas para eles ou barrando as indesejadas. Em suma, “as comissões seriam espaços privilegiados para o controle da agenda que chega ao plenário. Por esse motivo, a ocupação delas se daria de forma a garantir que os membros que apresentassem lealdade aos interesses da maioria do partido as ocupassem.” (Rubiatti, 2019, p. 16)

Cabe notar que a análise dos sistemas de comissões brasileiros parte desses três modelos, entretanto, haveria certo hibridismo nas nossas instituições, isto é, nenhum desses modelos será encontrado de forma plena no país, mas a organização das comissões permite enxergar traços desses modelos no seu funcionamento, havendo inclusive variações entre as diferentes comissões (Araújo, 2017). Tendo isso em mente, a presente

pesquisa busca analisar a CRE a partir das indicações desses modelos, buscando traços que caracterizariam essa comissão específica.

## **METODOLOGIA**

A pesquisa consiste em um estudo exploratório sobre a ocupação dos cargos de titulares na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado brasileiro. Para tanto foram coletados os dados dos parlamentares que fizeram parte dessa comissão entre os anos de 2003 e 2018, cobrindo, dessa forma, quatro legislaturas completas. A escolha desse recorte temporal se deve a dois motivos: 1) o crescimento da atuação das comissões desde o início dos anos 2000 apontado por Almeida (2019) e 2) a última grande reforma do sistema de comissões do Senado ocorre em 2005, dessa forma, como optou-se por trabalhar com legislaturas completas, iniciamos a coleta e análise de dados a partir do ano de 2003.

Para a pesquisa foram coletados nos Relatórios Anuais da Presidência do Senado a identificação dos membros titulares da comissão e o partido a qual pertenciam na época. Após essa identificação, as informações sobre gênero, região, número de mandatos no Senado, experiência prévia em outros cargos eletivos, tipo de mandato exercido no senado (titulares ou suplentes) nível de escolaridade e profissão declarada foram coletados na seção de biografias do próprio Senado. Cabe aqui destacar que foram trabalhadas todas as entradas de senadores como titulares na CRE, não apenas os indicados no começo do período. Dessa forma, os dados aqui trabalhados nos permitem observar as mudanças ocorridas na comissão, mesmo dentro de um mesmo mandato dela. Lembrando que um mandato em comissão no senado tem duração de dois anos, porém, regimentalmente, os líderes partidários podem substituir os indicados a qualquer momento. Por esse motivo, trabalhar com todos os parlamentares que ocuparam cargos de titulares na comissão permite uma melhor imagem de sua composição. No período se observou 341 entradas de parlamentares na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), sendo 90 parlamentares distintos.

## **RESULTADOS ENCONTRADOS**

Visando contribuir com a agenda de pesquisa sobre o senado e seu sistema de comissões, essa seção apresenta os dados sobre a ocupação dos postos de titulares na

CRE, buscando visualizar como esses postos são distribuídos entre os senadores. A pergunta a ser respondida é “como se dá a ocupação dos cargos dentro da comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional? É possível identificar características informacionais ou partidária nessa comissão?”. Dessa forma, a presente seção traz os resultados sobre o perfil desses parlamentares.

**Tabela 1 – Ocupação das cadeiras de titulares na CRE por partido em porcentagem (2003-2018)**

Partido	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	Total no período
MDB/PMDB	27,1	23,5	29,1	24,7	26,2
PSDB	14,1	14,8	14,6	16,4	15
PT	15,3	9,9	13,5	14,1	13,2
DEM/PFL	22,4	18,5	4,5	4,7	12,3
PTB	7,1	8,6	10,1	2,4	7
PDT	5,9	4,9	4,5	9,4	6,2
PSB	2,3	6,2	5,6	3,5	4,4
PR		4,9	5,6	2,4	3,2
PP		2,5	4,5	4,7	2,9
PCdoB			4,5	3,5	2,1
PRB	2,3	6,2			2,1
PPS	3,5			1,2	1,2
PSC				4,7	1,2
PSD				4,7	1,2
PSOL			3,4		0,9
PTC				2,4	0,6
PSL				1,2	0,3

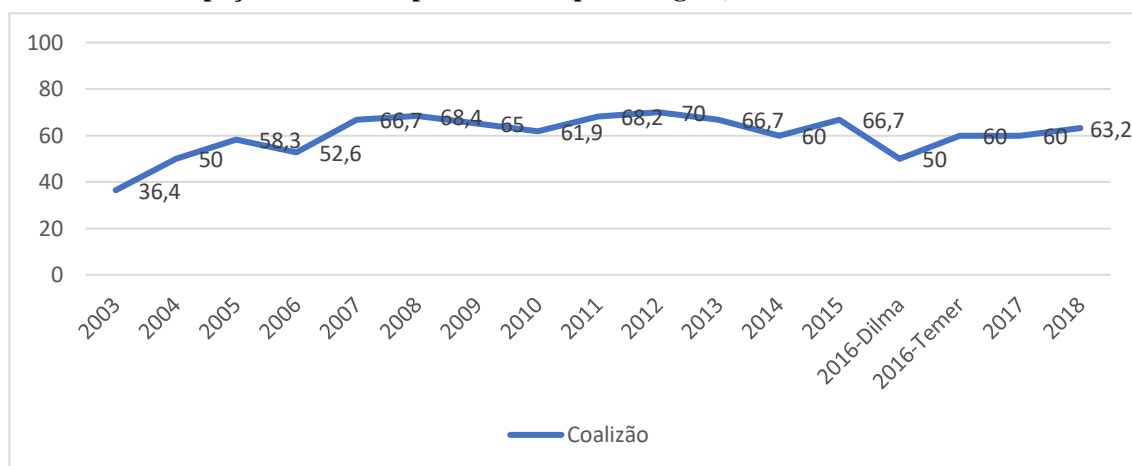
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

Diante dos dados coletados, ao traçar um padrão dos partidos que ocuparam as cadeiras de titulares da CRE, constatou-se que ao longo das 4 legislaturas há um forte predomínio de MDB/PMDB, PSDB, PT e DEM/FFL, juntos estes partidos atingem no período de 2003-2006, uma ocupação de 78,6%. No primeiro governo do Lula, o partido do mesmo, alcança sua maior representação dentro da comissão, cerca de 15,3%, a partir desse ponto nota-se uma queda nos anos seguintes, chegando à 9,9%, ainda que haja um aumento subsequente, o partido do governo não demonstrou muito interesse ou capacidade de ter uma maioria na comissão.

Além disso, vale destacar a forte capacidade do MDB/PMDB em participar da comissão, observa-se sempre uma alta frequência, assegurando o primeiro lugar em todos os anos, atingindo até, 29,1% na 54ª legislatura, durante o governo Dilma I. Já na última legislatura completa, que agrega o Governo Dilma II – até o impeachment em 2016 – e o governo de Temer, o partido detém de uma porcentagem de 24,7% de cadeira na comissão. Por outro lado, o DEM/PFL que nos dois primeiros períodos possuía 22,4% e 18,5% de atuação, respectivamente, apresenta um grande declínio, pontuando 4,5% e 4,7% nas legislaturas de 2011-2018, tal acontecimento pode estar relacionando também com a queda de

representações que o partido teve no plenário no mesmo período. Já o PSDB mostra-se como o partido mais estável ao decorrer dos anos, com pouca variação, mantendo-se em 14% nas 3 legislaturas iniciais e com um aumento de 1,8% na última legislatura. Outro ponto visível é o alto número de partidos que se somam na comissão na última legislatura: são 15 partidos, 4 a mais em comparação a legislatura anterior, tornando-a mais plural e fragmentada.

**Gráfico 1 – Ocupação de cadeiras pela coalizão (porcentagens)**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

Devido ao alto número de partidos existentes no Legislativo brasileiro, torna-se recorrente a prática de formação de coalizões de governo (Figueiredo e Limongi, 1998). Por esse motivo, o gráfico 1 mostra o tamanho da coalizão entre os membros que ocuparam a CRE, permitindo, dessa forma, observar o controle da coalizão sobre a comissão. Para definir as coalizões, foi utilizado a Base de dados do CEBRAP, onde são definidos como partidos da coalizão os que 1) possuem cargos ministeriais e/ou 2) declaram formalmente fazer parte da base do governo.

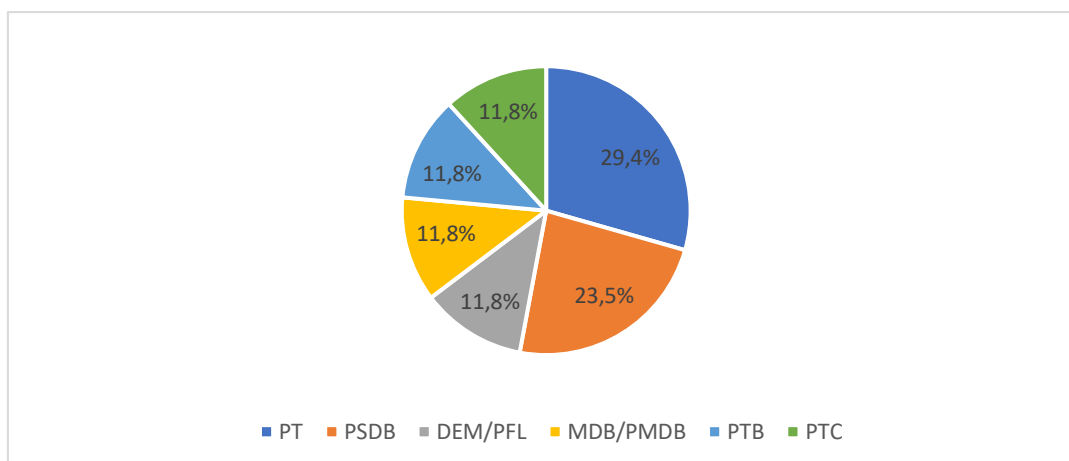
Como é possível notar, no primeiro ano da 52ª legislatura, havia pouca participação da coalizão, o que pode estar relacionando com pouco interesse do governo, mas, principalmente, com a baixa presença da coalizão em plenário. Cabe notar que em 2003 a coalizão do governo Lula não contava com a participação do PMDB, maior bancada no Senado na época. Sendo assim, essa baixa participação da coalizão no plenário impacta a presença da coalizão na CRE, uma vez que há um princípio de proporcionalidade na ocupação das cadeiras das comissões.

Esse cenário sofre alterações a partir de 2004, onde percebe-se um aumento significativo de 13,4 pontos percentuais, sendo que a coalizão atinge a marca de 50% das

cadeiras na comissão. Nos anos seguintes, o governo optou por formar coalizões mais amplas, fortalecendo sua base de apoio, haja visto que, nos 4 mandatos do PT, o índice ficou acima de 50%, alcançando níveis de 68,4% com o presidente Lula, e 70% no mandato do governo de Dilma. É importante notar que os únicos momentos que a coalizão enfraquece, diz respeito aos anos de eleição, em 2006 com 52,6%, 2010 com 61,9% e 2014 com 60%. Essa queda pode estar ligada com ao calendário eleitoral: nesses anos a coalizão perde alguns membros uma vez que os partidos tendem a visarem mais mecanismos para reeleição e buscam melhores estratégias eleitorais, muitas vezes abandonado a base do governo.

Porém, não apenas houve decréscimo em anos eleitorais, mas também no ano do impeachment da presidenta Dilma, regressando para 50%, a menor porcentagem desde 2004. O ano de 2016 representa uma crise na coalizão, sendo que o segundo governo Dilma teve quatro coalizões diferentes só nesse ano. Essa instabilidade na coalizão acaba por afetar o seu tamanho e as possíveis estratégias de ocupação das comissões.

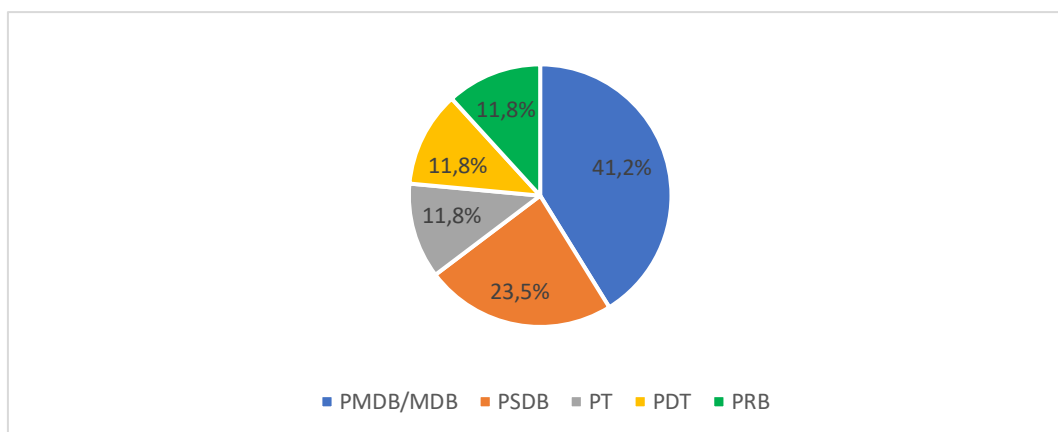
Outro ponto a se destacar da ocupação partidária na CRE é a ocupação dos cargos de presidente e vice-presidente. O destaque a esses cargos se deve ao papel desempenhado pelos mesmos na organização dos trabalhos da comissão. Para Aguiar (2013, pg. 144) “O poder de agenda do presidente da comissão é explícito, na medida em que ele é quem define a pauta da comissão e, por isso, escolhe os projetos que deverão estar sujeitos à deliberação do colegiado”. Cabe a ele a definição da agenda de trabalho da comissão, a indicação de relatores entre outros poderes regimentais que o tornam um ator chave no processo legislativo. Dessa maneira, ocupar o cargo de presidência nas comissões, permitiria um maior controle do partido ou coalizão sobre a agenda legislativa da temática tratada pela mesma.

**Gráfico 2 – Partidos dos Presidentes da CRE**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

Quanto a relação dos partidos dos presidentes, o gráfico 2 nos mostra a liderança do PT, representada por 29,4%, seguida pela oposição, representada pelo PSDB, que possui 23,5%. É interessante pontuar que na primeira legislatura, de 2003-2006, mesmo período do primeiro mandato do governo Lula, todos os presidentes titulares pertenciam ao PT, o que denota o interesse do partido em estar na liderança da comissão, ainda que não fossem maioria. Em contraste a isso, nas legislaturas seguintes observa-se uma forte inclinação do partido de oposição na ocupação da presidência da CRE, demonstrando seu interesse nas temáticas ligadas a CRE, possibilitando que a mesma tivesse uma atuação mais oposicionista.

O PMDB/MDB também ocupa a presidência da comissão, porém não durante o governo Temer (PMDB): a presidência da CRE foi ocupada por esse partido nos anos de 2013 e 2014, ou seja, final do primeiro mandato de Dilma (PT), enquanto o partido fazia parte da coalizão governista, mas não ocupava o cargo de chefe do Executivo. Já no governo chefiado pelo PMDB, a ocupação de presidência de CRE ficou a cargo do PSDB – eleito ainda em 2015, durante o governo Dilma – e do PTC, que não faz parte da coalizão de governo.

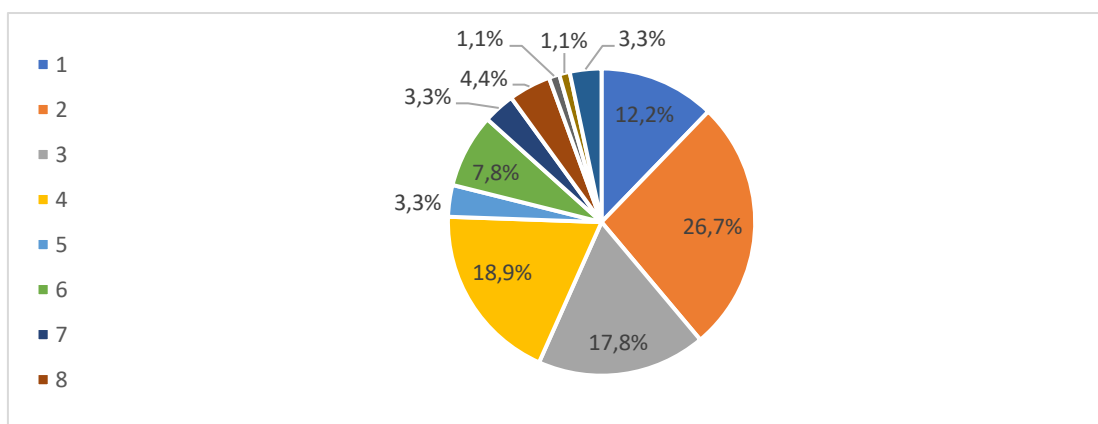
**Gráfico 3 – Partidos dos Vice-Presidentes da CRE**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

Ademais, é interessante notarmos os partidos dos vice-presidentes dessa comissão. O gráfico 3 é de salientar que o partido da coalizão, o PMDB/MDB ocupou 41,2% das vezes os cargos de titulares como vice. Vale destacar que, como visto anteriormente, o PT ocupou a maioria das cadeiras como presidente, e agora percebe-se que um partido de sua coalizão ocupou mais frequentemente o cargo de vice, evidenciando o interesse por parte do governo pelas pautas da CRE. Além disso, destaca-se também a importância que a oposição deu para comissão, o PSDB esteve na vice-presidência cerca de 23,5%, assim como na presidência, o partido foi sempre o segundo em maior número de ocupações, indicando que há espaço de atuação para a oposição na CRE.

Outro aspecto importante para destacar é o tempo médio que os parlamentares estão atuando dentro da comissão, os dados do gráfico 4, denotam que os senadores em sua maioria não permanecem por mais de 2 anos, e somente 4,4% concluiu o período de um mandato de Senador (8 anos) e 5,5% ultrapassam o tempo de um mandato de senador na CRE. Dessa forma, o tempo médio de experiência na CRE é de 4,4 anos. Em suma, percebe-se uma baixa permanência, ou seja, os parlamentares não demonstram buscar uma maior *expertise*. Este cenário entra em divergência com a teoria informacional, que por sua vez, defende uma concessão de poderes às comissões a fim de incentivá-las a se especializarem (*expertise*), com um ganho de informações, estes parlamentares, seriam mais aptos a controlar o processo legislativo de sua área de atuação (Nascimento, 2012).

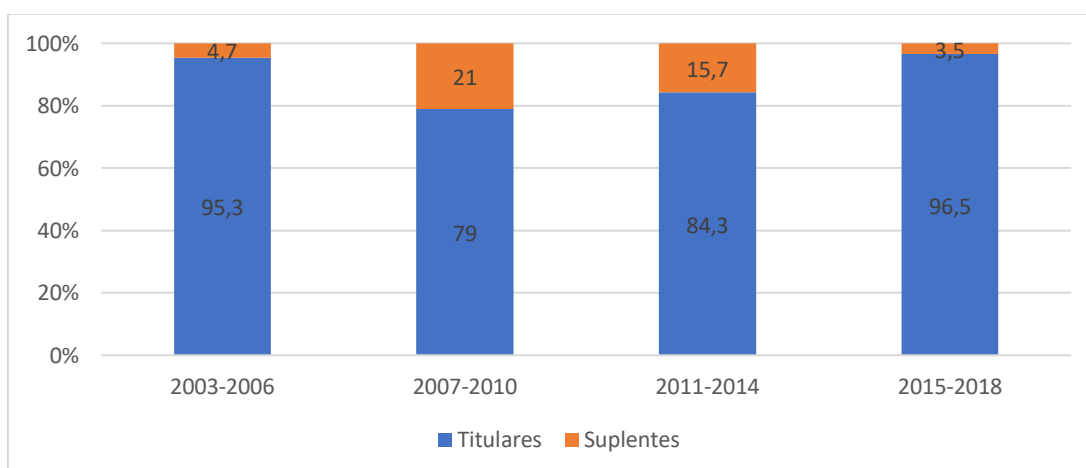
**Gráfico 4– Distribuição dos parlamentares por tempo (anos) na CRE**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

A baixa permanência na comissão pode estar ligada com o poder que o Colégio de Líderes possui para nomeações. Este por sua vez, tem propensão a trocar os parlamentares após um tempo, com a finalidade de estimar a lealdade do mesmo com sua agenda, dessa forma se aproximando da imagem posta pela teoria partidária, onde a liderança indicaria parlamentares de acordo com os interesses do próprio partido. Outrossim, salienta-se 4 senadores que permaneceram por mais de um mandato, o Eduardo Suplicy (PT), Cristovam Buarque (PPS), Pedro Simon (PMDB) e José Agripino (DEM), este que permaneceu por 12 anos, e aparece tanto em 2003, como em 2018, primeiro e último ano computado respectivamente.

**Gráfico 5 – Tipo de mandato no Senado: titulares e suplentes**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

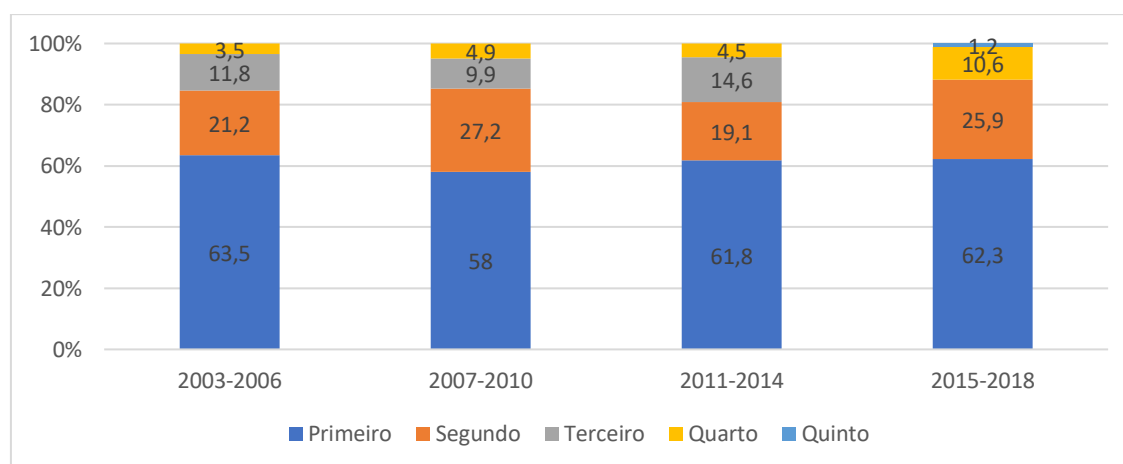
Para além disso, o tipo de mandato que os candidatos exercem no Senado é um ponto importante para se destacar. Os suplentes no plenário configuram um papel relevante dentro desse



contexto, pois ocupam o cargo de titulares na comissão e uma forte presença destes numa comissão pode indicar que essa não é central para o processo legislativo, já que os parlamentares eleitos não estão tendo interesse em participar. Fato este que não é observado dentro da CRE, onde de acordo com o gráfico 5, a atuação de titulares nas legislaturas 52ª e 55ª se mostrou predominantemente ativa, tendo 95,3% e 96,5% de participação, respectivamente. Ainda que entre 2007 a 2014 haja um aumento, este é seguido de um decréscimo. Dessa forma, os titulares mostraram forte presença dentro dessa comissão.

A preocupação que gira em torno dos suplentes, está relacionada a diversos fatores, principalmente quando observa-se que eles correspondem a 16% dos votos no plenário do Senado, ou seja, são figuras exercendo o poder, participando de pautas e discussões políticas ainda que não tenham sido eleitas diretamente, uma vez que, não há um respaldo político para se chegar ao cargo. De acordo com Neiva e Izumi (2012), há indícios de que essas ocupações são preenchidas geralmente por aqueles que financiaram campanhas de um senador, ou por aqueles que possuem ligação parental. Além disso, os suplentes carregam em si um aumento de incertezas, pois nada os obrigaria a seguir orientações da liderança, já que, não há em muitos o pensamento de ser reeleito, ou de seguir uma carreira política dentro do congresso ou do partido, conseqüentemente, poderão voltar-se para suas demandas individuais e votar de acordo com seus interesses.

**Gráfico 6 – Número de mandatos no Senado**

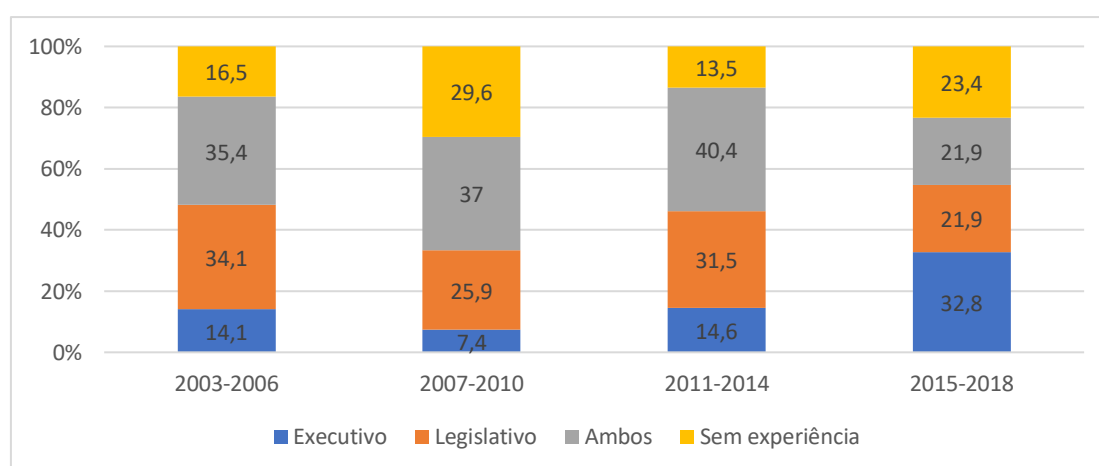


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

O gráfico 6 apresenta o número de mandatos no Senado dos titulares da CRE. Observa-se que os titulares dessa comissão se encontram predominantemente no primeiro e no segundo mandato, respectivamente. Todavia, há uma porcentagem considerável de

senadores ocupando pela terceira e quarta vez postos no Senado, alçando uma representação de 19,1% na 54ª legislatura (2011-2014). Verificou-se um caso de quinto mandato na 55ª legislatura (2015-2018) – Edison Lobão (MDB). A ideia que paira nessa discussão é que parlamentares experientes ocupariam comissões centrais, e parlamentares inexperientes ocupariam comissões periféricas. Entretanto, levando em consideração que um mandato possui 8 anos de duração, o mesmo seria tempo considerável de experiência. Bem como, estar no primeiro mandato não significa que os parlamentares não possuem práticas políticas, pois como constatado nos dados a seguir, muitos destes dispõem de carreias em outras esferas do Legislativo e mesmo no Executivo.

**Gráfico 7 – experiência prévia em cargos eletivos**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

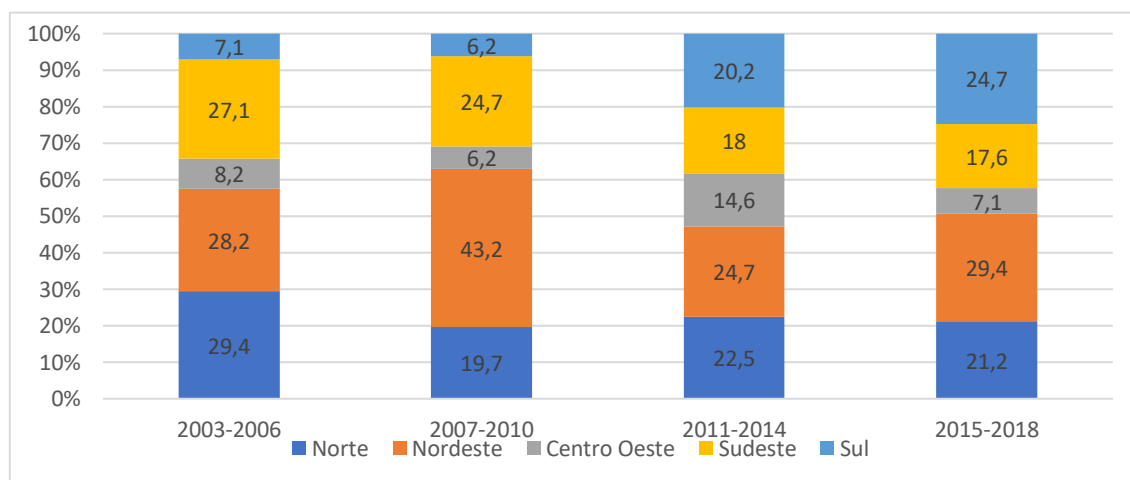
Ante o exposto, o gráfico 7 apresenta a relação dos senadores com e sem experiência prévia nos postos de titulares da CRE. Nota-se uma forte presença de parlamentares que já possuíam carreiras políticas em ambos cargos eletivos, exceto pela última legislatura, onde ocorre uma queda para 21,9%. Porém, essa queda é acompanhada de um aumento significativo daqueles que dispõem apenas de experiência no Executivo (32,8%).

Outro ponto importante a se destacar, é o padrão de forte inserção destes no âmbito Legislativo: se somado, por exemplo, na 54ª legislatura, a experiência no Legislativo com a experiência prévia em ambos os poderes, se chega a 71,9%. Contudo, os sem experiência correspondem a uma porcentagem significativa dentro desse contexto, observa-se 29,6% na 53ª legislatura. Esse fato pode estar relacionado com o alto grau de

suplentes no período, uma vez que estes parlamentares, muitas vezes, não demonstram interesse de disponibilizar suas informações biográficas no site do Senado.

Portanto, apesar de haver uma predominância dos senadores em primeiro mandato, o estudo mostra que eles são parlamentares já inseridos na carreira política, com experiência prévia nas instâncias Executiva e Legislativa, e muitos com experiência em ambos os ramos do Estado, antes de adentrarem no Senado.

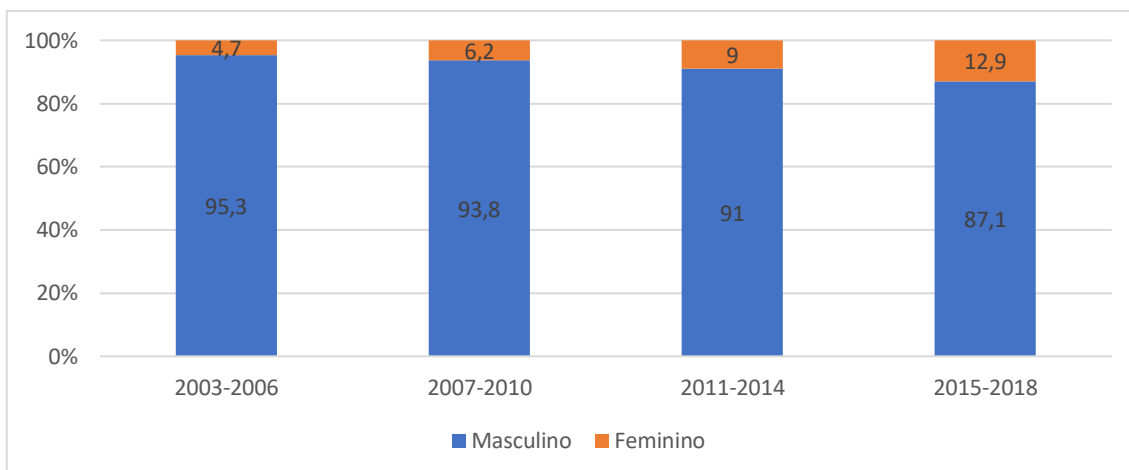
**Gráfico 8 – Distribuição Regional dos membros da CRE**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

No que concerne ao aspecto de região, é notório a forte presença das regiões Norte e Nordeste na comissão, seguido de um aparente interesse da região Sudeste em participar. A princípio, na 52ª legislatura, o Norte tem sua maior representação (29,4%), quadro este que muda nos anos seguintes, perdendo seu posto para o Nordeste e ficando atrás do Sudeste no período de 2007-2010. Na sequência, vale ressaltar a crescente presença da região Sul na CRE, que passou de 6,2% para 20,2%, chegando a 24,7% em 2015-2018. Tendo em vista que esta possui uma das menores representações no Senado, é um grau considerável de titulares. Ademais, cabe notar a pouca presença do Centro Oeste na CRE.

Outrossim, a atuação significativa do Norte e Nordeste na comissão pode ser explicada pela relação de cadeiras que estas regiões possuem no plenário, sendo o Nordeste com a maior representação, estaria apenas representada, seguida do Norte, que possui o segundo maior número de cadeira. Dessa forma, não é possível afirmar que haja algum tipo de recorte regional na ocupação das cadeiras da CRE.

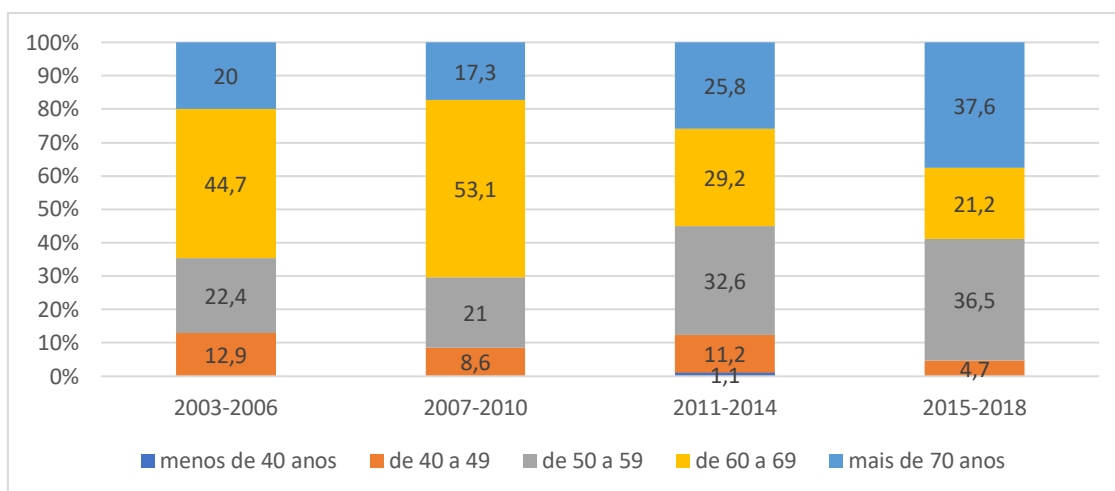
**Gráfico 9 – Distribuição dos titulares de acordo com o Gênero**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

Não obstante, é impossível deixar de lado o papel que as mulheres possuem dentro do Senado, sabe-se que esses espaços por muitos anos eram negados a este público, que vieram a ter direito de voto somente a partir de 1930, tal realização demonstra um retardo na universalização da política para mulheres. Hodiernamente, mesmo que tal conjuntura tenha mudado, as mulheres ainda lidam com diversos entraves que não permitem sua ascensão plena. Igualmente, nota-se que a CRE, de acordo com o gráfico 9, se mostra como um cenário ocupado majoritariamente por homens, onde mulheres alcançam apenas 12,9% de cadeiras no período de 2015-2018, em contraste com a maior ocupação masculina que chega à 95,3% na primeira legislatura observada. Apesar de haver um crescimento ao longo das legislaturas, é muito ínfimo, denotando o quão distante o público feminino está de conseguir equidade.

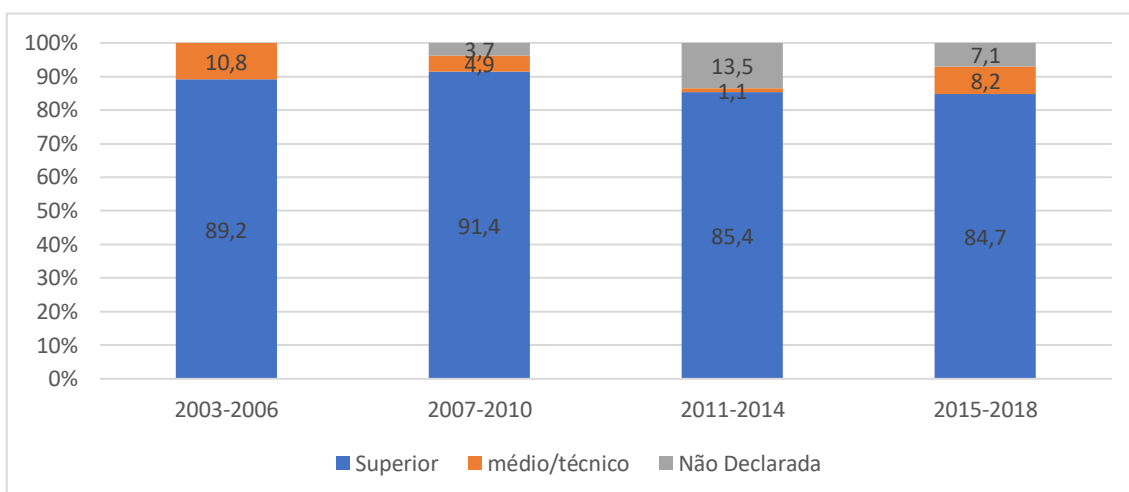
Para além disso, Perlin (2019), incita o debate da polarização acerca da natureza do sexo que envolve os espaços da política, ou seja, sobra como *locus* de atuação para as mulheres áreas vinculadas a política e cuidado, política social, e desse modo, também os eleitores tendem a apoiar mais quando se envolvem com temáticas voltada para a saúde, educação, crianças e etc. A razão para isto está na ideia de que as mulheres são vistas com predisposições naturais para o cuidado e a empatia. Consoante a isso, a CRE seria vista como uma das áreas de espaço “masculino” dentro do Senado, sendo ocupada predominantemente por homens, ademais, nos dados computados das 4 legislaturas, não houve sequer uma vez que a presidência ou vice, tenha sido ocupada por mulheres.

**Gráfico 10 – Distribuição dos titulares de acordo com a idade**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

No tocante a idade dos parlamentares da CRE, o gráfico 10 demonstra, inicialmente, uma comissão com faixa etária predominante em 60 a 69 anos, tendo sua maior frequência na 53ª legislatura, alcançando uma representação de 53,1%, contudo, tal quadro passa a decair nas legislaturas seguintes, onde candidatos com idade de 50 a 59 anos ganham ênfase frente a esse cenário. Vale ressaltar ainda, um caso de senador com idade abaixo dos 40 anos, desempenhado pelo Randolfe Rodrigues do PSOL, na 54ª legislatura (2011-2014), não obstante, a CRE mostra-se uma comissão configurada por parlamentares de faixa etária elevada, o que se comprova ao observarmos 37,6% da casa acima de 70 anos de idade no período de 2015-2018. Nesse contexto, novamente, entra a discussão de que parlamentares mais velhos seriam mais experientes, com maior tempo de carreira e tenderiam a serem mais aptos a ocuparem o cargo de senador, e consequentemente iriam se inclinar a ocupar comissões mais relevantes, ou seja, a idade age como uma *proxy* dessa experiência.

**Gráfico 11 – Nível de formação dos parlamentares**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

O gráfico 11 refere-se ao nível de formação dos parlamentares. Nota-se uma comissão composta majoritariamente por senadores que possuem o ensino superior, com uma frequência superior a 84% no decorrer das 4 legislaturas, o que pode estar intrinsecamente ligado com a alta frequência que a Casa possui, pois o senado é composto por muitos parlamentares experientes em formação superior. Ademais, a alto grau que se verifica de “não declarado” em 2011-2014, pode estar conectado com a entrada de suplentes no mesmo período, uma vez que, estes parlamentares não possuem tendência em declarar suas informações no site do Senado.

**Tabela 2 – Relação de profissões dos titulares da CRE**

Profissão declarada	Porcentagem
Advogado	16,3
Professor	13,0
Empresário	10,6
Jornalista/radialista	8,1
Engenheiro	6,5
Economista	5,7
Administrador	4,9
Médico	4,9
Político	3,3
Servidor público	3,3
Agropecuarista/agricultor	2,4
Contador/técnico em contabilidade	2,4
Outros	8,9
Sem Informação	9,7

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

Por fim, a 2ª tabela apresenta a relação das profissões desempenhadas pelos parlamentares da CRE, constata-se a predominância de advogados, professores e empresários, tal frequência é muito próxima com a frequência da Casa, devido ao alto número dessas profissões, sendo assim, é esperado que haja uma constância alta de advogados e empresários dentro desse contexto. Além disso, tematicamente seria dificultoso delimitar uma profissão para a comissão tendo vista sua amplitude, pode-se dizer que por interesses financeiros e de exportação, o economista ou empresário, por questões de defesa, militares e setores ligados a segurança pública.

Da mesma forma, por tratar de questões diplomáticas, outros ramos profissionais também apresentariam experiência para atuar na comissão. Enfim, não há uma definição tão clara para quais seriam as profissões vinculadas a área de atuação da CRE. Outro destaque notório é que os parlamentares não estão sendo escolhidos por terem uma experiência profissional prévia na área, não há uma escolha de profissionais vinculados a área de segurança e defesa nacional, ou internacionalista ou especialista na área de relações exteriores, o que tem de fato é a escolha de parlamentares mais experientes, eles são politicamente mais experientes. De acordo com Santos (2002, p. 251): “A melhor estratégia para aferir o grau de especialização prévia de um deputado em determinada matéria é atentar para sua experiência profissional. Quando não há na bancada profissionais bem informados nos temas relacionados com a atividade da comissão, os líderes vão procurar proxies em experiências profissionais prévias.”, ou seja, os líderes indicam pela experiência profissional, e quando não dá pra ser, indicam pela experiência política, é em razão disto que a comissão se torna valorizada politicamente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em síntese, com o aumento dos poderes das Comissões Permanentes após a Constituição de 88, principalmente no que se refere ao poder decisório, surgiu um interesse dos pesquisadores da ciência política em explorar essa área de estudo. É nesse sentido que o presente trabalho se encaixa. Diante disso e dos resultados obtidos pela análise, observa-se que a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional é ocupada, predominantemente, pelo PMDB, e o interesse do partido pelas temáticas manifesta-se também, ao ser o mesmo com a maior atuação na vice-presidência. Além disso, sua composição mostra-se cada vez mais fragmentada, analogamente a isso, cresce as incertezas e dificuldades nas tomadas de decisões.

Destaca-se também a importância que a base governista dá para fortalecer apoios e formações de coalizões dentro desse cenário. Ao longo dos 14 anos de governo PT, a participação da coalizão manteve-se acima de 50%, com queda apenas nos anos de eleições, em decorrência da pouca relevância que os Senadores dão em ocupar os cargos e no período do impeachment da presidenta Dilma. Igualmente, no mandato de Temer, é acentuando o grau dessas coalizões partidárias, com média de 60%. Fica claro, o ambiente de defesa de interesses e a notoriedade que a CRE possui para os governos.

Evidencia-se ainda que a comissão não tem despertado a *expertise* dos senadores, pois estes permanecem em média 4,4 anos, pouco mais da metade de um mandato de Senador completo (8 anos). Somado a isso, maioria não passa de 2 anos na comissão. Essa baixa permanência entra em desacordo com a teoria informacional e pode ser explicada pelo poder e controle que os líderes partidários tem sobre estes. Dessa forma, a ocupação da CRE parece seguir mais os preceitos de defesa dos interesses partidários do que a busca de criação de *expertise*, se aproximando do apontado pelo modelo partidário de comportamento legislativo.

Além disso, é de verificar a expressiva dominância do sexo masculino na composição da comissão. Apesar da entrada feminina na política ser recente, a frequência destas ao longo dos anos sofreu pouquíssima alteração, denotando que a equidade está muito longe de ser alcançada. É de se preocupar que ao longo das 4 legislaturas, os espaços de presidência e vice, não foram preenchidos nenhuma vez por mulheres, condizendo com a literatura que retrata a CRE como um ambiente de pautas ligadas aos homens, e devido ao estereótipo de “cuidadora”, “empática”, seja direcionado a elas lugares que retratem dessa política social, saúde ou que envolva crianças, enquanto que aos homens a responsabilidade de atuar na política, economia, e temáticas ligadas ao “masculino”. Ou seja, é notável que, apesar de haver um interesse retraído nos números de mulheres frequentando esses espaços, não há uma qualidade efetiva para a permanência desse público. Assim sendo, observa-se que, apesar da mulher ter se inserido em espaços que antes era excluída, esta, permeia por uma luta diária para que permaneça nesses locais e tenha voz ativa, oportunidades e igualdade de direitos.

Outrossim, nota-se sobre o prisma dos tipos de mandatos, que a CRE é majoritariamente composta por titulares, havendo apenas uma exceção de uma frequência alta de suplentes, o que pode estar relacionado com uma alta entrada de suplentes no período. Ainda assim, a comissão se mostra como um centro de interesses por suas temáticas. Ademais, os dados denotam que os parlamentares residem no primeiro e



segundo mandato, o que inicialmente, trouxe uma preocupação por ser um cenário ocupado por parlamentares “inexperientes”, que não possuíam *expertise*, mas o estudo demonstra que apesar de serem senadores com pouco tempo de mandato na Casa, a sua maioria possuía experiência prévia em esferas Legislativa e/ou Executiva.

Por fim, o perfil do parlamentar da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, é homem, com faixa etária acima de 60 anos, possuindo formação educacional superior, e geralmente um advogado, professor ou empresário. De certo, a idade age como uma proxy da experiência, pois traz a sensação de ser um parlamentar com muitos anos de carreira, seja política, ou profissional, e o mesmo estaria mais apto a ocupar o cargo, como efeito, se inclinaria a atuar em comissões mais relevantes dentro do Senado. Além disto, vale destacar que não há uma escolha de profissionais vinculados a área da temática da comissão, o que se observou foi, uma nomeação ligada a experiência prévia política.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, O. O. Os Atores-Chaves no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. **E-legis**, Brasília, n. 12, p. 137-152, set/dez 2013.

ALMEIDA, A. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. In: PERLIN, G, SANTOS, M.L. *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília: Edições Câmara, 2019

ARAÚJO, P.M. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008

COX, G.W. & MCCUBBINS, M.D. 1993. *Legislative leviathan: party government in the house*. Berkeley: University of California Press.

IZUMI, M.Y. *Governo e Oposição no Senado Brasileiro (1989-2010)*. Dados, v. 59, n.1, 2016

KREHBIEL, K. 1991. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

LEMOS, L. B.; LLANOS, M. O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo entre Argentina e Brasil. In: LEMOS, L. B. (Org.) *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008

LEMOS, L.B.; RANINCHESKI, S. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 1990. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

LLANOS, M.; NOLTE, D. Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. *The Journal of Legislative Studies*, v. 9, n. 3, p. 54-86, 2003.

MAYHEW, D.R. 2004. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press

MELO, N.M.L. & BATISTA, M. Diferentes, mas iguais? Padrões de disciplina partidária na Câmara e no Senado. *Revista Política Hoje*, v. 21, n.1, 2012

NEIVA, P. Os poderes dos Senados de países presidencialistas e o caso brasileiro. In: LEMOS, L. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008.

\_\_\_\_\_. Senado brasileiro: um conselho de anciãos? *Revista de Informação Legislativa*, v. 47, n. 187, p. 269-279, 2010.

\_\_\_\_\_. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. *Dados*, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011<sup>a</sup>

\_\_\_\_\_. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 183-196, 2011b.

NEIVA, P.; IZUMI, M. Os doutores da Federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 41, p. 171-192, 2012

NEIVA, P.; SOARES, M. Senado brasileiro: Casa Federativa ou Partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 97-115, 2013

PARO, João Pedro. Sistema brasileiro de comissões parlamentares. **E-legis**, Brasília, n. 15, p. 28-45, set./dez. 2014

PEREIRA, F.S. Comissões Permanentes e perfil parlamentar: análise sociopolítica das comissões temáticas de fiscalização e controle do Senado brasileiro (1993 - 2018). *Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, n.23, 2019

PERLIN, Giovana Dal Bianco. Sub-representação feminina no sistema de comissões parlamentares: um indicador da exclusão das mulheres do jogo político. **Edições Câmara**, Brasília, p. 459-479, 2019.

RICCI, P. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008.

RUBIATTI, B. C. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como câmara revisora no Bicameralismo Brasileiro, **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.23, p. 35-74, 2017.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Os estudos legislativos no Brasil: agendas de pesquisa. Caos – **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 23, p 12-35, jul./dez. 2019.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SOUZA e SILVA, J. N. A. A Comissão De Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) no Senado Brasileiro: Um Estudo Sobre Sua Composição (2005-2018) Caos – **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n.23, 2019.

## OPINIÃO PÚBLICA E A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO FEDERAL NA ARENA LEGISLATIVA NO BRASIL

John Tenório Gomes<sup>1</sup>

### RESUMO:

O presente artigo busca analisar, empiricamente, a opinião pública sobre o presidente como fator que interfere de forma significativa na atuação deste na arena legislativa. O período analisado é entre 1990 a 2018 e compreende os mandatos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer. A unidade de análise é a produção legislativa durante a gestão de cada presidente, excluindo-se as Emendas Constitucionais e as Leis Complementares, bem como os percentuais de aprovação e reprovação de cada governo ao longo do referido período, medidas pelas pesquisas de opinião que qualificam o governo como “ótimo ou bom” e “ruim ou péssimo”. A pergunta que o artigo se propõe a responder é: existe alguma relação entre a popularidade e/ou impopularidade do presidente e o seu sucesso na arena legislativa? A hipótese é a de que quanto maior a popularidade e apoio popular do presidente, medido pela aprovação ou reprovação do governo, maior será o seu sucesso e dominância na produção legislativa que se subordinam ao processo legislativo ordinário. Por via de consequência, espera-se que presidentes impopulares tendam a possuir um sucesso e dominância legislativa menores. Após a análise dos dados, com a utilização do método de regressão linear, conclui-se que há fortes indícios no sentido de que a opinião pública se constitui em uma importante variável explicativa para o sucesso na aprovação dos projetos de lei de iniciativa do presidente.

**Palavras-chave:** Relação Executivo-Legislativo. Opinião Pública. Dominância Legislativa.

### ABSTRACT:

This article seeks to empirically analyze public opinion about the president as a factor that significantly interferes with his performance in the legislative arena. The period analyzed is from 1990 to 2018 and includes the governments of Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff and Michel Temer. The unit of analysis is the legislative production during the administration of each president, excluding the Constitutional Amendments and Complementary Laws, as well as the percentages of approval and disapproval of each government during the referred period, measured by the opinion polls that qualify the government as “great or good” and “bad or very bad”. The question the article sets out to answer is: is there any relationship between the president's popularity and / or unpopularity and his success in the legislative arena? The hypothesis is that the greater the popularity and popular support of the president, as measured by the government's approval or disapproval, the greater his success and dominance in the legislative production that are subordinated to the ordinary legislative process. As a result, unpopular presidents are expected to tend to have less success and legislative dominance. After analyzing the data, using the linear regression method, it is concluded that there is strong evidence that public opinion is an important explanatory variable for the success in the approval of the president's own initiative bills.

**Keywords:** Executive-Legislative Relationship. Public opinion. Legislative dominance.

---

<sup>1</sup> Advogado. Mestre (UFMG) e Doutorando em Ciência Política (UFPE).

## I. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa se propõe a analisar a atuação do Poder Executivo federal no Brasil na arena legislativa e identificar se a opinião pública interfere no sucesso legislativo do presidente, além das peculiaridades institucionais do processo legislativo brasileiro já apontadas pela literatura clássica como, por exemplo, a alta fragmentação partidária, os elevados poderes legislativos do presidente, a formação de coalizões e o *logrolling* deste decorrente.

Em função disso, o presente artigo se divide em quatro sessões. A primeira delas, eminentemente teórica, analisa os estudos clássicos da relação executivo-legislativo no Brasil, destacando as críticas iniciais ao desenho institucional implementado pela Constituição de 1988 no que se refere à tal relação, notadamente a possibilidade de paralisia decisória diante da união esquizofrênica entre o regime presidencial e um sistema multipartidário. Diante deste cenário e ciente da não concretização das previsões apocalípticas, a literatura passou a buscar elementos que permitiram os presidentes brasileiros a desempenharem importante contribuição na arena legislativa, de modo que, com fundamento nos recentes apontamentos teóricos da literatura sobre opinião pública e inovações democráticas, propomos a opinião pública como fator importante no sucesso ou não dos presidentes na produção legislativa.

A segunda sessão inicia a análise empírica da produção legislativa dos presidentes brasileiros. Esta análise inicial, apenas descritiva, mediante dados coletados do Banco de Dados Legislativo do Centro Brasileiro de Análise e Processamento – CEBRAP, elenca as propostas apresentadas pelo Executivo federal entre os anos de 1990 à 2016 dividindo-as pelas categorias “Medida Provisória”, “Lei Orçamentária” e “Lei Ordinária”. Nesta sessão também são apresentados os percentuais de sucesso e dominância do Executivo, momento em que pôde-se identificar as Leis Ordinárias como melhor preditor para se analisar eventual interferência da opinião pública quando da análise de tais propostas pelo Legislativo.

A terceira sessão apresenta uma análise inferencial, mediante modelos estatísticos de regressão linear, sobre a relação existente entre aprovação e reprovação popular dos presidentes com as suas respectivas atuações legislativas. Para tanto, é utilizado o banco de dados do CEBRAP relativo às propostas de leis ordinárias enviadas pelos presidentes entre os anos de 1990 e 2018. Como *proxy* para aprovação e reprovação do governo, foram utilizados dados das pesquisas realizadas pelo DATAFOLHA e IBOPE que mediu,

em termos percentuais, a classificação da população em relação ao governo federal como “ótimo ou bom” e “ruim ou péssimo”.

Os dados apresentados na terceira sessão foram agregados por trimestre, compreendo um número de 116 (cento e dezesseis) observações. Na primeira análise, foram utilizados três modelos de regressão linear, o primeiro deles tendo como variável dependente o número total de projetos enviados para aprovação pelo Executivo; o segundo, tendo como variável dependente o percentual de projetos aprovados em relação ao total apresentado; e, por fim, um terceiro modelo tendo como variável dependente o percentual de projetos reprovados em relação ao total apresentado. Em todas as situações as taxas de aprovação e reprovação dos presidentes foram utilizadas como variáveis independentes (Tabela 1).

Em seguida, uma nova análise estatística foi realizada objetivando identificar se existe uma preferência por certas matérias quando da aprovação dos projetos de lei ordinária, sendo utilizados, três modelos de regressão linear. O primeiro modelo utilizou como variável dependente o percentual de projetos que foram aprovados, por trimestre, com matérias da área administrativa em função do total de projetos aprovados. O segundo modelo utilizou como variável dependente o percentual de projetos que foram aprovados, por trimestre, com matérias da área social em função do total de projetos aprovados. O terceiro modelo utilizou como variável dependente o percentual de projetos que foram aprovados, por trimestre, com matérias da área econômica em função do total de projetos aprovados. Em todos os casos, as variáveis independentes foram novamente as taxas de aprovação e reprovação trimestrais dos presidentes (Tabela 2).

Ainda na terceira sessão do artigo, objetivando trazer maior robustez aos resultados concernentes aos tipos de projetos do executivo que são aprovados, foi realizada nova análise estatística com as variáveis dependentes expostas na Tabela 2, mas, desta vez, com a inclusão de uma variável controle binária em que foi atribuído o valor “0” para os trimestres em cujos respectivos anos não há eleições presidenciais e o valor “1” para os trimestres que estão inseridos em anos eleitorais (Tabela 3).

A última sessão do artigo, constitui-se da conclusão baseada nos resultados expostos pelos modelos estatísticos da terceira sessão, de modo que, o presente trabalho é concluído no sentido de que existem fortes evidências que a atuação do presidentes na arena legislativa sobre interferência da opinião pública, seja na quantidade de projetos aprovados ou reprovados, bem como no tipo da matéria disciplina pelo projeto de lei.

## II. A RELEVÂNCIA DA OPINIÃO PÚBLICA NA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO

O problema da dificuldade de se ter uma governabilidade satisfatória nos regimes presidencialistas já há muito é denunciado. Em função disso, foi desenvolvida a hipótese de superioridade do parlamentarismo por sua possível maior capacidade de sobrevivência, assim como já sustentavam Lijphart (2003), Linz (1994), Mainwaring (1993) e Przeworski et al (2000). Nesse norte, Mainwaring (1993), às vésperas do plebiscito de 21 de abril de 1993, em que se definiria o regime (monarquia ou república) e o sistema de governo do Brasil (parlamentarismo ou presidencialismo), destacou que em um desenho institucional em que vigeria um sistema presidencialista, mas dentro de um contexto de fragmentação partidária e de partidos indisciplinados, o conflito entre Executivo e Legislativo era inevitável.

Ames (2003), em clássica obra sobre os problemas que dificultam a consolidação de uma democracia plena no Brasil, coloca como a principal fonte de tais entraves a crise de governabilidade praticamente unânime enfrentada por todos os presidentes no regime democrático. Assevera ainda que, muito embora os presidentes do Brasil estejam entre os mais poderosos da América Latina, sobretudo em relação aos seus amplos poderes legislativos, não dispõem de um partido político que tenha o controle de uma maioria parlamentar sendo vital para sobrevivência no poder utilizar-se de recursos de patronagem, tais como distribuição de cargos e convênios em obras públicas.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Mainwaring (1993) destaca que o impasse entre Executivo e Legislativo típico dos regimes presidencialistas em que vige o multipartidarismo, acarreta no inevitável imobilismo do Poder Executivo, situação caracterizada pela incapacidade de agir com eficácia devido aos conflitos fazendo com que os presidentes, com frequência e para fugir de tal situação, respondam a isso fazendo mudanças no ministério para fortalecer sua base de sustentação.

Portanto, a alta fragmentação partidária nos regimes presidencialistas obriga os presidentes, para fazerem cumprir com os seus principais objetivos governamentais, a formarem uma base governativa pautada em coalizões, o que Abranches (1998) cunhou de *Presidencialismo de Coalizão*, visto que seus respectivos partidos nunca dispõem de uma maioria ampla que possibilite a aprovação das medidas necessárias que necessitem do apoio parlamentar e que não fazem parte dos poderes proativos dos presidentes. As referidas coalizões são baseadas em acordos mútuos de cooperação, de modo que, o



presidente utiliza-se dos recursos que estão a sua disposição, em grande medida os cargos públicos ministeriais em seus diversos escalões, bem como liberação de verbas parlamentares e outras medidas que possibilitem a estes o clientelismo em suas bases eleitorais, em troca do apoio necessário no Congresso, em um nítido *logrolling*.

Obviamente, a forma como a coalizão é montada impacta na qualidade do governo, entendendo-se esta como a maior e menor capacidade de governabilidade. Foi nesta perspectiva que Ames (2003), denunciando que não é o elevado número de partidos que integram a coalizão que vão trazer governabilidade, mas o quanto estes representam em termos de votos percentuais dentro do Congresso, cita o exemplo da primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso quando formou uma coalizão de apenas cinco partidos, mas que somavam 400 deputados, número que possibilitava não só a aprovação de leis ordinárias, mas também emendas constitucionais.

Em outra perspectiva, um número elevado de partidos na coalizão implica em um maior número de concessões, elevando o custo das medidas a serem adotadas e, a depender do número de deputados que tal coalizão representa, sem garantias de sucesso. Essa lógica de coesão e eficiência dos pequenos grupos - menos partidos e mais qualidade na representação - já foi apontada por Olson (2011) como uma solução aos dilemas de ação coletiva, de modo que, grupos menores normalmente tendem a ser mais coesos e, em função da menor quantidade de ideias dissidentes, a eficiência na tomada de decisões se eleva.

Um indicador clássico do nível de fragmentação e que, por via de consequência, faz uma leitura da problemática enfrentada para formação de uma coalizão efetiva, é o Número de Partidos Efetivos – NPE, que mensura o número de partidos que possuem significância no processo decisório e que é calculado dividindo-se 1 pelo somatório do quadrado das proporções de votos ou de cadeiras obtidos pelos partidos em uma dada eleição, ou seja,  $NEP=1/\sum_{i=1}^n p_i^2$ . No caso do Brasil este possui o maior índice de fragmentação do mundo, atingindo a marca em 2015 de 13,45, enquanto que o país mais próximo, a Argentina, girava em torno de 7,5, segundo dados do *The Quality of Government Institute*.

No entanto, em que pese todas as afirmações até aqui descritas, uma nova corrente surgiu dentro da Ciência Política que, despreendendo-se do conceito clássico de *presidencialismo de coalizão* introduzido por Abranches, afirma que o caos prenunciado da democracia brasileira não se confirmou pelo fato de que o país encontrou uma forma de não apenas garantir a execução do seu programa de governo, mas criar um cenário de



dominância do Legislativo pelo Executivo, tendo como precursores de tal pensamento no Brasil, Limongi (2006) e Figueiredo (1999).

O mesmo raciocínio é encontrado na obra de Shugart e Carey (1992), citados na obra de Limongi e Figueiredo, quando afirmam que os resultados no presidencialismo não são afetados pelas características inerentes ao regime (legitimidade dual e mandato fixo), mas pelos seus traços internos distintivos, tais como os poderes legislativos do presidente, notadamente, os seus poderes de agenda, não podendo se falar em presidencialismo, mas em presidencialismos.

Como destaca Amorim Neto (2006), a possibilidade de consecução de suas metas programáticas é o objetivo político essencial perseguido pelos presidentes, de maneira que, em uma interpretação materialista da escolha racional, os presidentes devem agir racionalmente ao escolher as ações que maximizam a consecução de tais objetivos e o procuram fazer por meio de projetos de lei ou através de suas prerrogativas constitucionais, sobretudo por meio dos seus poderes proativos capazes de mudar o *status quo*, como, por exemplo, a capacidade de editar decretos com força de lei. Para enfrentar os problemas de governabilidade supramencionados, na concepção do referido autor, os presidentes possuem ainda ao seu dispor os gabinetes presidenciais e os cargos que deles decorrem, notadamente as nomeações ministeriais.

Como forma de incrementar a discussão supramencionada sobre a atuação legislativa presidencial e suas escolhas no processo decisório, propomos que tal análise se dê levando em consideração a opinião pública como fator explicativo no comportamento dos atores envolvidos neste processo, notadamente os Poderes Executivo e Legislativo. A este respeito, como destaca Dalton (2004), muito embora as evidências empíricas recentes indiquem que a confiança da população e o apoio a políticos, partidos e instituições políticas tenham sido corroídos ao longo da última geração, por trás dessas tendências, permanece um forte e significativo compromisso com normas e valores democráticos.

Ainda nas concepções de Dalton (2004), embora o público contemporâneo expresse uma confiança cada vez menor nos políticos, partidos e parlamentos democráticos, esses sentimentos não afetaram os princípios e objetivos democráticos desses regimes. Desse modo, como destaca o autor, a maioria das pessoas permanece comprometida com o ideal democrático; razão pela pensamos no sentido de que a opinião pública sobre determinado governante ainda é relevante para a análise do comportamento político.

Em função disso, autores que trabalham com a perspectiva de *democratic innovations*, tais como Smith (2009), destacam a importância de se incorporar inovações democráticas que aumentam e aprofundam a participação do cidadão na tomada de decisões políticas. Ora, as expectativas democráticas do público priorizam reformas que vão além das formas tradicionais de democracia representativa. Partidos mais fortes, eleições mais justas, sistemas eleitorais mais representativos melhorarão o processo democrático, mas essas reformas não atendem às expectativas de que o processo democrático será expandido para fornecer novas oportunidades de participação e controle dos cidadãos.

Considerando a relevância da opinião pública e os seus efeitos no processo de tomada de decisão que esta pode acarretar, Pérez-Liñán (2010), em estudo clássico sobre as variáveis que culminam nos processos de impeachment na América Latina, destaca a indignação popular, ao lado da crise econômica, escândalo político e a falta de apoio legislativo, como fator determinante para a aprovação pelo Legislativo do afastamento e completo impedimento dos presidentes nos países estudados. No mesmo sentido, Canes-Wrone e Marchi (2002), ao analisar as votações nominais da Câmara dos Deputados dos EUA entre 1989 e 2000 afirmam que a análise empírica do estudo fornece fortes indícios de que a relevância do público e a complexidade das questões determinam até que ponto um presidente pode gerar influência política.

Portanto, o presente estudo, baseado nas premissas teóricas supramencionadas, propõe que mesmo diante de uma tendência da literatura em se afirmar que há uma crescente ausência de interesse político pelos cidadãos, a opinião pública ainda se mostra relevante no processo decisório, notadamente, na relação executivo-legislativo. Em função disso, espera-se que, diante da pergunta de pesquisa proposta, a hipótese de que a atuação legislativa do presidente seja afetada pela (im)popularidade do governo, se confirme.

### **III. MAPEANDO A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DOS PRESIDENTES DO BRASIL**

Feitas as considerações preliminares sobre a discussão teórica a respeito da atuação do Executivo junto ao Legislativo no sistema presidencialista multipartidário brasileiro, bem como sobre algumas competências constitucionais legislativas do presidente no Brasil, passa-se a analisar, empiricamente, a referida atuação.

Com este objetivo expõe-se, inicialmente e de forma descritiva, os dados da produção legislativa do Executivo entre os anos de 1990 e 2016, desagregado por tipo de projeto e acrescida do sucesso da proposição, conforme descrito abaixo:

**- Quadro 1 -  
Dominância e Sucesso do Executivo desagregados por Tipo do Projeto**

PRESIDENTE	TIPO DO PROJETO	PROJETOS APROVADOS	REJEITADOS	PROJETOS APROV.EXEC.	DOM .	SUC.
COLLOR	Medida Provisória	66	19	66	-	77,65%
	Projeto de Lei Orçamentária	216	11	216	-	95,15%
	Projeto de Lei Ordinária	268	165	136	51%	45,18%
ITAMAR F.	Medida Provisória	119	21	119	-	85,00%
	Projeto de Lei Orçamentária	193	21	193	-	90,19%
	Projeto de Lei Ordinária	124	127	84	68%	39,81%
FHC 1	Medida Provisória	143	16	143	-	89,94%
	Projeto de Lei Orçamentária	385	7	385	-	98,21%
	Projeto de Lei Ordinária	257	152	122	47%	44,53%
FHC 2	Medida Provisória	172	34	172	-	83,50%
	Projeto de Lei Orçamentária	419	31	419	-	93,11%
	Projeto de Lei Ordinária	363	164	105	29%	39,03%
LULA 1	Medida Provisória	216	21	216	-	91,14%
	Projeto de Lei Orçamentária	297	25	297	-	92,24%
	Projeto de Lei Ordinária	413	97	113	27%	53,81%
LULA 2	Medida Provisória	150	30	150	-	83,33%
	Projeto de Lei Orçamentária	269	69	269	-	79,59%
	Projeto de Lei Ordinária	438	101	108	25%	51,67%
DILMA 1	Medida Provisória	108	33	108	-	76,60%
	Projeto de Lei Orçamentária	136	1	136	-	99,27%
	Projeto de Lei Ordinária	153	31	55	36%	63,95%
DILMA 2	Medida Provisória	44	7	44	-	86,27%
	Projeto de Lei Orçamentária	35	0	35	-	100%
	Projeto de Lei Ordinária	39	1	13	33%	92,86%

Fonte dos dados: Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Processamento – CEBRAP

Ao desagregar os dados pelo tipo do projeto, estes apresentam informações claras no sentido de que a dominância do Executivo sobre o Legislativo é impactada em razão das proposições de Medidas Provisórias e Projetos de Lei Orçamentária, ambas de iniciativa exclusiva do presidente. A tabela não apresenta dados para a dominância para tais proposições pois, como são de iniciativas exclusivas do presidente não existe, para estes tipos de legislação, proposições do Legislativo, razão pela qual não faz sentido se falar em dominância do Executivo sobre o total de projetos apresentados em função dos aprovados, mas é possível medir o sucesso de tais proposições.

Dos 5023 projetos aprovados no período, 1018 se constituíram de Medidas Provisórias convertidas em lei, 1950 foram Leis Orçamentárias, 736 Leis Ordinárias de

iniciativa do Executivo e apenas 1319 Leis Ordinárias de iniciativa do Legislativo. Em termos percentuais tem-se os seguintes dados: Medidas Provisórias (20,27%), Leis Orçamentárias (38,82%), Leis Ordinárias de iniciativa do presidente (14,65%) e Leis Ordinárias de iniciativa do Legislativo (26,26%).

Com isso, percebe-se que o recurso legislativo que os presidentes menos possuem eficácia na mudança do *status quo* é através das Leis Ordinárias e tal situação se deve ao fato de que, além do tempo despendido para que um projeto de lei desta natureza seja aprovado, o baixo custo e a praticidade das Medidas Provisórias são bem mais atrativos, notadamente por já ingressarem no ordenamento jurídico produzindo efeitos. Como bem assevera Amorim Neto (2006), se a matéria puder ser objeto de Medida Provisória e o custo dos efeitos imediatos for baixo, esta será a escolha mais racional para promover mudança no *status quo*.

A gestão que mais fez uso das Medidas Provisórias foi Lula 1, com um total de 216 MP's, sendo acompanhado por FHC 2 (172), Lula 2 (150), FHC 1 (143) e Itamar Franco (119). Somando todos os mandatos de Lula, este fez uso de 366 MP's, enquanto Fernando Henrique Cardoso fez uso de 315 e Dilma Rousseff de 152. Já em relação às Leis Ordinárias a gestão que apresentou maior dominância neste tipo de legislação foi a do presidente Itamar Franco, com 68%, sendo seguida pela gestão de Collor (51%), FHC 1 (47%), José Sarney (38%) e Dilma 1 (36%).

Em função disso tem-se que nos tipos de projetos em que o presidente possui competência concorrente com o Legislativo não há dominância do Executivo, mas uma isonomia de forças com uma leve vantagem do Legislativo. Por outro lado, quando a matéria é de competência exclusiva do presidente, este se mostra absolutamente dominante, com baixos percentuais de reprovação de tais projetos. Quando considerado o total de Leis Ordinárias aprovadas no período (2055), em função do total de Leis Ordinárias aprovadas que foram apresentadas pelo Executivo (736), a dominância é de apenas 35,81%. Tal informação se fortalece quando analisado o sucesso de aprovação das proposições, visto que o sucesso na aprovação das Medidas Provisórias é de 84,90%, nas Leis Orçamentárias é de 92,20%.

Desse modo, é evidente o fato de que, muito embora o conjunto da produção legislativa seja dominado pelo Executivo, tal domínio só existe em função da elevada taxa de aprovação das legislações que são fruto da competência exclusiva do presidente e derivam do seu elevado acervo de prerrogativas constitucionais típicas do legislativo. Portanto, diferentemente do que renunciaram os teóricos da primeira vertente, a elevada

fragmentação partidária, aliada ao presidencialismo multipartidário do Brasil não acarretou paralisia do Executivo, pelo contrário, ao longo dos anos os presidentes do Brasil vêm dominando a produção legislativa, mesmo quando não possuem maioria parlamentar.

#### IV. A OPINIÃO PÚBLICA SOBRE O PRESIDENTE E SUA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

A partir de dados fornecidos pelo Centro Brasileiro de Análise e Processamento – CEBRAP foi possível reunir a produção legislativa concernente às Leis Ordinária de iniciativa do Poder Executivo entre os anos de 1990 e 2018. Do mesmo modo, como forma de identificar se há interferência da opinião pública em tal atuação dos presidentes, foram reunidas pesquisas trimestrais sobre os percentuais de aprovação, medido pela classificação no *survey* “bom ou péssimo” e reprovação do governo federal, medido pela classificação “ruim ou péssimo”, estas realizadas pelos institutos de pesquisa IBOPE e DATAFOLHA, não se analisando os percentuais da população que consideraram o governo “regular”. O quadro abaixo apresenta as frequências das principais variáveis utilizadas no modelo.

- Quadro 2 -

**Estatísticas descritivas**

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Número de Projetos Apresentados	116	0	43	12,21	7,866
Número de Projetos Aprovados	116	0	28	6,58	5,265
Número de Projetos Reprovados	116	0	18	5,63	4,003
Taxa de Aprovação do Governo	116	3	83	35,60	19,215
Taxa de Reprovação do Governo	116	3	82	26,78	19,144
Taxa de Aprovação dos Projetos de Lei	116	,00	100,00	51,6084	21,74842
Taxa de Reprovação dos Projetos de Lei	116	,00	100,00	47,5296	21,66673
N válido (de lista)	116				

Optou-se pela análise das Leis Ordinárias tendo em vista os achados do Quadro 1 da presente pesquisa, além disso, o caráter mais aberto das matérias que podem disciplinadas, uma vez que a característica primordial das Leis Complementares é o fato de só poderem regular matérias de imposição constitucional, ou seja, as matérias que as Constituição impõe que haverá regulamentação por dispositivo legal infraconstitucional, obrigatoriamente, deverá o ser por Lei Complementar.

Em relação às Medidas Provisórias no processo legislativo não faria sentido uma vez que estas, muito embora passem pelo crivo no Legislativo, já nascem produzindo efeitos, o que pode gerar constrangimento à sua aprovação. Desse modo, parte-se da premissa de que, em se tratando de propostas de leis ordinárias, o Legislativo teria maior autonomia no processo decisório, além de dispor de um tempo razoável para, se assim optar, analisar e refletir sobre como a população avalia o governo.

Nas primeiras análises realizadas, foram utilizados três modelos de regressão linear, o primeiro deles tendo como variável dependente o número total de projetos enviados para aprovação pelo Executivo; o segundo, tendo como variável dependente o percentual de projetos aprovados em relação ao total apresentado; e, por fim, um terceiro modelo tendo como variável dependente o dependente o percentual de projetos reprovados em relação ao total apresentado. Em todos os modelos foram utilizados como variáveis independentes as taxas de aprovação e reprovação trimestrais do governo federal entre 1990 e 2018, totalizando 116 observações e chegando-se ao seguinte resultado:

**- Tabela 1 –  
Produção Legislativa e a Opinião Pública**

<i>Variáveis</i>	<i>Coefficiente Padronizado</i>	<i>Erro Padrão</i>	<i>R<sup>2</sup></i>
<b>MODELO I (N = 116)</b>			
Taxa de Aprovação do Governo	-0,010	(0,038)	0,000
Taxa de reprovação do Governo	-0,114	(0,038)	0,013
<b>MODELO II (N = 116)</b>			
Taxa de Aprovação do Governo	0,241***	(0,103)	0,058
Taxa de reprovação do Governo	-0,345***	(0,100)	0,125
<b>MODELO III (N = 116)</b>			
Taxa de Aprovação do Governo	-0,243***	(0,102)	0,059
Taxa de reprovação do Governo	0,359***	(0,099)	0,129

*\*\*\* $p \leq 0,01$ ; \*\* $p \leq 0,05$ ; \* $p \leq 0,10$*

Como é possível perceber, o primeiro modelo, que analisou a produção legislativa do presidente em números absolutos, considerando apenas o número total de projetos enviados pelo Executivo, não mostrou qualquer relação causal com as taxas de aprovação e reprovação do presidente diante da opinião pública. Portanto, é possível concluir sobre a existência de fortes indícios de que no Brasil, presidentes populares ou impopulares, historicamente, não apresentam mais ou menos propostas de Lei Ordinária em função disso.

Por outro lado, o segundo e terceiro modelos possibilita uma possível confirmação da hipótese que presidentes populares ou bem avaliados pela opinião pública tendem a ter maior sucesso na aprovação de seus projetos mediante leis ordinárias ao passo que presidentes mal avaliados tendem a ter uma maior resistência por parte do Legislativo em aprovar os projetos de lei. Nos modelos em evidência, em todas as situações a significância estatística apresentada foi de 1% (um por cento) e os sinais foram os esperados diante das hipóteses propostas.

O banco de dados legislativos do CEBRAP classifica as matérias tratadas pelos projetos de lei apresentados pelo Poder Executivo federal por áreas, sendo possível analisar separadamente as legislações que foram aprovadas nos campos administrativo, social e econômico. Ressalte-se que a referida classificação é feita inteiramente pelo instituto responsável pela elaboração do banco preliminar utilizado nesta pesquisa, mas serve como indicador se há uma seletividade do tipo de matéria enviada e aprovada em função da opinião pública acerca dos presidentes que a enviaram.

Desse modo, uma nova análise estatística foi realizada objetivando identificar se existe uma preferência por certas matérias quando da aprovação dos projetos de lei ordinária foram realizados três modelos de regressão linear.

O primeiro modelo utilizou como variável dependente o percentual de projetos que foram aprovados, por trimestre, com matérias da área administrativa em função do total de projetos aprovados. O segundo modelo utilizou como variável dependente o percentual de projetos que foram aprovados, por trimestre, com matérias da área social em função do total de projetos aprovados. O terceiro modelo utilizou como variável dependente o percentual de projetos que foram aprovados, por trimestre, com matérias da área econômica em função do total de projetos aprovados. Em todos os casos, as variáveis



independentes foram novamente as taxas de aprovação e reprovação trimestrais dos presidentes.

**- Tabela 2 –  
Tipo de Projeto Aprovado e a Opinião Pública**

<i>Variáveis</i>	<i>Coefficiente Padronizado</i>	<i>Erro Padrão</i>	<i>R<sup>2</sup></i>
<b>MODELO I (N = 116)</b>			
Taxa de Aprovação do Governo	0,323***	(0,133)	0,105
Taxa de Reprovação do Governo	-0,266***	(0,136)	0,071
<b>MODELO II (N = 116)</b>			
Taxa de Aprovação do Governo	0,070	(0,125)	0,005
Taxa de Reprovação do Governo	-0,189**	(0,124)	0,036
<b>MODELO III (N = 116)</b>			
Taxa de Aprovação do Governo	-0,226***	(0,088)	0,051
Taxa de Reprovação do Governo	0,122	(0,090)	0,015

\*\*\* $p \leq 0,01$ ; \*\* $p \leq 0,05$ ; \* $p \leq 0,10$

Pelos resultados expostos na tabela 2, o tipo de projeto de demonstrou maior consistência no modelo foi os relacionados à área administrativa, de modo que, existe forte indício que presidentes populares possuem uma tendência a apresentar e terem seus projetos de lei para área administrativa aprovados com maior sucesso. Ambas as variáveis independentes se mostraram estatisticamente significantes, na ordem de 1% (um por cento), muito embora o poder explicativo seja relativamente baixo, em função dos valores mostrados pelo R<sup>2</sup>.

O segundo modelo, que analisou o percentual de aprovações dos projetos com temas relacionados a área social demonstrou significância estatísticas apenas em reação à impopularidade do presidente, ou seja, presidentes muito impopulares, possuem resistência pelo Legislativo na aprovação de tais projetos.

Do ponto de vista teórico, o comportamento encontrado no segundo modelo pode ser explicado pelo fato de que presidentes com uma popularidade alta ou mediana, podem não despertar a atenção do Legislativo quando este analisa projetos que digam respeito às áreas sociais da população, não sendo tal variável um fator decisivo na aprovação ou reprovação. No entanto, a aprovação de projetos sociais, que normalmente chamam mais



a atenção da população, oriundos de presidentes com altos índices de rejeição popular pode vincular a má reputação presidencial aos parlamentares.

O terceiro modelo, por sua vez, apresentou significância estatística na ordem de 1% (um por cento) apenas em relação a taxa de aprovação do governo, fazendo-nos presumir que quanto maior a popularidade do presidente, menor os percentuais de aprovação de projetos de lei cujas temáticas estão atreladas à ordem econômica. Tal comportamento é explicado tendo em vista que projetos de lei que modificam instituições econômicas normalmente tendem a serem impopulares, de modo que, os resultados podem indicar que presidentes com elevados níveis de popularidade tendam a fazer poucas propostas de lei vinculadas a estas temáticas.

Além disso, existe uma tradição no Brasil de, quando necessário fazer modificações estruturais e com certa celeridade na produção de seus efeitos, tais mudanças no *status quo* são realizada por meio de Medidas Provisórias que, como já informado, possuem efeitos imediatos e não dependem do Poder Legislativo para entrar em vigor.

Com o objetivo de trazer maior robustez aos dados supramencionados em relação aos tipos de projetos do executivo que são aprovados, foi realizada nova análise estatística com as variáveis dependentes expostas na Tabela 2, mas, desta vez, com a inclusão de uma variável controle binária em que foi atribuído o valor “0” para os trimestres em cujos respectivos anos não há eleições presidenciais e o valor “1” para os trimestres que estão inseridos em anos eleitorais, de modo que os resultados foram os seguintes:

**- Tabela 3 –  
Tipo de Projeto Aprovado e a Opinião Pública controlados pelo Ano Eleitoral**

<i>Variáveis</i>	<i>Coefficiente Padronizado</i>	<i>Erro Padrão</i>	<i>R<sup>2</sup></i>
<b>MODELO I (N = 116)</b>			
Taxa de Aprovação do Governo	0,204**	(0,015)	0,062
Taxa de Reprovação do Governo	-0,220**	(0,015)	0,069
Ano Eleitoral (controle)			
<b>MODELO II (N = 116)</b>			
Taxa de Aprovação do Governo	-0,013	(0,011)	0,073
Taxa de Reprovação do Governo	-0,117	(0,011)	0,086
Ano Eleitoral (controle)			

**MODELO III  
(N = 116)**

Taxa de Aprovação do Governo	-0,166**	(0,008)	0,063
Taxa de Reprovação do Governo	0,049	(0,008)	0,037
Ano Eleitoral (controle)			

---

\*\*\* $p \leq 0,01$ ; \*\* $p \leq 0,05$ ; \* $p \leq 0,10$

Após a inserção da variável controle foi possível perceber no primeiro e terceiro modelos que as variáveis que demonstraram significância estatística na Tabela 2, continuaram significantes, mas com uma redução de 1% (um por cento) para 5% (cinco por cento), no entanto o erro padrão foi melhorado no modelo, razão pela qual as conclusões identificadas em relação à estes modelos quando da análise da Tabela 2 foram confirmadas com o acréscimo da variável controle. No entanto, em relação ao segundo modelo, a variável “taxa de reprovação do governo” perdeu sua significância estatística.

**V. CONCLUSÃO**

Diante dos dados apresentados no trabalho é possível concluir que o sucesso legislativo do presidente no período analisado também sofre interferência decorrente da opinião pública sobre o governo que propõe a alteração legislativa. Esse achado pode ser compreendido como uma das formas de *accountability* vertical por parte de atores externos ao processo legislativo. A opinião pública, desse forma, mesmo diante da crescente onda literária que caminha no sentido de identificar elevados níveis de desinteresse político por parte da população, ainda se mostra como variável relevante na análise das tomadas decisão governamental, de modo que, ainda existem fortes indícios no sentido de que *decision-makers* ainda são constrangidos, em certa medida e ao menos no processo legislativo, pelo juízo da população.

Ao analisar os dados desagregados por tipo de legislação, apresentados no Quadro 1, de toda a produção legislativa entre 1990 e 2016, as Medidas Provisórias representaram 20,27%, Leis Orçamentárias totalizaram 38,82%, Leis Ordinárias de iniciativa do presidente correspondem a 14,65% e as Leis Ordinárias de iniciativa do Legislativo somam 26,26%. Do mesmo modo, em relação ao sucesso do Executivo na aprovação dos seus projetos, os resultados mais contundentes foram para as Medidas Provisórias (84,90%) e as Leis Orçamentárias (92,20%). No entanto, em relação às Leis Ordinárias o

sucesso foi de apenas 35,81%, apresentando grande diferença em relação ao sucesso das legislações de iniciativa exclusiva do presidente.

Dessa forma, levando em consideração que, ao nosso juízo, as leis ordinárias são melhores preditores para analisar os efeitos da opinião pública na atuação legislativa do Executivo federal, tendo em vista sua natureza jurídica, as informações coletadas do Quadro 1, além de ser uma espécie legislativa que se submete ao processo legislativo convencional, os resultados expostos na Tabela 1 indicam uma possível confirmação da hipótese que presidentes populares ou bem avaliados pela opinião pública tendem a ter maior sucesso na aprovação de seus projetos, ao passo que presidentes mal avaliados tendem a ter uma maior resistência por parte do Legislativo em aprovar os projetos de lei.

Por sua vez, os resultados nas tabelas 2 e 3 demonstraram que o tipo de projeto apresentado também é afetado pela opinião pública, de modo que, existem fortes indícios que presidentes populares possuem uma tendência a apresentar e terem seus projetos de lei para áreas administrativas aprovados com maior sucesso, ao passo que presidentes muito impopulares, possuem resistência pelo Legislativo na aprovação de projetos relativos às áreas sociais. Além disso, quanto maior a popularidade do presidente, menor os percentuais de aprovação de projetos de lei cujas temáticas estão atreladas à ordem econômica.

Ante o exposto, considerando a pouca produção literária com respaldo empírico sobre a interferência da opinião pública na atuação e sucesso do Executivo na arena legislativa, o presente trabalho visa contribuir para a referida agenda de pesquisa, apresentando resultados que possam despertar a curiosidade de outros pesquisadores sobre essa nova variável na relação Executivo-Legislativo. Assim, a abordagem aqui proposta se difere dos estudos convencionais sobre opinião pública por visualizá-la como uma importante variável explicativa e não apenas como uma variável resposta no processo decisório.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. *O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. In: Dados. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. Vol. 31, n. 1, 1988.

ALMEIDA, Rodrigo de. *À sombra do poder: bastidores da crise que derrubou Dilma Rousseff*. Rio de Janeiro: Editora Leya, 2016.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Trad. Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582003000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 25 Out. 2017.

CANES-WRONE, Brandice e MARCHI, Scott de. Presidential Approval and Legislative Success, *The Journal of Politics*. 64, no. 2, May, p. 491-509, 2002.

DALTON, Russell J. *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

DOWLS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova Ordem Constitucional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

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

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estud. - CEBRA**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, Nov. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 25 de Out. 2017.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. Modelos de Legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Plenarium**, Brasília, v.1, n.1, p. 41-56, nov. 2004. Disponível em: <[https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20979\\_arquivo.pdf](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20979_arquivo.pdf)>. Acesso em 26 de Out. 2017.

LINZ, Juan J. Brazil: Toward Parliamentarism? In: LINS, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (ORGS.) *The failure of presidential democracy: the case os Latin Amarica*. Vol. 2. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, Abril. 1993. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 de Out. 2017.

MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew S. Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate, In: *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MOISÉS, José Álvaro (Org.). O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. 135 p., il. (algumas col.). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242412>> Acesso em: 25 de Out. 2017.

\_\_\_\_\_. Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: *O Congresso e o presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242412>> Acesso em 25 de Out. 2017.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Trad. Fabio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2011.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

SHUGART, Mathew S. e CAREY, John. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SMITH, Graham. *Democratic Innovation: Designing Institutions for Citizens Participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

## NOTAS SOBRE O DEBATE EM TORNO DA ORGANIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NA CIÊNCIA POLÍTICA<sup>1</sup>

Lara Lanny de Oliveira Silva<sup>2</sup>

### RESUMO:

Este trabalho busca apontar o papel do Poder Legislativo na produção de leis. A discussão sobre essa temática envolve a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, que no âmbito da política estadual no Brasil, girou em torno do forte predomínio dos governadores sobre as assembleias. A hipótese principal aqui apresentada é a de que nessa relação o Executivo exerceria predominância sobre o Legislativo em razão do seu poder de agenda na produção das leis, e os deputados apresentariam baixo grau de participação no processo decisório.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo; Poder Executivo; Relação Executivo-Legislativo.

### ABSTRACT:

This work seeks to point to the role of the Legislative Power in the lawmaking process. Such a discussion brings in the relationship between the Executive Branch and the Legislative Branch which revolves around the strong predominance of governors over assemblies within the scope of state policy in Brazil. The main hypothesis here is that in this relationship the Executive, due to its agenda-setting in the lawmaking process, would exercise predominance over the Legislative, while the deputies would present a low degree of participation in the decision making process.

**Keywords:** Legislative power; Executive power; Executive-Legislative relationship.

### INTRODUÇÃO

Este artigo trata de uma discussão de natureza bibliográfica de caráter exploratório. Nas duas últimas décadas a Ciência Política esteve marcada por um grande debate sobre a questão do desenvolvimento e aperfeiçoamento da democracia política no Brasil. Neste campo temático observa-se a presença de duas tendências com vigor explicativo: uma corrente que enfatiza a organização da sociedade civil como *locus* para o cultivo de valores políticos enquanto forma privilegiada de maximização da democracia; e uma outra perspectiva que privilegia a via institucional como a forma fundamental para aperfeiçoar as instituições políticas, em especial as instituições

---

<sup>1</sup> Este artigo é resultado do capítulo 1 da minha dissertação de mestrado “A Relação Executivo-Legislativo no Estado da Paraíba: O controle da agenda da Lei Orçamentária– 2011-2014”. Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, na linha de pesquisa Estado, Governo e Sociedade sob orientação do professor Dr. José Antônio Spinelli Lindoso.

<sup>2</sup> Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte/UFRN. E-mail: [lannybomsucesso@hotmail.com](mailto:lannybomsucesso@hotmail.com).

representativas.

Sob a chancela dessa segunda perspectiva, observa-se um crescente interesse sobre os estudos legislativos. No Brasil um conjunto considerável de pesquisas e estudos sobre o Congresso Nacional encontra-se disponível. Contudo, comparativamente, ainda são poucos os estudos realizados sobre os legislativos estaduais, o que nos motivou a desenvolver esse trabalho de dissertação.

Os trabalhos sobre o funcionamento das assembleias legislativas produzidos até o momento analisaram a direção e variação da natureza das relações entre os governadores de estado e o Poder Legislativo; o padrão de organização interna; o perfil da produção legislativa; e os traços mais gerais da composição interna de algumas assembleias após a promulgação das constituições estaduais de 1990.

A discussão sobre essa temática envolve a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, que no âmbito da política estadual no Brasil, girou em torno do forte predomínio dos governadores sobre as assembleias. A hipótese principal é a de que, nessa relação, o Executivo exerceria predominância sobre o Legislativo em razão do seu poder de agenda na produção das leis, e os deputados apresentariam baixo grau de participação no processo decisório.

Essa investigação partiu do pressuposto de que as instituições capacitam ou restringem em grande medida as ações individuais ou de grupos de indivíduos, influenciando os resultados e alterando seus objetivos, de tal modo que, nos levam a considerá-las como variáveis independentes na análise das ações políticas. Para terem efetividade, as instituições precisam ser capazes de estimular ou desestimular comportamentos, recolher, acumular e distribuir recursos, além de implementar meios para alcançar determinados fins.

Nessa perspectiva, as instituições não devem ser compreendidas como um produto residual de estruturas sociais ou resultado de uma combinação de preferências, mas como mecanismos para a resolução de problemas de ação coletiva<sup>3</sup> já que é possível conhecer as preferências potenciais dos atores envolvidos na ação. Isto implica do ponto de vista

---

<sup>3</sup> O dilema da ação coletiva consiste em que “os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover seus interesses comuns e grupais. Em outras palavras, mesmo que todos os indivíduos de um grupo grande sejam racionais e centrados nos próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns ou grupais” (OLSON, 1999, 14). Essa capacidade de produzir racionalidade coletiva a partir das ações racionais dos indivíduos, sem a presença de regras institucionais, pode gerar irracionalidade coletiva. As instituições desempenham um importante papel ao serem capazes de constrangerem os comportamentos dos indivíduos para produzirem resultados socialmente mais desejáveis.



metodológico, que o comportamento individual não deve ser observado enquanto referência única, mas como um procedimento que ocorre somente sob situações de restrição, e como tal, só pode ser compreendido dessa maneira.

## **REGIMES POLÍTICOS E O PODER POLÍTICO**

No campo da teoria política moderna a discussão sobre sistemas de governo se origina de uma divisão preliminar entre regimes parlamentaristas e presidencialistas. De forma objetiva o presidencialismo se distingue do parlamentarismo por englobar dois agentes do eleitorado, a assembleia e o presidente. A partir dessa premissa Shugart & Carey (1992) definiram de forma resumida o presidencialismo por meio de três características: o chefe do Executivo é eleito por voto popular; os mandatos do chefe do Executivo e da assembleia são fixos e independentes um do outro; e o Executivo eleito nomeia e dirige a composição do governo.

Essa discussão no interior da ciência política é antiga, remete às discussões dos presidencialistas nos Estados Unidos, desde os *founding fathers*, a exemplo de James Madison. Contudo, é válido ressaltar que essa discussão ganhou relevo com a *escola* neoinstitucionalista. Esse interesse em torno dos regimes políticos ocorreu em meio à ascensão dos estudos neoinstitucionalistas, em torno dos estudos legislativos, especialmente sobre a organização do Congresso americano. E ao mesmo tempo a partir dos anos 70 testemunhou-se uma nova onda de democratização pelo mundo, que Huntington (1994) denominou de “terceira onda”. Esse processo de democratização concorreu para uma discussão voltada sobre as qualidades dos regimes políticos, presidencialista e parlamentarista. Embora o presidencialismo tenha sido preferido no mundo político real, o parlamentarismo obteve preferência indiscutível entre os cientistas políticos. Nos últimos anos, o debate acadêmico vislumbrou o aparecimento de novos pesquisadores que ao estudarem o presidencialismo questionaram a ideia de que suas falhas fossem de natureza congênita. Abriu-se, portanto, no campo acadêmico, uma “visão mais flexível” em torno das qualidades do presidencialismo.

A crítica principal feita ao presidencialismo já é clássica: consiste na separação e independência entre os poderes. Trata-se, segundo seus críticos, de um regime político que incentiva governos divididos, pois a eleição do Poder Executivo através do voto popular e sua independência frente ao Poder Legislativo concorrerem para um jogo de soma zero. Além disso, o mandato do presidente é fixo e independe da confiança que



deposita o parlamento, e, por isto mesmo, seus críticos afirmam que o regime presidencialista estaria suscetível às crises de governo. As soluções para essas crises inúmeras vezes são extraconstitucionais para resolver os impasses que o próprio regime ocasiona.

Se em regimes presidencialistas já é difícil o Poder Executivo adquirir apoio parlamentar, em presidencialismos multipartidários o problema potencializa. Segundo Mainwaring (1993) o caso brasileiro é referência, bem como outros casos latino-americanos. Teoricamente parece razoável sustentar a dificuldade que o presidente teria para formar maioria parlamentar e criar condições positivas de governabilidade. Os estudos sobre a organização do processo legislativo nos Estados Unidos, não se depararam com esse tipo de problema em razão do bipartidarismo do Congresso americano.

Não obstante, os estudos sobre a *House of Representatives* tornou-se a maior referência empírica no campo dos estudos legislativos na ciência política mundialmente. Os estudos sobre a “*House*” desenvolveram as principais correntes teóricas sobre a organização do legislativo, dentre elas, a corrente distributivista, a informacional e a partidária. De acordo com Krehbiel (1992), organização legislativa quer dizer a alocação de recursos como tempo, dinheiro e *staff* e a atribuição de direitos parlamentares, como a atribuição em propor leis, debate-las, propor emendas, etc., seja por parte de legisladores individuais ou grupos de legisladores.

Os teóricos distributivistas argumentam que a característica fundamental dos Legislativos democráticos é a oportunidade que têm os parlamentares autointeressados de conseguirem obter ganhos a partir de trocas, o chamado *logrolling*. As regras institucionais facilitariam essas trocas, permitindo que cada legislador faça concessões em matérias menos relevantes à sua base eleitoral, com o intuito de obter benefícios em matérias mais relevantes.

De maneira diversa, os teóricos da perspectiva informacional enfatizam a *expertise* no conjunto do processo de organização da arena legislativa. Para eles, o desafio da organização parlamentar é o de obter ganhos a partir da especialização, e, assim, minimizar a distância entre as políticas implementadas e a preferência agregada da maioria (Krehbiel, 1992).

Esses estudos concorreram para a emergência de uma significativa agenda de pesquisas no Brasil acerca de nossa institucionalização política, especialmente um grande

interesse pelos estudos legislativos<sup>4</sup>, cujas estruturas e normas internas até então negligenciadas, passaram a ser consideradas com seu peso próprio e influência específica sobre os comportamentos e deliberações que se processam em seu interior. Essas estruturas e normas deixaram de ser vistas como mero reflexo das operações do sistema eleitoral e passaram a ser encaradas como variáveis independentes no processo de deliberação congressional. Então, com essa nova ênfase, a organização interna formal e informal, a hierarquia de cargos e a distribuição de poder entre os parlamentares se constituíram numa *tábula rasa* para os novos pesquisadores. Esse novo enfoque suscitou um grande debate acadêmico-científico sobre o funcionamento do Poder Legislativo, notadamente sobre o Congresso Nacional, baseado numa ampla investigação empírica. Os resultados dessa produção acadêmica apontam para um avanço teórico-metodológico, em razão de um maior rigor científico expresso por um objeto de estudo bem definido, e por questões teoricamente e passíveis de verificação<sup>5</sup>.

Entretanto, apesar do inegável ganho obtido pelas teorias mencionadas no estudo da organização legislativa, elas tinham como foco um caso particular, o Congresso americano. E, assim, para nós, um problema emerge nesse campo de estudos: as teorias distributivista e informacional se basearam em suposições válidas para o caso americano, mas não necessariamente para os demais, e, conseqüentemente, não poderiam ser aplicadas literalmente a regimes presidencialistas como estruturas institucionais diversas. A aparente superioridade do arranjo institucional estadunidense *vis-à-vis* ao dos demais regimes presidencialistas, era natural que a literatura tomasse o primeiro como desejável para os demais. E por essa razão, vários cientistas políticos se pronunciaram: Mainwaring & Shugart (1997) afirmaram que os presidentes deveriam ter poucos poderes legislativos. Mainwaring (1993) sustentou que regimes presidencialistas multipartidários tornariam a

---

<sup>4</sup> Como já assinalamos convém lembrar que “os estudos legislativos na ciência política contemporânea estão entrelaçados com os estudos do Congresso dos Estados Unidos pós-Segunda Guerra Mundial, especialmente no que se refere ao modelo organizacional da House of Representatives. A maioria desses estudos foi realizada em razão da revolução oriunda da teoria da escolha racional, gerando proposições explícitas para testes, a criação de um novo conjunto de dados para testá-las, e a utilização de sofisticados métodos para subsidiar debates substantivos. Isto pode ser constatado, por exemplo, em estudos sobre as preferências individuais e das comissões, aonde os estudiosos desenvolveram uma série de argumentos sobre os procedimentos legislativos, a influência relativa dos partidos e dos líderes nos processos decisórios, e o impacto sobre as eleições”. Para maiores detalhes sobre essas questões ver (GAMM & HUBER, *apud* MACHADO, 2007: 02).

<sup>5</sup> Santos, apresenta sugestiva taxonomia dos estudos legislativos no Brasil: “Tomando como critério a escolha das variáveis explicativas pelos pesquisadores, encontrei três tipos de modelos que chamei de modelos de arena executivo-legislativo, fortemente influenciado pela versão partidária, e cuja característica principal é o foco nas variáveis do processo decisório; modelos de arena eleitoral, que recebem relativa influência distributivista; e modelos de dupla arena também podem ser entendidos como resultado da evolução apresentada pelos estudos legislativos no Brasil” (SANTOS 2006: 18-19).

democracia estável difícil de sustentar. Já Samuels (2000) argumenta que baixas taxas de renovação do Legislativo seriam condições necessárias para sua institucionalização.

Os estudos sistemáticos sobre o presidencialismo só começaram a partir dos anos 1980 e eles concorreram para disseminar a ideia de que um sistema com dois agentes do eleitorado assembleia e presidente, foram associados às rupturas institucionais na América Latina. Esses estudos foram realizados em razão do colapso das democracias presidencialistas em países latino-americanos. De acordo com Cheibub (2007) os regimes presidencialistas não proporcionariam incentivos para a formação de coalizões e, se essas coalizões fossem formadas, elas se baseariam em partidos indisciplinados. Regimes presidencialistas com sistemas multipartidários produziram governos minoritários e, conseqüentemente, suscitariam relações conflituosas entre o Executivo e o Legislativo.

### **TRÊS VERSÕES DO NOVO INSTITUCIONALISMO “NEO-INSTITUCIONALISMO”**

Segundo Hall e Taylor (2003), o *institucionalismo histórico* se caracteriza por recorrer tanto à perspectiva do cálculo quanto à da cultura, no que diz respeito ao comportamento dos indivíduos quando confrontados com as instituições. Os seus adeptos defendem também a ideia da distribuição assimétrica do poder, em especial de como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre grupos sociais. Do ponto de vista da causalidade social, esta versão apresenta uma causalidade dependente da trajetória percorrida, ou como eles mesmos denominam *path dependence*. Isto implica que as instituições são entendidas em termos de suas propriedades herdadas do passado, e não apenas como a escolha dos indivíduos. Por fim, os institucionalistas históricos defendem que as instituições não são consideradas como o único fator que influencia a vida política, o que significa que instituições estão sempre combinadas com outros fatores na cadeia causal. Esta última característica acaba por apresentar um mundo mais complexo que o universo das preferências, postulado pelos teóricos da escolha racional, cujo reducionismo e a parcimônia são típicos (Hall & Taylor, 2003).

Para Hall e Taylor (2003) a abordagem *institucionalista da escolha racional* “assume” que atores compartilham um conjunto determinado de preferências e se comportam de modo utilitário, no sentido de maximizar a satisfação de suas preferências. Esta maximização se dá pela estratégica, que pressupõe um número significativo de cálculos. Deriva deste pressuposto, que os institucionalistas da escolha racional tendem a

considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, onde os atores procurando seus interesses podem chegar a resultados subótimos para a coletividade. O fato de darem atenção especial ao papel da interação estratégica na determinação da vida política dá a esta versão uma noção bastante própria no tocante ao papel das instituições. Para os autores dessa corrente as instituições existem porque promovem algo parecido com o equilíbrio de Nash, ou seja, o processo de criação das instituições é resultado de um acordo voluntário, e uma instituição é criada e sobrevive se oferece mais benefícios do que as outras. Assim, a forma de organização da empresa se explica por referência ao modo como minimiza os custos de produção e de influência (Hall & Taylor, 2003).

A última corrente é denominada de *institucionalismo sociológico*. Seus defensores definem as instituições de maneira muito mais global do que os da Ciência Política, incluindo não apenas regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas simbólicos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana. Na verdade eles rompem com a dicotomia entre instituições e cultura e tendem a redefinir cultura como sinônimo de instituições. Isto significa que o enfoque assume uma forte dimensão normativa do impacto das instituições, ou “dimensão cognitiva”, das instituições na ação humana (Hall & Taylor, 2003). Precisamente estas últimas características, que diminuem sobremaneira o grau de liberdade da ação humana nas explicações sobre instituições, é que afastam definitivamente esta concepção das duas anteriores.

As imagens apresentadas da esfera política por cada uma dessas versões apresentadas são diferentes. Cada versão apresenta vantagens e desvantagens particulares. Seguindo o raciocínio de Hall e Taylor (2003: 213), o primeiro problema encontrado por eles é no que diz respeito às relações entre instituições e comportamento. É consenso que o neo-institucionalismo não é uma perspectiva teórica unificada, e, portanto, como se pode ver, cada versão apresentada analisa de maneira diferenciada o papel exercido pelas instituições na determinação e resultados político-sociais. A partir de uma perspectiva comparada é possível identificar as diferenças entre elas quando tratam das relações entre instituições e comportamento, da origem e das modificações das instituições.

## **NOTAS SOBRE OS ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL**

Um dos campos de estudo que mais progrediu na ciência política nacional foi o das pesquisas acerca do funcionamento das instituições políticas brasileiras, desde meados da década de 1990. Nesse processo consolidou-se um campo específico designado estudos do legislativo no Brasil. Ignácio e Rennó (2009) sintetizam essa produção em três subáreas da seguinte forma: 1) estudos envolvendo partidos políticos; 2) estudos sobre dinâmicas de eleição/reeleição e de recrutamento político e carreiras parlamentares; 3) estudos sobre a relação Executivo-Legislativo. Essas pesquisas se dedicaram à análise do funcionamento e organização dos trabalhos legislativos, sobretudo do Congresso Nacional, demonstrando o comportamento partidário coeso e de colaboração nas votações com os projetos do governo nos mecanismos de decisão política, a exemplo dos trabalhos de Santos (1997; 1998); Figueiredo; Limongi (1999) e Cheibub; Figueiredo; Limongi (2009).

O trabalho seminal de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi intitulado “Terra Incógnita: funcionamento e perspectivas do Congresso Nacional” abordou empiricamente o Legislativo Nacional e tornou-se referência. Sabe-se que, até o presente momento, foram realizados dois balanços bibliográficos a respeito do tema: Lima Júnior (1999) e Santos (2008). Essas publicações apontaram os principais caminhos trilhados pelos estudos sobre o Legislativo e analisaram as contribuições que eles deram sobre o funcionamento do sistema político brasileiro.

Lima Júnior (1999) bem enfatiza a orientação dos estudos acerca do Legislativo brasileiro e suas relações com o Executivo. Em sua análise o Poder Legislativo brasileiro havia sido interpretado até os anos 1980 tão somente como um resultado das escolhas feitas pelos eleitores em meio às regras do sistema eleitoral e do sistema partidário. O Legislativo era criticado pelos analistas por não ter a capacidade de refletir as vontades dos amplos segmentos sociais, uma vez que os políticos estavam preocupados apenas em legislar para garantir a manutenção de seus redutos eleitorais.

Essa tradição analítica que caracterizava o Congresso Nacional como inerte foi contestada pelas pesquisas inauguradas por Limongi (1994) e Figueiredo e Limongi (1999) ao demonstrarem que as regras do processo decisório governamental e a organização dos trabalhos legislativos e seu interior conduziam a um comportamento coeso e colaboracionista dos partidos, resultando em apoio às políticas da Presidência. O Poder Executivo negociava com o Legislativo em troca de benefícios para a coalizão de apoio ao governo, sobretudo no formato de aprovação das emendas orçamentárias propostas pelos deputados. As instituições políticas possuíam uma lógica própria de

funcionamento e relacionamento entre si, cabendo aos pesquisadores elucidarem o modo como as regras internas determinavam o comportamento dos atores políticos e quais as possibilidades de ação que elas permitiam (Silva, 2013, p. 6).

Esse novo movimento intelectual na ciência política brasileira ancorou-se na corrente neoinstitucionalista, que, embora inclua várias vertentes, seus autores concordam ao menos em três pontos: a premissa de que as instituições estruturam e ordenam o comportamento político dos atores; cultivam a noção de que o recrutamento político pode ser alterado porque possui uma incidência histórica; e, sustentam que as instituições possuem duas ordens de procedimentos: os formais (passíveis de serem descritos oficialmente) e os informais (que podem ser determinados por meio de análises contínuas acerca do comportamento dos atores em seu cotidiano no interior da instituição). Em artigo, que já se tornou um clássico, Hall e Taylor (2003) sugerem a existência de três métodos de análise sobre as instituições e os atores políticos: o institucionalismo histórico; o institucionalismo da escolha racional; e o institucionalismo sociológico.

As pesquisas sobre o Congresso Nacional, a partir da perspectiva neoinstitucionalista adotaram variáveis explicativas tais como a produção legal dos parlamentares, a centralidade do processo decisório, especialmente destacando a organização das Comissões Parlamentares, e a atuação das bancadas partidárias. Esses trabalhos se caracterizaram pelo uso do método do institucionalismo da escolha racional para utilizarmos a expressão designada por Hall e Taylor. E, por consequência, esses novos estudos sobre o Poder Legislativo no Brasil tem mostrado a centralidade da organização interna para a compreensão dos resultados gerados pelo sistema político como um todo. Ou seja, a instituição legislativa tornou-se variável independente e essa opção metodológica tornou-se estratégica para as pesquisas posteriores sobre o tema.

Esse legado foi atualizado através de um balanço bibliográfico publicado por Santos (2008), no qual o autor destaca o modo como foram utilizadas as variáveis explicativas nos modelos de análise, dividindo-as em variáveis endógenas e exógenas à instituição legislativa. Dentre as variáveis endógenas encontram-se: o federalismo; a forma de governo; o sistema eleitoral; o desempenho eleitoral, o sistema partidário; a ideologia; o background/expertise; a posição política. As variáveis externas foram agrupadas pelo autor da seguinte maneira: os poderes do presidente; a centralização decisória; os direitos parlamentares; os partidos políticos; a patronagem; o pork; o seniority; o processo legislativo.



A partir desse agrupamento, Santos (2008) sugere a produção de três grandes grupos de estudo: as pesquisas que privilegiaram as variáveis endógenas à instituição em suas explicações sobre o funcionamento do Poder Legislativo, enfatizando o processo legislativo na arena governamental, as regras institucionais que orientam o jogo político e a centralidade do processo decisório nas mãos das lideranças partidárias conduzindo suas bancadas e coalizão; os estudos que utilizaram exclusivamente variáveis exógenas em suas análises, apontando principalmente para a heterogeneidade de representação dos partidos no Congresso Nacional e um decorrente comportamento individualista dos atores políticos em seu interior devido aos incentivos eleitorais para a distribuição de benefícios localizados em troca de voto promovido pelo sistema eleitoral de lista aberta; e, por fim, as pesquisas que combinaram variáveis tanto endógenas quanto exógenas à instituição, perseguindo dessa forma o objetivo de ampliar a compreensão sobre os determinantes da atuação legislativa dos parlamentares, não restringindo tais determinantes apenas às regras do processo decisório governamental nem valorizando apenas os resultados do sistema eleitoral. Esse modelo de análise ficou conhecido também como estudos de conexão eleitoral ou modelos de dupla arena.

Esse levantamento realizado por Lima Júnior (1999) e Santos (2008) é relevante, não só porque sintetiza a forma como foram conduzidas as pesquisas nesse campo de estudo, mas, igualmente, porque possibilita identificar as lacunas que ainda precisam ser preenchidas, especialmente quanto ao processo decisório nos subníveis nacionais.

As análises sobre o papel do Legislativo no Brasil têm-se restringido, em geral, à atuação da Câmara dos Deputados e, mais recentemente, ao Senado Federal. Poucos estudos sobre as Assembleias Legislativas foram realizados até o momento (SANTOS 2001). É difícil, por exemplo, extrapolar para a análise das Assembleias estaduais os estudos efetuados por Figueiredo e Limongi (1999) a respeito do predomínio do Executivo no processo de formulação de políticas, caracterizado por um padrão corporativo entre os dois poderes. Poucos trabalhos foram dedicados à atuação dos legislativos estaduais, à organização do processo nessas casas, às regras que determinam o processo de interação dos poderes Executivos e Legislativos locais e ao papel desempenhado pelo sistema eleitoral e partidário.

As pesquisas sobre a organização e funcionamento do Congresso Nacional a partir da década de 90, orientadas por diferentes referenciais teóricos, elegeram uma série de temas que conformou a agenda dos estudos legislativos no Brasil: mudança institucional, relações Executivo-Legislativo, o papel dos partidos, o poder de agenda,

*accountability*, governabilidade, abdicação *x* delegação, conexão eleitoral, carreiras parlamentares, orçamento, resultados legislativos, sistema de comissões, e o desempenho dos legislativos estaduais (SANTOS, 2006:112-13).

As análises sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil das últimas décadas contribuíram significativamente para o debate sobre as vicissitudes da democracia no Brasil, metodologicamente marcadas por estudos comparados. A literatura produzida até meados da década de 1990, em sua maioria, sustentava que o Brasil teria sérios problemas de governabilidade e sofria de uma desfuncionalidade institucional (PALERMO, 2000; POWER, 2010 *apud* SILVA, 2012). O arranjo institucional brasileiro – o regime presidencialista, multipartidário, com um sistema eleitoral de representação proporcional e lista aberta, provocaria a fragmentação partidária, a instabilidade e a baixa disciplina parlamentar, dificultando sobremodo o trabalho de qualquer presidente. Além disso, o federalismo atribuía poderes consideráveis a governadores e prefeitos diante do governo federal.

É a partir desses pressupostos que Mainwaring (1997) argumenta que, em certa medida, os partidos nacionais brasileiros seguiam uma lógica determinada no nível estadual. Em resumo, no presidencialismo de coalizão no Brasil, o partido do governo necessitava formar coalizões no Congresso para governar, porém, os incentivos originários do sistema eleitoral dificultavam a governabilidade, ou seja, a formação de coalizões não seria uma solução efetiva em regimes presidencialistas multipartidários.

As pesquisas desenvolvidas a partir de meados de 1990 apresentaram análises diversas que põem em questão as teorias até então hegemônicas na literatura sobre o sistema político brasileiro. Os estudos de Figueiredo & Limongi (1999, 2007) e Santos (2003) encontraram evidências de que as coalizões formadas pelos governos brasileiros, após a vigência da Constituição de 1988, aumentaram o poder de agenda do Executivo tornando os governos estáveis e capazes de contar com o apoio sólido no Congresso.

De acordo com esses novos estudos, com a promulgação da Constituição de 1988, o Executivo e os líderes partidários no interior do Congresso tiveram seus poderes aumentados, enquanto que os parlamentares, tomados individualmente, tiveram seus poderes diminuídos. Essas pesquisas apresentaram duas características que as distinguiram dos trabalhos anteriores. Em primeiro lugar, passaram a dar uma maior atenção às variáveis internas do Poder Legislativo. Em segundo lugar, contemplavam mais a literatura sobre democracias parlamentaristas, que, a despeito de sua proximidade



com a literatura sobre o presidencialismo, parecia aparentemente ignorada (SILVA, 2012).

Figueiredo & Limongi (2009) ressaltam o pressuposto dos autores “pessimistas” acerca do sistema político brasileiro, que denominam de agenda dual: existiriam duas agendas independentes, uma do Executivo e outra do Legislativo. Os dois poderes competiriam numa espécie de jogo de soma zero, no qual a implementação de uma agenda implicaria na abdicação da outra. A implicação maior desse pressuposto é que nesse “modelo” a obtenção de votos para aprovar a própria agenda, o Executivo teria que cooptar o Legislativo, liderando emendas no orçamento para os parlamentares, ávido em sua feição mais midiática, para satisfazer seus interesses paroquiais. Nessa perspectiva, enquanto atores, tanto o Executivo quanto o Legislativo seriam atores cujos incentivos derivariam do sistema eleitoral. Só que enquanto o Executivo teria um “distrito eleitoral” nacional, o dos deputados seriam os estados. De acordo com a maioria dos novos estudos eles se baseiam no pressuposto da agenda da maioria ou agenda do governo, isto é, não é possível falar de duas agendas, mas haveria tão somente uma agenda, a do governo, que não pode ser considerada como exógena ao Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

O debate sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil evoluiu significativamente. Os estudos produzidos nessas duas últimas décadas demonstraram a viabilidade de coalizões em regimes presidencialistas. No caso brasileiro, alguns autores teriam priorizado a centralização do processo decisório, como Santos (2003) e Figueiredo e Limongi (1999); e outros, a execução de emendas individuais dos parlamentares, como Pereira e Mueller (2002). O desenvolvimento dessa literatura deu ênfase aos estudos no âmbito federal, de tal maneira que ainda hoje, comparativamente, os estudos no nível estadual continuam em segundo plano. A seguir abordaremos sobre a relação entre governadores e assembleias no Brasil pós-1988.

## **RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NOS ESTADOS BRASILEIROS**

*Os Barões da Federação* de Fernando Abrúcio, publicado em 1998, tornou-se referência quando o assunto é relação entre Executivo-Legislativo nos estados brasileiros. Nessa obra o autor analisa como os governadores aumentaram seu poder ao longo da transição para a democracia, conquistando recursos e tornando as máquinas públicas estaduais peças fundamentais das disputas políticas. Em razão do forte domínio do

Executivo sobre o processo decisório e seu controle sobre a assembleia legislativa, em maior ou menor grau em todos os estados federados, a dinâmica política nessas unidades federativas foi cunhada por Abrúcio como “ultrapresidencialismo” estadual. Em outras palavras, o governador exerce controle rígido sobre a assembleia mediante formação da maioria governista e, ao mesmo tempo, os deputados apresentam baixo grau de participação no processo decisório. Esse fenômeno tornaria esse controle anômalo.

Nessa obra seminal Abrúcio aponta seis fatores responsáveis pelo alto grau de poder dos governadores: as prerrogativas e atribuições financeiras, administrativas e políticas de que dispõe o governador; a representação proporcional de lista aberta, que criaria distritos informais facilmente manipuláveis pelo governador de modo a favorecer em um determinado distrito o parlamentar do seu interesse; a ausência de estruturas intermediárias entre o governo estadual e os municípios; a fragilidade institucional das assembleias legislativas; a baixa visibilidade política da esfera estadual brasileira, devido à indefinição de suas atribuições; e, finalmente, a capacidade do governador de neutralizar a ação dos órgãos que deveriam fiscalizá-lo, o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

Na sequência ao trabalho de Abrúcio houve certo crescimento no número de trabalhos sobre a política estadual, mas ainda são poucos e a relevância de tais estudos se justifica apenas de maneira limitada. A maioria dos trabalhos é composta de estudos de caso que privilegiam aspectos distintos da política estadual. São pouquíssimos os estudos que comparam dois ou mais estados. A coletânea organizada por Fabiano Santos (2001) reúne estudos sobre os estados do Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. O resultado dessas pesquisas revelou que há diferenças significativas entre as Assembleias Legislativas.

Em trabalho recente, Silva (2012) faz um apanhado da produção em torno dos legislativos estaduais no campo da ciência política brasileira, que reproduzimos a seguir. O primeiro trabalho citado é o de Nunes (2008) explora o apoio dos partidos ao governador em três governos mineiros. O baixo nível de sucesso do governador Eduardo Azeredo (1995-1999) em votações nominais chama a atenção, contrastando com o dos dois governos mineiros subsequentes. O autor encontra evidências inesperadas que, assim como os estudos de caso da coletânea organizada por Santos (2001), reforçam a existência de diferenças entre os estados, e mesmo dentro de um próprio estado. O trabalho seguinte é o de Cervi (2009) que investigou a relação entre a produção legislativa dos deputados estaduais e seu desempenho eleitoral na Assembleia do Paraná entre os anos de 1999 e 2002. Silva (2012) menciona as pesquisas de Carreirão e Perondi (2009), cujo estudo de

caso aborda o problema da disciplina partidária na Assembleia Legislativa de Santa Catarina, e o de Borges (2010), que analisou o declínio eleitoral de máquinas políticas nos estados mais pobres da federação brasileira entre os anos de 2002 e 2006. Rocha (2011), Rocha e Costa (2010) desenvolveram pesquisas sobre o desempenho das comissões das assembleias baiana e mineira, e, sobre as prerrogativas regimentais das comissões de 12 assembleias. Ainda em 2011 Silame e Cireno publicaram trabalho no qual abordaram a política de recrutamento das comissões das assembleias mineira, fluminense e gaúcha.

Ao relacionar esses trabalhos recentes Silva (2012; 24-25) levanta uma questão relevante de natureza metodológica. De acordo com o autor, o desenho de pesquisa baseado em estudo de caso ocupa um lugar de destaque não apenas na ciência política, mas na grande maioria das ciências humanas. No entanto, dado que estudos de um ou poucos casos se baseiam nas mesmas lógicas de inferência de estudos de vários casos (KING *et al.*, 1995 *apud* SILVA, 2012) ambos os desenhos de pesquisa devem estar sujeitos às mesmas exigências. Talvez as considerações mais importantes para pesquisas com estudo de caso digam respeito à relação entre aquele caso específico e a população, e, à relação entre o caso e o *framework* teórico que orienta a pesquisa. Isso significa que a seleção do caso em estudo deve necessariamente se basear em considerações prévias sobre a população, ou seja,

[...] procedimentos de seleção de caso em pesquisas com estudo de caso são construídos a partir de análises prévias entre vários casos e dependem, pelo menos, de certas suposições sobre uma população maior. Isso, por sua vez, reforça uma perspectiva central deste livro: um estudo de caso não existe, e é impossível de conceituar isolado de análises comparadas (GERRING, 2007: 90, *apud* SILVA, 2012: 25).

Além da preocupação com a seleção, é preciso também refletir sobre a inserção do estudo de caso em uma agenda de pesquisa maior. É essa inserção que lhe dá sentido e que permite que inferências válidas sejam, feitas a partir dele. Qualquer tentativa de estimar efeitos causais a partir de uma observação isolada seria desprovida de propósito (KING, *et al.*, 1995, *apud* SILVA, 2012: 25). Em resumo é possível argumentar que os casos escolhidos, bem como o recorte temático, devem contribuir para o desenvolvimento de uma agenda maior, e não é o que vem acontecendo no caso da literatura sobre a política estadual brasileira. Diferentes estudos de caso foram empreendidos para examinar diferentes aspectos da relação Executivo-Legislativo estadual, apresentada por Abrúcio,

e, embora exista alguma continuidade nessa literatura, boa parte dos trabalhos mencionados proporcionou um acúmulo de conhecimento ainda limitado.

Além dos livros de Abrúcio (1998) e de Santos (2001), os trabalhos de Tomio e Ricci (2010, 2012) merecem referência, dentre outras razões, pelo fato de apresentarem maior abrangência. Esses autores analisaram um número maior de casos do que os trabalhos anteriores, e, embora suas pesquisas tenham estabelecido uma relação Executivo-Legislativo estadual brasileira e a discussão maior sobre o arranjo institucional brasileiro, elas confirmaram a existência de uma dinâmica nos estados distinta da federal. As evidências são suficientes para se sustentar que as Assembleias estaduais têm uma dinâmica própria, não redutível a uma cópia menor do Congresso Nacional, e, além disso, elas registram diferenças relevantes umas em relação às outras, que permanecem não explicadas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esse levantamento bibliográfico exploratório que realizamos sobre as principais contribuições dos pesquisadores brasileiros no campo da ciência política, a respeito da relação entre Executivo e Legislativo no nível infranacional, demonstra a existência de uma diversidade relacional entre os poderes executivos e legislativos das Assembleias estaduais no Brasil, conforme apontam as pesquisas empreendidas e cujos resultados foram reunidos e organizados em livro por Santos (2001), só para dar um exemplo.

Essas pesquisas resultaram em uma bibliografia que põe em questão a tese apresentada pelo cientista político Fernando Abrúcio (1998) de que as relações entre os poderes Executivos e Legislativos nos Estados brasileiros se caracterizam pelo que o autor denominou de “ultrapresidencialismo estadual brasileiro”, isto é, em função dos governadores disporem de poderes legislativos e instrumentos de definição de agenda semelhantes aos do Executivo federal. Assim, em princípio, as Assembleias estaduais teriam uma participação pouco significativa no conjunto da produção legislativa, nomeadamente no que tange aos aspectos mais importantes, como é o caso das peças orçamentárias.

Observamos portanto, de acordo com a literatura examinada, que, se o padrão de relação entre os Poderes Executivos e Legislativos estaduais mostram convergências comparativamente ao do Poder Executivo Federal e o Congresso Nacional, igualmente revelam diversidade ao paradigma central, mostrando quão complexas são as relações

entre os diversos mecanismos institucionais e a interação de fatores de natureza política em cada unidade federativa.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, vol.31, 1988. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.
- ABRÚCIO, Fernando (1998). **Os Barões da Federação**. São Paulo, Hucitec/DCP-USP, 1998.
- BORGES, André. “Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente: competição vertical e mudança eleitoral nos estados brasileiros”. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 18, no. 35, 2010, pp. 168-188.
- CARREIRÃO, Yan & PERONDI, Eduardo. “Disciplina e Coalizões Partidárias na Assembleia Legislativa de Santa Catarina”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 24, no. 71, 2009.
- CERVI, Emerson. “Produção Legislativa e Conexão eleitoral na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná”. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 17, no. 32, 2009, pp. 159-177.
- CHEIBUB, José A. **Presidentialism, Parliamentarism and Democracy**. Cambridge University Press, 2007.
- CHEIBUB, José A.; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. “Political Parties as Determinants of Legislative Behavior in Brazil’s Chamber of Deputies”, 1988-2006. **Latin American Politics and Society**, vol. 51, no. 1, 2009, pp. 1-30.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. “Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira”. In: MELO Carlos & SAEZ, Manuel (org.). **A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007, pp. 147-198.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INACIO, Magna & RENNO, Lúcio (org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2009, pp. 77-104.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C. R. “As três versões do neoinstitucionalismo”. **Lua Nova**, nº 58, 2003, pp. 193-223.
- HUNTINGTON, Samuel (1994). **A terceira onda**. A democratização no final do século XX. Editora Ática/SP.

IGNÁCIO, M.; RENNÓ, L. (org.) **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009.

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor, Michigan University Press, 1992.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. Partidos, eleições e Poder Legislativo. In: MICELI, Sergio (org.) **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Editora Sumaré, ANPOCS; Brasília, DF: CAPES 1999.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB**, n. 37, pp. 3-38, 1994.

MACHADO, Fábio Ribeiro (2007). “**A importância das comissões em assembleias estaduais na produção legal e o papel da informação no processo de decisão legislativo**”. Fórum IUPERJ/DCP-UFMG/UFPE. Belo Horizonte.

MAINWARING, Scott (1993). **Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination**. *Comparative Political Studies*, October, 24.

MAINWARING, Scott (1997). “Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil”. In: MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew (1997). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge, Cambridge University Press.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (1997). Juan Linz, **Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal**. *Comparative Politics*, vol. 29, no. 4, pp. 449-471.

NUNES, Felipe (2008). Convergência Partidária e Base Parlamentar: o Comportamento dos Partidos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005. **Cadernos da Escola do Legislativo**, vol. 10, no. 15, pp. 83-130.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2002). Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro\*. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº2, 2002, pp. 265 a 301.

ROCHA, Marta; COSTA, Alessandra. “**Centralização Decisória e Comissões Parlamentares nos Legislativos Estaduais Brasileiros**”. Paper apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Recife, 2010.

ROCHA, Marta Mendes. “**Comissões parlamentares nos legislativos estaduais brasileiros: estudo das Assembleias Legislativas da Bahia e de Minas Gerais**”. Anais do Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais – UFES. V.1, n. 1, 2011.

SAMUELS, David. “Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil”. **Legislative Studies Quarterly**, vol. 25, no. 3, pp. 481-497, 2000.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, vol. 40, no. 3, pp. 465-491, 1997.



SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n.3, 1997.

\_\_\_\_\_. Novas e Velhas verdades sobre a organização legislativa e as democracias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n.4, 1998.

\_\_\_\_\_. **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.

\_\_\_\_\_. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Manoel Leonardo W. D. **As Teorias Positivas sobre a Organização do Legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional**. Recife, Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, 2006.

SANTOS, Manoel Leonardo. Teoria e Método nos estudos sobre o legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. **BIB**, São Paulo, n. 66, 2º Semestre de 2008. pp. 65-89.

SHUGART, Matthew; CAREY, John. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. New York, Cambridge University Press, 1992.

SILAME, Thiago Rodrigues & CIRENO, Flávio. **Comissões permanentes e política de recrutamento nas Assembleias Legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul**. In: 35º Encontro Anual da ANPOCS., 2011, Caxambu/MG. Anais... Minas Gerais: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais – ANPOCS, 2011. P. 1-43.

SILVA, Bruno Souza da. **Legislativos Municipais: balanço da produção recente na ciência política brasileira e suas implicações metodológicas**. Anais III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, UFPR, Curitiba 31 de julho de 2013 a 02 de agosto de 2013.

SILVA, Fábio Lacerda Martins. **“Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (1999-2010)”**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2012.

TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo (2010). **Instituições e Decisões: Estudo Comparativo do Processo Legislativo nas Assembleias Estaduais**. Paper apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), 2010, Recife.

TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo. O Governo Estadual na Experiência Política Brasileira: os Desempenhos Legislativos das Assembleias Estaduais. **Rev. Sociologia e Política**. Vol. 20, no. 41, 2012, pp. 193-217.

*Árida Atmosfera:***o uso do termo 'Centrão' em tempos de descrédito com a política no Brasil<sup>1</sup>**Márcia Paula Chaves Vieira<sup>2</sup>Gabriella Maria Lima Bezerra<sup>3</sup>**RESUMO:**

Partindo do paradoxo que se desenha nas relações entre Executivo e Legislativo no Governo Bolsonaro, analisamos o uso do termo Centrão e problematizamos a sua persistência nos debates políticos. Nossa argumentação é de que a terminologia deriva do pessimismo e de um cenário negativo em relação à política e não é proveitosa para compreender o cenário institucional e comportamental do parlamento brasileiro. Para tal, 1) reconstruímos a origem do termo, sua continuidade e semelhanças com outras substantivações na Nova República 2) identificamos a metamorfose da aplicação da categoria, a partir do seu ressurgimento na opinião pública e por fim, 3) justificamos a sua inviabilidade explicativa e analítica, incentivando outras possibilidades interpretativas para o estudo do comportamento legislativo. Dessa maneira, operamos uma importante reflexão ao expor miscelâneas e contradições metodológicas, enfatizando a importância da análise dos incentivos institucionais *vis-a-vis* com os objetivos individuais estratégicos dos atores parlamentares identificados com esse bloco.

**Palavras-chave:** Centrão; comportamento legislativo; neoinstitucionalismo

**ABSTRACT:**

Starting from the paradox that is drawn in the relations between Executive and Legislative in the Bolsonaro Government, we analyze the use of the term Centrão and problematize its persistence in political debates. Our argument is that the terminology derives from pessimism and a negative scenario in relation to politics and is not useful to understand the institutional and behavioral scenario of the Brazilian parliament. To this end, 1) we reconstruct the origin of the term, its continuity and similarities with other substantivations in the New Republic 2) we identify the metamorphosis of the application of the category, from its resurgence in public opinion and finally, 3) we justify its explanatory and analytical unfeasibility, encouraging other interpretative possibilities for the study of legislative behavior. In this way, we operate an important reflection when exposing miscellaneous and methodological contradictions, emphasizing the importance of analyzing institutional incentives *vis-a-vis* with the individual strategic objectives of the parliamentary actors identified with this group.

**Palavras-chave:** Centrão; legislative behavior; neoinstitutionalism.

<sup>1</sup> Agradecemos ao professor Valmir Lopes de Lima pelas sugestões e contribuições ao debate aqui proposto.

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora do Centro Universitário Christus. Pesquisadora do Laboratório de Estudos sobre Política, Eleições e Mídia da Universidade Federal do Ceará (LEPEM/UFC). Email: [mpaulavieiracs@gmail.com](mailto:mpaulavieiracs@gmail.com).

<sup>3</sup> Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Professora adjunta do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Rural de Pernambuco (DECISO/UFRPE). Pesquisadora do Laboratório de Estudos sobre Política, Eleições e Mídia da Universidade Federal do Ceará (LEPEM/UFC). Email: [gabriella.bezerra@ufrpe.br](mailto:gabriella.bezerra@ufrpe.br). Orcid: 0000-0003-1420-5667



## 1. INTRODUÇÃO

Surpreendentemente para muitos, o bloco suprapartidário conhecido como ‘Centrão’ renasce e permanece vivo na indicação de cargos no atual governo de Jair Bolsonaro, ocasionando o retorno do baixo clero às manchetes. Este mistério não é novo para os estudiosos: “[...]podemos afirmar que um dos grandes enigmas não resolvidos da Constituinte não é necessariamente o do PMDB, mas sim o “enigma do “Centrão”. (MARCELINO et all, p. 254, 2010).

O espanto na atual conjuntura se deve ao fato de Bolsonaro ter sido eleito pela pauta antissistema, embalada pela Operação Lava-Jato e seu discurso de moralização da política (SOARES et all, 2020), que recusou o tipo de estratégia de negociação associado ao “Centrão”. Diante disso, faremos uma análise inicial e preliminar buscando lidar com o problema que se desenha: o que explica a sobrevivência do bloco parlamentar identificado como “Centrão”, em um cenário de profunda recusa ao sistema e a essas estratégias?

Nossa argumentação é de que a sobrevivência é do termo, ou seja, é uma adjetivação que estabelece uma visão predominantemente moralista e acusatória que não é totalmente proveitosa para compreender o cenário institucional e comportamental do parlamento brasileiro. Portanto, defendemos aqui que o uso do termo *Centrão* é inadequado, sendo expressão do pessimismo e de um cenário negativo em relação à política.

Buscamos, assim, incentivar a reflexão da importância do escopo institucional e do padrão de interação entre grupos, partidos e poderes na Nova República, aprofundando a compreensão dos seus incentivos *vis-a-vis* com os objetivos individuais estratégicos dos atores parlamentares. Para tal, reconstruímos, inicialmente, a origem do termo, sua continuidade e semelhanças com outras substantivações na Nova República. Em seguida, identificamos a metamorfose da aplicação da categoria, a partir do seu ressurgimento na opinião pública e por fim, justificamos a sua inviabilidade explicativa e analítica, sugerindo e incentivando outras possibilidades interpretativas e categóricas para o estudo do comportamento legislativo brasileiro. Dessa maneira, operamos uma importante ação metodológica ao expor miscelâneas e contradições do discurso político midiático no estudo desses mesmos discursos.

## 2. RAÍZES E FLORESCIMENTO: TRANSIÇÃO E *TRANSAÇÕES*

No que diz respeito a configurações partidárias, a transição democrática brasileira teve como característica a saída de um sistema artificialmente bipartidarista para o retorno ao sistema multipartidário. A Constituinte de 1987/1988 foi o cenário político institucional para consolidação do retorno de legendas e atuação de novos partidos. Juntamente com a reorganização do sistema partidário, a ação política foi submetida a novos arranjos.

Diante do desgaste político do regime militar, as legendas existentes no período foram modificadas, mas ainda uma elite parlamentar herdeira do regime sobreviveu e continuou operando agora nos moldes democráticos. Em contrapartida, os novos partidos e já mais significativos em termos de organização institucional, PT e PSDB, tiveram poucas filiações de parlamentares constituintes (KINZO, 1989).

Os parlamentares tiveram, portanto, uma tripla missão, necessitando de sofisticada coordenação estratégica entre elas, quais sejam: reorganização e reinserção das legendas partidárias, preparação das regras do jogo da constituinte, dizendo de outro modo, definir as regras que iriam organizar o processo de decisório e, por fim, preparar o texto constitucional.

No início dos trabalhos constitucionais, houve a tentativa de criar uma comissão específica para construção do texto-base. Entretanto, os constituintes recusaram, por entenderem que o processo deveria ser feito com as demandas apresentadas e discutidas por todos. Para isso, foi pensado um método que sistematizasse o processo e não estivesse centrado nas lideranças partidárias.

Souza (2003) destaca dois componentes importantes no processo de elaboração da Constituinte, decorrentes da metodologia de sistematização elaborada: as disputas pelas presidências e relatorias das comissões. A divisão ficou definida por acordos das bancadas partidárias em maior número eleitas em 1986: PMDB e PFL, primeira e segunda bancada, ficando com a relatoria e presidência das comissões, respectivamente (SOUZA, 2003). A condução do processo, porém, teve um problema de distorção das decisões a partir da forma como estavam distribuídas as comissões e subcomissões e o conteúdo da matéria que seria levada para votação em plenário geral. A comissão de sistematização ficou com grande poder de decisão. Essa inconsistência fez com que as regras da Constituinte fossem questionadas quando o processo já estava em andamento (VIEIRA, 2016).

Para lidar com o poder de decisão da comissão de sistematização, o “Centrão” foi formado e questionou as próprias regras da Assembleia Nacional Constituinte que interferiam na alteração do texto elaborado. Assim, entende-se que o “Centrão” se formou como um movimento de articulação institucional parlamentar, e por isso um método de ação para mobilizar interesses individuais/nominais na arena legislativa. O termo surgiu neste contexto, fazendo referência a uma articulação pontual e conjuntural de parlamentares de distintos partidos, sem uma formalização de bancada.

Para dar ao plenário o poder decisório final a partir de mecanismos também propositivos, foi criado o Destaque para Votação em Separado (DVS). Utilizando uma brecha regimental, os parlamentares movimentaram obstrutivamente este recurso<sup>4</sup>, ao criar dificuldades para aglutinação de votos e por meio da possibilidade de aumentar a apresentação de interesses em separado. Decorreu do recurso do DVS o início do jogo político informal no interior do processo decisório: os posicionamentos passaram a fazer parte de reuniões entre os líderes dos partidos e a comissão de sistematização. Neste jogo de posições, o “Centrão” como método de ação política parlamentar se tornou possível.

As articulações entre parlamentares da Constituinte não se restringiram às bancadas e formaram divisões de grupos com estratégias específicas (KINZO, 1989). Dos 318 parlamentares que compunham o grupo na Constituinte, 134 eram do PMDB. Em termos percentuais, representavam 42,1% do partido, o que Kinzo (1989, p. 260) pontuou ser significativo, mas não representou a maioria da legenda.

O PDS, remanescente do regime militar, foi o partido que teve maior número de seus parlamentares participando do “Centrão”. Entre deputados e senadores foram 91,4%, representando o número de 32 parlamentares. A composição do grupo contou ainda com 86,4% do PTB, 85,7% do PDC e 82% do PFL (KINZO, 1989).

O “Centrão” foi, então, a estratégia possível diante de necessidades de deliberação. Costumeiramente, fala-se de “custo” de ação política - e este método atribui aos novos agentes a responsabilidade do custo, ou seja, consequências do embate. A ausência das votações foram mecanismos de responsabilização para os cenários posteriores. Formuladas por defesas de regras institucionais direcionadas para a escolha de presidencialismo e mandato, estas estratégias colocavam em xeque delineamentos cujo

---

<sup>4</sup> Para uma discussão mais detalhada sobre uso obstrutivo de recursos procedimentais, especialmente da DVS ver Bezerra, 2017.

custo seriam questionamentos sobre decisões constitucionais sociais, políticas e econômicas (KINZO, 1989).

O uso estratégico do DVS permaneceu nos governos seguintes tendo sua mobilização potencializada pelos partidos de oposição nos governos FHC. Como o DVS é dependente de votações supra majoritárias, comuns neste período, foi estratégia preferida para tentar dificultar a tramitação e aprovação. Dessa enorme dificuldade e lentidão na definição das reformas (especialmente no início do primeiro governo, nos anos de 1995 e 1996), os parlamentares, com extrema crítica dos partidos de oposição, conseguiram alterar as regras de solicitação (resolução nº 5 de 1996), ficando definido um número de DVS conforme o tamanho da bancada de cada partido.

O destaque para votação em separado (DVS) requerido por líder ou vice-líder de bancada igual ou superior a cinco deputados não é submetido ao plenário [...]. A proporcionalidade é a seguinte (RICD, art. 161, § 2º): de 5 a 24 deputados, um destaque; de 25 a 49, dois destaques; de 50 a 74 deputados, três destaques; de 75 ou mais deputados, quatro destaques. Vale dizer que, superada a quantidade mínima a que cada bancada tem direito, o requerimento de destaque ainda que assinado por líder ou vice-líder é considerado destaque simples, devendo ser aprovado pelo plenário (admissibilidade), para só depois o dispositivo ou emenda destacados serem votados (RABELO-SANTOS, 2009).

Os usos do DVS consistem em mecanismo estratégico de tramitação. O “Centrão” pode ser entendido, portanto, como um movimento ou ação estratégica que utiliza as regras institucionais para atrasar ou adiantar as tramitações no Legislativo. Este movimento, por sua vez, tende a ser utilizado diante de cenários de instabilidade política, em um jogo de posições que alia a institucionalidade a adesões informais.

Assim, na sua primeira aparição o “Centrão” não se referia a siglas partidárias, nem pessoas específicas, apesar de próximo ao centro, não pode ser confundido com o centro ideológico, algo que ficaria no meio da escala direita-esquerda. Aliás, se caracterizaram por não possuir uma clara bandeira ideológica. A sua natureza camaleônica permitiu a formação de coalizão e aprovação de medidas polêmicas e impopulares, sem constrangimento com fidelidades partidárias. São essas características que levam a permanência do uso do termo deslocado de sua origem, transitando em variados cenários políticos.

### **3. DO ‘BURACO’ REGIMENTAL À PRESIDÊNCIA DA CASA: O RESSURGIMENTO DO CENTRÃO**

O atual “Centrão” é uma estratégia que se articulou com enorme força a partir de 2014, sob o comando do então líder do MDB na Câmara, Eduardo Cunha (RJ) e atingiu o auge em 2015 ao eleger o próprio Cunha presidente da Câmara e pelo seu papel decisivo no *impeachment* de Dilma Rousseff na Câmara em 2016. O Centrão foi também um grande aliado do então presidente Michel Temer, ao impedir o prosseguimento das denúncias que poderiam desencadear processo semelhante.

Além disso, o retorno do Centrão – que, na verdade, como prática política, não deixou de existir – em 2014 reorganizou-se por meio de alguns processos que antecederam este marco datado. É preciso destacar a proeminência em outros momentos mais pontuais, a partir de 2003, como por exemplo, na eleição de Severino Cavalcanti à presidência da Câmara dos Deputados. Um fato inédito na Nova República: a derrota do candidato da coalizão governista. Entretanto,

Note que mesmo se a mídia da época veiculasse muitas notícias mostrando problemas na relação do Executivo com a Câmara, os números mostram que o Executivo mais ganhou do que perdeu, mesmo no período Severino. [...] Se compararmos a média de propostas aprovadas entre os anos de 2003 e 2004 com os números absolutos em 2005 veremos que apenas no que se refere a leis ordinárias a média anterior é maior do que a do período Severino. Ou seja, a Câmara não sofre uma mudança significativa no padrão de aprovação de Legislação (NUNES e SILAME, p. 39, 2006).

Outra articulação foi a construção de campanhas midiáticas em torno do “Mensalão”, iniciada ainda em 2005, e a construção de uma ideia antissistema. Nele, o PT, partido da “ética política”, aderiu ao sistema quando passou a ser situação e se articulou com partidos que não eram tão próximos ao seu perfil programático. Ademais, o número de partidos envolvidos no escândalo foi significativo e, juntamente com a midiaticização do julgamento em 2012, insuflou o sentimento antissistema “contra tudo o que está aí” (VIEIRA, 2016).

É válido, ainda, enfatizar o crescente papel das redes sociais de informação: acompanhar os julgamentos do Mensalão em 2012 em tempo real, bem como os comentários de seus desdobramentos, foram elementos que amplificaram a difusão de ideias antissistêmicas.

Em 2013, as manifestações de junho ganharam visibilidade devido ao terreno preparado anteriormente pela crescente dinamização do uso das redes. Sem lideranças, palanques e roteiros, evidenciou uma rejeição ao sistema. A internet funcionou como catalisadora para uma ampliação do espaço público. Surge, aqui para nós, uma questão:

Qual o momento em que as instituições percebem que há formação de consenso dessas “vozes” e é necessário diminuir a distância entre o espaço institucional e o espaço social?

A ideia de “blindagem” do sistema político, surgida após o *impeachment* de Collor, tem como principal aspecto a ação de proteção da governabilidade, impedindo ações que resultem em conflitos irresolutos e paralisia decisória. A partir de FHC, a oposição ao pemedebismo é, segundo Nobre (2013), feita por campanhas midiáticas e movimentos de mudanças pautados em escândalos. A resposta institucional é via CPIs e ações no STF, seguindo vias de distribuição dos poderes legislativo e judiciário.

Nasceu aí a exigência inquestionável de esmagadoras maiorias suprapartidárias que pudessem bloquear movimentos como o do *impeachment*, segundo o modelo do Centrão da Constituinte. Foi assim que o sistema se preservou sem mudar, fortalecendo sua lógica de travamento de grandes transformações, reprimindo as diferenças sob uma nova unidade forçada. Foi assim que a partir de 1993 foi sendo construído o acordo da governabilidade que blinda o sistema político contra a sociedade, a segunda figura do pemedebismo, só de fato desestabilizada com as revoltas de 2013 (NOBRE, 2013).

O que chama-se de “renascimento” está circunscrito neste cenário em que os parlamentares, diante das motivações políticas do contexto, fizeram uso das regras para direcionar as decisões legislativas por meio da “blindagem”. A lógica dedutiva que se segue indica que o sistema funciona segundo o pemedebismo. Como demonstrado, as manifestações de 2013 se colocavam em movimento antissistema e, portanto, contra o pemedebismo. Seu uso seria proporcional à aridez do momento. Ou seja, a crise política, contraintuitivamente, aumenta a importância desse tipo de comportamento e aumenta o seu passe - tanto para a coalizão governista como para as oposições, sejam sistêmicas ou pontuais (BEZERRA, 2017; PERES e BEZERRA, 2020).

Estamos, portanto, diante de um foco de análise que interpreta o comportamento político legislativo sob um viés moral e porque não, romântico. Para nosso argumento, ponderamos que as regras institucionais funcionam como incentivo e, por isso, entendemos os aspectos que movimentam o jogo de posições e, assim, caracterizam o “Centrão” como um método de ação.

Diante da fragmentação partidária e para o sucesso do jogo de posições em torno da agenda política ser efetivo, o PMDB se articulou em bloco parlamentar para formação de maioria. Partidos de bancadas menores também seguiram a mesma lógica de articulação, geralmente tendendo para aliança com o bloco majoritário.

O cenário incitou a organização de oposição ao projeto do PT que incluiu o próprio PMDB. Lembrando que o pemedebismo não é o partido, mas funciona com agentes deste partido. A disputa parlamentar se dá com a formação de um bloco governista (geralmente um único partido, mas às vezes com a colaboração de um partido próximo), associado obrigatoriamente ao PMDB, que devido a uma série de especialidades, concentra a força majoritária, entretanto, quando disposto a ampliar suas barganhas, aproxima-se, em táticas de chantagem a minoritária oposição. Nessa disputa, devido a concentração da máquina pública nas mãos do governo, existe uma contrabarganha intensa. Em raros momentos, a oposição e o governo se aproximam e contrabalanceiam as ameaças do maior partido (BEZERRA, 2017).

#### **4. CENTRÃO: UMA CATEGORIA INTRUSA?**

As motivações para a participação numa coalizão são diversas (ARNOLD, 1990; BOND e FLEISCHER, 2000; BOURDOUKAN, 2006; GILMOUR, 1997; LEMOS e RICCI, 2011; MARENCO, 2006; LEONI, PEREIRA e RENNO, 2003; PEREIRA e RENNO 2001 e 2007). Muitas vezes a ameaça de não votar ou o voto punitivo não indicam a preferência do deputado ou da bancada, mas é uma estratégia que advém de seu poder de negociação. E a atuação dos independentes e a circunstância impactam nesse cálculo. “Dependendo dos recursos envolvidos no processo decisório, a escolha racional do ator político pode ser pautada por uma lógica distributivista, informacional e/ou partidária”. (NUNES e SILAME, p. 33, 2006)

A relação do partido com o Executivo é, portanto, baseada numa estratégia global de ameaça, punição e negociação. As decisões de uma agenda política não são pontuais, são encadeadas. Daí advém o grande poder de barganha dos partidos. Como também, tendo em vista que sua ambição eleitoral e sua ideologia se misturam permanentemente, os partidos vivenciam conflitos entre interesses e incentivos complexos e instáveis. Além disso, esses problemas se agravam diante das particularidades da competição local, na competição distrital, é árdua a tarefa de diferenciação, em uma combinação que varia entre parlamentares.

Partindo de uma dualidade interpretativa que entende os parlamentares como *vote-seeking* ou como defensores de políticas específicas, caímos na visualização exclusiva de comportamentos paroquialistas e individualistas. Mas o posicionamento na Câmara terá impactos em estados que são centrais para o partido, redutos eleitorais de grande vulto e



focos de reputação para futuras disputas presidenciais. Como também, parlamentares podem agir de maneira a agregar na sua trajetória de carreira, os créditos e a vinculação partidária. É preciso, portanto, problematizar o papel da agremiação nas estratégias parlamentares. Às vezes ele é um agregador. Mas pode ser um dificultador, se o parlamentar carrega uma bandeira própria que o leva a perseguir e atuar de maneira distante ou em conflito com o partido.

Para que o parlamentar comum, ou seja, aquele que não tem perfil para compor os órgãos e cargos de maior destaque, possa maximizar suas preferências por cargos, o que significa, tanto na Câmara quanto no Senado, ser indicado para compor uma comissão hierarquicamente mais valorizada, ele depende da discricionariedade de seu líder. Na mesma direção, o parlamentar comum depende das lideranças para maximizar suas preferências políticas também nas duas Casas (MIRANDA, p. 170, 2008).

O impacto da personalização do voto em disputas proporcionais seria reduzido no Brasil devido a dificuldade em rastrear as origens do voto e os custos associados a diferenciação, bastante altos num sistema centralizado. Ou seja, nos leva a reforçar algumas assunções sobre a conexão eleitoral, principalmente no que diz respeito aos diferentes incentivos, oriundos de votações proporcionais ou majoritárias, assim como, das qualidades individuais de parlamentares ligadas a sua trajetória política e inserção social.

Como diferenciar os incentivos das estratégias do Centrão? No caso dos ‘marginais’, que o acesso a cargos é ainda mais reduzido, pode-se supor que levaria a um maior investimento na reputação partidária. Por outro lado, justamente pelo fato de restar muito pouco a esses parlamentares, o processo de negociação envolve a possibilidade de ampliação do capital político junto às suas bases eleitorais. Ou seja, torna-se individual, e não partidário. Esse quadro nos leva a duas diferentes e, muitas vezes, conflitantes dependências: de reputação de programas ou de emendas. O paroquialismo dos parlamentares é muito mais difuso e complexo.

## 5. CONCLUSÃO

O processo de impeachment de Dilma Rousseff representou a dinâmica de enfrentamento entre dois projetos hegemônicos. O embate entre Eduardo Cunha (PMDB) e a Dilma Rousseff (PT) que teve seu início logo após as eleições de 2014 ascendeu a disputa de hegemonia entre o Legislativo e o Executivo na arena institucional. O

Executivo enfraquecido em suas coalizões confrontava um Legislativo centralizado em torno de um posicionamento político que ia para além do pragmatismo. O peemedebismo chegou ao seu auge ao eleger um Legislativo conservador que, através da figura de Cunha, tinha amplo poder de articulação para construir a oposição ao Executivo. Com a deposição de Dilma Rousseff da presidência, o PMDB chegou ao Executivo por meio do Legislativo. Os anos do governo Temer foram de reorganização do “Centrão”. Mudar a sigla de PMDB para MDB torna-se simbólico.

Argumentamos neste trabalho que além do “Centrão” ser uma categoria intrusa que desloca o termo de seu significado de origem, floresce em um cenário de descrença com a política no seu âmbito legislativo. Ademais, defendemos que deve ser compreendido como um método de atuação política. Quem despreza o “Centrão” não teria desprezo por uma dinâmica inerente a competição política? Afinal, cada um combate com as armas que tem.

Não sugerimos, entretanto, que não haja prejuízos para a qualidade democrática ou de que esta interação não estimule inapropriadas práticas, inclusive, corruptivas. Afinal, a percepção de que o sistema é sujo já nos levou a grandes efervescências e consequências danosas, inclusive para os próprios operadores dessas ações (vide percentual de renovação no Congresso Nacional nas eleições de 2018).

Neste dilema, três teorizações da ciência política são valiosas: **aos partidos** cabe observar a lei de ferro da oligarquia, ou seja, a não renovação das lideranças afugenta o eleitorado sedento por mudanças (Michels, 1982); **aos governos** cabe observar o papel central dos partidos nas crises brasileiras, por exemplo, o PSD em 1964, o PMDB em 2015. Curioso é que nestes momentos, o centro, que em geral é associado à velha política, se faz mais necessário e precioso para a sobrevivência do sistema político: “evitando que uma situação de crise política se transforme em crise institucional” (Hippolito, 2012); **aos estudiosos**, os ensinamentos valiosos dos estudos neoinstitucionalistas (Peres, 2008; Hall e Taylor, 2003) e a importância de romper com atribuições essencialmente culturalistas, moralizantes ou comportamentalistas, sem entender suas conexões com o sistema de incentivos institucionais.

## REFERÊNCIAS

ARNOLD, R. D. **Congress, the press, and political accountability**. Princeton University Press, 2013.

BOND, J. R.; FLEISHER, R. (Ed.). **Polarized Politics: Congress and the President in the Partisan Era.** CQ Press College, 2000.

BOURDOUKAN, A. **Trajetórias de Carreira e Arenas Políticas.** In: V Encontro da ABCP, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte: 2006. Disponível em: [http://starline.dnsalias.org:8080/abcp/cadastro/atividade/arquivos/21\\_7\\_2006\\_18\\_3\\_58.pdf](http://starline.dnsalias.org:8080/abcp/cadastro/atividade/arquivos/21_7_2006_18_3_58.pdf). Acesso em: 17 de novembro de 2009.

BEZERRA, G. M. L. **Oposições Parlamentares no Brasil: Uma Análise dos Incentivos Institucionais e de suas Práticas 1995-2014.** Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO HISTÓRICA E CONTEMPORÂNEA. **Centrão.** FVG. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/centrao>. Acessado em: 03 de out. de 2020.

FREITAS, R.; MOURA, S. & MEDEIROS, D. Procurando o Centrão: direita e esquerda na Assembleia Nacional Constituinte, 1987-1988. In: CARVALHO, M. A.R.; ARAÚJO, C.; SIMÕES, Júlio Assis. **A Constituição de 1988: passado e futuro.** São Paulo: Aderaldo & Rothschild (Hucitec), ANPOCS, 2009.

GILMOUR, J. B. **Strategic disagreement: Stalemate in American politics.** University of Pittsburgh Pre, 1995.

GOMES, F. de B. C. Cooperação, liderança e impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil. **Dados**, v. 55, n. 4, p. 911-950, 2012.

GUARNIERI, F.; RICCI, P. Eleições 2010: A aparente fraqueza dos partidos políticos brasileiros. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.2, n.10, p. 7-12, out. 2010.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa; RICCI, Paolo. Individualismo e Partidarismo na lógica parlamentar. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. **O Congresso por ele mesmo.** Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. **Opinião Pública**, v.9, n.1, Campinas: 2003.

GUILHERME, C. A. Meios segredos da Constituinte. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 17, n. 201, p. 112-115, 2018.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C.R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HIPPOLITO, L. **De Raposas e Reformistas: O PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64).** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2012.

KINZO, M. D. G. O quadro partidário e a constituinte. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 91-123, mar. 1989.

LOPES, M. S. ; PAIVA, G. A. M. ; BEZERRA, G. M. L. . 2018, a batalha final?: Lava Jato e Bolsonaro numa campanha anticorrupção e antissistema. **CIVITAS: REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**, 2020 (artigo aceito, será publicado em outubro de 2020).

MADEIRA, R. M. **Vinhos antigos em novas garrafas: a** influência de ex-arenistas e ex-emedebistas no atual multipartidarismo brasileiro. Porto Alegre, 2006. 207 f. Doutorado - Programa de pós-graduação em Ciência Política, UFRGS, 2006.

\_\_\_\_\_. **A atuação de ex-arenistas e ex-emedebistas na Constituinte:** histórico partidário e atuação em algumas das principais votações em plenário. Belo Horizonte: ABCP/Associação Brasileira de Ciência Política, 2006.

MAINWARING, S.; LINÑAN, A. P. Disciplina partidária: o caso da Constituinte. **Lua Nova - Revista de Cultura Política**, São Paulo, v. 44, p. 107-136, 1998.

MARCELINO, D.; BRAGA, S. & COSTA, L. D. Parlamentares na Constituinte de 1987/88: uma contribuição à solução do ‘enigma do Centrão’”. **Revista Política Hoje**, 18 (2): 239-279, 2010.

MARENCO, A. Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional. **Dados**, v. 49, n. 4, p. 721-749, 2006.

\_\_\_\_\_. Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. **Reforma política: lições da história recente**, Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 177-192, 2006.

MICHELS, R. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: UNB, 1982.

MIRANDA, G. L. de. **O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)**. 203 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

MOISÉS, J. Á. **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.

MUNHOZ, S. R. A atuação do “Centrão” na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988: dilemas e contradições. **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 1, p. 344, 2011.

NOBRE, M. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. Editora Companhia das Letras, 2013.

\_\_\_\_\_. **Choque de democracia: razões da revolta**. Editora Companhia das Letras, 2013.

NUNES, F.; SILAME, T. R. Executivo e Legislativo: O Presidente da Câmara em uma coalizão contraditória. **Revista Três Pontos**, v.3, n.2, 2006.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Rev. Econ. Polit.**, v.27, n.4, p. 664-683. ISSN 0101-3157, 2007.

\_\_\_\_\_; RENNÓ, Lucio. O que É que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 44, n. 2, Rio de Janeiro: 2001.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 68, p. 53-71, 2008.

\_\_\_\_\_.; BEZERRA, G.M.L. Oposição Parlamentar: Conceito e Funções. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, (110), 247-298. Epub September 18, 2020.

PERISSINOTTO, R. M.; MIRIADE, A. Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. **Dados** [online]., vol.52, n.2, pp. 301-333. ISSN 0011-5258, 2009.

RABELO-SANTOS, L. **Questões de ordem na Câmara dos Deputados:** estabilidade ou instabilidade hermenêutica. Brasília: Monografia do Curso de Especialização em Administração, Universidade de Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Oposição e obstrução na Câmara dos Deputados.** Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), 2009.

RICCI, P. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? **Revista Dados**, v. 46, n. 04, 2003.

SOUZA, M. T. O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. **Lua Nova - Revista de Cultura Política**, São Paulo, v. 58, p. 38-59, 2003.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos.** São Paulo: Edusp, 1998.

VASCONCELOS, J. S. O buraco negro do pemedebismo. **Estud. av.** [online]. vol.28, n.82, pp.305-312, 2014.

## **Audiências e seu caráter informacional à luz da teoria dos jogos: proposta de alteração dos limites do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses**

Marcus Guevara Sousa de Carvalho<sup>1</sup>

### **RESUMO:**

O artigo apresenta a teoria dos jogos e o viés informacional das audiências públicas com foco empírico na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e no caso específico do PLS 465/2018. Parte de uma revisão bibliográfica abordando a evolução de um modelo de democracia decisionístico para um deliberativo. Trata-se de um estudo de caso, fundamentado nas teorias da democracia deliberativa e na teoria dos jogos, complementado com pesquisa bibliográfica e análise documental.

**Palavras-chave:** teoria dos jogos, democracia; democracia discursiva; leis; participação; audiência pública; legislativo; Senado Federal.

### **ABSTRACT:**

The article presents game theory and the informational bias of public hearings with an empirical focus on the Regional Development and Tourism Committee (CDR) in the specific case of PLS 465/2018. Starts from a bibliographic review addressing the evolution from a model of decision-making democracy to a deliberative one. It is a case study, based on theories of deliberative democracy and game theory, complemented with bibliographic research and document analysis.

**Keywords:** game theory, democracy; discursive democracy; laws; participation; public hearing; legislative; Federal Senate.

### **INTRODUÇÃO**

Os novos arranjos que surgem para a participação dos cidadãos junto ao legislativo têm levantado inúmeras questões acerca de sua função e dos ganhos possíveis aos parlamentares, à sociedade e também à Instituição Parlamento. Dentre essas novas aberturas para a participação popular, focarei nas audiências públicas, mais especificamente no Projeto de Lei 465, de 2018, (PLS 465/2018) que objetiva alterar os limites do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses.

O presente artigo apresenta uma revisão bibliográfica abordando, inicialmente, a evolução da teoria democrática, desde Rousseau e sua democracia decisionista até os conceitos ainda em fase de elaboração que começam a formar a ideia de democracia discursiva. São utilizadas as sistematizações oferecidas por Avritzer (2000) e Mendonça (2010), por se tratarem de levantamentos bibliográficos consistentes e de grande utilidade para os propósitos do estudo aqui apresentado. A partir deles, a pesquisa evoluiu para a

---

<sup>1</sup> Cientista político pela UnB, Analista Legislativo do Senado Federal, mestrando em Poder Legislativo pelo Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor. E-mail: [marcus.guevara@gmail.com](mailto:marcus.guevara@gmail.com).

leitura de clássicos com o objetivo de se compreender a evolução do pensamento e parte das bases bibliográficas de Bohman (1996, 2018), Cohen (1997, 2007, 2009), Dryzek (2000; 2006; 2009; 2019), dentre outros.

Na sequência, com base em artigo de Quintão e Faria (2018), que estuda as possibilidades e limites para a inclusão política, são apresentadas as duas dimensões distintas que os autores dividem as justificativas para o desenvolvimento das inovações para a participação dos cidadãos no parlamento: dimensão estratégica e dimensão normativa.

Ainda dentro da revisão bibliográfica, são apresentados os referenciais teóricos que nortearão a elaboração do modelo e do exercício de aplicação da teoria dos jogos, com base no seu arcabouço, em especial em Fiani (2006) e nas equações do modelo informacional de Crawford e Sobel (1982). Na penúltima seção teremos um estudo de caso vivenciado na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo – CDR no âmbito do Senado Federal, e sugestões de jogos possíveis de serem modelados. Por fim, será oferecida uma sucinta conclusão.

## **EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DELIBERAÇÃO**

Iniciamos, nesta primeira parte, com a apresentação da transição, dentro da teoria democrática, de um conceito decisionístico de deliberação para um conceito argumentativo de deliberação. É importante destacar que as visões aqui expostas ainda estão em desenvolvimento, não tendo ainda sido estabelecido um consenso entre seus muitos teóricos, porém as bases da teoria da democracia deliberativa podem ser definidas, de acordo com Ercan e Dryzek (2015) ao se colocar a comunicação no centro da política, dando ênfase na busca pelo consenso, convencimento por meio de justificação válida e racional, com a possibilidade de se mudar de opinião, bem como inclusão de diferentes ideologias, sem coerção ou outras tentativas de impor pontos de vista.

## **CONCEITO DECISIONÍSTICO DE DELIBERAÇÃO**

Ainda que possa parecer uma ideia recente, o conceito de deliberação nas teorias democráticas remete aos autores clássicos, o que demanda uma breve contextualização de sua evolução. Rousseau, por quase dois séculos foi detentor do pensamento hegemônico acerca da função da deliberação pública: extrair uma decisão, que seria o elemento central do processo deliberativo. Esse processo visaria, exclusivamente, o



estabelecimento da Vontade Geral; a partir de sua afirmação, ficaria clara a correção da opinião da maioria e a posição perdedora não teria mais espaço.

Max Weber, por sua vez, em a “Ciência como Vocação”, de 1917, busca contribuir com a concepção de dois elementos que se tornaram clássicos em seus escritos para o conceito decisionístico: o ceticismo no que tange a resolução de conflitos culturais, pois esses são de foro íntimo, privado, e, portanto, irreconciliáveis; e a constatação que a complexidade administrativa é contraditória tanto à participação do cidadão comum, servindo essa complexidade como uma barreira; quanto à argumentação, não tendo espaço em seu arcabouço, que seria rígido, racional e com regras estabelecidas.

Reforçando a construção teórica e aparando arestas, em Joseph Schumpeter, autor de “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, encontramos como solução para o ceticismo manifesto de Weber (2011 [1917]) deixar as questões culturais e concepções daquilo que chama de boa vida fora da política democrática. Acerca dos elementos argumentativos, esses devem ser descartados da democracia, tendo em vista que já deixaram de ser centrais no modelo. Isso ocorre devido ao somatório de dois fatores: a integração do homem comum à política e o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, que levou à formação de uma sociedade onde as vontades dos indivíduos não passam de “impulsos vagos operando em relação a slogans disponíveis e impressões falsas” (SCHUMPETER, 1942. p. 253).

Dessa forma, em Schumpeter (1942) já podemos observar a transição da relação entre soberania (popular) e governo (representativo), ou seja, deixamos de considerar a Vontade Geral de Rousseau, expressão da maioria, para a legitimação da escolha de representantes que tomarão as decisões pelos demais. Nesse sentido a deliberação democrática fica reduzida ao momento da escolha de representantes através do voto.

Prosseguindo com a linha histórica e bibliográfica de Avritzer (2000), em “Uma Teoria Econômica da Democracia”, de Anthony Downs, publicado originalmente em 1957, ocorre o desmonte final de qualquer possibilidade para o desenvolvimento de uma teoria argumentativa. Para ele o indivíduo é racional ao ser capaz de formar um ranking de suas preferências; e essas não são discutidas e nem argumentadas com outros, sendo, na realidade, fixas, estanques.

Como conclusão dessa seção, temos que a teoria democrática hegemônica na primeira metade do século XX é caracterizada por três elementos decisionísticos e anti-argumentativos (Avritzer, 2000):

- i. Diferenças culturais não podem ser resolvidas por meio da argumentação; a argumentação de uma condição pluralista seria deixada de fora da política;
- ii. Inter-relação estreita entre administração não participativa e preservação da complexidade; o que garante a eficiência é a redução das demandas e capacidade da burocracia de segui-las racionalmente;
- iii. O processo eleitoral consiste na aferição de preferências individuais pré-formadas.

### **CRISE DESSE CONCEITO: DA DECISÃO À ARGUMENTAÇÃO**

A partir da década de 1970 inicia-se a construção de uma concepção alternativa a esse conceito de teoria democrática essencialmente orientada para a tomada de decisões. O novo entendimento é de que ocorre um processo de discussão e avaliação no qual seriam pesados os diferentes aspectos das propostas analisadas, passando a considerar a “noção de justificação através do argumento público e da troca de razões entre cidadãos iguais”, nas palavras de Cohen (1997, p. 90). Essa perspectiva reduz o foco posto no nível decisionístico, passando a valorizar mais a função de debate e de esclarecimento público da deliberação.

A ruptura com esse consenso e a edificação de novos conceitos tem, em dois autores, a sua centralidade: John Rawls e Jürgen Habermas. De acordo com Rawls (2000 [1993]), as trocas de opiniões realizadas com outros indivíduos questionariam a nossa parcialidade e ampliariam a nossa perspectiva. Já em Habermas (1984) temos a preocupação com a formação de uma esfera para a argumentação, a partir da compreensão que a ascensão da burguesia levou a uma nova forma de relação com o poder: a publicidade que emerge historicamente como o resultado do processo no qual os indivíduos demandam dos governantes justificação moral pelos seus atos em público.

Segue um sumário das demais contribuições de Habermas para a nova teoria que se construiu, rompendo com os autores do modelo anterior e com a dicotomia entre razões públicas e privadas de Rawls:

- Existe sim a possibilidade de se barganhar em torno de preferências pré-estabelecidas, rompendo também com Downs (1957 [1999]);
- Opinião dos indivíduos não pode ser reduzida à vontade da maioria, o que representa uma ruptura com Rousseau e sua Vontade Geral;
- E nem reduzida à posição de só um indivíduo, o governante, rompe com seu contemporâneo, Rawls (2000 [1993]).

Avritzer (2000) sintetiza:

Não é a contagem de votos o que muda a relação entre maioria e minoria. Não é suficientemente legítimo dizer à minoria que ela possui menos votos. O que é preciso é chegar a uma posição racional no debate político que a satisfaça. (AVRITZER, 2000. p. 39)

Habermas passa a atribuir à esfera pública o papel de se tornar o local de uma deliberação comunicativa na qual as diferentes concepções morais e as diferentes identidades culturais se colocariam em contato, gerando uma rede de procedimentos comunicativos (Avritzer, 2000. p. 40)

Por fim, Habermas não dá formato institucional para arranjos deliberativos no nível público, pois entende os processos argumentativos e a opinião pública como informais. Até o presente momento não teríamos novos fóruns para a argumentação pública, fora os oficiais. A opinião pública, em sua visão, apenas influencia o sistema político, após passar por filtros e procedimentos institucionalizados (nesse ponto, lembraria Weber e sua complexidade burocrática além da compreensão de indivíduos comuns).

## **NOVO CONCEITO PARA A DELIBERAÇÃO PÚBLICA**

As visões que aqui serão expostas ainda estão em desenvolvimento, não tendo ainda sido estabelecido um consenso dentre seus muitos teóricos, porém as bases do que chamaremos de teoria da democracia deliberativa são definidas por Ercan e Dryzek (2015) ao se colocar a comunicação no centro da política, dando ênfase na busca pelo consenso, convencimento por meio de justificação válida e racional, com a possibilidade de se mudar de opinião, bem como inclusão de diferentes ideologias, sem coerção ou outras tentativas de impor pontos de vista. Temos James Bohman e Joshua Cohen, dentre outros, como proeminentes ao tratar da “centralidade do momento decisório no processo deliberativo”.

Cohen (1997; 2007; 2009) busca institucionalizar e formalizar com regras e requisitos o processo de discussão argumentativa, colocando-o como parte do processo de deliberação institucional. Utilizando-se do conceito de Rawls (2000 [1993]) de consenso sobreposto, ele extrapola para uma forma de operação das instituições políticas.

Cabe aqui, trazer o tipo ideal de procedimento deliberativo, desenvolvido em Cohen (1997). De acordo com o autor, a democracia deliberativa, ao se comprometer com esses procedimentos, agiria na promoção do bem comum e ao respeito à autonomia individual. A deliberação ideal:

- É livre, satisfazendo duas condições: participantes vinculados apenas aos resultados da deliberação e às condições pré-existentes; e que o fato de uma decisão ser fruto da deliberação é o suficiente para ela ser obedecida;
- É uma troca de razões: os envolvidos oferecem suas razões acerca das propostas, às defendendo ou criticando;
- As partes são iguais: formal e substantivamente. As regras não se diferem em função dos indivíduos, tendo todos voz e prerrogativa de voto igual;
- Objetiva chegar a um consenso racionalmente motivado.

Sobre a formação da maioria para a tomada de decisão, tema sempre recorrente, é importante notar que, diferentemente de Habermas, Cohen (1997, 2007, 2009) acredita que mesmo havendo a discordância e a razão levada ao voto, isso seria o suficiente para a sua legitimidade. Para ele, sendo a decisão tomada pela regra da maioria, os participantes estão a ela vinculados.

Bohman (1996; 2018) contribui ao debate quando busca associar conceitos de Habermas (1984; 1987) e Rawls (2000 [1993]), como opinião pública e processos argumentativos à razão pública, bem como a busca por uma forma de institucionalizar a deliberação pública. Para ele, e é interessante notar o destaque dado por Avritzer (2000): a influência do público ocorre quando eles têm a percepção de que induziram à cooperação.

Bohman (1997), contrário a tipos ideais, prossegue afirmando que a construção da solução de um problema é dialógica, havendo a troca de razões, e não meros discursos. Esse mesmo processo levaria a demandas mútuas para a *accountability* dos atores na esfera pública, devendo os atores políticos serem responsivos ao público.

## **A PERSPECTIVA DA DEMOCRACIA DISCURSIVA**

Mendonça (2010) apresenta John Dryzek como principal autor quando se trata da nova perspectiva da democracia discursiva. Para tanto, irá analisar, no artigo, parte da obra desse autor, bem como as contribuições de três de seus doutorandos que integram seu grupo de pesquisa.

Adentrando ao tema, sobre a democracia discursiva, Dryzek (2000) afirma que os fluxos discursivos de uma sociedade são a base da democracia propriamente dita, e que o discurso é, em sua definição:

Um meio partilhado de dar sentido ao mundo encarnado na linguagem. Qualquer discurso estará sempre alicerçado em premissas, julgamentos, controvérsias, disposições e habilidades”. Dryzek (2000, p. 18)

A abordagem enfatiza a deliberação como um encontro difuso de discursos, ultrapassando visões mais restritas de comunicação democrática e apostando na vivacidade da esfera pública (Mendonça, 2010):

- Razões privada e pública são indissociáveis;
- Discursos organizam nossas interpretações do mundo;
- Possibilita compilar os fragmentos de informações que recebemos em uma visão coerente, que podem ser partilhadas;
- Não são simplesmente ideias flutuando;
- Eles afetam o modo como as pessoas se comportam diariamente, bem como suas decisões políticas;
- Estabelecem constrangimentos aos atores sociais e suas possibilidades de ações.

Para Dryzek (2006, 2009) e também de acordo com Mendonça (2010), a deliberação não pode ser pensada em fóruns específicos. Ela ocorre em várias arenas que se cruzam; não é uma troca direta e imediata de discursos; e sim um processo social a longo prazo; a unidade básica de análise são os discursos e não os indivíduos e suas preferências – porque cada indivíduo é atravessado por diversos discursos. Esses fluxos de ideias e opiniões formam redes discursivas atravessadas pelo desacordo, que por vezes se chocam, e esses choques de discurso formam o alicerce sobre o qual a sociedade se configura e se modifica.

A major improvement to the deliberative system would involve enhancing moments and sites of listening and reflection and integrating these into political processes that are currently overwhelmed by a surfeit of expression. (DRYZEK *et al.*, 2019, p. 1146)

Todavia, esforços devem ser focados em segmentos poderosos do sistema deliberativo, que já se encontram inseridos no sistema político. Temos, como exemplos, as legislaturas, os fóruns ou a mídia, naturalmente conectados com a capacidade de tomar decisões.

## **JUSTIFICATIVAS PARA A PARTICIPAÇÃO**

As inovações no legislativo visando o incremento democrático têm como objetivo, nas palavras de Quintão e Farias (2018), permitir que os cidadãos participem e interfiram nos trabalhos legislativos, de forma direta ou indireta. O potencial desses novos arranjos seria o de estreitar o vínculo entre representantes e representados, abrangendo

funções além das ordinárias do Poder Legislativo, na qual destaco a representação e a legitimação de decisões.

Na participação, no sentido aqui empregado, os cidadãos se sentem compelidos a participar em temas que possuem interesse e essa etapa leva à intervenção, liderando e se envolvendo no processo decisório, em conjunto com os parlamentares (LESTON-BANDEIRA, 2016). Esse movimento visa assumir o Legislativo como um poder com maior capacidade decisória, *ativo*, em clara contraposição a um modelo *reativo*, com o Executivo responsável pelas principais ações; ou *carimbador*, onde, de forma protocolar, o Legislativo apenas legitimaria as ações e proposições do Executivo.

Essas inovações em arranjos participativos podem ser analisadas e divididas em duas dimensões (QUINTÃO; FARIAS, 2018): estratégica e normativa.

- **Dimensão estratégica:** seu foco é na técnica, voltada aos processos, à prática, relacionada à instituição, sua imagem e sua legitimidade. Envolve a modernização e crescimento das atividades institucionais do Legislativo, justificando-se pelos prováveis ganhos informacionais e evitando ingerências do Executivo. Esses espaços participativos e deliberativos contribuiriam para um Legislativo com maior protagonismo, menos *carimbador*.

Enfim, inovações democráticas participativas do e no Legislativo podem permitir maior controle das informações produzidas, com menor interferência de poderes externos, propiciando uma maior institucionalização desse poder, além de fortalecer o sistema de comissões, por ser a arena que irá receber os *inputs* dessas inovações por meio de incidência direta ou por debate público com os cidadãos, aperfeiçoando o capital político-informacional para o processo decisório. (QUINTÃO; FARIAS, 2018. p. 67)

Esse autor ainda destaca a possibilidade de melhoria da imagem pública da instituição, por meio dessa aproximação com os cidadãos, aumentando níveis de confiança, e, por que não, educando a população acerca de seu trabalho e função na sociedade. Ganhos também poderiam ser observados no momento que esses novos arranjos permitam traduzir e recepcionar, pela via institucional, conflitos emergentes, diminuindo a crise do sistema representativo e a instabilidade do sistema político.

- **Dimensão normativa:** tem como foco o ganho substantivo, ligada à ideia da qualidade da representação e ampliação da participação. Nessa dimensão, ganhos relacionais e de representação política seriam obtidos e esses novos espaços criados, conforme a sua capacidade de lidar com os conflitos e canalizá-los, valorizariam o Parlamento no caminho da construção democrática.

No interior desta mesma dimensão, objetiva-se também promover as funções deliberativas que buscam promover a representatividade por meio da publicidade, do reconhecimento e da proximidade do representante com o

representado. Estes princípios são mobilizados na busca de decisões mais justas e legítimas (QUINTÃO; FARIAS, 2018. p. 68).

Diferentes discursos seriam vocalizados, tanto de minorias, vítimas, coletivos silenciados, fornecendo um cenário para a *accountability* como encontramos em Avritzer (2000), Bohman (1996, 2018), Cohen (1997, 2007, 2009), Dryzek (2000, 2006, 2009) e Marques (2009). Essas dimensões apresentadas são consideradas tipos ideais e podem se sobrepor e coexistir, independentemente de suas origens distintas.

## **AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SEU CARÁTER INFORMACIONAL: UM JOGO DE INFORMAÇÕES IMPERFEITAS E INCOMPLETAS**

Com inspiração na teoria deliberativa, as audiências constituem uma arena com o objetivo da troca argumentativa e busca de consensos. Para Barros, Monteiro e Santos (2018), essas novas arenas fortaleceriam a cidadania, bem como favoreceriam o consenso a partir de um canal para o debate entre as esferas pública e privada.

As audiências públicas no âmbito do Senado Federal ocorrem nas comissões e encontram sua previsão na CF/88, em seu artigo 58, § 2º, II, combinado com o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), no capítulo que trata das competências das Comissões, com a função precípua de se ouvir entes da sociedade civil, imaginando os cidadãos como agentes da política e o parlamento como mediador dessa relação. Assim institucionalizada, os convidados para os debates podem explicar diferentes pontos de vista, constituindo um espaço para o diálogo democrático, colaborando e provendo subsídios ao trabalho parlamentar (ZORZAL; CARLOS, 2017). Vale destacar que quando se objetivar a instrução de uma matéria, esta ficará sobrestada até a realização da audiência pública.

Partindo da definição de audiência pública em relação às suas características básicas, elaboradas em artigo de Fonseca, Rezende, Oliveira e Pereira (2013), tem-se que são: (1) consultivas; (2) pontuais; (3) presenciais; (4) coletivas; (5) pressupõe manifestação oral dos participantes; (6) implica debate entre os atores envolvidos; (7) aberta a todos os interessados e; (8) contém regras específicas para o seu funcionamento. Essa definição engloba grande parte das dimensões relevantes que encontramos no âmbito do Legislativo. No caso do Senado Federal, somam-se as seguintes características:

- 1) Possuem caráter público;



- 2) São interativas, recebendo participações pelo e-cidadania e pelo Alô Senado, sendo exibidas as perguntas durante a transmissão do evento, porém o presidente da sessão, na função de mediador do debate, decide pela leitura ou não dessas;
- 3) Aberta a todos os interessados, porém, tendo sua participação limitada aos canais institucionais, pois só fazem jus ao uso da palavra aqueles convidados na condição de palestrantes;
- 4) Transmitida ao vivo pelo portal do Senado Federal, ficando lá sua gravação para consulta posterior.

Como sintetizadas as ideias também de Fonseca, Rezende, Oliveira e Pereira (2013), e Nascimento (2015), as audiências públicas representam uma oportunidade de ganho informacional para a população em geral, bem como de grupos de interesse. Sobre a perspectiva informacional, temos as equações de Crawford e Sobel em *Strategic Information Transmission*, de 1982. Nelas eles desenvolvem um modelo de comunicação estratégica, resumido por Pogrebinski e Santos (2011) ao apresentar o modelo informacional e alguns dos seus desdobramentos:

Na perspectiva informacional (CRAWFORD; SOBEL, 1982), o especialista compartilha toda a sua informação com o ator decisório somente no caso excepcional de possuírem os mesmos interesses e valores, sendo a quantidade de informação compartilhada uma função negativa do aumento da divergência, até o limite em que nenhuma informação é compartilhada (POGREBINSKI; SANTOS, 2011, p.269).

Nessa perspectiva, o nível ótimo informacional ocorre quando existe a convergência e, não existindo essa convergência entre interlocutores, o equilíbrio informacional se estabelece em um nível abaixo, não inviabilizando a troca de informações, mas a limitando. As preferências dos agentes, nesse jogo, são consideradas como dadas e o foco de estudo de Crawford e Sobel é em como os agentes utilizam os efeitos de melhores informações, a seu favor, conforme suas preferências se tornam mais similares.

Temos, então, que o jogo apresentado é de informações imperfeitas e incompletas. Assim define Fiani (2010):

- Jogo de Informação Imperfeita: quando algum jogador, em algum momento do jogo, tem de fazer suas escolhas sem conhecer exatamente a história do jogo até ali;
- Jogo de Informação incompleta: quando as características dos jogadores não são de conhecimento comum, o que tem consequências sobre as recompensas dos

jogadores, uma vez que é por meio dessas recompensas que expressamos, em jogos, a natureza dos jogadores.

Os jogos ainda são sequenciais, ou seja, os jogadores realizam seus movimentos em uma ordem predeterminada, sendo os agentes capazes, em um dado momento, de definirem sua linha de ação – que pode ser compartilhada até que grau as informações que possui - conhecendo as ações dos demais em etapas anteriores do jogo, podendo estimar preferências daqueles. O equilíbrio nesse jogo, no modelo dos autores, é encontrado em duas situações:

- Quando as preferências dos atores são convergentes, e o seu equilíbrio é facilmente encontrado, havendo uma livre troca de informações; ou
- Quando existe forte divergência e o resultado pode ser qualquer um no meio do espectro entre as preferências.

Nesse segundo caso, a construção do equilíbrio vai ocorrer baseado nas percepções dos atores acerca das preferências de cada um e de sua complexidade. Tem como extremos a *overcommunication* de um lado (repetição da mesma mensagem) e nenhuma troca de informações do outro. Como conclusão, em havendo grande divergência, apenas a “não comunicação” é consistente com o comportamento racional.

Esse equilíbrio mencionado, é um equilíbrio de Nash, explicado por Fiani (2010) como: “é a ideia de que cada jogador está adotando a melhor resposta ao que os demais jogadores estão fazendo, e isso é válido para todos os jogadores ao mesmo tempo”.

Porém, o nosso jogo trata-se de um jogo de informação incompleta, como mencionado anteriormente, devendo ser buscado o equilíbrio de Nash Bayesiano:

Um equilíbrio de Nash bayesiano é aquele em que a combinação de estratégias adotadas pelos jogadores maximiza as recompensas de cada jogador, dadas as estratégias dos demais jogadores, seus tipos e as probabilidades atribuídas aos tipos dos demais jogadores (FIANI, 2010. p. 312).

Na opinião de Quintão e Faria (2018) o modelo informacional de organização do Legislativo expõe a condição de incerteza com a qual os congressistas tomam suas decisões. Existe um abismo quantitativo e qualitativo de informações captados por parlamentares quando comparados com membros do Executivo, criando uma assimetria informacional constante. Os autores seguem apresentando pesquisas que têm demonstrado uma valorização das comissões em detrimento do Plenário da Casa, justamente pela característica de propiciarem um ambiente de debate público, de gerarem maiores recursos informacionais e contribuírem para a redução da assimetria informacional supramencionada.

O desenvolvimento do sistema de comissões está associado ao fortalecimento do poder Legislativo através do qual elas deixam de ser órgãos eventuais e temporários e passam a constituir instâncias centrais para a produção legal e de mediação entre essa instituição e a sociedade. (QUINTÃO; FARIA, 2018, p. 66)

A perspectiva informacional trazida por Crawford e Sobel (1982), bem como os demais conceitos apresentados nessa seção serão primordiais para a compreensão das escolhas feitas por nossos atores no caso específico a ser apresentado a seguir.

### **Caso a ser analisado à luz da teoria dos jogos: o Projeto de Lei do Senado n° 465, de 2018**

O projeto (PLS 465/2018), escolhido para ilustrar o estudo, é de autoria do senador Roberto Rocha (PSDB/MA) e objetiva alterar os limites do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. O Parque, criado pelo Decreto n° 86.060, de 2 de junho de 1981, fica localizado nos municípios de Primeira Cruz, Santo Amaro do Maranhão e Barreirinhas, no Estado do Maranhão.

De acordo com o autor, a exclusão de algumas comunidades da unidade de conservação irá facilitar a implementação de serviços básicos para a população, como, por exemplo, escolas e postos de saúde. Afirma, ainda que o desenvolvimento da região é prejudicado devido a área protegida que não levou em consideração, quando de sua demarcação, os moradores da região. São cerca de 156 mil hectares, onde vivem 60 comunidades tradicionais com aproximadamente cinco mil habitantes.

Essa matéria foi escolhida para acompanhamento por se tratar de assunto recente, que ainda se encontra em tramitação na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal (CDR), alvo de polêmicas e de discussão acirrada entre senadores do estado, e que são de bases políticas distintas: o autor, membro da base do governo no plano federal e a senadora Eliziane Gama (CIDADANIA/MA, antigo PPS), integrante da oposição. No cenário local, também estão em lados opostos, porém inversos, sendo Roberto Rocha considerado oposição em relação ao atual governador, Flávio Dino (PCdoB), enquanto Eliziane foi uma conhecida aliada no período eleitoral. O senador encontra-se na segunda metade de seu mandato de oito anos, enquanto a senadora está apenas no segundo ano.

Cabe destacar que a proposta de novos limites contida no projeto de lei propriamente dito é composta de várias páginas de coordenadas planas referenciadas, do qual cito um trecho para ilustrar:

(...) Inicia no ponto 1 de coordenadas planas aproximadas - c.p.a. E: 706891 e N: 9708118, localizado em um afluente, sem denominação da margem direita do riacho Baixão do Buritizal; deste segue a jusante pela margem direita do referido afluente até o ponto 2 de c.p.a. E: 705893 e N: 9707633, localizado na sua confluência (...) (Trecho do PLS 465/2018)

A senadora Eliziane Gama (CIDADANIA/MA), maior opositora da matéria, teme, declaradamente, a especulação imobiliária, bem como a ameaça aos costumes e modo de vida das comunidades historicamente enraizadas no parque. Preocupa-se em ouvir todas as comunidades diretamente afetadas pela alteração dos limites do Parque de Lençóis, bem como aguardar que as cidades possam discutir a matéria e se posicionarem (AGÊNCIA SENADO, 2019).

A senadora Zenaide Maia (PROS/RN), também da oposição, em Requerimento solicitando audiência pública apresentado à CDR, traz dados de nota técnica do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) que afirma que o PLS 465/2018 retira do perímetro dessa Unidade de Conservação a maior parte das comunidades tradicionais que ali vivem e trabalham, as deixando vulneráveis à pressão imobiliária que é forte no local. Além disso, o turismo também seria afetado, pois “na medida em que as belezas naturais forem tiradas do Parque, o acesso a elas será livre, não mais monitorado pelo ICMBio”, afora de deixar sem proteção corpos hídricos e ambientais importantes.

## RESULTADOS ENCONTRADOS

Apresentado em 28 de novembro de 2018, o projeto foi despachado às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Meio Ambiente (CMA), cabendo à última a decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas no prazo regimental de cinco dias uteis, onde todos os parlamentares tiveram a oportunidade de se manifestar, por meio do Art. 122, II, "c", do Regimento Interno do Senado Federal.

Findo o prazo regimental, a presidente da CDR na 3ª e 4ª sessões legislativas da legislatura passada (2017-2018), senadora Fátima Bezerra (PT/RN) designou como relator da matéria, o senador Elmano Férrer (PODEMOS/PI), à época, no partido MDB, da base aliada. Ato contínuo, no mesmo dia, 07 de dezembro de 2018, o senador apresentou seu relatório com voto pela aprovação da matéria com uma emenda que apresenta.

Cabe ressaltar que a emenda apresentada pelo relator em seu voto possui seis páginas de coordenadas planas referenciadas, e que, em sua justificativa informa que ela

consiste na exclusão de uma lagoa dos limites da unidade de conservação de forma a não se restringir demasiadamente o seu uso. Na primeira oportunidade em que este relatório constou em pauta, dia 12 de dezembro de 2018, foi solicitado vista pela então senadora Regina Souza (PT/PI), que integrava a oposição.

Na nova legislatura, foi mantido a relatoria do senador Elmano Férrer e em 03 de abril de 2019 constou em pauta novamente. Na oportunidade, foram apresentados dois requerimentos de autoria das senadoras Eliziane Gama e senadora Zenaide Maia, respectivamente, solicitando a realização de audiência pública para a instrução da matéria. Os requerimentos foram aprovados exatamente conforme apresentados por suas autoras, sem acréscimo nem exclusão de expositores. Faz-se relevante informar que o autor, senador Roberto Rocha, não é membro da CDR, mas compõe um dos maiores blocos parlamentares da Casa com grande representatividade também na CDR.

A apresentação de requerimentos, tanto para protelar a decisão quanto para legitimar opiniões contrárias ao projeto já eram esperados, ao analisarmos a situação sob a ótica da teoria dos jogos. São instrumentos institucionalizados no Congresso Nacional e amplamente utilizados pelos seus membros, constituindo ferramentas legítimas da atuação parlamentar.

Em 22 de maio de 2019 foi realizada audiência pública na CDR, com a presença de representante da Universidade Federal do Maranhão – UFMA; representante da Universidade de São Paulo - USP; geógrafos; biólogos representantes do Instituto Amares; representantes do Ministério do Turismo; da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG; da Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras do Estado do Maranhão – FETAEMA e do ICMBio. Foi observado na reunião um amplo predomínio das posições defendidas pelas senadoras, sendo estas corroboradas por todos os expositores.

No momento, a matéria encontra-se sobrestada na CDR, aguardando diligência à região, conforme solicitado pelos senadores Elmano Férrer e Eliziane Gama, com o objetivo de ouvir a comunidade local. Diligências dessa natureza são aprovadas pelo plenário da CDR, organizadas pelo corpo funcional da comissão e conduzidas pelo presidente. Ainda, devem obedecer ao rol de convidados elencados pelos requerimentos, com a presença de convidados favoráveis e contrários à matéria.

A senadora Eliziane, protocolou, também, no Plenário do Senado Federal, requerimento para que a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa –

CDH, seja incluída no despacho da proposição, tendo que ser por ela analisada. Esse pedido aguarda a deliberação do projeto por parte da CDR para ser votado.

O pedido da senadora pode ser analisado sob dois pontos de vista apresentados nesse trabalho: como uma forma de dar voz às minorias que lá habitam nas comunidades, tendo como perspectiva a tradição da CDH; ou estritamente racional, da teoria dos jogos, buscando envolver na discussão agentes que tradicionalmente compartilham das mesmas preferências.

Em paralelo, os senadores interessados promoveram audiências na comunidade de forma não institucionalizada, sem envolver o Senado Federal, cada um levando seus próprios especialistas, autoridades e líderes locais com maior aderência a sua posição. Abaixo, nas figuras 1 e 2, podemos ver os pôsteres dos eventos, com destaque para os apoiadores ao evento da senadora Eliziane: o Governo do estado do Maranhão, a Câmara Municipal de Barreirinhas e sindicatos de trabalhadores e de pescadores locais.

**Figura 1 - senadora Eliziane Gama (CIDADANIA/MA):**      **Figura 2 - senador Roberto Rocha (PSDB/MA):**



Fonte: redes sociais dos parlamentares

## METODOLOGIA

Iniciamos classificando a pesquisa quanto ao problema, objetivos e procedimentos. Em relação à abordagem, temos que a pesquisa desenvolvida é uma pesquisa qualitativa, pois não pretende numerar ou medir unidades, e sim compreender o uso da audiência pública no contexto da teoria dos jogos e da função informacional,



dentro da CDR. Acerca da natureza, entende-se ser do tipo exploratória, composta de pesquisa bibliográfica, documental e seguida de estudo de caso.

Para a elaboração da primeira etapa desse trabalho, o instrumento utilizado foi o da pesquisa bibliográfica, com o intuito de apresentar uma breve revisão da literatura sobre a evolução do conceito de deliberação até chegarmos às bases teóricas discursivas e argumentativas atualmente em debate, bem como apresentar as bases da teoria dos jogos e a função informacional supostamente atendida pela audiência pública. A intenção, com isso, foi de introduzir as demandas por participação e o surgimento de novos arranjos deliberativos no Legislativo como resposta a tais demandas, bem como suas motivações.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da compreensão da evolução do estado de coisas da deliberação pública, do deslocamento do *locus* de análise para os processos argumentativos e discursivos, bem como do surgimento de novos arranjos para a participação, inicia-se a construção de uma visão sistêmica para o debate do tema. Sobre as audiências públicas no âmbito do legislativo, conforme verificado em alguns estudos, como em Nascimento (2015), por ter também o Senado Federal como objeto de análise, vemos reforçado o seu papel como instrumento amplamente utilizado dentro da função informacional e, especialmente, para legitimar pontos de vista.

A observação do caso apresentado do PLS 465/2018 à luz de modelos propostos utilizando como base a teoria dos jogos, como o de Crawford e Sobel, que se utiliza de um tipo de equilíbrio de Nash, permite compreender estratégias envolvidas e recompensas correspondentes. Realizar audiências por conta própria, monopolizando a sua organização e definindo os seus convidados, buscando a máxima convergência entre pontos de vista, mesmo sem o apoio institucional do Senado Federal, estratégia utilizada pelos dois lados, se mostra coerente e racional dentro da teoria dos jogos, com o claro potencial de trazer recompensas positivas.

Temos, em outras palavras, as audiências públicas impulsionando a atividade política, cumprindo algum papel no que diz respeito à orientação do voto do legislador e trazendo impactos informacionais positivos. A esse respeito, devemos sempre ter claro o viés de seus expositores baseados na orientação prévia de seu requerente, pró ou contrário à aprovação da proposta – perspectiva informacional (Crawford e Sobel, 1982), e,



adicionalmente, tentando incorporar, como sugere Barros, Monteiro e Santos (2018), a "promoção da representação inclusiva".

Sobre esse assunto, para o incremento da deliberação pública nas comissões, as transformando em um fórum deliberativo, com um real embate de ideias, trocas de razões com o propósito de solucionar problemas, “a mobilização e seleção dos participantes deveria se dar com base no princípio de público afetados, reivindicando a representação dos mesmos com base em seus interesses e perspectivas sociais, o que possibilitaria a promoção da concepção de equidade” (BOHMAN, 1997). Isso não foi verificado em nosso estudo de caso, tendo apenas um dos lados indicado seus expositores, no intuito de reforçar seu ponto de vista, com a vantagem de que o senador Roberto Rocha não é membro da CDR.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Proposta que altera limites do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses é debatida na CDR.** 17 maio 2019. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/17/alteracao-de-limites-do-parque-dos-lencois-maranhenses-e-tema-de-audiencia>. Acesso em: 15 set. 2020.

AGÊNCIA SENADO. **CDR debate proposta que altera limites do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses.** 22 maio 2019. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2019/05/cdr-debate-proposta-que-altera-limites-do-parque-nacional-dos-lencois-maranhenses>. Acesso em: 15 set. 2020.

AGÊNCIA SENADO. **Proposta que altera limites do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses é debatida na CDR.** 22 maio 2019. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/22/proposta-que-altera-limites-do-parque-nacional-dos-lencois-maranhenses-e-debatida-na-cdr>. Acesso em: 15 set. 2020.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, 2000, 50: 25-46. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452000000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200003) Acesso em: 15/10/2019.

BARROS, Antonio Teixeira; MONTEIRO, Adriana Resende; SANTOS, Thais Teixeira. Audiências públicas interativas na Câmara dos Deputados: além da função informacional. *In: Revista Brasileira de Ciência Política*, no 26. Brasília, maio - agosto de 2018, pp 131-185.

BOHMAN, James. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. 1996. *In: MARQUES, Angela. A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas.* Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

BOHMAN, James. Reflexive toleration in a deliberative democracy. *In: The culture of*

**toleration in diverse societies.** Manchester University Press, p. 111-131, 2018.

Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/327124844\\_Reflexive\\_toleration\\_in\\_a\\_deliberative\\_democracy](https://www.researchgate.net/publication/327124844_Reflexive_toleration_in_a_deliberative_democracy). Acesso em: 11 ago. 2020

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil.**

Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal.** Resolução nº 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 1970. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 15 jun. 2020.

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. 1997. In: MARQUES, Angela. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas.** Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

COHEN, Joshua. Deliberative democracy. In: **Deliberation, participation and democracy.** Palgrave Macmillan, London, 2007. p. 219-236. Disponível em:

<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=iimBDAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA219&ots=03FoEM6R5u&sig=S6ZxnzSeDYSbtDEYJh82u460QRI#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 04 ago. 2020

COHEN, Joshua. Reflections on deliberative democracy. **Contemporary debates in political philosophy**, v. 17, p. 247-263. 2009.

CRAWFORD, Vincent P. e SOBEL, Joel. (1982), *Strategic Information Transmission.* **Econometrica**, vol. 50, no 6, pp. 1431-1451. Disponível em:

[https://www.brown.edu/Departments/Economics/Faculty/Glenn\\_Loury/louryhomepage/teaching/Ec%20237/Crawford%20and%20Sobel%20\(Ecta%201982\).pdf](https://www.brown.edu/Departments/Economics/Faculty/Glenn_Loury/louryhomepage/teaching/Ec%20237/Crawford%20and%20Sobel%20(Ecta%201982).pdf). Acesso em 13 de outubro de 2019.

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia.** São Paulo: Edusp, 1999 [1957].

DRYZEK, John. S. **Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations.** New York: Oxford University Press, 2000.

DRYZEK, John S. **Deliberative global politics: Discourse and democracy in a divided world.** 2006. Cambridge: Polity, 2006. 208 p.

DRYZEK, John. S. Democratization as deliberative capacity building. **Comparative political studies**, v. 42, n. 11, p. 1379-1402, 2009. Disponível em:

<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edshol&AN=edshol.hein.journals.compls42.90&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site>. Acesso em: 11 ago. 2020.

DRYZEK, John *et al.* The crisis of democracy and the science of deliberation. **Science**, n. 363, n. 6432, p. 1144-1146, Mar. 2019. Disponível em:

<https://www.semanticscholar.org/paper/The-crisis-of-democracy-and-the-science-of-Dryzek-Baechtiger/82188a99ffce62dca2e292fb9ac9ccea86f6d394>. Acesso em: 11 ago. 2020.

ERCAN, Selen A.; DRYZEK, John S. The reach of deliberative democracy. **Policy Studies**, v. 36, n. 3, p. 241–248, 2015. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=109227348&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site>. Acesso em: 11 ago. 2020.

FIANI, R. **Teoria dos Jogos**. São Paulo: Campus, 2010.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p.353-364, 2011.

FONSECA, Igor F.; REZENDE, Rainer R.; OLIVEIRA, Marília S.; PEREIRA, Ana K.. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público** 64 (1), 7-29, 2013. Disponível em: [www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/artigo\\_rsp\\_2013.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/artigo_rsp_2013.pdf). Acesso em 01 de outubro de 2019.

HABERMAS, Jürgen; REDONDO, Manuel Jiménez. **Teoría de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus, 1987.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. Why symbolic representation frames parliamentary public engagement. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 18, p. 498-516, 2016. Disponível em: [http://eprints.whiterose.ac.uk/91191/1/Symbolic\\_representation\\_framing\\_public\\_engagement\\_ACCEPTED\\_in\\_BJPIR.pdf](http://eprints.whiterose.ac.uk/91191/1/Symbolic_representation_framing_public_engagement_ACCEPTED_in_BJPIR.pdf). Acesso em: 1 out. 2019.

MANIN, Bernard. As Metamorfoses do Governo Representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 29, pp. 5-34, 1995. <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2406650>. Acesso em: 01/11/2019.

MARQUES, Angela. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. 2009. In: MARQUES, Angela (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p.11-28.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Democracia discursiva: contribuições e dilemas da abordagem deliberativa do grupo australiano. **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 69, p. 59-78, 2010. <https://portal.anpocs.org/index.php/bib-pt/bib-69> Acesso em: 15/10/2019.

NASCIMENTO, Adan Júnio Silva. **As audiências públicas como instrumento de controle legislativo**. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2015.

PEREIRA, Marcus A.; BERNARDES, Cristiane B.; VALE, Maria L.. Moderação ou censura? Análise sobre a moderação das Audiências Públicas Interativas no e-Democracia. **Artigo apresentado no 2º Congresso do INCT.DD**, Salvador/BA, 03 a 04 de outubro de 2019.

POGREBINSKI, Thamy e SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **DADOS –Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 3, 2011, pp. 259 a 305.

QUINTÃO, Thales; FARIA, Cláudia. Parlamento e Inovações Participativas: Potencialidades e Limites para a Inclusão Política - *In* **TEORIA E SOCIEDADE Revista dos Departamentos de Antropologia e Arqueologia, Ciência Política e Sociologia - UFMG** Belo Horizonte, 26.2, julho - dezembro de 2018. Circulação julho de 2019. Semestral.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000 [1993]. Disponível em: <https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/o-liberalismo-polc3adtico.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism, and Democracy**. 1942. New York, Harper & Brothers.

WEBER, Max. A Ciência como vocação. *In*: WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011 [1917]. Disponível em: <https://gremiojovenspensadores.files.wordpress.com/2017/04/ciencia-e-politica-duas-vocacoe-max-weber.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

ZORZAL, Gabriela; CARLOS, Euzeneia. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 23-46, dez. 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782017000400023&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782017000400023&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 09 out. 2020.

## Fundações partidárias: a arte da literatura no Brasil e no mundo

Priscila Schmitz<sup>1</sup>

### RESUMO:

Diante da importância dos partidos políticos para o funcionamento dos regimes democráticos contemporâneos, é fundamental compreender como as agremiações partidárias se relacionam com diversos atores da sociedade civil. No Brasil, a partir da estrutura legal originada pela pregressa Lei dos Partidos Políticos de 1965 (LOPP n. 4.740/65, incisos IV e V, revogada), é obrigatório aos partidos políticos a criação de fundações partidárias para estimular a educação política em âmbito nacional. O objetivo deste artigo, portanto, é descrever, sistematizar e discutir as principais contribuições da ciência política, tanto em âmbito internacional quanto no nacional, para o estudo dessas fundações. Para isso, partindo de pesquisa qualitativa, de natureza descritiva e baseada na revisão da bibliografia especializada referente ao tema – chamado pelos acadêmicos de “estado da arte” ou “estado do conhecimento” – concentrar-me-ei nas abordagens de autores nacionais e internacionais que tratam, preferencialmente, da estrutura e do funcionamento interno destas instituições.

**Palavras-chave:** Fundações partidárias. Institutos partidários. Partidos políticos - Organização

### ABSTRACT:

Political parties have been acknowledged as essential organizations for the functioning of contemporary democratic regimes, it is essential to understand how party organizations relate to various civil society actors. In Brazil, from the legal framework since the previous Law of Political Parties from 1965 (LOPP n. 4,740 / 65, items IV and V, repealed), it is mandatory for political parties to create party foundations to stimulate political education at the national level. The purpose of this paper, therefore, is to describe, systematize and discuss the main contributions of political science, both internationally and nationally, to the study of these foundations. For this, starting from qualitative research, descriptive in nature and based on the review of the specialized literature on the subject - called by academics “state of the art” or “state of knowledge” - I will focus on the approaches of national and international authors, rather deal with the structure and internal functioning of these institutions.

**Keywords:** political party foundations. Stiftung. Political parties - Organization

### INTRODUÇÃO

Não é raro deparar-nos com definições sobre o regime democrático moderno onde há alusão aos partidos políticos como um dos atores fundamentais para o sustentáculo do regime em vigência. De maneira geral, os partidos políticos são apresentados como aparato fundamental da democracia, uma vez que agrupam indivíduos com interesses em

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Ciência Política na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (ECP/UNIRIO). Mestranda do Programa de Pós Graduação em História, Política e Bens Culturais (PPHPBC/CPDOC-FGV) e bacharela em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS/UFRJ). E-mail: [pschmitzduarte@gmail.com](mailto:pschmitzduarte@gmail.com)

comum e os representa, operando instrumentalmente a máquina democrática e funcionando como elo de ligação da sociedade civil para com o estado (Mainwaring, 1999).

Como aponta Amaral (2013), desde o pioneiro trabalho de Michels (1911), diversos estudos acerca das agremiações partidárias apresentam a importância dos partidos políticos para o êxito dos regimes democráticos. Já está estabelecido pelos cânones, há mais de cem anos, que é por meio dos partidos políticos que o regime político se organiza e se estrutura, sendo as agremiações partidárias fundamentais para a viabilidade do regime democrático representativo. Como podemos analisar, a partir de leitura do texto de Amaral (2013), a maior parte da literatura, internacional e nacional, acerca das democracias contemporâneas não reconhecem a centralidade de elementos além da questão das transformações dos sistemas políticos. Cardim (2003) argumenta que há pontos fundamentais para a efetivação de um sistema democrático que vai além da concepção minimalista<sup>2</sup> de democracia, amplamente defendida pelos cânones da Ciência Política. Além da importância do sistema eleitoral e do sistema partidário, a cultura e a educação política são elementos indispensáveis no tocante das condições fundamentais para a consolidação de regimes democráticos e do funcionamento de um sistema político democrático efetivo (Cardim, 2003).

Estão previstas na estrutura legal dos partidos, no Brasil, a criação de fundações ou institutos com a finalidade de fomentar a difusão da doutrinação política e ideológica e educação cívica, além de ser também proscrito e exigido aos partidos a destinação de uma porcentagem do fundo partidário para a manutenção de tais organizações. Tudo isso regulamentado desde a pregressa Lei dos Partidos Políticos de 1971 (LOPP n. 6.339/71), que estabelecia através de seus dispositivos legais, no mínimo vinte por cento do Fundo Partidário, a serem utilizados na manutenção e nas atividades das fundações partidárias. Como Cardim (2003) aponta, a redação de novos dispositivos do arcabouço jurídico dos partidos políticos aponta as diversas etapas que tais instituições passaram ao longo dos anos, marcadas pela descontinuidade e pela incerteza de seus recursos e programas.

O presente trabalho tem como objeto de discussão estas instituições políticas, que constituem um tema muito pouco explorado na literatura brasileira e estrangeira. O objetivo é descrever, sistematizar e discutir as principais contribuições da ciência política,

---

<sup>2</sup> Para mais explicação, ler Pateman (1992).



tanto em âmbito internacional quanto nacional, para o estudo das fundações partidárias. Para isso, concentrar-me-ei nas abordagens que tratam, preferencialmente, da estrutura, do funcionamento interno e da relação das fundações com seus filiados e com organizações da sociedade civil.

Tratando-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza descritiva e baseada na revisão da bibliografia especializada referente ao tema – chamado pela academia de “estado da arte” ou “estado do conhecimento” – este artigo pretende inserir a discussão acerca das fundações e dos institutos partidários na agenda de pesquisa e debates sobre partidos políticos brasileiros. A utilização de tal metodologia se dá com foco em mapear a produção sobre o tema, construindo pontes entre os diferentes enfoques já publicados.

O interesse por uma pesquisa que aborda o “estado da arte” emana da possibilidade deste estudo indicar quais caminhos estão sendo tomados e quais aspectos são abordados em detrimento de outros, no que diz respeito ao debate sobre fundações partidárias. A verificação deste levantamento oferece uma contribuição efetiva na organização e definição de uma área de estudos acerca das agremiações partidárias, além de identificar os aportes significativos da construção de um debate sobre as fundações, além de apontar as restrições sobre o campo em que se move a pesquisa e suas lacunas a serem preenchidas futuramente. O levantamento dos textos apresentados como fonte básica de verificação para realização de tal empreendimento, se deu através de pesquisas na ferramenta *google scholar* com a utilização de palavras chaves, como por exemplo “fundações partidárias”, “institutos partidários”, “party political foundation” e “stiftung”. A partir dos artigos encontrados como fonte básica (Dantas e Fernandes, 2013; Reis e Grill, 2014 e 2017; Santiso, 2002; Vogel, 1992; e Pedrotti, 2006), textos secundários (Prado, 2009; Henriques, 2015; Pinto-Duschinsky, 1991; Mair, 2000; Cardim, 2003; e Pedrotti, 2005) foram encontrados segundo as referências bibliográficas e pela busca de exemplares dos mesmos na ferramenta de busca do *google*.

A pesquisa justifica-se não apenas em decorrência da lacuna acerca das investigações sobre estas instituições, mas também diante da importância de se compreender o significado e o papel desempenhado por elas na democracia como instituições políticas que atuam na esfera de influência, formulação e análise de programas políticos. Além do mais, tais fundações recebem montantes significativos, proveniente dos recursos da União, para a sua manutenção, e por isso devem ser objeto de constante escrutínio tanto por parte do poder público, como também da sociedade e da



academia.

O trabalho está dividido em quatro seções. Na próxima apresentarei a literatura sobre o tema, focando mais especificamente nos estudos sobre a origem das fundações partidárias na Alemanha, berço das mais importantes instituições deste segmento no mundo. Na segunda parte, apresentarei um estado da arte da literatura sobre fundações partidárias no Brasil, seguindo da terceira seção na qual é debatida a organização das fundações partidárias e o papel que desempenha na atual conjuntura política no Brasil. Por fim, na quarta e última seção, as considerações finais sobre o estudo, resumindo os principais achados desta pesquisa e propondo novos caminhos a serem seguidos para melhor entendermos o papel que as fundações partidárias possuem na democracia brasileira.

### **SURGIMENTO DAS FUNDAÇÕES PARTIDÁRIAS: O MODELO ALEMÃO**

As fundações partidárias alemãs (*Stiftungen*) são os atores mais antigos e experientes no tocante da assistência à democracia, compondo atualmente o conjunto mais organizado e influente de institutos partidários. Entretanto, a literatura disponível sobre as *Stiftungen* é deveras exígua, não apenas na língua inglesa como também na própria literatura alemã. Como Santiso (2002) aponta: “as fundações políticas (...) foram particularmente ativas na assistência política aos partidos, mas suas estratégias e efetividade foram apenas marginalmente analisadas”<sup>3</sup>. A literatura encontrada e apresentada no corpo do texto está diretamente associada à questão da cooperação internacional e solidariedade das *Stiftungen* com os demais países, principalmente na cooperação com países latino-americanos e da África subsaariana e, também, do apoio promovido pelo Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento<sup>4</sup> e do Ministério das Relações Exteriores<sup>5</sup> da Alemanha para tal objetivo (Pinto-Duschinsky, 1991; Vogel, 1992; Mair, 2000; Santiso, 2002; e Pedrotti, 2005). De acordo com Mair (2000), um dos motivos da escassa literatura disponível é o discreto perfil que as *Stiftungen* preferem manter, pois consideram que, devido ao ambiente sensível que elas operam, a atenção do público poderia vir a ser uma fonte potencial de atrito. Para a

<sup>3</sup> “political foundations (...) have been particularly active in political party assistance but their strategies and effectiveness have been only marginally analyzed.” (Santiso, 2002). Tradução livre da autora.

<sup>4</sup> *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (BMZ).

<sup>5</sup> *Auswärtiges Amt* (AA)

construção desta seção, concentrar-me-ei nas abordagens de tais autores no que diz respeito ao surgimento das *Stiftungen*, assim como também no que tais autores apresentam acerca ao debate da estrutura e do funcionamento interno de tais instituições.

A origem das *Stiftungen* está diretamente associada à reconstrução dos partidos alemães no pós-Segunda Guerra Mundial (Pinto-Duschinsky, 1991; Pedrotti, 2005; Dantas e Fernandes, 2013). À medida em que os partidos se reestruturaram, instituíram organizações cujo objetivo era promover a formação política dos filiados, tencionando a formação de uma cultura democrática (Pinto-Duschinsky, 1991). A redemocratização do país, após anos de regime autoritário nazista, criou um cenário benevolente para a estruturação e elaboração das *Stiftungen*. Sua principal função era formar uma consciência política por meio da educação política. Como Vogel (1992) afirma, este cenário da “desnazificação” alemã contribuiu para a criação e consolidação da democracia através da educação política.

Os partidos políticos, através das suas legendas, representam a pluralidade existente dentro da sociedade, e o papel da formação política foi outorgado às *Stiftungen* e não aos órgãos governamentais (Pedrotti, 2005). As *Stiftungen*, assim como as suas legendas partidárias, têm o papel de contribuir para a educação cívica e política, em consonância com o art. 21, parágrafo 1, da Lei Fundamental<sup>6</sup>, que diz que “os partidos políticos devem participar da vontade política do povo. Eles devem ser livremente estabelecidos. Sua organização interna deve estar em conformidade com os princípios democráticos.”<sup>7</sup> Além do mais, em 1993, a Corte Constitucional Federal determinou que as *Stiftungen* “constituem o elemento essencial da cultura política da República Federal da Alemanha e esse trabalho é benéfico para a comunidade como um todo” (KAS, 2005)<sup>8</sup>, além de estabelecer o financiamento público estatal regular para a manutenção das atividades delas.

As *Stiftungen* são entidades do direito privado<sup>9</sup> e suas atividades estão vinculadas ao interesse público com o objetivo de: a) oferecer educação política; b) promover a pesquisa e organizar a documentação da história e evolução da ideologia defendida; c) apoiar a integração europeia e colaborar para a assistência material às democracias ou

<sup>6</sup> *Grundgesetz*, é a Constituição alemã assinada em 1949.

<sup>7</sup> “Political parties shall participate in the formation of the political will of the people. They may be freely established. Their internal organization must conform to democratic principles”. Tradução livre da autora.

<sup>8</sup> “Constitute an essential element in the political culture of the Federal Republic of Germany, and that work is useful to the polity as a whole”. (KAS, 2005). Tradução livre da autora.

<sup>9</sup> O termo em alemão é *eingetragene Vereine*.

atores que estejam sofrendo perseguição política; d) divulgar os resultados dos seus trabalhos; e e) servirem de refúgio momentâneos para os quadros partidários que sofreram eventuais reveses eleitorais (Cardim, 2003). A maior parte das atividades recorrentes são financiadas através do fundo público federal. A receita destinada às *Stiftungen* é definida por uma espécie de Comitê Orçamentário Federal, chamado *Bundeshaushalts*, e deve ser aprovada pela Câmara dos Deputados, o *Bundestag*. Essa receita está diretamente ligada à representação das legendas partidárias no Parlamento. O critério de distribuição orçamentária, chamado de *Verteilungsschlüssel*, leva em consideração os resultados dos últimos dois períodos eleitorais, ou seja, o partido deve ter tido representação no *Bundestag* nas últimas duas eleições para ter direito de receber o dinheiro do fundo público.

Dentre os exemplos de *Stiftungen* vinculadas às legendas alemãs temos a Fundação Friedrich Ebert, sendo a mais antiga ao ser criada em 1925, ligada ao partido Social Democrata (SPD<sup>10</sup>); a Fundação Konrad Adenauer, ligada à União Democrata Cristã (CDU<sup>11</sup>); a Fundação Friedrich Naumann, vinculada ao Partido Democrático Liberal (FDP<sup>12</sup>); a Fundação Rosa Luxemburgo do Die Linke; a Fundação Heinrich Böll da Aliança 90/Os Verdes (*Grüne*<sup>13</sup>); e a Fundação Hanns Seidel, vinculada à União Social-Cristã (CSU<sup>14</sup>). Como apresentado anteriormente, após a Segunda Guerra Mundial e doze anos do domínio do regime nazista, durante o processo de reconstrução do governo democrático alemão, o país compreendeu a necessidade de reconstruir não somente o sistema partidário e de suas legendas, como também a criação de organizações comprometidas com os valores democráticos do novo regime. Tais fundações têm como objetivo promover a educação política interna e, conseqüentemente, a evolução da corrente ideológica que defendem. Além do mais, é função das fundações alemãs estear a integração europeia e promover internacionalmente a assistência a outros partidos a fim de alicerçar os fundamentos democráticos em seus respectivos países (Cardim, 2003).

Pinto-Duschinsky (1991) apresenta um breve debate sobre a criação das *Stiftungen* no período da redemocratização no pós-Segunda Guerra Mundial. O autor engendra que durante a reconstrução dos partidos políticos e na edificação das *Stiftungen*, em 1947 o

<sup>10</sup> *Sozialdemokratische Partei Deutschlands.*

<sup>11</sup> *Christlich-Demokratische Union Deutschlands.*

<sup>12</sup> *Freie Demokratische Partei.*

<sup>13</sup> *Bündnis 90 / Die Grünen*

<sup>14</sup> *Christlich-Soziale Union in Bayern.*

Partido Social Democrata (SPD) resgatou a Fundação Friedrich Ebert, fundada originalmente em 1925, mas proscrita em 1933 pelo regime nazista. Tal *Stiftungen* tem origem vinculada à tradição social-democrata na organização da classe trabalhadora. Na mesma direção, em 1956, a União Democrata Cristã (CDU) desenvolveu uma “academia política<sup>15</sup>” (Pinto-Duschinsky, 1991) denominada Fundação Konrad Adenauer (KAS) que tinha como objetivo o apoio às organizações de empregadores, buscando a resolução de conflitos com sindicatos. Em 1958, o Partido Democrático Liberal (FDP) instituiu a Fundação Friedrich Naumann com o intuito de promover a ideologia do liberalismo e, também, o debate acerca da abertura de mercado. Em 1967 a União Social-Cristã (CSU) da Baviera estabeleceu a Fundação Hanns Seidel, atuando de forma complementar a KAS (que está presente no resto do território alemão)<sup>16</sup>.

Pedrotti (2005) disserta sobre as duas *Stiftungen* que surgiram no pós-Guerra Fria. A primeira delas, a Fundação Heinrich Böll vinculada a agremiação Aliança 90/Os Verdes (*Grüne*) foi criada em 1997, a partir da *Regenbogen Stiftung*, resultado da fusão de três outras *Stiftungen* (*Frauen Stiftung*, *Bund Stiftung* e *Heinrich Böll Stiftung*, fundadas no fim dos anos 1980) em resposta às políticas liberais e conservadoras, fomentando os valores políticos da ecologia e do desenvolvimento sustentável. Em 1998, o *Die Linke* (aliança de políticos à esquerda dissidentes do SPD com o Partido do Socialismo Democrático - PDS) constituiu a Fundação Rosa Luxemburgo com o intuito de debater alternativas ao capitalismo na promoção de uma sociedade mais democrática e igualitária, pautada no socialismo democrático.

Embora funcionem pautadas pela orientação ideológica do partido ao qual estão vinculadas, a promoção dos valores democráticos e da pluralidade do sistema partidário alemão são objetivos comuns a todas as *Stiftungen*. Esses valores constituem o fundamento do regime democrático alemão, como a questão da resolução pacífica de conflitos, a defesa de um governo democrático direto, a defesa dos direitos humanos e de uma sociedade plural (Mair, 2000).

Legalmente, as *Stiftungen* são distintas das organizações partidárias e não podem repassar a verba recebida para a sua manutenção às suas respectivas legendas. Na realidade, cada fundação está fortemente vinculada a um partido e é gerida por um

---

<sup>15</sup> *Politische Akademie Eichholz*

<sup>16</sup> Por causa do sistema político-eleitoral da Alemanha, a CSU se une a CDU no que diz respeito às eleições nacionais. Por ser um partido da região da Baviera, a nível nacional, tanto a agremiação partidária quando a sua fundação atuam de forma conjunta com a CDU e com a KAS.

conselho que inclui os mais importantes quadros do partido, onde, geralmente, o presidente é algum líder partidário<sup>17</sup> (Pinto-Duschinsky, 1991). As *Stiftungen* foram criadas, portanto, com a função de fomentar o debate e a educação democrática, além de apoiar as atividades dos partidos políticos com os quais estão vinculados (Mair, 2000).

## **A LITERATURA SOBRE FUNDAÇÕES PARTIDÁRIAS NO BRASIL**

A pouca literatura existente sobre as fundações partidárias aborda estudos de casos europeus e a centralização de estudos nesta região não é um mero acaso. Como mencionado anteriormente, os mais importantes e antigos exemplos de fundações partidárias encontram-se na Europa, notadamente na Alemanha. Além da descrição que estas agremiações preferem manter, os textos que tratam desta temática específica encontram-se em domínios das próprias agremiações, em seus *sites*, estatutos e documentos oficiais. No caso brasileiro não é diferente. A escassa literatura nacional que aborda o tema está inserida em três vertentes: ou são textos jurídicos, que abordam a temática das fundações em uma perspectiva legal e jurisprudencial; ou são estudos que lançam mão do método comparativo, buscando compreender a realidade do fenômeno no Brasil a partir da observação de casos similares em outros países; ou são estudos que recorrem a análises sócio-históricas, com o objetivo de se compreenderem características institucionais, propriedades políticas, sociais e culturais, e a configuração estrutural das fundações partidárias.

Como Reis e Grill (2017) afirmam, as fundações partidárias brasileiras existem desde os anos 1950, com a instituição de um “departamento de estudos” dentro do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Comandada por Alberto Pasqualini, liderança política e intelectual, e instituída por João Goulart quando o mesmo assumiu a presidência nacional do PTB, tal departamento tinha como função aprofundar a doutrinação partidária. Mas foi durante o Regime Militar (1964-1985) que tais agremiações ganharam roupagem legal e institucional, aproximando-se, de certa maneira, do modelo alemão.

As fundações partidárias brasileiras, como enfatiza Henrique (2015), estão previstas na estrutura legal desde a pregressa Lei dos Partidos Políticos de 1965 (LOPP

---

<sup>17</sup> “The party foundations are legally distinct from the German political parties, and they may not pass money to a party. In reality, however, each foundation is firmly connected with a party and is governed by boards which include some of the most senior party leaders. The working chairman of each foundation is a top party figure”. Tradução livre da autora.

n. 4.740/65, incisos IV e V, revogada), que assegura como função permanente dos partidos políticos brasileiros a manutenção de cursos de difusão doutrinária, educação cívica e alfabetização e, também, determina a criação de institutos ou fundações, vinculadas a cada legenda, com o intuito de promover a doutrinação política partidária e formar e renovar os quadros partidários. Nota-se que durante o Regime Militar, a educação era encarada como uma função constante das legendas, não somente a educação e treinamento das elites partidárias como também a instrução política e cívica dos eleitores, onde os partidos atuavam como um liceu, a partir do momento em que a alfabetização dos cidadãos era também sua prerrogativa:

Art. 75. Os partidos terão função permanente assegurada:  
 I – pela continuidade dos seus serviços de secretaria;  
 II – pela realização de conferências;  
 III – pela promoção, ao menos duas vezes ao ano, no âmbito da circunscrição dos órgãos dirigentes, de congressos ou sessões públicas, para difusão de seu programa, assegurada a retransmissão gratuita pelas empresas transmissoras de radiodifusão;  
 IV – pela manutenção de cursos de difusão doutrinária, educação cívica e alfabetização;  
 V – pela manutenção de um instituto de instrução política, para formação e renovação de quadros e líderes políticos;  
 VI – pela manutenção de bibliotecas de obras políticas, sociais e econômicas;  
 VII – pela edição de boletins ou outras publicações  
 (Lei no 4.740/1965, BRASIL).

Ainda durante o Regime Militar, a edição da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, n. 5.682/71, que substituiu a primeira Lei Orgânica dos Partidos (LOPP), conserva a função educadora das legendas partidárias, mas em seu inciso IV insere a formação de administradores municipais:

Art. 118. Os partidos terão função permanente assegurada:  
 I – pela continuidade dos seus serviços de secretaria;  
 II – pela realização de conferências;  
 III – pela promoção, ao menos duas vezes ao ano, no âmbito da circunscrição dos órgãos dirigentes, de congressos ou sessões públicas, para difusão de seu programa, assegurada a transmissão gratuita pelas empresas transmissoras de radiodifusão e televisão;  
 IV – pela manutenção de cursos de difusão da doutrina partidária, educação cívica e alfabetização e formação e aperfeiçoamento de administradores municipais;  
 V – pela manutenção de um instituto de instrução e educação política, destinado a formar, aperfeiçoar e renovar quadros e líderes partidários;  
 VI – pela manutenção de bibliotecas de obras políticas, sociais e econômicas;  
 VII – pela edição de boletins ou outras publicações (Lei no 5.682/1971, BRASIL).

Além disso, como demonstra Henrique (2015), nota-se a mudança na letra da lei no que diz respeito à modificação de “institutos de instrução política” em “institutos de



instrução e educação política”, reforçando o papel das legendas na promoção da educação cívica. Em 1976, a Lei n. 6.339/76 alterou a LOPP retirando a função alfabetizadora dos partidos:

Art. 2º O artigo 118 da Lei no 5.682, de 21 de julho de 1971, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 118. Os partidos terão função permanente através:

I – da atividade contínua dos serviços partidários, incluindo secretaria e tesouraria;

II – da realização de palestras e conferências nos setores subordinados aos diversos órgãos de direção partidária;

III – da promoção de congressos ou sessões públicas para a difusão do seu programa, assegurada a transmissão gratuita, pelas empresas de rádio e televisão;

IV – da manutenção de cursos de liderança política e de formação e aperfeiçoamento de administradores municipais, promovidos pelos órgãos dirigentes, nacional ou regional;

V – da criação e manutenção de instituto de doutrinação e educação política destinado a formar, renovar e aperfeiçoar quadros e lideranças partidárias;

VI – da organização e manutenção de bibliotecas de obras políticas, sociais e econômicas;

VII – da edição de boletins ou outras publicações.

(Lei no 6.339/1976, BRASIL)

Durante o Regime Militar e os anos em que o bipartidarismo vigorou no nosso sistema partidário, o partido Arena (Aliança Renovadora Nacional) formou, em 1975, o seu “instituto para pesquisas e estudos políticos”, chamado de Instituto Milton Campos e o partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) criou em 1972, o Instituto de Estudos Políticos, Econômicos e Sociais (IEPES). Enquanto aquele estava estritamente vinculado aos valores do regime do estado de exceção, este foi fundamental na luta da resistência ao regime militar e a redemocratização. Intelectuais e lideranças políticas opositoras ao regime autoritário em vigor davam “grandes seminários” e, ao mesmo tempo, robusteceram o MDB.

Com o documento legal que marcou o fim do bipartidarismo brasileiro (1966-1979), a Lei n.6.767/79, os partidos se institucionalizaram e, conseqüentemente, legitimaram suas respectivas fundações:

Art. 1º Os dispositivos da Lei no 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), abaixo enumerados, com as alterações decorrentes das leis

posteriores, passam a vigorar com a seguinte redação:

[...]

Art. 95. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos será constituído:

[...]

III – de doações de pessoa física, no limite, máximo de duzentas vezes o maior salário mínimo do país, inclusive com a finalidade de manter os institutos de estudos e formação política;



[...]

IV – dotações orçamentárias da União.

§ 1º As doações a que se refere o item III poderão ser feitas diretamente ao partido, que as contabilizará em livro próprio e prestará contas nos termos desta lei, facultada a sua dedução da renda bruta, para fins de cálculo do imposto de renda. (Lei no 6.767/1979, BRASIL)

Entre estes, Reis e Grill (2017) exemplificam o Instituto Pedroso Horta vinculado ao PMDB (que mais tarde passou a se chamar Fundação Ulysses Guimarães); Instituto Alberto Pasqualini ligado ao PDT (hoje chamado Fundação Leonel Brizola-Alberto Pasqualini); o Instituto Wilson Pinheiro do PT (que mais tarde passou a se chamar Fundação Perseu Abramo); o Instituto Astrojildo Pereira do PCB (que mais tarde passou a se chamar Fundação Dinarco Reis). O PDS prosseguiu com a Fundação Milton Campos, que posteriormente foi ativada pelo Partido Progressista Reformador (PPR), nos anos 1990 e depois transformado em Partido Progressista Brasileiro (PPB) e Partido Progressista (PP), já nos anos 2000; o PRONA inaugurou o Instituto de Ciência Política Marechal Rondon e o PFL Instituto Tancredo Neves; a Fundação João Mangabeira do PSB; a Fundação Maurício Grabois do PCdoB; a Fundação Teotônio Vilela do PSDB; o Instituto Jânio Quadros do PTR (depois PRTB); e o Instituto de Pesquisa Humanista e Solidarista do PHS. Nos anos 2000, aconteceu a reestruturação da Fundação Astrojildo Pereira no âmbito agora do PPS, que outrora foi homenageado do PCB; o Instituto Herbert Daniel do PV e, com a dissolução do PFL e a criação do DEM, o Instituto Tancredo Neves deu lugar à Fundação Liberdade e Cidadania. Além de restabelecer o pluripartidarismo no Brasil, esta lei também fixou o teto de doações de pessoas físicas aos partidos, inclusive no tocante das doações à manutenção dos institutos partidários. Em contrapartida, foi somente em 1995, com a Lei n. 9.096/95, que a criação e a manutenção de tais organizações estavam vinculadas aos recursos da União, provenientes do Fundo Partidário<sup>18</sup> (Prado, 2009). Em conformidade à visão da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a Lei 9.096/95 assegura maior autonomia às organizações partidárias, assegurando recursos orçamentários específicos atrelados ao número de eleitores:

Art. 44. Os recursos oriundos do fundo partidário serão aplicados:

<sup>18</sup> Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, constituído de montante orçamentário da União. É um tipo de financiamento público, onde a distribuição dos recursos é feita pelo TSE e é proporcional à representação parlamentar das legendas. 5% do total do fundo é dividido em partes iguais entre todas as legendas e os outros 95% são distribuídos entre os partidos de acordo com o número de votos recebidos nas eleições para a Câmara dos Deputados.

- I – na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado neste último caso o limite máximo de 20% (vinte por cento) do total recebido;
- II – na propaganda doutrinária e política;
- III – no alistamento e campanhas eleitorais;
- IV – na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido. (Lei nº 9.096/1995, BRASIL)

Em 2005, a partir da Resolução n. 22.121/05 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), as entidades mantidas pelas legendas, que foram criadas sob forma de institutos, associação ou sociedade civil, tiveram que se adequar às novas regras impostas pelo Código Civil, que obrigou tais organizações a se adequarem a estrutura jurídica de fundações do direito privado (Dantas e Fernandes, 2013). Os partidos políticos transformaram tais organizações em fundações, sendo obrigatório a cada legenda somente o funcionamento de uma única fundação, de caráter nacional, com representação em estados e municípios do país. Esta Resolução reforça o caráter de agremiação da sociedade civil organizada, externa ao Estado.

Nota-se que as primeiras leis que asseguravam a criação e a manutenção de fundações partidárias no Brasil se deram durante o Regime Militar. Podemos concluir que o propósito de um governo antidemocrático em sancionar matérias da natureza da educação cívica e difusão doutrinária durante um período de exceção, nos induz a acreditar que está associado ao interesse de controlar de forma organizada a disseminação dos valores ideológicos-partidários, principalmente ao partido da “oposição”. A transição de um regime ditatorial para um regime democrático, como se deu no período da redemocratização brasileira, e em consonância com os valores constituintes de 1988, fortaleceu o fomento à participação popular na nova ordem democrática, assegurando aos partidos autonomia e responsabilidade à propagação dos valores democráticos. Além do mais, podemos notar uma aproximação legal entre as fundações brasileiras e as *Stiftungen* para além da função educadora cívica-política, a exemplo a questão de ambas serem pessoas do direito privado, vinculadas a uma legenda do sistema partidário e com manutenção advinda de verbas públicas. Em contrapartida, a promulgação da Lei nº 12.891/13, de dezembro de 2013, que incluiu o inciso na Lei nº 9.096/95, em seu art. 44, que diz “No exercício financeiro em que a fundação ou instituto de pesquisa não dispender a totalidade dos recursos que lhe forem assinalados, a eventual sobra poderá ser revertida para outras atividades partidárias”, afastou de certa maneira a lógica alemã de utilização destes recursos.

## O QUE SABEMOS SOBRE ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DAS FUNDAÇÕES BRASILEIRAS

Como mencionado acima, os estudos nacionais sobre fundações partidárias lançam mão de três linhas distintas: estudos onde são apresentados dispositivos jurídicos, que abordam a temática das fundações em uma perspectiva legal e jurisprudencial (Henriques, 2015), já apresentado na seção anterior; estudos comparativos, como no caso do conteúdo produzido por Cardim (2003) e por Dantas e Fernandes (2013); ou estudos que recorrem a análise sócio-histórica, como no caso de Reis e Grill (2014 e 2017), para compreender a configuração estrutural das Fundações.

O pioneiro estudo sobre as fundações partidárias brasileiras foi produzido pelo embaixador Carlos Henrique Cardim (2003) com a finalidade de estabelecer conexão entre cultura política e as fundações partidárias. O texto apresenta três esferas de análise a fim de responder a sua finalidade: uma análise sócio-histórica da República de Weimar, uma análise das fundações a partir de textos jurídicos que abordam a temática em uma perspectiva legal e um estudo comparativo das principais atividades produzidas por três fundações vinculadas às seis maiores agremiações com representação no Congresso Nacional à época.

O debate sobre as fundações partidárias, na visão do autor, é construído a partir do exemplo da República de Weimar, que o autor intitula como uma “democracia sem democratas” (p.361), indo de encontro com a concepção de Vogel (1992). O autor reconhece que a Constituição da República de Weimar foi um símbolo de referência no desenvolvimento do Estado de Direito Democrático no que concerne o aperfeiçoamento que a Carta Magna alemã trouxe não somente nas questões das legislações econômicas e sociais mas principalmente nas inovações das normas que aprimoraram o sistema representativo no Parlamento. Mas isto não foi o bastante para que o regime político alemão não implementasse o autoritarismo nazista nos anos 1920. Cardim (2003) aponta que a experiência de Weimar exprime a concepção de que para uma democracia subsistir, alguns valores democráticos devem estar presentes, independentemente dos contextos socioeconômicos inscritos. Além de valores democráticos formais, como a realização de eleições periódicas e a continuidade do processo político, o respeito pelas diferenças e o entendimento de que “todos somos políticos, e não somente a denominada *classe política*” (p. 362), são valores essenciais para o sucesso do regime democrático.

Cardim (2003) observa que o pós-1945 é um exemplo de ensinamento com os erros produzidos no passado em relação à idealização de um regime democrático moderno. O autor chama atenção para a “cláusula construtiva”, um dispositivo prescrito na nova Constituição no que se refere aos objetivos e finalidades das *Stiftungen*, que além de estarem vinculadas a cada agremiação do sistema partidário alemão e de funcionarem através do financiamento público, são destinadas também à:

- a) oferecer educação política;
- b) promover a pesquisa e organizar a documentação histórica e evolução da corrente ideológica que defende;
- c) apoiar a integração europeia e colaborar para o entendimento internacional, inclusive dando suporte moral e assistência material a democratas que estejam sofrendo perseguição política;
- d) divulgar os resultados de seus trabalhos;
- e) servirem de “refúgios” dignos e momentâneos para quadros partidários que sofreram eventuais reveses eleitorais. (Cardim, 2003, p. 262).

No que tange o debate relativo às fundações e institutos partidários brasileiros, Cardim (2003) enfatiza o fluxo de recursos financeiros destinados à manutenção das mesmas e o volume de suas atividades produzidas ao longo dos anos. O autor apresenta a hipótese de que as fundações exprimem a terceira fase do processo de desenvolvimento dos partidos políticos e do sistema partidário brasileiro. Iniciado em 1985, com o fim do Regime Militar, a primeira fase se apresenta como a criação e organização dos partidos; a segunda fase do alicerçamento mínimo das legendas e agremiações do sistema partidário brasileiro; e a terceira fase, ainda em prosseguimento, do alargamento e da formação de quadros e de uma militância efetiva. Amparando-se em provisões legais, o autor apresenta as diferentes etapas da instituição das fundações no arcabouço legal brasileiro, já debatido na seção anterior, defendendo a tese de que tais etapas foram marcadas pela inconstância dos programas das fundações e pela dubiedade de seus recursos.

Cardim (2003) apresenta atividades produzidas por três fundações (Instituto Teotônio Vilela - PSDB; Instituto Tancredo Neves - PFL; e Fundação Perseu Abramo - PT) a fim de avaliar que tipo de cooperação tais organizações apresentam a fomentação do processo democrático brasileiro. A escolha de tais fundações se dá através o volume e regularidade de suas atividades. O autor apresenta a dotação orçamentária de tais fundações no ano de 1999 (R\$ 2.003.708, 00; R\$ 1.982.630,00 ; e 1.405.984, 00, respectivamente) e as principais atividades produzidas por tais organizações. Os principais achados por tal comparação se dão no âmbito de publicações de títulos

dedicados a temas doutrinários e ideológicos. O Instituto Teotônio Vilela (PSDB) apresenta títulos dedicados à trajetória do socialismo democrático produzidos por cânones dessa corrente ideológica internacionais e nacionais. O Instituto Tancredo Neves (PFL) oferece publicações sobre temas doutrinários do pensamento liberal de autores estrangeiros e brasileiros. Já a Fundação Perseu Abramo (PT) exhibe publicações sobre diversos temas, sempre através uma perspectiva marxista sobre proposições da América Latina e do Brasil. Enquanto Cardim (2003) aponta para a formação de quadros como uma das principais atividades produzidas pelo Instituto Teotônio Vilela (PSDB) e pelo Instituto Tancredo Neves (PFL), o autor anuncia como uma das principais atividades da Fundação Perseu Abramo (PT) o “Núcleo de Opinião Pública” (NOP) que produz diversas pesquisas e o “Projeto Memória” que tem como principal objetivo o levantamento da documentação histórica do partido.

Com a finalidade de compreender a formação, o papel desempenhado perante a sociedade e o *modus operandi* das fundações e institutos partidários, o estudo de Dantas e Fernandes (2013) destina-se a observar as Fundações das seis grandes legendas brasileiras à época (DEM, PSDB, PMDB<sup>19</sup>, PV, PSB e PT<sup>20</sup>). A escolha destas legendas se dá com base em critérios qualitativos e quantitativos, de legendas que concorreram nas eleições presidenciais de 2010 e também daquelas que tiveram um bom desempenho nas eleições estaduais do mesmo pleito. Todas as informações presentes no estudo dos autores foram retiradas dos respectivos *sites* das fundações.

No tocante da estrutura organizativa recorrente, Dantas e Fernandes (2013) analisam as fundações a partir de seis âmbitos: a) administração executiva ou conselho curador, b) existência e composição de conselho científico, c) existência de área temática de pesquisa ou atuação, d) estrutura em rede ou hierárquica, e) existência de estrutura para cooperação internacional e f) existência de institutos subsidiários especializados. Os autores chegaram aos seguintes resultados: todas as fundações analisadas possuem administração executiva ou conselho executivo e todas, também, são vinculadas informalmente às suas respectivas legendas, sendo dirigidas por lideranças partidárias. Os autores também mostram que nenhuma fundação possui conselho científico, sendo esta uma característica basilar às instituições partidárias brasileira. Nenhuma fundação

---

<sup>19</sup> Os autores utilizam a legenda PMDB mas vale ressaltar que o partido mudou de sigla em 2017, utilizando agora a sigla MDB.

<sup>20</sup> DEM - Fundação Liberdade e Cidadania, PSDB - Instituto Teotônio Vilela, PMDB - Fundação Ulysses Guimarães, PV - Fundação Verde Herbert Daniel, PSB - Fundação João Mangabeira e PT - Fundação Perseu Abramo.

apresenta estrutura em rede ou divisões temáticas de pesquisa e atuação, sendo característico das instituições brasileiras estrutura uniforme e centralizada. Esta característica se distancia do modelo de *Stiftungen*, que apresentam estrutura em rede, o que ajuda a promover a cooperação internacional, e, também, por divisão temática de pesquisa. Outro aspecto que os autores observam é que, com exceção da Fundação Perseu Abramo, do PT, nenhuma fundação estudada apresenta órgãos internos destinados a promover a cooperação com entidades internacionais.

No que se refere às atividades desempenhadas por estas fundações, os autores ressaltam a publicação de artigos, revistas e livros por parte destas, tendo algumas fundações editoras próprias, programas de educação à distância e canais de propagação em seus *sites*. Os autores chamam atenção para a questão das fundações brasileiras, presentes em seu estudo, não possuírem programas extensivos de educação política. Geralmente, elas oferecem cursos de formação complementar para seus militantes, mas não sendo articulado com a formação política da Juventude partidária, por exemplo. Os autores chamam a atenção também para a questão da receita obtida por tais instituições. Os recursos transferidos pelo fundo partidário estão diretamente ligados à expressividade das legendas partidárias na Câmara dos Deputados. Espera-se que os maiores partidos, por terem uma maior representação na Câmara, tenham mais recursos, tal como no modelo alemão.

Em seguida, os autores inferem que as fundações partidárias investigadas importam a lógica alemã das *Stiftungen* em questões legais, da forma de ser uma estrutura organizativa fundamental às legendas partidárias, funcionando através de recursos provenientes do orçamento público. Em contrapartida, as fundações brasileiras destoam das *Stiftungen* na questão da promoção da educação política, visto que o grau da influência das fundações sobre a cultura democrática nacional é deveras reduzido.

O estudo de Reis e Grill (2014 e 2017), apesar de salientar a análise dos perfis dos presidentes das fundações, também aborda questões da estrutura organizativa das mesmas e apresentam aproximações com o que fora apresentado por Dantas e Fernandes (2013). Também partindo da análise dos *sites* das fundações, os autores fazem um balanço das 32 instituições vinculadas aos partidos escritos à época no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e as atividades desempenhadas pelas mesmas. Os autores chamam a atenção para a



questão dos 32 partidos existentes, 26<sup>21</sup> conferirem o nome de instituto ou fundação<sup>22</sup> a esses órgãos específicos. O primeiro aspecto abordado pelos autores é a questão das “homenagens” que tais fundações prestam em seus nomes a personalidades da política brasileira ou a protagonistas de movimentos revolucionários, sendo estes mais presentes no campo à esquerda do espectro ideológico-partidário. Este é um exemplo da importação do modelo alemão de *Stiftungen*, pois o elogio a lideranças políticas é uma prática adotada.

Os autores estabelecem também alguns indicadores que permitem identificar o grau de estruturação das fundações. Reis e Grill (2014 e 2017) apontam que das 32 fundações, somente 12 apresentavam endereço distinto da sede da legenda partidária. Dentro da mesma amostra, 14<sup>23</sup> são as fundações que apresentavam conselhos executivos. Apenas 4 fundações possuíam estrutura organizativa em diversos estados do país. Os autores apontam que não foram encontradas informações sobre cooperação com entidades internacionais, mesmo que admitam a existência das mesmas. No que concerne o papel da “formação política”, a menção de cursos é presente nos *sites* dos partidos mas somente dois terços destes apresentam informações a respeito da data e localidade das atividades e a disponibilidade dos materiais.

Os autores também analisam o perfil profissional, cultural e político de 41 presidentes e ex-presidentes das fundações estudadas, ressaltando que 32 dos 41 perfis analisados correspondem à políticos profissionais que exerceram cargos eletivos ou partidários de nomeação e direção. Estes quadros também podem ser vistos como “intelectuais” partidários, tendo publicações produzidas ao longo da vida partidária.

O estudo pioneiro produzido por Cardim (2003) pode ser visto como o texto que, aparentemente, direciona os estudos e investigações produzidas posteriormente e apresentadas nesta seção. O ponto de encontro entre os trabalhos de Dantas e Fernandes (2013) e Reis e Grill (2014 e 2017) se dá no que diz respeito aos fatores que interferem na estruturação das fundações partidárias, podendo explicitar a questão da representação

---

<sup>21</sup> No texto datado em 2014, Reis e Grill apresentam somente 25 organismos e no texto datado em 2017, os autores apresentam 26. Preferi utilizar como referência empírica o dado mais recente.

<sup>22</sup> Reis e Grill (2014) apresentam uma distinção à nomenclatura utilizada na literatura. Instituto estaria vinculado às experiências inaugurais da atuação política e intelectual. Fundação estaria vinculado às experiências contemporâneas, mais profissionalizadas, burocratizadas e hierarquizadas compatíveis ao mundo social e político atual.

<sup>23</sup> No texto datado em 2014, Reis e Grill apresentam 12 Fundações com Conselho Executivo e no texto datado em 2017, os autores apresentam 14. Preferi utilizar, mais uma vez, como referência empírica o dado mais recente.



e penetração eleitoral do partido que tal fundação está vinculada, onde o orçamento do fundo partidário seria o exemplo dessa interferência mais direta. Ambos os trabalhos explicitam que ao analisar a estrutura e funcionamento das fundações, há um quadro marcado ainda pela fragilidade e a não efetiva institucionalização de tais instituições.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notório que a maior parte da literatura acerca das democracias contemporâneas não reconhece a centralidade de elementos além da questão das transformações dos sistemas políticos. Em consonância com os argumentos apresentados por Cardim (2003), acredito que existam pontos fundamentais para a efetivação de um sistema democrático que vai além de uma concepção minimalista de democracia, amplamente defendida pelos cânones da Ciência Política (Weber, Schumpeter, Przeworski). Além da importância do sistema eleitoral e do sistema partidário, a cultura e a educação política são elementos indispensáveis para a consolidação de regimes democráticos e do funcionamento de um sistema político democrático efetivo (Cardim, 2003). Como defendido pelos autores apresentados ao longo do texto, as fundações partidárias têm como arcabouço normativo e social, a contribuição para a formação da consciência política dos atores sociais, contribuindo, dessa maneira, para o desenvolvimento do debate democrático, potencializando a difusão de valores essenciais para o fortalecimento do regime democrático.

Tendo em vista as previsões legais da instituição de organizações que tem como objetivo a promoção de educação e cultura política, este texto tem como objetivo concatenar as principais contribuições acerca deste elemento do sistema político. Partindo de pesquisa qualitativa, de natureza descritiva e baseada na revisão da bibliografia especializada referente ao tema – chamado pela acadêmica de “estado da arte” ou “estado do conhecimento” – busquei sistematizar a produção acadêmica e o conhecimento científico produzido no âmbito da ciência política, tanto nacional quanto internacional, sobre as fundações vinculadas aos partidos políticos. Apesar da escassa literatura nacional e internacional que se debruça sobre o tema e, no que se refere a esta, a literatura encontrada e apresentada ao longo do texto estar diretamente associada à questão da cooperação internacional e solidariedade das *Stiftungen* com os demais países, tornando ainda mais laborioso a apresentação de um debate acerca da estrutura e funcionamento de tais instituições, apresento a seguir os principais diligências encontradas nos debates nacionais e internacionais.

Dentre os principais achados, apresentei o surgimento das *Stiftungen* alemãs, o modelo organizativo pioneiro, mais estruturado e influente das fundações partidárias. Tais organizações tiveram origem no pós-Segunda Guerra Mundial e tinham como objetivo promover a educação cívica e política de um país em processo de "desnazificação". Calcadas na "cláusula construtiva" (Cardim, 2003; Dantas e Fernandes, 2013) da Constituição alemã, as fundações dos partidos políticos, dotadas do financiamento público, tem como objetivo desenvolver a educação política, promover pesquisas e atividades vinculadas à história da ideologia defendida por elas e o apoio à integração europeia, servindo de suporte para propagar valores democráticos para outros Estados através da cooperação internacional. Vale ressaltar que hoje, a maioria das *Stiftungen* possuem representação em diversos países do mundo, inclusive no Brasil, explicitando esse caráter do destino de intercâmbio institucional, material e de financiamento de ações em conjunto com as agremiações partidárias e com a sociedade civil de cada país.

Apresentei também a produção internacional e nacional sobre as fundações, além de apresentar o debate nacional sobre a estrutura e organização das mesmas. Observa-se que as fundações brasileiras se espelham na lógica alemã das *Stiftungen* no que se refere ao tipo de financiamento e à necessidade, em termos legais, do vínculo com estruturas partidárias. No tocante da promoção da educação política, elas apresentam um nível reduzido das atividades de formação política, gerando um menor impacto na consolidação de uma educação política nacional. Devo explicitar que as primeiras leis que asseguravam a criação e a manutenção de fundações partidárias no Brasil se deram durante o Regime Militar e que tal ação provavelmente está associada ao interesse de controlar de forma organizada a disseminação dos valores ideológicos-partidários, principalmente ao partido da "oposição". A transição de um regime ditatorial para um regime democrático, como se deu no período da redemocratização brasileira, e em consonância com os valores constituintes de 1988 e com o pluripartidarismo, fortaleceu o fomento à participação popular na nova ordem democrática, assegurando aos partidos autonomia e responsabilidade à propagação dos valores democráticos.

O estudo pioneiro de Cardim (2003) pode ser visto como o texto que, aparentemente, direciona os estudos produzidos posteriormente e apresentados neste artigo, especificamente no que se refere os estudos produzidos no âmbito nacional. Seu texto apresenta três esferas de análise a fim de responder a sua finalidade: uma análise sócio-histórica da República de Weimar, uma análise das fundações a partir de textos jurídicos que abordam a temática em uma perspectiva legal e um estudo comparativo das

principais atividades produzidas por três fundações vinculadas às seis maiores agremiações com representação no Congresso Nacional à época. Como mencionado acima, os escritos nacionais sobre fundações partidárias lançam mão de estudos que abordam o tema através de três vertentes: utilizando-se do método comparativo, como no caso dos estudos produzido por Dantas e Fernandes (2013), que busca compreender a realidade do fenômeno no Brasil a partir da observação de casos similares em outros países; ou recorrem a análise sócio-histórica, como no caso de Reis e Grill (2014 e 2017), para compreender as características institucionais, propriedades políticas, sociais e culturais, e a configuração estrutural das fundações partidárias; ou se estruturam a partir da análise dos textos jurídicos a fim de abordar a temática das fundações em uma perspectiva legal e jurisprudencial, como no caso do estudo produzido por Henriques (2015).

O ponto de encontro entre os trabalhos de Dantas e Fernandes (2013) e Reis e Grill (2014 e 2017) se dá no que tange os fatores que interferem na estruturação das fundações partidárias, podendo explicitar a questão da representação e penetração eleitoral do partido que tal fundação está vinculada, onde o orçamento do fundo partidário por ser considerado o exemplo dessa interferência mais direta. Ambos os trabalhos explicitam que ao analisar a estrutura e funcionamento das fundações, há um quadro marcado ainda pela fragilidade e a não efetiva institucionalização de tais instituições, indo de encontro com os pressupostos de Cardim (2003).

Entendendo as agremiações políticas como instrumento de transformação social, sendo assim instituições permanentes cujo organismos de capacitação e formação de quadros e militantes não se restringem somente às ações internas de educação e doutrinação política, as fundações partidárias se apresentam como um elemento central do sistema político, tendo a cultura política o alicerce de um sistema político democrático. Além de difundir ideias intra e suprapartidárias, as fundações envolvem a sociedade civil em geral através da participação em debates de temas contemporâneos, de estudos acadêmicos e da promoção de atividades de formação política. Sua importância não se dá somente por conta do fluxo de recursos financeiros legais regulares estatais destinados para a manutenção das mesmas, mas também pelo volume de atividades produzidas nos últimos anos e no papel que elas possuem na propagação de valores democráticos, dos programas partidários e na educação política brasileira.

Cabe, então, levantar uma agenda de pesquisa mais tangível para o caso brasileiro. Como vimos, a literatura é deveras escassa, tendo somente alguns estudos comparados

ou que explicitem o perfil sociocultural dos presidentes das fundações. Ainda há muito a descobrir sobre como as fundações partidárias no Brasil se estruturam e o seu papel na vida política brasileira. Diante desse quadro, é fundamental desenvolver trabalhos que minorem as lacunas existentes na literatura. Para isso, são necessárias pesquisas que combinem sólida abordagem empírica com uma análise refinada envolvendo as principais legendas partidárias do Brasil e suas respectivas fundações.

Para esforço futuro, é necessário: a) mapear o desenvolvimento das fundações partidárias no Brasil; b) sistematizar como se dá a formação e a educação política dentro delas; c) como os recursos advindos do fundo partidário são utilizados pelas fundações e; d) quais são as principais atividades e redes de associação encontradas em tais organizações. A realização de pesquisas abordando tais eixos são essenciais para entendermos os níveis de participação político-partidário no Brasil.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Oswaldo E. do. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. In: **Revista Debates**, v.7, n.2, p.11-32. Porto Alegre, maio-ago 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 4.740**, de 15 de julho de 1965. Brasília, DF, jul 1965. Institui a Lei Orgânica dos Partidos (LOPP).

BRASIL. **Lei nº 5.682**, de 21 de julho de 1971. Brasília, DF, jul 1971. Institui a Lei Orgânica dos Partidos (LOPP), revogando a anterior.

BRASIL. **Lei nº 6.339**, de 01 de julho de 1976. Brasília, DF, jul 1976. Dá nova redação ao artigo 250 da Lei nº 4.737/65, alterado pelo artigo 50 da Lei nº 4.961/66 e ao artigo 118 da Lei nº 5.682/71.

BRASIL. **Lei nº 6.767**, de 20 de dezembro de 1979. Brasília, DF, dez 1979. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682/71 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995. Brasília, DF, set 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal promulgada em 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, jan 2002. Institui o Código Civil.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Resolução nº 22.121/DF, de 1º de dezembro de 2005. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Dispõe sobre as regras de adequação de institutos ou fundações de pesquisa e de doutrinação e educação política de partidos políticos às normas estabelecidas no Código Civil de 2002.

CARDIM, Carlos Henrique. Cultura política e fundações partidárias no Brasil. In: **Brasil-Argentina: a visão do outro: soberania e cultura política**. Org.: Cardim e Hirst. Brasília: Ministério da Relações Exteriores. IPRI/FUNAG. p. 361-370. Brasília, 2003.

DANTAS, Humberto; FERNANDES, Ivan Filipe de A. Lopes. Fundações partidárias no Brasil e no mundo: funções legais, ações formativas e análise em perspectiva comparada. In: **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA**, 8, 2012, Gramado. Anais Eletrônicos. Rio de Janeiro: ABCP, 2013.

HENRIQUE, Ana Lúcia. A função educadora dos partidos políticos no Brasil: mais do que uma agenda de pesquisa, uma responsabilidade social. In: **Legislativo pós 1988: reflexões e perspectivas**. Câmara dos Deputados. Brasília, 2015.

KAS. **Principles applying to the Financial of Political Foundations**, Janeiro 2005.

MAINWARING, Scott P. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

MAIR, S. Germany's Stiftungen and Democracy Assistance: Comparative Advantages, New Challenges. In P. BURNELL (ed.) **Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization**. London: Frank Cass Publishers, p. 128-149. Londres, 2000.

PEDROTTI, Paula Maciel. **A cooperação internacional na Terceira Onda de Democratização: o hibridismo da Fundação Konrad Adenauer e a experiência brasileira**. Dissertação de mestrado apresentada para a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas - FGV- SP. São Paulo, 2005.

PEDROTTI, Paula Maciel. **A atuação dos atores internacionais na Terceira Onda de Democratização: as Fundações Políticas alemãs**. Carta Internacional. Novembro. Vol. 1, No. 3. 2006.

PINTO DUSCHINSKY, Michael. Foreign political aid: the German political foundations and their US counterparts. In: **International Affairs Annual index**, vol. 67, 1991.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. El papel de las fundaciones de los partidos políticos en el desarrollo de la democracia brasileña. Libel - **The international Federation of Liberal Youth Organization Magazine**. p. 1-6, 27, abr. 2009

REIS, Eliana Tavares dos; GRILL, Igor Gasta. O Espaço das Fundações Partidárias no Brasil: Institucionalização de partidos, carreiras políticas e perfis intelectuais. In: **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA**, 9, 2014. Brasília, Anais Eletrônicos. Brasília, DF, Associação Brasileira de Ciência Política, 2014.

REIS, Eliana Tavares dos; GRILL, Igor Gasta. Fundações partidárias e processos de politização no Brasil: domínio de atuação, amálgamas e ambivalências. In: **Política & Sociedade**. Set./Dez. Vol. 16, Nº 37, 2017.

SANTISO, Carlos. **Education for democratic governance**: review of learning programmes. Discussion paper 62, MOST: Management of Social Transformations. UNESCO, 2002.

VOGEL, Bernhard. **O engajamento internacional das fundações políticas alemãs: o caso da Fundação Konrad Adenauer**, Série Papers, Konrad Adenauer Stiftung, s/n, São Paulo. 1992.

## ANEXO

### Lista de siglas

**ARENA** - Aliança Renovadora Nacional  
**CDU** - *Christlich-Demokratische Union Deutschlands*  
**CSU** - *Christlich-Soziale Union in Bayern*  
**DEM** - Democratas  
**FDP** - *Freie Demokratische Partei*  
**IEPES** - Instituto de Estudos Políticos, Econômicos e Sociais.  
**LOPP** - Lei Orgânica dos Partidos  
**KAS** - *Konrad Adenauer Stiftung*  
**MDB** - Movimento Democrático Brasileiro  
**PCB** - Partido Comunista Brasileiro  
**PC do B** - Partido Comunista do Brasil  
**PDT** - Partido Democrático Trabalhista  
**PDS** - Partido Democrático Social

**PHS** - Partido Humanista da Solidariedade  
**PFL** - Partido Frente Liberal  
**PMDB** - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
**PP** - Progressista  
**PPB** - Partido Progressista Brasileiro  
**PPR** - Partido Progressista Reformador  
**PPS** - Partido Popular Socialista  
**PRONA** - Partido de Reedificação da Ordem Nacional  
**PRTB** - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro  
**PSB** - Partido Socialista Brasileiro  
**PSDB** - Partido da Social Democracia Brasileira  
**PTR** - Partido Trabalhista Renovador  
**PT** - Partido dos Trabalhadores  
**PV** - Partido Verde  
**SPD** - *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*



## Controle partidário da relatoria versus a presidência da Comissão da Agricultura e Reforma Agrária – CRA no Senado Federal

Wesley Rodrigues Santos Ferreira<sup>1</sup>

### RESUMO:

Este artigo busca averiguar se existe uma relação entre o controle partidário da relatoria na Comissão da Agricultura e Reforma Agrária – CRA no Senado Federal e a sua presidência, pois de acordo com parte dos teóricos, o cartel governista busca controlar cargos chaves em comissões de seu interesse a fim de preservar o sucesso de suas propostas legislativas, em que a relatoria é a indicação negociada entre a presidência da casa e a liderança apartidária. Para tal, coletou-se dados acerca da fragmentação partidária, origem partidária da relatoria e presidência observada na CRA a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado Federal, dados de coalizão e amplitude ideológica foram cedidos pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, entre os anos de 2005 a 2018 englobando três legislaturas completas. Portanto, os dados indicam que a presidência foi ocupada 80,0% das vezes pelos partidos do cartel governista, em que, a partir de 2010 a relatoria dos projetos de leis foi ocupada em demasia pelos partidos referente ao cartel governista, tendo o ano de 2017 o destaque de 100% de ocupação, todavia, ressalta-se aqui que estão sendo tratados apenas os Projetos de Lei do Senado – PLS e os Projetos de Leis da Câmara – PLC, e o ano de 2017 foram observados somente 10 propostas legislativas na CRA.

**Palavra-chave:** relatoria, presidência, cartel, CRA.

### ABSTRACT:

This article seeks to ascertain if there is a relationship between the party control of the rapporteurship in the Committee of Agriculture and Agrarian Reform - CRA in the Federal Senate and its presidency, because according to some theorists, the governing cartel controls key positions on commissions of interest in order to preserve the success of its legislative proposals, in which the rapporteurship is the negotiated indication between the presidency of the house and the party leadership. To this end, data were collected on party fragmentation, party origin of the rapporteurship and presidency observed in the CRA from the Annual Report of the Presidency of the Federal Senate, coalition and ideological breadth data were provided by the Brazilian Center of Analysis and Planning - CEBRAP, between the years 2005 to 2018 encompassing three complete legislatures. Therefore, the data indicate that the presidency was occupied 80.0% of the time by the parties of the governing cartel, in which, as of 2010, the rapporteur of the bills was over-occupied by the parties regarding the governind cartel, having the year 2017 the highlight of 100% occupancy, however, it is emphasized here that only the Senate Bill - PLS and the House Bill - PLC are being considered, and 2017 only 10 proposals were observed in the CRA.

**Keywords:** rapporteur, presidency, cartel, CRA.

---

<sup>1</sup> Mestrando do curso de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal do Pará (UFPA).



## INTRODUÇÃO

Fazer um estudo sobre comissões é uma forma de entender o melhor o processo legislativo, haja vista que as comissões vêm, gradativamente, tomando um papel protagonista nas deliberações, dados empíricos apontam que existe um esforço cada vez maior do governo ter membros leais em determinadas comissões de seu interesse, por intermédio do cartel legislativo e, conseqüentemente, pela atuação do Líder partidário a fim de aumentar a previsibilidade e sucesso de suas políticas públicas. Além disso, verifica-se que existe uma falta de estudos acerca do comportamento dos senadores, pois parte dos estudiosos desconsideram a importância desses atores por “pressuporem” que estes, em grande medida, estão a reboque da Câmara dos Deputados, pelo fato de que qualquer projeto de lei que não seja originado no Senado Federal antes, regimentalmente, deve ser deliberado na câmara dos Deputados, ou seja, colocando o Senado como casa revisora. Mas, decerto sabe-se que qualquer projeto de lei a ser sancionado, invariavelmente, deve ser deliberado também pelos senadores e, dados empíricos apontam que os senadores procuram fazer alterações às proposições e exercem um poder de retenção, mas não de obstrução.

Neste trabalho será tratado o papel dos relatores na Comissão da Agricultura e Reforma Agrária – CRA, no Senado Federal, mais especificamente a origem partidária destes sob o eixo governo/oposição buscando responder se o cartel legislativo se empenhou controlar a relatoria e, de mesma forma, esfouçou-se em tomar a presidência da CRA. As seções seguintes estão organizadas em: cartel legislativo e comissões, materiais e método, resultados, considerações finais e referências.

## CARTEL LEGISLATIVOS E COMISSÕES

Este artigo parte da premissa que os cartéis legislativos empenham-se em controlar postos chaves nas comissões permanentes, presidência e relatoria, que sejam pertinentes aos interesses, tanto dos partidos do cartel quanto do Executivo. Portanto, busca-se aqui averiguar se há indicativos de que os partidos do cartel se empenharam em controlar o cargo de presidente e dos relatores na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária – CRA, do Senado Federal. Para Santos e Almeida (2005, p. 705) cartel:

Um cartel parlamentar existe quando o presidente (da República), mediante acordos de concessão de postos ministeriais a membros de partidos representados no parlamento, obtém, em troca, o apoio de uma maioria formada por tais partidos para a aprovação de sua agenda no Legislativo.

Portanto, cartel legislativo remete a construção da aliança entre o partido governista, de posse dos recursos próprios do cargo da presidência, atrai e/ou incentiva que os partidos majoritários ingressem à sua base de apoio na arena legislativa e em troca, estes partidos recebem as benesses do Executivo, sejam cargos ministeriais, liberação de verbas para emendas parlamentares, postos de chefia, cargos comissionados (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003).

A CRA foi tomada como o objeto de estudo pela sua longevidade de dados, entre os anos de 2005 e 2018, abrangendo três legislaturas completas – governo Lula, Dilma e Temer –, e pela relevância dos temas tratados. Mas, além disso, com o propósito de fazer uma contribuição à agenda de estudos legislativo ao que tange ao sistema de comissão brasileiro, pois verifica-se a carência de estudos acerca das comissões. Freitas (2016, p. 78) coloca a seguinte questão:

Muito relevo é dado à urgência do Legislativo, como uma ferramenta que diminuiria o poder das comissões de deliberarem sobre os projetos. As comissões são, costumeiramente tratadas como sem importância e fracas. Esta é uma visão equivocada do processo legislativo que tem como base uma única regra, a saber: a possibilidade de que, uma vez pedida urgência legislativa para um projeto, esse possa ser retirado das comissões sem deliberação das mesmas.

Em suas argumentações, Freitas (2016) afirma que a falta de estudos sobre comissões se deve ao fato que as comissões não exercem um poder negativo, ou seja, são incapazes de barrar a tramitação de uma proposta legislativa pois existe a possibilidade do pedido de urgência – legislativo e constitucional – que retira de imediato o projeto da comissão à deliberação em plenário na casa legislativa. Contudo, a autora ressalta que, apesar das comissões no sistema brasileiro não terem um poder negativo aos moldes norte-americanos, elas exercem um forte poder positivo, a saber:

Dois pontos devem ser destacados: primeiro, a urgência é uma autorização para a retirada do projeto da comissão; e segundo, o fato de as comissões não terem poder negativo, não implica que essas não sejam importantes para a definição dos contornos que o projeto assume no interior do Legislativo. A comissão não tem poder negativo – ou seja, de engavetar a proposta negando a sua tramitação –, mas tem um enorme poder positivo, isto é, a capacidade de alterar o projeto (FREITAS, 2016, p. 78).

Dados empíricos levantados por Freitas (2016) entre os anos de 1988 e 2010 para a Câmara dos Deputados, indicam que existe um grau considerável de alterações nas comissões: dos 1588 projetos transformados em lei, 878 foram ao plenário após a aprovação do pedido de urgência, ou seja: 55% das proposições não tiveram o parecer do relator aprovado no interior da comissão, por outro lado, 45% dos projetos tiveram o parecer do relator aprovado no interior da comissão antes de ir à plenário, apesar do pedido de urgência; quer dizer: o pedido de urgência é utilizado mais como uma ferramenta para agilizar o processo legislativo do que excluir a participação das comissões, pois o projeto é levado direto para a ordem do dia.

As comissões estão sendo tomadas como uma ferramenta estratégica de coordenação dos partidos membros do cartel e Executivo através das lideranças partidárias, tanto para proteger a coalizão de propostas que, eventualmente, controversas que podem criar uma divisão na coalizão por conta de princípios ideológicos - sobretudo se a base é mais heterogênea -, quanto para proteger de propostas legislativas sensíveis à opinião pública; é evitar confrontos em plenário e poupar capital político do cartel e Executivo; e dirimir o uso do veto presidencial e o “embate” entre o Legislativo e o Executivo. Além disso, é buscar ampliar as margens de sucesso de suas políticas públicas, isto é, aumentar a previsibilidade à medida que o legislador médio na comissão é membro do cartel, conseqüentemente, leal ao Executivo (PEREIRA e MUELLER, 2000; SANTOS; ALMEIDA, 2005; ALMEIDA, 2019).

A diminuição da polarização política em plenário refletiu em uma participação maior das comissões no processo decisório nos anos 2000; isto é: quando as preferências do legislador médio em plenário são “alinhados” com o posicionamento do cartel, é tendência que este delegue prerrogativas aos Líderes partidários e este comportamento se potencializa quando o dissenso aumenta entre os partidos do cartel ante aos partidos da oposição. Isto é: quando cartel é homogêneo, as decisões são tomadas em plenário com maior regularidade para evitar os custos de transição que podem ocorrer em comissões devido a oposição, entretanto, quando o cartel se apresenta mais heterogêneo, há uma transferência maior para que as decisões aconteçam nas comissões visto que o partido governista busca “manobrar” as preferências dos partidos parceiros membros do cartel para que não destoem em demasia das preferências do governo, o que ocorreu nos governos Lula e Dilma (ALMEIDA, 2019; BERTHOLINI e PEREIRA, 2017).

As comissões podem ser interpretadas através das abordagens positivas: *distributivista, informacional, partidária*. São abordagens inspiradas nos estudos das

comissões no congresso norte-americano em que o seu fundamento está na escolha racional e no individualismo metodológico. Em essência, a abordagem *distributivista* coloca as comissões como um espaço de ganhos paroquialista, a dizer, o parlamentar usa estrategicamente as comissões a fim de direcionar recursos ao seu reduto eleitoral, descrevendo um comportamento oportunista e clientelista. A abordagem *informacional* coloca as comissões como um espaço gerador informacional sobre as políticas públicas em que o parlamentar recebe incentivos em torna-se um especialista nos temas lá tratados – desenvolver a *expertise* –, à medida que amplia a *seniority*. Por fim, a abordagem *partidária* dita que as comissões são um espaço de promoção dos interesses partidários, isto é, o partido utiliza estrategicamente as comissões em alcançar suas preferências; então, a organização legislativa seria centrada nos partidos majoritário e atuação do Líder partidário (PEREIRA e MUELLER, 2000; NASCIMENTO, 2012; AGUIAR, 2013).

Santos Ferreira (2019) elaborou uma descrição do perfil sociopolítico dos membros titulares da CRA do Senado Federal, bem como avaliou a *expertise* e a *seniority* observada nesta comissão. Portanto, destaca-se a CRA foi composta por membros com *expertise* relacionado ao agronegócio (p. ex. pecuarista, agricultores, engenheiros agrônomos, agropecuárias); por outro lado, a CRA não está promovendo o desenvolvimento da *seniority* – os parlamentares, em sua maioria, permanecem em torno de 2 a 3 anos na CRA –, em decorrência das interferências dos Líderes partidários na composição e permanência na CRA. Ademais os senadores que ingressaram na CRA apresentaram, em certa medida, experiência prévia em outros cargos políticos, seja na esfera municipal, estadual ou federal, sobretudo no Legislativo.

Este artigo ancora-se no uso estratégico da relatoria às negociações no interior da comissão, pois é este que constrói um parecer “ótimo” que satisfaça minimamente as preferências da maioria na comissão. O relator não tem o poder de impor a sua preferência em seu parecer, posto que o parecer do seu relatório é uma dentre tantas alternativas que podem ser tomadas no plenário da comissão (SANTOS, ALMEIDA, 2005; LEMOS, 2008).

Dessa forma, reconhece-se que o “poder de agenda” de um relator reside na qualidade do conteúdo das informações coletadas acerca das propostas legislativa que está sob sua tutela, é este que decide se há necessidade de emendas ou substitutivos, se acata as emendas dos seus pares, se carece a realização de audiências públicas com autoridades e especialistas. Por conta destas prerrogativas o relator torna-se o especialista – toma a *expertise* – sobre os temas tratados e, portanto, há incentivos para que este use

estrategicamente as informações, visto que há interesse do legislador médio em plenário ter acesso essas informações para uma tomada de decisão bem informada com o intuito de exaurir ao máximo possível as incertezas e consequências de uma política pública, ao passo que, também, há interesse do cartel “controlar” as informações que chegam ao legislador médio em plenário que impulse este a um posicionamento desfavorável às suas propostas legislativas (PEREIRA e MUELLER, 2000; SANTOS, ALMEIDA, 2005; LEMOS, 2008; AGUIAR, 2013).

As comissões têm um papel institucional a desempenhar, qual seja, o de avaliar os projetos, deliberar sobre eles, convocar audiências públicas e reunir informação técnica para avaliá-los de forma embasada. O relator, escolhido pelo presidente da comissão, é o ator responsável pela coordenação desse processo. Cabe a ele reunir informações e repassá-las aos demais membros da comissão por meio de seu parecer. Cabe a ele também articular a negociação em torno das propostas. Todos os parlamentares têm a oportunidade de apresentar emendas ao projeto, inclusive o relator, o qual, além de emendar o projeto, pode apresentar um substitutivo. Regimentalmente o relator é um ator chave no processo de tramitação de uma matéria (FREITAS, 2016, p. 81).

O cartel reconhece que o relator é um agente informacional estratégico e por isso esforça-se a ocupa-lo nas comissões de seu interesse e, conseqüentemente, a presidência, porquanto é este que designa os relatores e relatores substitutos. Mais além, é o presidente que coordena os trabalhos legislativos na comissão; é o que concede a palavra; o que coloca em votação as questões e oficializa os resultados; o soluciona as questões de ordem ou reclamação; determina e informa as pautas (SANTOS, ALMEIDA, 2005; LEMOS, 2008; AGUIAR, 2013; FREITAS, 2016). Segundo o art. 78 do regimento interno do Senado Federal:

Art. 78. Os membros das comissões serão designados pelo Presidente, por indicação escrita dos respectivos líderes, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal (Const., art. 58, § 1º) (RISF, Art.78, p. 22).

Decerto que a composição das comissões, a designação da presidência e relatoria é resultado de negociações entre os Líderes partidários e a mesa diretora, de acordo à proporcionalidade observada no plenário, porém eventualmente o que acontece são trocas de vagas entre comissões haja vista que cada comissão terá um importância diferenciada para cada partido, haverá aqueles que esforçam-se em participar de comissões que tratam de temas sociais, outros se esforçam a participar de comissões de assuntos econômicos,

p. ex. Por outro lado, por conta da regra de proporcionalidade, ocasionalmente, esta meta não será alcançada: haverá comissões cuja presidência será ocupada pelo parlamentar membro da minoria/oposição assim como a relatoria, mesmo que esta comissão seja ocupada em sua maioria por membros do cartel governista (SANTOS, ALMEIDA, 2005; LEMOS, 2008; FREITAS, 2016; FREITAS E VASQUEZ, 2017; ALMEIDA, 2019).

O presidente, por sua vez, embora formalmente selecionado pela maioria dos membros da comissão, na prática deve seu cargo às lideranças partidárias. Isto porque o mesmo critério proporcional que se aplica ao preenchimento dos cargos da Mesa Diretora e das próprias comissões estende-se também à escolha da presidência destas<sup>12</sup>. O fato de o presidente escolhido não espelhar necessariamente a preferência do mediano (i.e., a possibilidade da distância entre seus respectivos pontos ideais ser significativa) é importante porque aumenta a chance de ser selecionado um relator cuja preferência é distinta da do mediano (SANTOS, ALMEIDA, 2005, p. 699-700).

Assim sendo, quando o legislador médio em plenário e o cartel estão alinhados, as informações são reveladas a este e a designação à relatoria inclina-se favorável ao projeto, independente, inclusive, de quem ocupa da presidência sob eixo governo/oposição. De outra forma, quando o legislador médio apresenta preferências distantes do cartel, mas o presidente da comissão está alinhado, este seleciona um relator favorável as preferências do cartel e, portanto, o legislador médio não toma decisões totalmente informadas. No entanto, quando a presidência não está alinhado com o cartel e Executivo, é selecionado um relator moderado com fortes incentivos a coletar e compartilhar informações que contradigam o cartel e o Executivo e, porquanto, o legislador médio tomará uma decisão totalmente informada – o presidente não selecionará relator extremado ou neutro contra a proposta legislativa porque não é crível a qualidade das informações geradas (SANTOS, ALMEIDA 2005).

Santos e Almeida (2005) argumenta que para a relatoria de um projeto do cartel governista ser ocupada pela oposição depende da coesão do cartel, se o cartel ocupa em demasia a comissão e se o cartel controla a presidência, visto que o presidente deve levar em consideração as preferências dos membros da comissão na escolha da relatoria, logo, a comissão pode estar ocupada na maioria por legisladores não alinhados as preferências do cartel e desejam obter informações críveis de tal forma tendem a rejeitar um parecer de um relator de preferências distantes deles mais alinhados ao do cartel e o presidente terá que designar em relator substituto.

Para indicação a relatoria os Líderes partidários tomam em consideração a lealdade partidária e a *expertise* do parlamentar. Lealdade partidária remete a forma como

o parlamentar se comporta nas votações, ou seja, a disciplina partidária: o quanto o parlamentar vota alinhado à facção majoritária, dado que o Líder partidário pretende negociar cargos e recursos controlados pelo Executivo, mas para isso, o Líder partidário deve ser representativo de um bloco de votos que são desejados pelo governo; a lealdade só é possível porque o Líder partidário exerce prerrogativa tais capaz de punir os parlamentares indisciplinados (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; SANTOS, ALMEIDA 2005).

A *expertise* refere-se as atividades profissionais, cargos políticos previamente exercidos; se o parlamentar apresenta um curso superior, se o parlamentar é especialista aos temas tratados na comissão. Santos, Almeida (2005) afirma que entre um legislador que não apresenta um curso superior, e um que apresenta um curso superior, mas não é especialista na área, o Líder partidário escolherá o legislador de curso superior mesmo não sendo especialista; entretanto, o fator lealdade terá um peso maior caso não seja possível “casar” lealdade com *expertise* no momento de indicação.

Este artigo, além de pretender fazer uma contribuição para o sistema de comissões brasileiro, procura também ampliar os conhecimentos sobre o comportamento dos senadores porque verifica-se que, em grande parte, os trabalhos sobre o processo legislativo debruçam-se mais sobre o comportamento dos deputados, tratando congresso brasileiro unicameral e negligenciando as possíveis dissensões que podem estar havendo entre as casas legislativas. Sabe-se que a adoção da segunda câmara é uma forma de contrabalancear as decisões tirânicas que estão suscetíveis os sistemas unicamerais, é preservar as preferências da minoria (BACKES, 2008; ARAÚJO, 2012; RUBIATTI, 2017)

Nota-se que existe um esforço de aumentar os conhecimentos sobre o Senado Federal: Araújo (2012) e Neiva (2011) debateram a força do bicameralismo brasileiro através das dimensões da simetria e incongruência; Neiva (2008) identificou cinco determinantes que justifiquem a razão de uma segunda câmara, a saber: i) tamanho da população; ii) diversidade étnica; iii) federalismo; iv) estágios de desenvolvimento político e desigualdade social; e v) tipos de sistemas de governo. Backes (2008) revela que existe uma sobre-representação de Estados menos populosos no Senado Federal; Rubiatti (2010) tratou do sistema de resolução de conflito *navette* no bicameralismo brasileiro; Rubiatti (2017) trabalhou com o poder de retenção do Senado Federal; Araújo (2008) e Neiva e Soares (2013) afirmam os senadores são mais propensos deliberarem



sobre projetos de âmbito nacional e que o seu comportamento é mais orientado segundo aos interesses do partido e não à interesses clientelistas.

Por fim, até aqui foi explanado em parte o que vem sendo discutido sobre o papel da presidência e da relatoria no sistema de comissão brasileiro, bem como a atuação dos Líderes partidários e o cartel legislativo, o que se sabe sobre a CRA no Senado e o que está sendo tratado acerca do bicameralismo brasileiro. Ressalta-se que o sistema político brasileiro versa o presidencialismo de coalizão com eleições proporcionais ao legislativo de lista aberta, multipartidarismo, bicameralismo e federalismo (ABRANCHES, 1988).

## **MATERIAIS E MÉTODOS**

Ao que tange os dados e a metodologia: as informações ocupação, fragmentação partidária e origem partidária da presidência e relatoria da CRA foram coletadas a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP). Dados de ocupação segundo o cartel governista e amplitude ideológica foram cedidos pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP. Os dados utilizados referem-se apenas os membros titulares que atuaram na CRA durante os anos de 2005 a 2018, abrangendo da legislatura 52<sup>o</sup> a 54<sup>o</sup>; quer dizer, todo senador que ocupou algum momento vaga foi computado nesta pesquisa.

A CRA é composta por 17 membros titulares e 17 suplentes, contudo, trabalhou-se com todos os parlamentares que ingressaram à comissão, logo há excedente porque em um único ano, p. ex. não ocuparam apenas 17 membros, visto que existe uma rotatividade de ocupação que varia de acordo com as articulações do Líder partidário e os interesses dos partidos: há substituições de membros titulares, negociações e trocas de vagas entre partidos (PEREIRA e MÜELLER, 2000; NASCIMENTO, 2013).

Para classificar a amplitude ideológica da coalizão, optou-se por usar a Classificação presente no trabalho organizado por Krause, Machado e Miguel (2017), onde se classifica os partidos em direita, centro e esquerda. Foram consideradas amplas as coalizões que agregam partidos tanto da direita quanto da esquerda (incluindo ou não partidos de centro), de média amplitude são as coalizões que congregam partidos de centro com um dos lados (centro e esquerda ou centro e direita) e restrita são as coalizões que reúnem partidos de apenas um dos campos (somente centro ou esquerda ou direita).

## RESULTADO

Nesta seção estão apresentados e debatidos os dados da fragmentação partidária (tab. 1) observada na CRA, a tabela 2 nos apresenta a quadro de coalizões/cartel formadas entre os anos de 2005/2018, a tabela 3 mostra os partidos membros do cartel que ocuparam vaga na CRA ente os anos de 2005/2008 e a tabela é 4 estão apresentadas informações acerca dos senadores que ocuparam a vaga de presidente e o volume de ocupação da relatoria, ambos sob o eixo governo/oposição.

**Tabela 1: fragmentação partidária dos titulares da CRA por legislatura.**

Partidos/Legislaturas	52°	53°	54°	55°	gERAL
PSDB	18,2%	21,9%	20,0%	6,9%	16,95%
PFL/DEM	27,3%	21,9%	2,9%	3,4%	12,71%
PMDB	18,2%	18,8%	11,4%	20,7%	16,95%
PT	13,6%	15,6%	11,4%	17,2%	14,41%
PL/PR	9,1%	6,3%	20,0%	10,3%	11,86%
PSB	4,5%	3,1%	5,7%	6,9%	5,08%
PDT	4,5%	6,3%	8,6%	13,8%	8,47%
PTB		6,3%	5,7%		3,39%
PSC			2,9%		0,85%
PP			8,6%	10,3%	5,08%
PSD			2,9%	6,9%	2,54%
PPS				3,4%	0,85%
PC do B	4,5%				0,85%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,00%

**Fonte:** elaborada pelo próprio autor a partir dos Relatórios Anuais da Presidência (RAP) do Senado Federal.

De início, nota-se que a composição de senadores na CRA é marcada pela fragmentação partidária em que a legislatura 54° destaca-se pelo ingresso de 11 partidos que abrangem todo o espectro ideológico (tab. 1). É admissível que a fragmentação partidária na CRA seja presente quando observamos que os sucessíveis governos descreveram no período coalizões de amplas coberturas ideológicas, a heterogeneidade da base governista – congregando partidos à direita à esquerda –, sob a “tutela” em grande parte por um governo de partido dito à esquerda, o PT – houve duas coalizões formada sob o governo Temer (Temer I I e Temer I II) dito à centro-direita (tab. 2). Destaque para três coalizões formadas com 9 partidos: Lula II 2; Dilma II 1 e Temer I 1; cinco coalizões formadas com 8 partidos: Lula III 1, Lula II 3, Dilma I 2, Dilma II 2 e Temer I 2 (a única coalizão considerada média em toda a série histórica); e seis coalizões formadas por 7 partidos: Lula I 3, Lula I 5, Dilma I 1, Dilma I 3, Dilma II 3 e Dilma II 4.

**Tabela 2: quadro de coalizões/cartel dos governos entre os anos de 2005-2018.**

ANO	INICIO	FINAL	PARTIDOS	NÚMERO DE PARTIDOS	COBERTURA IDEOLÓGICA
LULA I 3	01/fev/05	19/mai/05	PCdoB-PL-PMDB-PSB-PT-PTB-PV	7	Ampla
LULA I 4	20/mai/05	22/jul/05	PCdoB-PL-PMDB-PSB-PT-PTB	6	Ampla
LULA I 5	23/jul/05	31/dez/06	PCdoB- PL-PMDB-PP-PSB-PT-PTB	7	Ampla
LULA II 1	01/jan/07	01/abr/07	PCdoB-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB	8	Ampla
LULA II 2	02/abr/07	27/set/09	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB	9	Ampla
LULA II 3	28/set/09	31/dez/10	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT	8	Ampla
DILMA I 1	01/jan/11	01/mar/12	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PSB-PT	7	Ampla
DILMA I 2	02/mar/12	02/out/13	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT	8	Ampla
DILMA I 3	03/out/13	31/dez/14	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PT	7	Ampla
DILMA II 1	01/jan/15	18/mar/15	PCdoB-PDT-PMDB-PR-PRB-PROS-PSD-PT-PTB	9	Ampla
DILMA II 2	19/mar/15	16/mar/16	PCdoB-PDT-PMDB-PR-PRB-PSD-PT-PTB	8	Ampla
DILMA II 3	17/mar/16	30/mar/16	PCdoB-PDT-PP-PR-PSD-PT-PTB	7	Ampla
DILMA II 4	31/mar/16	12/abr/16	PCdoB-PDT-PP-PR-PSD-PT-PTB	7	Ampla
DILMA II 5	13/abr/16	11/mai/16	PCdoB-PDT-PR-PSD-PT-PTB	6	Ampla
TEMER I 1	12/mai/16	17/maio/17	DEM-PMDB-PP-PPS-PR-PRB-PSD-PSDB-PTB	9	Ampla
TEMER I 2	18/mai/17	31/jan/19	PMDB-DEM-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-PP	8	Média

**Fonte:** elaborado a partir do Banco de dados CEBRAP e de Krause et. al (2017)

Bases heterogêneas (governos do PT) tentem a instabilidade porque, ocasionalmente, os parceiros da coalizão de espectros ideológicos distantes entram em concorrência pois estes buscam alcançar os recursos do Executivo e em discordam em determinados temas e demandas que chegam ao governo; o “racha” acontece e a instabilidade instaura-se exigindo mais e mais recursos e estratégia por parte do governo para satisfazer os partidos e mandar a base de apoio. Por isso, o governo opta por utilizar as comissões como uma ferramenta estratégia para coordenar a base governista; ocorre o compartilhamento de agenda através das comissões em que, os partidos do cartel pleiteiam ocupar determinadas comissões cujos temas são relevantes a este partido, isto é, o partido membro do cartel passa a “capitanear” as propostas legislativa em temas específicos de forma autônoma em “nome” do governo, (FREITAS, 2016; BERTHOLINI e PEREIRA, 2017; ALMEIDA, 2019).

E de fato quando avaliamos como foi descrita a ocupação do cartel no interior da CRA (tab. 3), percebe-se que o cartel descreveu uma crescente ocupação na comissão atingindo o auge de 80,0% no ano de 2015 em contrapartida a ocupação auge de 19,0% do partido governista PT – no governo Temer a ocupação do partido governista, PMDB, sobe para 25,0% em 2017 e 2018 –, concordando com a alta fragmentação partidária e as

amplas coalizões (tab. 1 e tab. 2). Estes dados indicam que está havendo um compartilhamento de agenda já que o cartel ocupou em demasia a CRA; mas também a presença de membros do partido governista pode-se associar a tentativa do governo em “monitorar” as propostas legislativa do cartel para que este não coloque propostas distantes das suas plataformas e do perfil ideológico do partido governista e também para que não se altere profundamente os projetos de lei do Executivo, como nos colocam Freitas (2016) e Almeida (2019).

**Tabela 3: nesta tabela estão apresentados os partidos que ingressaram na coalizão governista dentro da CRA entre os anos de 2005/2018.**

	PCdoB	PMDB	PR/PL	PP	PSB	PT	PTB	PDT	PSD	PSDB	PFL/DEM	PPS	Partidos membros da coalizão	Partido do/ governo
2005	4,5	18,2	9,1	-	4,5	13,6	-	-	-	-	-	-	50,0	13,6
2006	6,3	18,8	12,5	-	-	12,5	-	6,3	-	-	-	-	56,3	12,5
2007	-	21,7	4,3	-	4,3	17,4	-	4,3	-	-	-	-	52,2	17,4
2008	-	22,2	5,6	-	5,6	16,7	-	5,6	-	-	-	-	55,6	16,7
2009	-	19,0	9,5	-	-	19,0	4,8	4,8	-	-	-	-	57,1	19,0
2010	-	26,3	5,3	-	-	15,8	-	5,3	-	-	-	-	52,6	15,8
2011	-	19,0	9,5	14,3	4,8	14,3	-	9,5	-	-	-	-	71,4	14,3
2012	-	21,1	15,8	15,8	5,3	5,3	5,3	10,5	-	-	-	-	78,9	5,3
2013	-	22,7	9,1	13,6	4,5	9,1	4,5	9,1	-	-	-	-	72,7	9,1
2014	-	26,3	5,3	10,5	-	15,8	5,3	10,5	-	-	-	-	73,7	15,8
2015	-	26,7	13,3	-	6,7	13,3	-	13,3	6,7	-	-	-	80,0	13,3
2016-DILMA	-	-	10,5	5,3	10,5	10,5	-	10,5	5,3	-	-	-	52,6	10,5
2016-TEMER	-	21,1	15,8	10,5	-	-	-	-	5,3	-	5,3	5,3	63,2	21,1
2017	-	25,0	8,3	12,5	-	-	-	-	4,2	8,3	4,2	-	62,5	25,0
2018	-	25,0	12,5	6,3	-	-	-	-	6,3	12,5	6,3	-	68,8	25,0

**Fonte:** elaborada pelo próprio autor a partir dos Relatórios Anuais da Presidência (RAP) do Senado Federal.

Para Santos e Almeida (2005) o cartel buscara ocupar os postos chaves na comissão de interesse, presidência e relatoria, e decerto quando averiguamos de forma global a ocupação desses dois cargos (tab. 4) a presidência foi ocupada 80,0% das vezes pelos partidos do cartel: 5 vezes ocupado pelo PMDB e 5 vezes pelo PP, e 2 vezes pelo PTD, quando cruzamos essas informações com a ocupação da relatoria, sob a presidência do PMDB a ocupação ficou entorno de 34,8% e 60,0% pelos partidos do cartel, sob a presidência do PP a ocupação ficou entorno de 81,3% e 100% e sob a presidência do PDT ficou entorno de 76,9% e 83,3%.

Verifica-se que até em 2010 houve uma alternância na ocupação da relatoria entre o cartel e a oposição (tab. 4): em 2006 a CRA foi presidida pelo partido da oposição, PSDB, e as relatorias foram 52,6% das vezes também ocupado pela oposição, porém em 2005 também foi presidida pela oposição, mas 55,6% das vezes a relatoria foi ocupada pelo cartel, 2005 e 2006 o cartel ocupou a CRA 50,0% e 56,3% (tab. 3). Em 2007 a ocupação da relatoria ficou à 60,0% pelos partidos do cartel e presidido pelo PMDB (membro do cartel). Já em 2008, 2009 e 2010 a relatoria foi ocupada respectivamente 65,2%, 63,2% e 56,3% pelos partidos da oposição, entretanto a presidência foi exercida pelo PMDB, em que o cartel ocupou 52,2%, 55,6% e 57,1% a CRA em 2008, 2009 e 2010 (tab. 3).

O que essas informações nos indicam? Segundo Santos e Almeida (2005) nos anos em que a CRA foi presidida por um partido membro do cartel, porém a relatoria foi ocupada em maior quantidade pelo partido da oposição – anos 2008, 2009 e 2010 –, mostra que o cartel não teve coesão o suficiente e não ocupou suficiente a CRA para conseguir ocupar em consonância esses dois cargos. Por outro lado, em 2005 o cartel teve coesão em ocupar as relatorias embora a CRA tenha sido presidida pela oposição e sabe-se que a indicação para relatoria é feita diretamente pela presidência da comissão, indicativo de que as negociações entre os Líderes partidários a favor do cartel conseguiram prevalecer frente as articulações da oposição; por outro lado, a CRA tornou-se “oposicionista” em 2006 visto que a presidência foi exercida pela oposição tal como as relatorias foram ocupadas mais pela oposição, indicio que as articulações do cartel não foram forte o bastante ou não houve interesse neste ano comandar a CRA. Já 2007 a CRA volta a ser “governista” haja vista que tanto a presidência quanto as relatorias foram ocupadas pelos partidos do cartel em maior número, ou seja, mostrando uma coesão entre os partidos do cartel.

A partir de 2011 em diante a relatoria foi ocupada em maior quantidade pelos partidos membros do cartel, destaque para 100% em 2017 sob a presidência do PP com uma ocupação de 62,5% dos partidos do cartel na CRA (tab. 3 e tab. 4). Todavia, o que salta a atenção é que no ano de 2015 a ocupação do cartel na CRA foi de 80,0%, a maior na série histórica, em compensação há uma queda na ocupação das relatorias pelos partidos do cartel de 2014 para 2015, de 91,1% para 62,5%, respectivamente, além do PP ter saído do cartel mas ter continuado na presidência da CRA no ano de 2015; indicativo que neste ano em específico embora a alta ocupação pelos membros do cartel na comissão há uma perda de coesão e coordenação para ocupar os cargos chaves na CRA; mas em

contrapartida a coesão se fortalece de 2016 em visto que a presidência e as relatorias foram tomadas pelos partidos do cartel. Ressalta-se que o ano de 2016 foi o ano de impeachment da presidente Dilma-PT, logo, 2015 talvez seja um indicativo do um “prelúdio” de que o partido governista PT estava perdendo a capacidade de coordenação da base, posto que a partir de 2016 em diante o PMDB torna-se o partido governista traça uma nova coesão do cartel.

**Tabela 4: nesta tabela estão apresentados os senadores que assumiram cargos da presidência e ocupação da relatoria sob o eixo governo/oposição na CRA entre 2005 e 2018.**

ANOS	LEGISLATURA	NOME DO SENADOR CARGO DE PRESIDÊNCIA	PARTIDO	EIXO GOVERNO/OPOSIÇÃO	RELATORIA		Nº totais de PLs
					governo	oposição	
2005	52º	Sérgio Guerra	PSDB	oposição	55,6%	44,4%	18
2006	52º	Sérgio Guerra	PSDB	oposição	47,4%	52,6%	19
2007	53º	Joaquim Roriz	PMDB	governista	60,0%	40,0%	
2007	53º	Neuto De Conto	PMDB	governista	60,0%	40,0%	10
2008	53º	Neuto De Conto	PMDB	governista	34,8%	65,2%	23
2009	53º	Valter Pereira	PMDB	governista	37%	63%	19
2010	53º	Valter Pereira	PMDB	governista	43,8%	56,3%	16
2011	54º	Acir Gurgacz	PDT	governista	83,3%	16,7%	30
2012	54º	Acir Gurgacz	PDT	governista	76,9%	23,1%	39
2013	54º	Benedito De Lira	PP	governista	81,3%	18,8%	16
2014	54º	Benedito De Lira	PP	governista	91,1%	8,9%	19
2015	55º	Ana Amélia	PP	oposição	62,5%	37,5%	32
2016	55º	Ana Amélia	PP	governista	70,0%	30,0%	20
2017	55º	Ivo Cassol	PP	governista	100,0%	0,0%	10
2018	55º	Ivo Cassol	PP	governista	86,7%	13,3%	15
<b>Geral</b>				80,00%	20,00%		

**Fonte:** elaborada pelo próprio autor a partir dos Relatórios Anuais da Presidência (RAP) do Senado Federal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo propõe-se a traçar uma relação de controle dos partidos do cartel em relação os cargos chaves em uma comissão tomando como objeto de análise a Comissão da Agricultura e Reforma Agrária – CRA no Senado Federal. Com este estudo busca fazer uma contribuição para a agenda de estudos legislativo ao que se refere ao sistema de comissão brasileiro, posto que se nota a carência de estudos, a falta de compreensão qual é o papel das comissões no processo legislativo brasileiro, pois parte dos pesquisadores colocam as comissões de menor importância por ela não ter poder negativo, isto é, não ter prerrogativas de barra tramitação de uma proposta legislativa. Da mesma forma, verifica-se também que há falta de estudos a respeito do comportamento dos senadores,

haja vista que parte dos estudiosos tratam o Congresso Nacional como unicameral e ignoram conflitos que possam existir entre as casas legislativas. Diante disto, seguem as seguintes considerações:

I – Verifica-se que a CRA foi marcada por uma acentuada fragmentação partidária, com o auge de 11 partidos ingressaram na comissão na 54ª legislatura.

II - Os governos Lula, Dilma e Temer traçaram grande coalizões com amplas coberturas ideológicas, englobando da direita à esquerda do espectro ideológico, ou seja, construiu uma base heterogênea de apoio no Congresso Nacional. Destaque Lula II 2, Dilma II 1 e Temer I 1 ingressaram 9 partidos na coalizão; em Lula II 1, Lula II 3, Dilma I 2, Dilma II 2 e Temer I 2 ingressaram 8 partidos, sendo que Temer I 2 é caracterizado por uma cobertura média do espectro ideológico, posto que ingressaram na coalizão partidos de centro à centro-direita.

III – Os dados indicam que a CRA foi utilizada como um instrumento de coordenação da base de apoio do governo que faz parte de um sistema de coordenação que intercruza o sistema de comissão brasileiro. Porque os partidos do cartel descreveram uma crescente ocupação das vagas na CRA, tendo o auge de 80,0% de ocupação em 2015 contra 19,9% do partido governista do PT em 2009 e 25,0% em 2017 e 2018 do partido governista PMDB. Indicativo, também, que existem arranjos políticos entre os Líderes partidários nas indicações para membro titular à CRA frente a mesa diretora de tal modo que a proporcionalidade em plenário não está sendo observada na CRA.

IV – A ocupação em demasia por parte do cartel governista mostra que a CRA está sendo utilizar como um instrumento de compartilhamento de agenda, visto que além a alta ocupação, a CRA foi presidida 80,0% das vezes pelos partidos membros do cartel e em média, principalmente a partido de 2011, a relatoria foi ocupada em sua maioria também pelos partidos membros do cartel. Somente em 2005, 2006 e 2015 a CRA foi presidida pela oposição e em 2006, 2008, 2009 e 2010 a relatoria foi ocupada em maior parte pela oposição.

V – Nota-se que há anos em que o cartel não foi coeso o suficiente para tomar os postos chaves da CRA: o ano de 2006 a CRA foi caracterizada como oposição, posto que foi



presidida pelo PSDB, oposição, em que a oposição ocupou cerca de 52,6% as vagas da relatoria. No ano de 2008, 2009 e 2010 apesar da CRA ter sido presidida pelo PMDB (membro do cartel) o cartel governista não teve coesão o suficiente para ocupar as vagas de relatoria em maior número: 65,2%, 63,2% e 56,3% das vezes a relatoria foi ocupada pelos partidos da oposição respectivamente nos anos de 2008, 2009 e 2010.

VI – Entre os anos de 2011 a 2018 o cartel teve coesão o suficiente para ocupar em maior grau as relatorias na CRA. Entretanto, neste período, especificamente o ano de 2015 foi presidida pelo PP que se torna oposição já que este partido sai do cartel, ou seja, torna-se um “partido pivotal” como pontua Santos e Almeida (2005) e apesar de 2015 a ocupação do cartel tenha alcançado 80,0% das vagas na CRA, há uma queda de ocupação de - 31,39% do ano de 2014 para 2015, indicativo que o cartel na CRA perde coesão de tal forma dando vazão para a atuação da oposição pela relatoria em que descreve um aumento de 8,9% para 37,5% do anos de 2014 para 2015.

VII – Esta perda de coesão do cartel governista no ano de 2015 pode ser reflexo da falta de coordenação por parte do governo do PT da sua base de apoio, ressalta-se que o governo Dilma II é marcado por crises de tal modo que desemboca no impeachment da ex-presidente e a ascensão do governo Temer tendo o PMDB como partido governista no ano de 2016; a pois esse ano a ocupação pelo cartel na CRA ficou entorno de 63,2%, 62,5% e 68,68% em 2016-Temer e 2017, 2018, nessa ordem, no qual os partidos do cartel retornam a aumentar a ocupação da relatoria na CRA, 70,0%, 100,0% e 86,7% em 2016-Temer e 2017, 2018, respectivamente.

Por fim, é notório que o cartel governista se esforça em atuar na CRA em ocupar em demasia as vagas na CRA e os cargos chaves, apesar de certas variações nas perdas de coesão de ano para ano, o que está relacionado com a capacidade de coordenação da base de apoio por parte do governo, relativo também ao momento situacional do ano corrente em que o governo encontrava-se diante da opinião pública, e as disputas entre os partidos do cartel em alcançar os recursos administrados pelo Executivo, lembrando que esta base é marca por uma heterogeneidade por isso demanda custos elevados do governo para mantê-la coesa. Além disso, esta pesquisa é incipiente, isto é, existem outras questões a serem respondidas para futuras pesquisas, tais como: quais dos partidos do cartel tiveram mais força de articulação nas ocupações das relatorias na CRA? As

propostas legislativas oriundas do cartel estiveram mais sob a tutela da relatoria de partidos membros do cartel ou da oposição? Nos anos que a oposição ocupou a relatoria ela teve os pareceres mais aprovados ou rejeitado na CRA, enfim, são futuras questões.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*. v. 31, n. 1, p. 5-34. 1988.

AGUIAR, O. O. Os Atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. *E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*. v. 6, n.12, 2013.

ALMEIDA, A. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. In: PERLIN, Gabriela; SANTOS, Manoel Leonardo. *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Ed. Brasília: edições Câmara. p. 403-431. 2019.

ARAÚJO, P. M.. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. *Política & Sociedade*, v. 11, n. 21, p. 83-135. 2012.

BACKES, A. L. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Ed. Brasília: edições Unilegis de Ciência Política. Senado Federal. v. 4, p. 23-61. 2008

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos da gerência de coalizão no Presidencialismo Brasileiro. *Revista Administração Pública*. v. 51, n. 4, p. 528-550. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno. Disponível em: [https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/>](https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/). Acesso em: 04 de out de 2019.

FERREIRA SANTOS, W. R. Perfil sociopolítico dos membros titulares da Comissão da Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal. *Rev. CAOS*. n. 23. 2019.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem Constitucional*. 2º ed. Rio de Janeiro-RJ: Editora FGV. 2001

FREITAS, A. Presidente, coalizão e maioria. *O Presidencialismo de Coalizão*. Ed. Rio de Janeiro-RJ: editora Fundação Konrad Adenauer, cap.3, p. 60-84. 2016

FREITAS, A. VASQUEZ, V. *Estudos Legislativos no Brasil*. Cadernos Adenauer, v. 27. n. 2, p. 9-18. 2017.

KRAUSE, S.; MACHADO, C.; MIGUEL, F. Coligações e disputas na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso. In: KRAUSE, S.;

MACHADO, C.; MIGUEL, F. (Org.). Ed. Rio de Janeiro: editora Fundação Konrad Adenauer. Ed. São Paulo-SP: Ed. Unersp-SP. 2017.

LEMOS, L. B. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 1990. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Ed. Brasília: edições Unilegis de Ciência Política. Senado Federal. v. 4, p 351-390. 2008.

NASCIMENTO, E. O. O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa. Teoria e Política. Rev. de Ciência Política. v. 21, n. 2, p. 61-72. 2012.

NEIVA, P. R. P. Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso brasileiro. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Ed. Brasília: edições Unilegis de Ciência Política. Senado Federal. v. 4, p. 23-61. 2008.

NEIVA, P. R. P. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. Revista Sociologia e Política, v. 19, n.39, p. 183-196. 2011.

NEIVA, P. R. P.; SOARES, M. M. Senado brasileiro: Casa Federativa ou Partidária? Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 28, n. 81, p. 97-115. 2013.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder Executivo. O sistema de comissões no legislativo brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 43, p. 45-67. 2000.

RUBIATTI, B. C. Mecanismos de resolução de conflito entre as Câmaras em sistemas bicamerais: o caso brasileiro. Trabalho apresentado no II Seminário Nacional Sociologia e Política, Curitiba, 2010.

RUBIATTI, B. C. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como câmara revisora no bicameralismo brasileiro. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 23, p. 35-74. 2017.

SANTOS, F. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. In. Santos, Fabiano. O Poder Legislativo no Presidencialismo de coalizão. Ed. Belo Horizonte: editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. Coleção Origem. cap. 2, p. 59-82. 2003.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735. 2005.

## **CAPÍTULO 1 – SEÇÃO 3**

---

### **CORRUPÇÃO, *ACCOUNTABILITY* E QUALIDADE DAS DEMOCRACIAS**

## Freios e contrapesos no processo legislativo: análise prática do controle do Senado Federal sobre os projetos de lei iniciados na Câmara dos Deputados

Carlos Henrique Alves Limeira<sup>1</sup>  
Ramon Henrique Lira Ramos<sup>2</sup>  
Talita de Paula Uchôa da Silva<sup>3</sup>

### RESUMO:

O presente artigo visa medir a força do Senado Federal do Brasil tomando por referência a sua capacidade, destinada pela Constituição Federal de 1988, para exercer veto sobre os projetos de lei originados na Câmara dos Deputados. A fim de gerar os resultados, foram cruzados dados sobre cinco mil quatrocentas e vinte decisões tomadas pelo Senado do Brasil, entre os anos de 2000 e 2017. Os dados demonstraram que em média, 31% dos projetos de lei originados na Câmara (PLC's) são barrados pelo Senado Federal, enquanto que 36% dos projetos iniciados naquela casa (PLS's) são ali mesmo arquivados, sem que exista sequer análise da casa revisora, o que sugere que a função de controle, tradicionalmente indicada para as câmaras altas, pela teoria, não se aplica ao contexto da legislatura bicameral brasileira.

**Palavras-chave:** Senado. Relações intercamerais. Produção legislativa.

### ABSTRACT:

This article aims to measure the strength of the Federal Senate of Brazil by reference to its capacity, destined by the Federal Constitution of 1988, to exercise a veto over the bills originated in the Chamber of Deputies. In order to generate the results, data on five thousand four hundred and twenty decisions taken by the Senate of Brazil between 2000 and 2017 were crossed. The data showed that, on average, 31% of the bills originated in the Chamber are blocked by the Federal Senate, while 36% of the projects initiated in that house are archived right there, without even an analysis by the reviewing house, which suggests that the control function, traditionally indicated for upper chambers does not apply to the context of the Brazilian bicameral legislature.

**Keywords:** Senate. Inter-chamber relations. Legislative production.

## 1 INTRODUÇÃO

A estrutura do legislativo, na experiência constitucional dos estados democráticos contemporâneos é, essencialmente, unicameral ou bicameral. Sabe-se, ainda, que essas opções estruturais guardam intrínseca relação com o próprio modelo ou sistema político

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). E-mail: [limeirapostular01@gmail.com](mailto:limeirapostular01@gmail.com).

<sup>2</sup> Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Pesquisador-bolsista da CAPES/FAPESQ. E-mail: [ramonliramos1994@gmail.com](mailto:ramonliramos1994@gmail.com).

<sup>3</sup> Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). E-mail: [talitauchoa@gmail.com](mailto:talitauchoa@gmail.com).

desses estados. Sabe-se, também, que a função mais importante da câmara alta era a de servir enquanto mecanismo de controle em relação à baixa.

O controle cameral, nos moldes inaugurais da Grã-Bretanha, servia, portanto, para representar os interesses da nobreza (não à toa a hereditariedade permanece, até hoje, como critério para ingresso na *House of Lords*). Porém, no século XVIII, com a criação do modelo federativo norte-americano, a câmara alta foi adaptada e destinada a compensar a desigualdade oriunda da distribuição irregular da população entre as unidades federadas (decorrentes da utilização de fórmulas proporcionais em suas composições). Daí a ideia da distribuição igualitária das cadeiras entre estados.

Em ambos os casos, a divisão do poder da legislatura parece servir para que agentes específicos possam ocupar posições estratégicas na estrutura do poder e, desse modo, para que possam influenciar de maneira mais incisiva o processo decisório. Dessa maneira, a segundas câmaras, por serem espécies de atores coletivos cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão, atuam como barreiras institucionais sendo, na sua estrutura, atores com válido poder de veto.

Sabe-se, também, que os estudos que tratam sobre legislaturas bicamerais são mais interessados na atuação das câmaras baixas do que das câmaras altas, muito embora recentemente haja um aumento substancial de estudos sobre a atuação política dos senados em todo o mundo e que foi seguido também pelo Brasil (NEIVA, 2013).

Sobre os estudos realizados, podem se observar diversos exemplos: representação do gênero feminino (BOHN, 2007; NEIVA, 2008); perfil e configuração da casa (LEMOS E RANINCHESKI, 2003; NEIVA E IZUMI, 2012, RUBIATTI, 2017); disciplina e coesão partidária (DESPOSATO, 2004; ARRETCHE, 2011; NEIVA, 2011; BATISTA E MELO, 2012); produção legislativa (ARAÚJO, 2008; RICCI, 2008); atribuições particulares da casa (LEMOS E LLANOS, 2007); dimensão federativa (BACKES, 1999; DESPOSATO, 2004; BRANCO, 2008); accountability e transparência (CHAGAS et. al., 2019); representação partidária das Casas Legislativas (RUBIATTI, 2015). Sobre as relações entre as câmaras, objeto deste pré-projeto de pesquisa, destacam-se, desde obras clássicas (TSEBELIS & MONEY, 1997; HELLER, 1997; LIJPHART, 2008), até estudos mais recentes como, por exemplo, Neiva (2006), que mediu a força dos senados nas democracias, Araújo (2014) que tratou de como funciona a revisão dos projetos presidenciais na casa e Rubiatti (2017), que retrata a relação entre a Câmara dos Deputados e o Senado do Brasil.

É nesse contexto que o presente artigo visa medir a força prática do Senado Federal do Brasil tomando por referência a sua capacidade, destinada pela Constituição Federal de 1988, para exercer veto sobre os projetos de lei originados na Câmara dos Deputados. A fim de viabilizar a pesquisa foi elaborada uma base dados principal constituída por cinco mil quatrocentas e vinte decisões (unidades de análise) que refletem posições assumidas no Senado Federal entre os anos 2000 e 2017, a partir de informações disponibilizadas pelo núcleo de estudos e estatístico da casa.

A partir do recorte foi possível estabelecer a dinâmica real do uso do veto no período através de filtros de média e produtividade que permitiram definir o quanto o Senado Federal do Brasil se utiliza do instrumento para barrar os Projetos de Lei da Câmara (num comparativo com o número de Projetos de Lei do Senado arquivados).

Os dados demonstraram que em média 31% dos projetos de lei originados na Câmara (PLC's) são barrados pelo Senado, enquanto que 36% dos projetos iniciados naquela casa (PLS's) são ali mesmo arquivados, sem que exista sequer análise da casa revisora (o que sugere que a função de controle do Senado Federal sobre a Câmara dos Deputados é quase que obsoleta, nula, isolada a experiência do Brasil).

## 2 CONTROLE BICAMERAL

A opção estrutural pelo bicameralismo guarda intrínseca relação com o próprio modelo ou sistema político dos estados que aderem ao fracionamento (LIJPHART, 1999). O próprio Lijphart (1999) sugere que países que adotam o sistema *Westminster* puro tendem a adotar legislaturas unicamerais. Esse seria o caso, por exemplo, da Nova Zelândia, que após 1950 passou a adotar um modelo centralizado de legislatura. Doutra forma, democracias tidas como “consensuais puras” tenderiam ao bicameralismo.

Importante observar que há exceções à regra observada por Arend Lijphart. As experiências da Inglaterra e de Barbados ilustram, por exemplo, países cuja composição democrática é essencialmente majoritária, mas que permanecem com uma legislatura bicameral. Apresentam-se, assim, no modelo proposto, como *outliers*:

[...] o parlamento britânico é bicameral, mas, devido ao fato de a Câmara dos Lordes ter pouco poder, ele pode ser descrito como sendo assimetricamente bicameral. A mesma descrição se ajusta à legislatura de Barbados, porque o seu Senado tem o poder de retardação, porém não de veto (LIJPHART, 1999)

O componente histórico parece aqui dar pistas no sentido de justificar o fenômeno. Isso porque a repactuação de poder, no caso particular da Inglaterra do século XIV,



culminou em um pioneiro legislativo bicameral que via: i) na câmara alta, a representação dos aristocratas; ii) na câmara baixa, os interesses do povo; e, iii) no rei, o poder de veto (TSEBELIS & MONEY, 1997). Barbados, por sua vez, muito embora tenha se tornado independente da Grã-Bretanha no ano de 1966, permanece com “[...] um forte e difundido senso de tradição e cultura britânicas” (BANKS & MULLER, 1998), sentido este que parece ter se estendido para o seu sistema político.

Sabe-se que, inicialmente, a função mais importante da câmara alta era a de servir enquanto mecanismo de controle em relação à câmara baixa (LIJPHART, 1999; ARAÚJO, 2012). O controle cameral, nos moldes inaugurais da Grã-Bretanha, servia, portanto, para representar os interesses da nobreza (não à toa a hereditariedade permanece, até hoje, como critério para ingresso na *House of Lords*). Porém, no século XVIII, com a criação do modelo federativo norte-americano, a câmara alta foi adaptada e destinada a compensar a desigualdade oriunda da distribuição irregular da população entre as unidades federadas, decorrentes de modelos proporcionais (ARAÚJO, 2012). Daí a ideia da distribuição igualitária das cadeiras entre os estados.

O fato de Arend Lijphart citar as experiências de Inglaterra e Barbados como pertencentes a um modelo assimétrico remete à tipologia clássica por ele proposta. Há, dessa maneira, para o autor, três grandes categorias de bicameralismo: a) o forte; b) o meio-forte; e c) o fraco (LIJPHART, 1999). Essa simetria teria relação: a) com a igualdade formal entre as câmaras; e b) com o método de seleção dos candidatos. A congruência estaria relacionada à proporcionalidade na distribuição dessas cadeiras.

Outros argumentos que sustentam a opção pela descentralização seriam os de que, para além de servir como filtro na questão do processo decisório, o bicameralismo seria útil para: a) representar interesses diferenciados; reforçar o controle do legislativo o poder executivo; b) incrementar a qualidade das leis produzidas no país adotante; etc. (PATTERSON & MUGHAN, 1999; LLANOS, 2006).

O senado brasileiro é composto por oitenta e um membros com mandato de oito anos, eleitos por um sistema *FPTP* e que tem por limites distritais as fronteiras dos estados-membro e do distrito federal, no país. Cada distrito possui três vagas na composição. Tal regra de preenchimento das cadeiras do senado federal, que permite a variação da magnitude no tempo<sup>4</sup>, é um detalhe específico da poliarquia brasileira.

---

<sup>4</sup> Os distritos eleitorais, no que tange à sua magnitude, podem ser uninominais ou plurinominais (NICOLAU, 2004). A diferença entre eles se encontra no fato de os primeiros possuírem magnitude um,

Em estudo comparativo que abrange dezoito democracias bicamerais em que todas adotam variações do sistema majoritário para a eleição de sua câmara alta, Ramos e Silva (2018) destacam a experiência como única no cenário das poliarquias contemporâneas, distinguindo-se das demais pelo que convencionaram chamar de “variação longitudinal da magnitude dos distritos” (RAMOS & SILVA, 2018). *In verbis*:

[...] no que tange às regras de preenchimento das cadeiras, nota-se que o Brasil é o único país que adota uma espécie de “variação longitudinal” na magnitude, justamente por força do artigo 46, §2º, da Constituição Federal de 1988, que regulamenta a eleição para aquela casa. O dispositivo reza que a renovação se fará em um ou dois terços, a depender do pleito (ocupação, por vezes com  $M = 1$  e, por outras, com  $M > 1$ ). Nenhum outro país, dentro dos dezoito ora destacados, segue regra parecida, muito embora alguns deles possuam regras para a ocupação bem particulares. (RAMOS & SILVA, 2018)

Esse fenômeno ocorre por força de uma regra específica que molda o desenho do senado, contida no artigo 46, §2º, do texto da Constituição do Brasil: “[...] a representação de cada estado e do distrito federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços” (BRASIL, 1988). Nota-se, dessa maneira:

[...] que o Brasil tem uma mescla de fórmulas de representação incomum nas democracias industriais avançadas. [...] algumas cadeiras (senadores, prefeitos de cidades com até 200.000 eleitores) são preenchidas em eleições majoritárias simples (quem obtiver a maioria relativa no primeiro turno se elege); e outras, ainda, (deputados federais, deputados estaduais, vereadores) são ocupadas pelo sistema proporcional. (MAINWARING, 1991)

Como o período do mandato eleitoral para o senado corresponde a oito anos (mas há eleições regulares a cada quatro) a magnitude dos distritos eleitorais varia. Isso garante que, independentemente do percentual de renovação das cadeiras (1/3 ou 2/3), sua composição permanecerá intacta, em modelo similar ao norte americano.

Apenas a título de observação, vale lembrar que sistemas eleitorais majoritários tendem a rejeitar a utilização de distritos plurinominais ( $M > 1$ ), pois é sabido que estes afetam a qualidade do pleito, pois tendem a gerar vieses na proporcionalidade, bem como vantagens para os maiores partidos concorrentes na eleição (LIJPHART, 1999).

De modo a testar a hipótese de Arend Lijphart, Ramos *et. al.* (2018), analisaram o grau de desproporcionalidade nas eleições para o Senado Federal do Brasil ocorridas entre os anos de 1998 e 2018. Utilizaram como referência o *Last Square Index (LSq)*, desenvolvido por Gallagher (1991), para que fosse possível numerar, em escala, os graus

---

enquanto que os segundos apresentariam mais cadeiras na disputa ( $M > 1$ ). As eleições para o senado brasileiro são: a) ora uninominais ( $M = 1$ ); b) ora pluri(bi)nominais, com magnitude igual a dois ( $M = 2$ ).

de desproporcionalidade no senado ano após ano. As conclusões demonstraram que, isolados os anos de 2002, 2010 e 2018 (casos em que  $M > 1$ ), houve aumento linear da desproporcionalidade, enquanto que nos anos 1998, 2006 e 2014 (quando  $M = 1$ ), a desproporcionalidade, no caso do Senado Federal, diminuiu:

[...] essas indicações (aliadas ao fato de que no período de ocorrência das eleições de 1998, 2006 e 2014 existe clara linha de tendência negativa), tornam claro que a hipótese levantada por Arend Lijphart estava correta e nos faz reforçar a ideia de que em sistemas eleitorais de natureza meramente majoritária, principalmente nos sistemas *First Past the Post*, não é indicada a utilização de distritos plurinominais, visto que esses tendem a intensificar o viés e a favorecer os maiores partidos que concorrem. (RAMOS, *et. al.*, 2018)

No que tange aos índices de fragmentação, o senado apresenta cenário de aumento progressivo (RAMOS & SILVA, 2018). Em 2002, a casa possuía um índice de fracionalização ( $F$ ), nos moldes do que propôs Douglas Rae (1967), de 0,816. Visto ser o índice interpretado em termos de pares discordantes, “[...] havia, naquela época, ao escolher de forma aleatória dois senadores, 81,6% de chance de que eles fossem de partidos diversos” (RAMOS & SILVA, 2018). A literatura já sugeria esse fenômeno para o Senado do Brasil (DESPOSATO, 2006; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; LÔBO & MELO, 2010). Como existe uma correlação positiva entre a fracionalização e o número efetivo de partidos (RAE & TAYLOR, 1970 *apud* TAFNER, 1996), é notório que os testes com o segundo índice mantiveram a tendência (RAMOS & SILVA, 2018).

Dentre os modelos de cédula comuns em sistemas majoritários que se utilizam de distritos plurinominais (NICOLAU, 2004), prevalece, no Brasil, para o preenchimento das cadeiras, no Senado Federal, o voto em bloco individual, no qual cada partido pode apresentar o mesmo número de candidatos que o de cadeiras em disputa. O eleitor, nessa modalidade, tem a opção de votar em tantos nomes quantas forem as cadeiras disponíveis e os nomes mais votados saem eleitos (NICOLAU, 2004).

### 3 METODOLOGIA E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

De acordo com dados do World e-Parliament Report, organizado pela Inter-Parliamentary Union (IPU), no ano de 2016, 60% dos parlamentos do mundo possuíam legislaturas unicamerais, o que representaria de 114 (cento e quatorze) nações, sendo o maior deles a República Popular da China. Enquanto isso, 69 (setenta e nove) haviam descentralizado seu legislativo, adotando, assim, uma legislatura bicameral. Ainda segundo os dados da organização, apenas dez dos vinte países que compõem a região da

América Latina adotam um modelo de desenho institucional com legislatura descentralizada (ou bicameral), sendo nove deles democracias: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, México, Paraguai, República Dominicana e Uruguai. Cada um desses países possui regras próprias a definir o desenho do seu Senado.

A definição das regras básicas acerca do funcionamento dessas instituições se encontram contidas nas constituições de cada país. Por esse motivo a tabela abaixo elenca, numa exposição preliminar (a partir da experiência constitucional mais recente de cada um deles) as normas basilares que se destinam a atribuir (ou não) à segunda câmara a prerrogativa do veto sobre o que lhes chega como projeto de lei, da primeira casa:

**Quadro – Possibilidade de revisão nas nove democracias bicamerais latino-americanas**

PAÍS	DISPOSITIVO PRINCIPAL	TEXTO DA NORMA (TRADUÇÃO LIVRE DO INGLÊS)
Argentina	Art. 78, da Constituição de 1853 (reinst. 1983, rev. 1994)	<b>Quando uma lei é aprovada pela Câmara na qual se originou, é encaminhada para debate à outra Câmara.</b> Se aprovado por ambos, é apresentada ao Executivo da Nação para sua revisão, e se também obtiver sua aprovação, ele o promulga como lei.
Bolívia	Art. 163, da Constituição de 2009	<b>O projeto aprovado pela Câmara de origem será encaminhado à Câmara de Recurso para sua decisão.</b> Se a Câmara revisora o aprovar, ele será enviado ao Órgão Executivo para sua promulgação.
Brasil	Art. 65, da Constituição de 1988	<b>O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação,</b> e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.
Chile	Art. 69, da Constituição de 1950 (rev. 2015)	<b>Qualquer projeto pode estar sujeito a acréscimos ou correções em seus procedimentos, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado.</b>
Colômbia	Art. 157, da Constituição de 1991 (rev. 2015)	Nenhum projeto se tornará lei sem atender aos seguintes requisitos: [...] <b>ser aprovado em cada Casa na segunda leitura.</b>
México	Art. 72, da Constituição de 1917 (rev. 2015)	<b>Depois de ser aprovado por uma das Casas, cada projeto será submetido à outra para ser discutido ali.</b> Se a segunda Câmara o aprovar, a proposta será submetida ao Presidente da República que, após decidir que não devem ser feitas novas correções, deverá publicá-la sem demora.
Paraguai	Art. 204, da Constituição de 1992 (rev. 2011)	<b>Um projeto de lei aprovado pela Câmara de origem será imediatamente repassado à outra Câmara para sua consideração.</b>
Rep. Dominicana	Art. 99, da Constituição de 2015	<b>Uma vez que um projeto de lei tenha sido aprovado em uma das câmaras, ele deverá passar para a outra para sua discussão oportuna,</b> observando as mesmas formalidades constitucionais.
Uruguai	Art. 134, da Constituição de 1966 (reinst. 1985; rev. 2004)	Se a Câmara na qual o projeto de lei se originou o aprova, ele será transmitido à outra para que, após discussão, possa ser aprovado, alterado, amplificado ou rejeitado.

Fonte: Levantamento realizado pelo autor a partir de dados do *Constitute Project* (2019)

Tsebelis e Money (1997), é um ponto em comum que permite a comparação entre os países democráticos bicamerais que fazem parte da América Latina. Outra justificativa para comparar tais países está no fato de que a literatura vem considerando que todos esses países possuem uma câmara alta forte. De acordo com o índice de poder criado

por Pedro Neiva (2006) e que considerou todas as democracias contemporâneas, os países bicamerais latino-americanos ficaram todos acima da média de 15,8, em um sistema que variava entre 4 (fraco) e 32 (forte). Bolívia, Brasil e Paraguai ocuparam, inclusive, os três primeiros lugares da lista:

**Tabela 1 – Índice de poder de Neiva (2006) para as Câmaras Altas na América Latina**

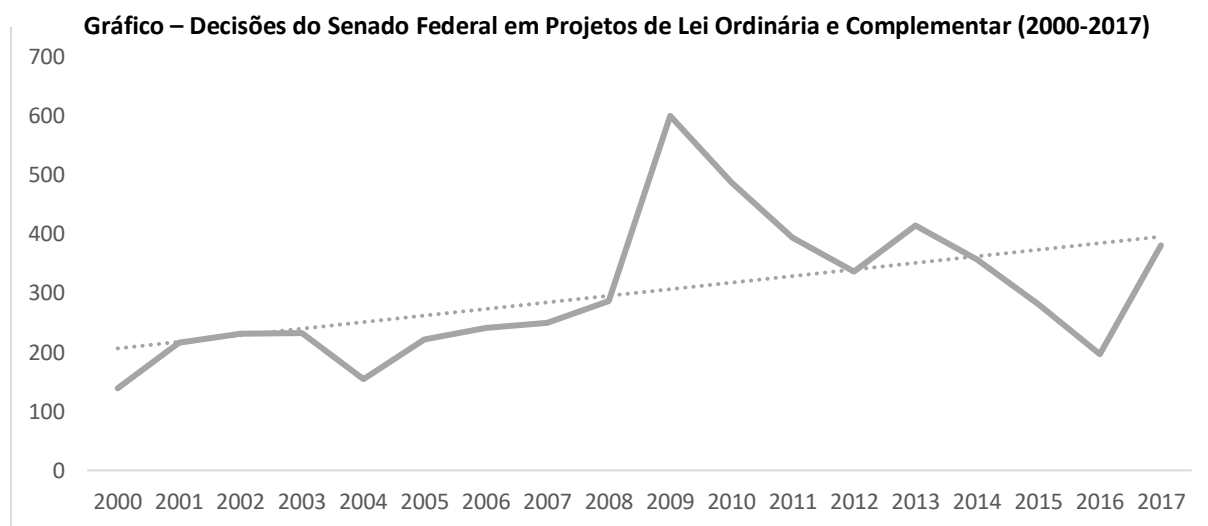
<b>País</b>	<b>Índice de poder da Câmara Alta</b>
Argentina	25
Bolívia	32
Brasil	31
Chile	27
Colômbia	29
México	24
Paraguai	31
República Dominicana	24
Uruguai	22

Fonte: Neiva (2006)

O critério utilizado por Neiva se baseia na análise formal, da existência ou não da prerrogativa constitucional de atuar, das câmaras altas, a partir de três vertentes: a) capacidade de influência no processo legislativo; b) controle sobre outras autoridades governamentais; e c) controle sobre decisões de outras autoridades governamentais. O que esta pesquisa se propõe, diferentemente, é estabelecer como se dá a atuação dessas casas empiricamente, apenas em um desses aspectos: se elas se utilizam ou não da prerrogativa formal para atuar como mecanismos reais de contrapeso nas legislaturas e (mais importante) porque o fazem. A fim de viabilizá-la foi elaborada uma base de dados principal constituída por cinco mil quatrocentas e vinte unidades de análise que refletem decisões tomadas no Senado Federal entre os anos 2000 e 2017, a partir de dados quantitativos disponibilizados pelo núcleo estatístico do Senado Federal do Brasil. A variável “tipo de decisão”, ordinal, poderia assumir os seguintes valores, no banco de dados: a) “aprovado – ressalva”; b) “aprovado – revisado”; e c) “arquivado”. A partir do recorte foi possível estabelecer a dinâmica real do uso do veto no período, através de filtros de média e produtividade que permitiram definir o quanto o Senado Federal do Brasil se utiliza do instrumento para barrar os Projetos de Lei que vêm da Câmara dos Deputados (num comparativo com todos os Projetos de Lei do Senado que foram arquivados).

### 3.1 Produtividade da casa

Entre os anos 2000 e 2017 foram apreciados, no âmbito do Senado Federal do Brasil, cinco mil quatrocentos e vinte projetos de lei de sua iniciativa (PLS) ou oriundos da Câmara dos Deputados (PLC). É importante destacar que os dados somente refletem informações sobre projetos de Lei Ordinária e Complementar (excluídas, dessa maneira, as Medidas Provisórias e as Emendas Constitucionais, no interstício):



Fonte: Levantamento realizado pelo autor a partir de dados do Senado Federal do Brasil (2019)

Da leitura do Gráfico é possível perceber que a produtividade do Senado Federal tem aumentado progressivamente nos últimos tempos, especialmente entre os anos de 2008 e 2009. No entanto, a partir de 2010, nota-se uma queda vertiginosa nos índices de produtividade, recuperada a tendência apenas a partir de 2016 e 2017.

### 3.2 Modelo comparativo com relação à câmara dos deputados

Dos mil oitocentos e oitenta e dois projetos de lei da câmara (PLC's) apreciados, 590 (31%) foram vetados pelo senado, enquanto que 1292 (69%) foram enviados à sanção presidencial, tendo sido aprovados sem qualquer ressalva. Em média, cento e cinco projetos de lei da câmara foram despachados por ano, na casa.

As células em laranja, na tabela abaixo, representam os anos nos quais o número de projetos de lei da câmara (PLC's) arquivados superaram os projetos aprovados pela casa com algum tipo de ressalva. Curiosamente, justamente nesse período (entre 2010 e 2015) o Brasil passava por intensa crise, tensão esta que culminou no *impeachment* da

então Presidente da República, Dilma Rousseff (PT-RS). Isso demonstra que, durante o período da crise política, o Senado Federal enrijeceu sua relação institucional com a Câmara dos Deputados, dificultando a aprovação dos projetos de lei, enviados pelos Deputados Federais, para aquela casa. Entre arquivar o projeto ou aprovar com ressalva, prevaleceu a primeira das escolhas:

**Tabela 2 – Decisões do Senado Federal sobre os Projetos de Lei oriundos da Câmara dos Deputados (PLC'S)**

ANO	TOTAL	APROVADOS				ARQUIVADOS	%	VETO DEVOLVIDOS + ARQUIVADOS	
		COM RESSALVA DEVOLVIDOS À CÂMARA	%	SEM RESSALVA À SANÇÃO	%				%
2000	24	11	46%	12	50%	1	4%	12	50%
2001	83	12	14%	67	81%	4	5%	16	19%
2002	99	10	10%	82	83%	7	7%	17	17%
2003	85	20	24%	51	60%	14	16%	34	40%
2004	72	21	29%	42	58%	9	13%	30	42%
2005	83	16	19%	63	76%	4	5%	20	24%
2006	91	19	21%	67	74%	5	5%	24	26%
2007	56	8	14%	45	80%	3	5%	11	20%
2008	84	20	24%	62	74%	2	2%	22	26%
2009	206	33	16%	142	69%	31	15%	64	31%
2010	173	27	16%	98	57%	48	28%	75	43%
2011	143	23	16%	104	73%	16	11%	39	27%
2012	149	24	16%	91	61%	34	23%	58	39%
2013	112	19	17%	71	63%	22	20%	41	37%
2014	150	9	6%	97	65%	44	29%	53	35%
2015	74	15	20%	45	61%	14	19%	29	39%
2016	57	12	21%	42	74%	3	5%	15	26%
2017	141	15	11%	111	79%	15	11%	30	21%
MÉDIA	17	19%	72	69%	15	12%	33	31%	17
TOTAL	314	17%	1292	69%	276	15%	590	31%	314

Fonte: Levantamento realizado pelo autor a partir de dados do Senado Federal do Brasil (2019)

Dos três mil quinhentos e trinta e oito projetos de lei do senado (PLS's) apreciados, 1309 (37%) foram vetados pelo senado, enquanto que 2229 (63%) foram enviados à Câmara dos Deputados, tendo sido aprovados sem qualquer ressalva. Em média, trezentos e um projetos de lei do senado foram despachados por ano, na casa.

O percentual médio anual de projetos de lei do senado (PLS's) arquivados na casa corresponde a 36% do total. Já para os projetos de lei da câmara (PLC's), a média foi de 12%, conforme se observa a partir dos resultados nas Tabelas 2 e 3 (destaques em verde). A média anual de projetos da câmara encaminhados à sanção presidencial, ou seja, aqueles que foram revisados pela casa e aprovados, foi de 69%. Enquanto isso, a média dos PLS's enviados à Câmara dos Deputados, para o exercício da revisão foi de 64%, de acordo com as Tabelas 2 e 3 (destaques em azul):



**Tabela 3 – Decisões do Senado Federal sobre os Projetos de Lei oriundas do próprio Senado Federal (PLS)**

ANO	TOTAL	APROVADOS (ENVIADOS À CÂMARA)	%	ARQUIVADOS (VETO)	%
2000	115	96	83%	19	17%
2001	133	88	66%	45	34%
2002	132	100	76%	32	24%
2003	147	70	48%	77	52%
2004	82	47	57%	35	43%
2005	139	112	81%	27	19%
2006	150	114	76%	36	24%
2007	194	151	78%	43	22%
2008	203	147	72%	56	28%
2009	394	269	68%	125	32%
2010	314	168	54%	146	46%
2011	251	145	58%	106	42%
2012	188	123	65%	65	35%
2013	302	142	47%	160	53%
2014	207	126	61%	81	39%
2015	207	126	61%	81	39%
2016	140	72	51%	68	49%
2017	240	133	55%	107	45%
MÉDIA	197	124	64%	73	36%
TOTAL	3538	2229	63%	1309	37%

Fonte: Levantamento realizado pelo autor a partir de dados do Senado (2019)

Como já era esperado, o período do mandato da Presidente Dilma Rousseff (2010-2015) também representou maior voracidade do Senado Federal do Brasil para com o julgamento dos seus próprios projetos de lei, tendo o número de PLS's arquivados (vetados) pelas comissões ou pelo plenário da casa sempre superado a média (36%), exceto em 2012, ano no qual o número de PLS's arquivados foi de 35%.

#### 4 CONCLUSÃO

As informações concretas sobre o país nos fazem concluir que no período recente (independentemente da existência da tensão política ocorrida entre os anos de 2010 e 2015), o Senado do Brasil sempre foi mais rígido com os seus próprios projetos de lei (PLS's) do que com aqueles que lhes foram enviados, para o exercício da prerrogativa da revisão, pela Câmara dos Deputados (PLC's). A tese de que a casa atuaria enquanto *veto player*, nos moldes da clássica sugestão teórica para a questão do controle bicameral,

parece se restar prejudicada quando colocados em destaque os dados quantitativos que refletem o modelo de descentralização adotado no Brasil.

Os dados acima corroboram os resultados dos trabalhos de pesquisa desenvolvidos por Araújo (2014) e Rubiatti (2017) que, em estudos sobre a atuação do Senado Federal como casa revisora, definiram possíveis causas para a sua tímida atuação. Daí surgem duas perguntas interessantes: i) essa característica é única do sistema bicameral brasileiro ou ocorre, também, em países cujo arranjo institucional guarda semelhanças com o do Brasil?; e ii) o que determina que, na prática, uma câmara alta não exercite, de fato, o mecanismo formal do veto com relação à baixa?

Nesse sentido, a própria literatura brasileira sugere inúmeras variáveis explicativas para o fenômeno, a saber: a) o aumento do número de partidos efetivos da coalizão – NEPC (ARAÚJO, 2014); b) o grau de divergência bicameral intracoalizão (ARAÚJO, 2014); c) a adoção do sistema de navette (RUBIATTI, 2017); e d) a alteração da legislatura, durante a tramitação do projeto (RUBIATTI, 2017). Talvez por isso mostra-se interessante testar se essas hipóteses se sustentam também no contexto de atuação das câmaras altas nas democracias bicamerais da América Latina. A justificativa para a comparação vem do fato de que esses países adotam, assim como o Brasil, um modelo federativo com sistema de governo presidencialista, bem como forte divisão bicameral, o que possibilita a análise a partir das semelhanças.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, P. M. “A câmara alta no Legislativo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000”, in Leany Lemos (org.), **O Senado federal brasileiro no pós-Constituinte**. Brasília, Editora do Senado Federal, pp. 203-236, 2008.

\_\_\_\_\_, P. M. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Revista Política & Sociedade**, vol. 1, n. 21, p. 83-135, 2012.

\_\_\_\_\_, P. M. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. **Opinião Pública**, 20 (1), 67-95, 2014.

ARRETCHE, M. “Federalism, bicameralism and institutional change: general trends and one case study”. **Brazilian Political Science Review**, 4 (2): 10-31, 2011.

BACKES, A. “Bicameralismo no Brasil: o que pode uma minoria”. **Caderno ASLEGIS**, 3 (7): 9-23, 1999.

- BANKS, A. & MULLER, T. **Political handbook of the world**. Binghamton: CSA Publications, 1998.
- BATISTA, M.; MELO, N. M. L. Diferentes, mas iguais? Padrões de disciplina partidária na Câmara e no Senado. **Revista Política Hoje**, 21 (1): 150-185, 2012.
- BOHN, S. “Women and candidate quality in the elections for the Senate: Brazil and the United States in comparative perspective”. **Brazilian Political Science Review**, 1 (2): 74-107, 2007.
- BRANCO, M. “A atuação do Senado Federal no processo de ajuste fiscal dos anos 90”, in Leany Lemos (org.), **O Senado federal brasileiro no pós-Constituinte**. Brasília, Editora do Senado Federal, pp. 273-328, 2008.
- CHAGAS, Viktor et al. A 'nova era' da participação política? WhatsApp e call to action nas consultas do e-Cidadania (Senado Federal). In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 28., 2019, Porto Alegre. **Anais eletrônicos [...]**. Belo Horizonte: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 2019. p. 1-26.
- DESPOSATO, S. “The impact of federalism on national party cohesion in Brazil”. **Legislative Studies Quarterly**, pp. 259-285, 2004.
- FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. 1999. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV/ FAPESP.
- HELLER, William. “Bicameralism and budget deficit: the effect of parliamentary structure on government spending”. **Legislative Studies Quarterly**, 22 (4): 485-516, 1997.
- LEMOS, L. & RANINCHESKI, S. “Carreras políticas en el Senado brasileño: un estudio de las composiciones del Pleno y de las Comisiones de Constitución, Justicia y Ciudadanía en la década del 90”. **Lateinamerika Analysen**, 4: 3-30, 2003.
- \_\_\_\_\_, Leany & LLANOS, Mariana. “O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo entre Argentina e Brasil”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 22 (64): 115-138, 2007.
- LLANOS, M; SANCHEZ, F. O bicameralismo em perspectiva comparada. In AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.
- LIJPHART, A. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**. New Haven: Yale University Press, 1999.
- LÔBO, G; MELO, R. C. Fragmentação partidária no senado brasileiro (1986-2006). **Anais do II Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política**. Disponível em: <<http://cdsa.academica.org/000-036/746.pdf>>. Acesso em 06 de jun. 2020.

MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas eleitorais. O Brasil numa Perspectiva Comparativa, **Novos Estudos CEBRAP**, n ° 29, março, pp. 34-58, 1991.

\_\_\_\_\_, J. M. **Sistemas Eleitorais**. Ed. 5. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NEIVA, P. R. P. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo? **Dados**, 49 (2), 269-299, 2006.

\_\_\_\_\_. “Women in upper houses: a global perspective”. **Brazilian Political Science Review**, 3. 2008.

\_\_\_\_\_, “Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro”. **Revista de Sociologia e Política**, 19 (39): 17-30, 2011.

\_\_\_\_\_. “Coesão e disciplina partidária no Senado Federal”. **Dados**, 54 (2): 289-318. 2011.

\_\_\_\_\_ & IZUMI, M. “Os sem-votos do Legislativo brasileiro: quem são os senadores suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo”. **Opinião Pública**, 18 (1): 1-21, 2012.

PATTERSON, S.; MUGHAN, A. (orgs.) **Senates: Bicameralism in The Contemporary World**. Ohio State University Press, 1999.

RAMOS, R. H. L.; SILVA, T. U. O impacto da magnitude dos distritos eleitorais na fragmentação do senado brasileiro. In: **Seminário Internacional de Ciência Política da UFRGS**: Porto Alegre, 2018. Anais.

\_\_\_\_\_, R. H. L.; LIMEIRA, C. H.; SILVA, T. U. A “dança” das cadeiras na câmara alta: uma análise empírica da (des)proporcionalidade no senado brasileiro. In: **III Encontro de Ciências Sociais da UFCG**: Campina Grande, 2018. Anais.

RUBIATTI, B. de C. Incongruência e composição partidária no bicameralismo brasileiro. In: CARVALHO, V. R.; MENEZES, M. (Orgs.). **Política e instituições no Brasil**. Teresina: EDUFPI, 2015.

\_\_\_\_\_. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (23), 35-74. <<https://dx.doi.org/10.1590/0103-335220172302>>, 2017. Acesso em 10 de mai. 2020.

TAFNER, P. Proporcionalidades e exclusão no sistema político-eleitoral brasileiro. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: texto para discussão**. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 1998. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0450.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0450.pdf)>. Acesso em 10 de mai. 2020.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, 1995.

\_\_\_\_\_, G. & MONEY, J. **Bicameralism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

## As instituições de controle da corrupção e a qualidade das democracias latino-americanas

Duília Dalyana Ribeiro Santos da Nóbrega<sup>1</sup>

### RESUMO:

Este artigo tem como principal objetivo fazer um mapeamento da performance das instituições de controle, na América Latina, e sua possível efetividade na prevenção e correção de falhas envolvendo corrupção (crimes de colarinho branco) e fraude na gestão pública e auferir sua relação com os níveis de democracia latino-americanas. As instituições mapeadas, serão àquelas responsáveis pelos meios fiscalizatórios dos bens e da aplicação dos recursos públicos- instrumentos com previsão constitucional, que tem como principal objetivo apreciar a legalidade, assim como também, a regularidade dos atos dos agentes estatais. Os controles buscam, sobretudo, evitar que os agentes públicos utilizem das prerrogativas do cargo e dos seus respectivos poderes para satisfazer seus interesses particulares e obter vantagens de forma indevida. Neste sentido, o problema de pesquisa deste *paper* repousa na seguinte questão: A performance das instituições de controle da corrupção, importa para a qualidade democrática?

**Palavras-chave:** Instituições de controle; corrupção; democracia, accountability.

### ABSTRACT:

The *paper* objective of this article is to map the performance of control institutions in Latin America, and their possible effectiveness in preventing and correcting failures involving corruption (white collar crimes) and fraud in public management, and to gain their relationship with levels. of Latin American democracy. The mapped institutions will be those responsible for the inspection of assets and the application of public resources - instruments with constitutional provision, whose main objective is to assess the legality, as well as the regularity of the acts of state agents. The controls seek, above all, to prevent public agents from using the prerogatives of the office and their respective powers to satisfy their particular interests and obtain undue advantages. In this sense, the research problem of this paper rests on the following question: Does the performance of corruption control institutions matter for democratic quality?

**Keywords:** Control institutions; corruption; democracy, accountability.

## 1 INTRODUÇÃO

As instituições de controle assumem um papel importante no que tange ao combate à corrupção, nas democracias modernas. A corrupção, por sua vez, compromete

---

<sup>1</sup> Mestranda em Ciência Política (PPGCP/UFCG) – Bolsista CAPES; Especialista em Gestão de Políticas Públicas (UFCG); Licenciada em Ciências Sociais (UFCG). Membro integrante do Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU – DGP/CNPq/UFCG). E-mail: [dallyribeiro@yahoo.com.br](mailto:dallyribeiro@yahoo.com.br)

a qualidade de vida dos cidadãos, ampliando as desigualdades econômicas e intensificando as exclusões sociais, por assentar-se na malversação dos recursos públicos, podendo, conseqüentemente, intensificar a deficiência de diversos serviços mal prestados à sociedade. Ademais, sejam eles jurídicos, coercitivos ou contábeis, fazem parte de uma rede complexa de *accountability*, ingrediente *sine qua non* para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

No que tange ao entendimento da corrupção, epistemologicamente, observa-se que suas dimensões são amplas e complexas, não há um significado unívoco para o termo, sua abrangência perpassa diferentes vertentes e esferas: social, política, econômica, cultural e institucional, tornando difícil sua mensuração e definição. Além disso, há uma discussão premente, que a corrupção também não restringe-se apenas a sua materialização política e está presente no nosso cotidiano e na informalidade das estruturas sociais, nas vantagens, mesmo que sutis, que extrapolam os limites das leis e sanções administrativas. Não obstante, de modo geral, a corrupção abrange as práticas de suborno, propina, fraude, desvio de recursos, apropriações, tráfico de influência, nepotismo, dentre outros.

Deste modo, a preocupação com a corrupção e seus eventuais danos à sociedade, tem despertando interesse por parte da comunidade científica e divididos opiniões quanto a sua causalidade. Atualmente, o tema é debatido a partir de diferentes percepções e abordagens que compreendem suas dimensões levando em consideração variáveis tanto de ordem institucional, quanto de origem cultural, política e econômica.

Ao seu turno, as discussões acerca fortalecimento das instituições no Brasil, desde a redemocratização, tornaram-se mais frequentes, a questão apareceu como um dos principais mecanismos capazes de inibir a atuação ilícita dos agentes públicos. Muitas foram as alterações – nas instituições e nas leis -, sob as quais, instâncias foram criadas e ampliadas com o intuito de fiscalizar e punir quem, em nome do serviço público, agisse em desacordo com o sistema legal. O fortalecimento dessas instituições e seu protagonismo na administração pública no mundo, ficou mais evidente a partir da redefinição do papel do Estado, principalmente após sucessivas crises ao longo dos anos 70 e 80. Desde então, a sua atuação passou a ser cada vez mais questionada, no sentido de que as suas fragilidades começaram a ficar mais expostas e a demanda por um Estado mais eficiente, transparente, probo e concomitantemente mais democrático, tornou-se imperativa.

A partir dessa nova perspectiva, que impulsionou uma nova forma de administrar o bem público, engendraram-se marcos também na esfera legal. A Constituição Federal



de 1988 assumiu um papel fundamental quanto ao fortalecimento e sistematização legal das agências de controle, do Tribunal de Contas, que é responsável por examinar as contas públicas e fiscalizar as licitações e contratos, verificando sua conformidade com a lei. Além disso, garantiu a independência do Ministério Público, no qual de suas principais funções encontram-se na responsabilidade de supervisionar e punir atos corruptos de membros do Legislativo, Executivo ou Judiciário.

De modo geral, esses mecanismos de controle, fazem parte de uma rede complexa de *accountability*, que envolve não apenas a fiscalização dos agentes públicos, mas também dizem respeito a um processo que contempla transparência, informações claras e confiáveis; a existência de um bom funcionamento das regras impostas pelo jogo de equilíbrio entre os poderes: mecanismo de *freios e contrapesos*, assim como também e não menos expressivo, a existência de um sistema tríplice de punições; envolvendo sanções criminais, cíveis e administrativas àqueles que maculam o bem público.

Por seu turno, a que se pese, as discussões sobre a qualidade democrática e os critérios necessários para que tivéssemos uma democracia robusta, são contempladas desde a teoria clássica aristotélica e que foi ganhando novos contornos conforme a sociedade foi desenvolvendo outra dinâmica de organização do Estado e das leis. A lista de ingredientes é ampla, mas, ao que se sabe, sobrepõem-se principalmente aquela formulada pelos cientistas políticos procedimentalistas/pluralistas, fundamentando uma democracia minimamente consolidada, na dicotomia entre inclusão e contestação política. Não obstante, este *papper*, objetiva, contemplar, a importância dos controles da corrupção (instituições de *accountability*) e para além do método democrático, discutir sua performance nos países Latino-americanos.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 *Accountability* como princípio democrático.

O *éthos* democrático variou de forma significativa no decorrer dos anos. O pensamento político clássico contempla a democracia como uma forma de governo, cuja premissa basilar, visa atender à vontade geral, ou seja, de muitos, em contraposição ao governo de poucos. Pelo entendimento da filosofia clássica e do próprio pensamento político dos antigos, a melhor forma de governo outorga ao povo o poder político para as tomadas de decisão. Por conseguinte, a teoria clássica traz o entendimento de que a

vontade geral nada mais é que o substrato das vontades individuais, onde cada indivíduo coopera, conscientemente, para a promoção do bem comum.

De acordo com Bobbio (1994), a democracia dos antigos e a democracia dos modernos diferem muito mais no que tange ao seu *modus operandi*, sobre como os direitos são exercidos, do que propriamente no seu significado valorativo de governo “do povo”. Com relação ao seu caráter formal, a democracia direta, aos moldes dos antigos, tornou-se incompatível com as configurações trazidas pelo Estado Moderno. Com efeito, alguns pensadores mostraram-se resistentes ao modelo de democracia representativa, a exemplo de Rousseau, que não reconhecia a legitimidade da soberania popular na representação política.

Havia reconhecido isso o próprio Rousseau, admirador apaixonado dos antigos que tinha tomado a defesa da democracia direta sustentando que “a soberania não pode ser representada” e, portanto, “o povo inglês crê ser livre, mas se equivoca redondamente; só o é durante as eleições dos membros do parlamento; tão logo são esses eleitos, ele volta a ser escravo, não é mais nada. (BOBBIO,1994, pág.33)

O modelo de participação direta era tido como uma forte repulsa aos grupos oligárquicos, acreditava-se que o bem comum só seria alcançado quando arrogado pelo povo. O rompimento com a teoria clássica é suscitado primeiramente pela racionalização burocrática do Estado, tendo como principal expoente o sociólogo alemão Max Weber (1999), que acreditava que a teoria clássica pouco tinha a ver com o capitalismo e as novas configurações de uma sociedade industrial.

Robert Dahl (2005), também considerado procedimentalista por enxergar a democracia como um método, analisa o cenário político como fruto da competição pelo voto, entretanto, diferencia-se dos expoentes das teorias das elites por evidenciar o pluralismo como requisito importante para uma democracia plena, ao perceber o povo como elementar no processo. De acordo com Dahl, em razão das democracias reais serem pobres aproximações do ideal democrático, seria mais conveniente chamá-las de *poliarquias*. Essas poliarquias nada mais são, para o autor, do que resultado de um processo histórico que se deu de forma diversa na sociedade.

O autor parte do pressuposto de que a democracia, à princípio, é o sistema de governo no qual seus governantes devem ter total responsividade para com seus cidadãos e que, face a isto, estes devem ter suas preferências igualmente consideradas. A efetividade dessa responsabilidade acontece ao passo que alguns aspectos são amplamente estendidos aos cidadãos: direito de formular suas preferências; direito de

expressá-las e de tê-las consideradas de forma indistinta. Contudo, apesar de serem consideradas condições basilares para o processo de democratização, o autor revela que não são necessariamente suficientes.

O pluralismo é considerado um dos principais aspectos do pensamento de Robert Dahl e essas três condições acima apresentadas, pressupõem a existência de direitos que refletem na presença de algumas instituições indispensáveis a um regime político democrático, para o autor, a saber: Autonomia associativa; Direito de voto; Eleições livres e justas; Direito a concorrer à cargos eletivos; Liberdade de expressão; Informação alternativa; Direito de líderes políticos disputarem apoio e voto e instituições capazes de fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições.

Todas essas instituições devem existir para que um regime possa ser classificado como poliárquico, dentro de um país, e corroboram à discussão bidimensional que subsiste nas *poliarquias* a saber, contestação pública e inclusão. Essas duas dimensões são indispensáveis a compreensão no que tange a classificação dos regimes. Numa *poliarquia*, o regime é fortemente inclusivo e amplamente abertos à contestação política. Tanto uma quanto outra variam de forma independente. Em alguns países a contestação pública precedeu a inclusão e de acordo com o autor, as mudanças mais positivas para uma democracia, acontecem principalmente, quando há um governo amplamente aberto à oposição e concomitantemente mais tolerante, do que em países cujo o sufrágio universal é garantido, mas o governo é fortemente repressivo. (DALH, 2005, p. 3)

Dado um regime em que os opositores do governo não possam se organizar aberta e legalmente em partidos políticos para fazer-lhe oposição em eleições livres e idôneas, que condições favorecem ou impedem sua transformação num regime no qual isto seja possível? (DAHL, 2005, p.25).

Primeiramente, é importante lembrar que assumimos que há uma definição plural da democracia. Não obstante, a dimensão elencada por Dahl, podemos dizer que é uma das mais contempladas: envolve um regime de inclusão, com igualdade política popularizada e deliberação do povo sobre as possíveis questões públicas.

Com efeito, muitos autores definiram a democracia levando em consideração a competição, a participação e a contestação. Outrossim, a consolidação de um regime democrático dar-se-ia, sobretudo, quando algumas estruturas mínimas eram mantidas: 1) a existência de eleições livres, competitivas e regulares; 2) Direito de voto; 3) os direitos de liberdade de expressão, de informação e de associação. Esses componentes, para muitos estudiosos desta seara, são suficientemente capazes para a qualificar uma

democracia. O que acontece é que, muitas das vezes, o regime de regra eleitoral é incompatível, ou em outras palavras, não caminha de mãos dadas com o funcionamento das instituições, do sistema de justiça, a organização dos partidos, a segurança pública, a igualdade social, entre outros.

De acordo com Diamond e Morlino (2004), algumas condições são necessárias para analisar a qualidade da democracia, a saber: primeiramente o que tange aos procedimentos (competição política, participação e os níveis de *accountability* vertical, social e horizontal) e as seguintes, de essência normativa: (liberdades civis, direitos políticos, igualdade social, igualdade econômica, responsividade dos representantes eleitos). Presume-se então, que, a qualidade da democracia deriva, essencialmente, dessas estruturas.

Na América Latina, em meados da década de 80 e 90 houve transformações importantes politicamente e este período foi fundamental para a saída de regimes autoritários para uma democracia eleitoral, dos partidos políticos competindo pelo voto em eleições frequentes. A transição de uma quantidade considerável de países com regimes autoritários para tornarem-se regimes democráticos foi denominado por Samuel Huntington (1994) de ‘terceira onda de democratização’. Ademais, várias interrupções e transformações aconteceram na América Latina, com relação as últimas décadas, a saber: de renúncias presidenciais, fechamento de Congressos, impeachment de presidentes, crise econômica, perseguição à opositores políticos, ameaça à liberdade de imprensa e à liberdade de expressão do povo e intervenção militar.

Conforme O’Donnell (1993), a inexistência da *accountability* horizontal nas novas poliarquias, guardam uma estreita relação com suas trajetórias históricas. Ou seja, repousa na fragilidade dos componentes liberais e republicanos, uma vez que as poliarquias consolidadas tem na essência de sua gênese, uma síntese complexa dos três componentes: democracia, liberalismo e republicanismo. Essas três correntes são pilares, que se fortemente institucionalizadas, alicerçam o desenvolvimento dos países no que tange a efetividade de seu regime político democrático.

Esses fatores observados pelo o autor, principalmente no que se refere a *accountability* horizontal, dificilmente são encontrados nos países da América Latina e de acordo com Diamond e Morlino (2004), essa é condição *sine qua non* para o bom funcionamento da democracia, além da competição política, participação e os níveis de *accountability* vertical e societal, as liberdades civis, direitos políticos, igualdade social, igualdade econômica, responsividade dos representantes eleitos. Ademais, consoante ao

fortalecimento da *accountability horizontal*, faz-se necessária a existência de uma oposição forte e representativa que exerça uma posição importante nas agências de controle, agências independentes, de mútuo controle e com um judiciário altamente profissional, independente do Congresso e do Executivo (O'DONNELL, 1998).

Segundo O' Donnell, a *accountability horizontal* consubstancia-se como:

Existência de agências estatais que tem o direito e poder legal e que de fato estão dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações e omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificados como delituosas. (O'DONNELL, 1998, p. 40)

O autor acima citado, oferece sugestões para que uma sociedade alcance a *accountability horizontal*, a saber: a) partidos de oposição na direção das agências; b) agência que atuam na prevenção, como um Tribunal de Contas, altamente profissionalizado; c) um judiciário independente; d) informação confiável e uma mídia independente; e) uma elite política de qualidade e um eleitorado consciente. Ou seja, uma *accountability* que não se limita ao crivo das eleições, sendo esta necessária, mas não suficiente, segundo os teóricos dessa linha.

Conforme Melo (2013), a corrupção está intimamente ligada aos baixos de níveis de *accountability* e fortemente relacionada aos déficits das ações de controle. Para tanto, a explicação da corrupção passa pelo o entendimento das ações voluntárias entre dois atores, que agem de maneira predatória buscando privatizar recursos públicos e das instituições públicas e privadas que sofrem com tal ação. Os incentivos que a movem, são muitos e é por isso que as instituições desempenham um papel importante. Entretanto, apesar dessa existência da coerção institucional, os indivíduos continuam praticando essas ações corruptas, em virtude, segundo o autor, do tipo de incentivo que está pautado na racionalidade, advindo do individualismo metodológico, tendo como base teórica a Teoria da Escolha Racional.

Ainda nesta vereda, o indivíduo calcularia suas ações para atingir determinados fins, explica Melo (2013), ao citar Tsebelis (1998:33) sob à luz da matriz de custos e benefícios presentes nos jogos ocultos<sup>2</sup>. O agente corrupto ou corruptor, nada mais seria que esse ator racional que busca maximizar as oportunidades, quando principalmente, não

---

<sup>2</sup> Ver Tsebelis (1998)

há mecanismos de controle eficientes que os submetam às regras da sociedade sob o pressuposto institucional, a exemplo de uma boa *accountability* horizontal.

## 2.2 A relação entre as instituições e a qualidade da democracia

As instituições cumprem um papel fundamental na construção de uma democracia com qualidade. O historiador econômico Douglass C. North, um dos principais expoentes do pensamento institucional, considera indispensável ao desenvolvimento econômico de uma sociedade o bom funcionamento das instituições, estas, por sua vez, capazes de moldar o comportamento dos atores políticos e sociais. Para North (1990), “a incapacidade das sociedades de desenvolverem mecanismos de cumprimento e exigibilidade (*enforcement*) de contratos a baixos custos de transação é a fonte mais importante de estagnação e subdesenvolvimento contemporâneo no Terceiro Mundo”.

Estudos mais recentes, como por exemplo, os de James Robinson e Daron Acemoglu, “Por Que as Nações Fracassam” (2012), empregam um valor muito importante às instituições, para o desenvolvimento ou atraso de uma nação. Os autores procuram responder, à primeira vista, porque algumas nações são pobres e outras são ricas. Na miríade dessa disparidade, encontra-se a dicotomia entre dois tipos singulares de instituições, as inclusivas e as extrativistas. A primeira permite que os indivíduos potencializem as virtudes particulares de cada um, porque, sobretudo, a liberdade é um dos bens mais apreciados por estas instituições. A segunda, não engendra incentivos necessários, “prepara o terreno para a total falência do Estado, pondo não só a lei e a ordem a perder, mais mesmo os mais básicos incentivos econômicos”. Instituições não inclusivas, trazem em sua trajetória, um longo histórico de violação às liberdades civis, violência, execuções extrajudiciais e guerra civil.

As instituições latino-americanas sofrem, hodiernamente, com uma forte desconfiança civil - e não apenas as instituições políticas como prevê, em grande medida, a literatura culturalista, mas como também, o Judiciário, como demonstra alguns *surveys*, a exemplo do Latinobarometro, principalmente aqueles países cujo considerável grau de violência confere aos cidadãos o sentimento de impunidade. Tudo isto, também reflete as eventuais fragilidades das instituições e a insatisfação da população com relação à corrupção e suas consequências, direta ou indiretamente, que acabam contribuindo para mal funcionamento dos serviços prestados por estas. Neste sentido, por analogia, apesar da dimensão minimalista ou procedimentalista existir em suas plagas: eleições livres,

inclusivas e competitivas, seguindo o proposto por Dahl e demais teóricos desta linha, a insatisfação da população segue cada vez mais crescente com relação ao conteúdo do regime político democrático vigente e principalmente, com as instituições que as compõem.

O fortalecimento das instituições numa democracia supõe a existência de regras e normas coerentes com seus fundamentos legais, que contemplem em seus procedimentos, ações que sinalizam imparcialidade, universalismo, probidade e justiça na relação com os cidadãos. (GIDDENS, 1989; OFFE, 1999; NORRIS, 1999; LEVI, 1999; DURAND PONTE, 2004).

Conforme Moisés (2005) a abordagem institucionalista, quanto a confiança nas instituições democráticas, traduz o compromisso dos cidadãos com os fundamentos que incluem direitos e deveres de cidadania, a partir da mediação de instituições desenhadas para regular a esfera pública. Já a desconfiança política, corresponderia ao oposto disso, ou seja, à situação em que os cidadãos se sentem desrespeitados por procedimentos institucionais ilícitos, a exemplo de eleições irregulares ou fraudulentas, corrupção e comportamento anti-republicano de governos e políticos, quando não preconizam a constituição e as leis do país (NORRIS, 1999; NYE et al., 1997; LEVI, 1999).

Para Morlino (2015), a avaliação da qualidade da democracia, pressupõe uma averiguação empírica do quanto ela é “boa” e requer não apenas uma definição de democracia, mas também, uma noção clara de qualidade, que perpassa a definição minimalista e tem em seu bojo uma classificação que leva em consideração, além dos procedimentos, o resultado (funcionamento das instituições) e o conteúdo ( garantia de direitos). Outrossim, o autor reforça a importância de outras condições necessárias à condição de boa qualidade democrática, como por exemplo, a existência de uma magistratura e outras instituições públicas que sejam independentes do Executivo e do Legislativo e capazes de exercer concretamente os pesos fornecidos pela lei.

Considero que uma boa democracia, de qualidade, seja aquela que apresenta uma estrutura institucional estável que realiza a liberdade e a igualdade dos cidadãos por meio do funcionamento legítimo e correto de suas instituições e mecanismos. Uma boa democracia é, portanto, antes de qualquer coisa, um regime amplamente legítimo que satisfaz completamente seus cidadãos (qualidade em termos de resultado). Quando as instituições têm o apoio total da sociedade civil, elas podem buscar os valores de um regime democrático. Se, em contraste, as instituições são obrigadas a adiar seus objetivos e gastar energia e recursos na consolidação e manutenção de sua legitimidade, ultrapassar, por menor que seja, o limite mínimo para a democracia torna-se uma proeza notável (MORLINO,2015).



De acordo com Rennó (2011), as percepções sobre crime, impunidade e vitimização, assim como também, as atitudes inerentes às instituições de justiça, surgem como indicadores da satisfação de um regime democrático e do desempenho de suas instituições. Diante do exposto, a confiança constitui-se como elemento indispensável, para os cientistas políticos culturalistas, no que se refere a manutenção da qualidade de uma democracia. Para Almond e Verba (1963), é necessário alto apoio aos princípios do regime para que ele não seja questionado, principalmente, em períodos de crises econômicas e de autoridade política.

Entretanto, Peres (2008), ao estabelecer os diferentes critérios estabelecidos pelas duas perspectivas preponderantes na ciência política: comportamentalista e institucionalista, ressalta críticas bastantes contundentes a primeira. O ponto e partida neo – institucionalista começa a retomar, empiricamente, as instituições como variáveis explicativas, não triviais, na observação das dinâmicas dos atores políticos e por conseguinte, de suas tomadas de decisão, assentada no individualismo metodológico e da incongruência da ação coletiva destacada por Arrow (1951), Downs (1957).

Neste ínterim, a abordagem institucionalista, reforça a importância de analisar os arranjos institucionais, em suas mais variadas formas, como, a forma de governo, as regras do processo legislativo, o sistema eleitoral, o desenho do sistema de aparato legal e penal, com uma maior precisão conceitual e empírica quantitativa. Dito isto, observamos que versa uma verossímil literatura sobre o impacto das instituições no comportamento dos atores políticos, a exemplo da corrupção e seus eventuais danos a estrutura democrática de um país.

### 3 METODOLOGIA

Para o robustecimento empírico deste *paper* será realizada uma pesquisa bibliográfica, da literatura nacional e internacional a respeito do papel desempenhado por estas instituições no controle da corrupção e para além da natureza metodológica exploratória, algumas variáveis serão observadas no teste inferencial, sendo a corrupção, mensurada através da Ausência de corrupção do World Justice Project responsável por auferir o nível de corrupção no setor público, que mede até que ponto os regulamentos são implementados e cumpridos de maneira justa e eficaz. Regulamentações, tanto legais quanto administrativas, estruturam comportamentos dentro e fora do governo, através de quatro categorias:

- 1- *funcionários do governo no ramo executivo não usam cargos públicos para ganhos privado;*

- 2- *funcionários do governo no ramo judicial não usam cargos públicos para ganho privado;*
- 3- *funcionários do governo na polícia e nas forças armadas não usam cargos públicos para ganho privado;*
- 4- *funcionários do governo no ramo legislativo não usam cargos públicos para ganho privado.*

Ainda sobre a corrupção, na análise descritiva, serão contemplados os dados do Transparência internacional, que verifica a percepção de estudiosos e especialistas produzido desde 1995 e utiliza cerca de 13 fontes diferentes, de 12 instituições distintas. As demais vareis independentes, são coletadas dos bancos secundários, além do Word Justice Project, uma das principais fontes mundiais que verifica o Estado de Direito e suas respectivas instituições, para a análise descritiva serão utilizados o índice do *V-dem* que analisa o controle de corrupção. Abaixo seguem as variáveis do estudo em tela, que servirão como proxy para averiguarmos o nível de autonomia, independência, fiscalização e punição das agência reguladoras como instituições que tem como objetivo coibir a corrupção. A variável dependente, o que se pretende avaliar o impacto, é o regime político democrático, mensurado através do banco de dados do *V-dem* conforme os seus escores médios em notas que vão de 0 a 10, quanto mais próximo de 0, mais próximo do autoritarismo, quanto mais próximo de 10, mais próximo da democracia consolidada.

O *V-Dem* foi desenvolvido uma escala com cinco princípios ou variáveis: eleições, princípios liberais, participação, igualdade perante as leis e deliberação (VDem Annual Report, 2017). Estas cinco variáveis são medidas particular e tem como base teórica os conceitos deliberativos e procedimentalistas de democracia (DAHL, 2005; O'DONNELL, 1998 e 1999; HABERMAS, 1997; AVRITZER, 200) Conforme o V-Dem Annual Report (2017), o Índice de Democracia Eleitoral V-DEM (EDI) considera, não apenas a esfera em que os regimes realizam eleições limpas, livres e justas, outrossim, sua liberdade de expressão, fontes alternativas de informação e associação, bem como o sufrágio masculino e feminino, definição da democracia, também utilizado neste trabalho.

**Quadro 1: Variáveis independentes do modelo**

Variável	Definição.	Indicador	Fonte
----------	------------	-----------	-------

<b>Limitação do poder de quem governa</b>	Mede se controladores ou auditores, bem como as agências nacionais de ouvidoria têm independência suficiente e capacidade de exercer verificações e supervisão eficazes do governo.	0 -1. mais próximo a 0 menor a independência das agências de controle, quanto mais próximo de 1 mais independente.	world justice project-2019
<b>Ausência de corrupção</b>	Mede a ausência de corrupção no governo. O fator considera três formas de corrupção: suborno, influência indevida de interesses públicos ou privados e apropriação indébita de fundos públicos ou outros recursos. Essas três formas de corrupção são examinadas em relação a funcionários do governo no poder executivo, no judiciário, no exército, na polícia e no legislativo.	0 a 1. quanto mais próximo a zero menor a ausência de corrupção e quanto mais próximo de um, maior a ausência de corrupção.	world justice project-2019
<b>Governo Aberto</b>	mede a abertura do governo definida pela extensão em que um governo compartilha informações, capacita as pessoas com ferramentas para responsabilizar o governo e promove a participação dos cidadãos nas deliberações de políticas públicas. Esse fator mede se as leis básicas e informações sobre direitos legais são divulgadas e avalia a qualidade das informações publicadas pelo governo.	0 a 1. Quanto mais próximo a zero menos aberto, quanto mais próximo a um , mais abeto.	world justice project-2019
<b>Accountability horizontal.</b>	A responsabilidade horizontal diz respeito ao poder das instituições estatais de supervisionar o governo exigindo informações, interrogando funcionários e punindo comportamentos impróprios. Essa forma de prestação de contas garante verificações entre instituições e evita o abuso de poder. Os principais agentes da responsabilidade horizontal do governo são: o legislador; o Judiciário; e agências de supervisão específicas, como ombudsmen, procurador e general de controladoria.”	Utiliza índices que vão de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o nível de accountability	V-dem 2019

Fonte: Word Justice Project.

#### 4 PRINCIPAIS RESULTADOS ENCONTRADOS E DISCUSSÕES

A luta contra a corrupção na América Latina tem ganhado destaque, nos últimos anos, a região foi pioneira em adotar uma convenção internacional para combater a corrupção, principalmente, no âmbito da Organização dos Estado Americanos (OEA). Neste sentido, no plano regional, algumas medidas vêm sendo tomadas para aumentar a transparência fiscal, mas, em grande razão, o sucesso dessa política, dependerá de

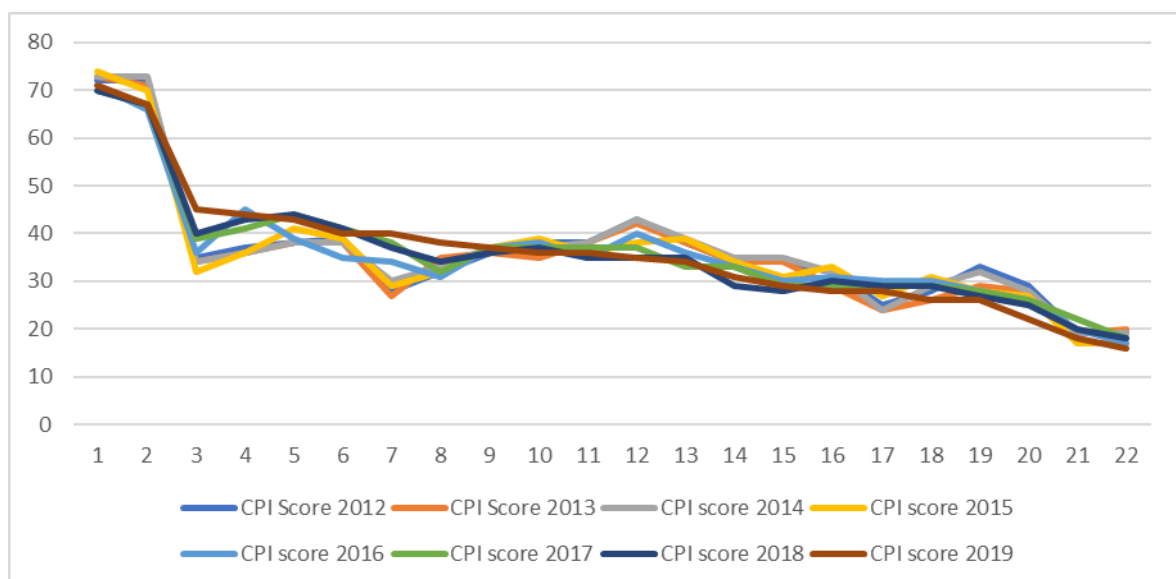
sobremaneira, da implementação dos protocolos legais, para haver uma transformação concreta.

A maior transparência torna-se uma ferramenta indispensável para reduzir a corrupção. Quanto mais transparência, maiores as chances de detecção para um dado nível de aplicação/execução da lei. De acordo com alguns relatórios produzidos pelo FMI, algumas medidas tradicionais para melhorar a transparência e prestação de contas não são triviais, além, entre outras coisas, da existência de leis de liberdade de informação, declarações de renda e de bens, auditorias, fortalecimento da gestão pública e da transparência fiscal (sobretudo nas economias ricas em recursos naturais), e melhoria da governança das empresas estatais (LIPTON e col. 2017).

Conforme os estudos do Transparência Internacional, a América, de modo geral, não tem conseguido progredir significativamente na luta contra a corrupção. Não obstante, neste estudo, o Canadá apresenta um considerável desempenho, tendo alcançado 77 pontos — na escala de 0 a 100. No último lugar do ranking regional do IPC está a Venezuela, com 16 pontos, o que também a posiciona entre os cinco últimos colocados no ranking global. No que tange, especificadamente a América Latina, a maioria dos cidadãos (53%) avalia que a corrupção aumentou em seu país nos últimos 12 meses, enquanto uma taxa bem menor considera que ela diminuiu (16%). No gráfico 1. Ilustramos, a série histórica da corrupção na América Latina, de 2012 a 2019.

**Gráfico 1. Score de corrupção (série histórica 2012 a 2019)**

**América Latina**

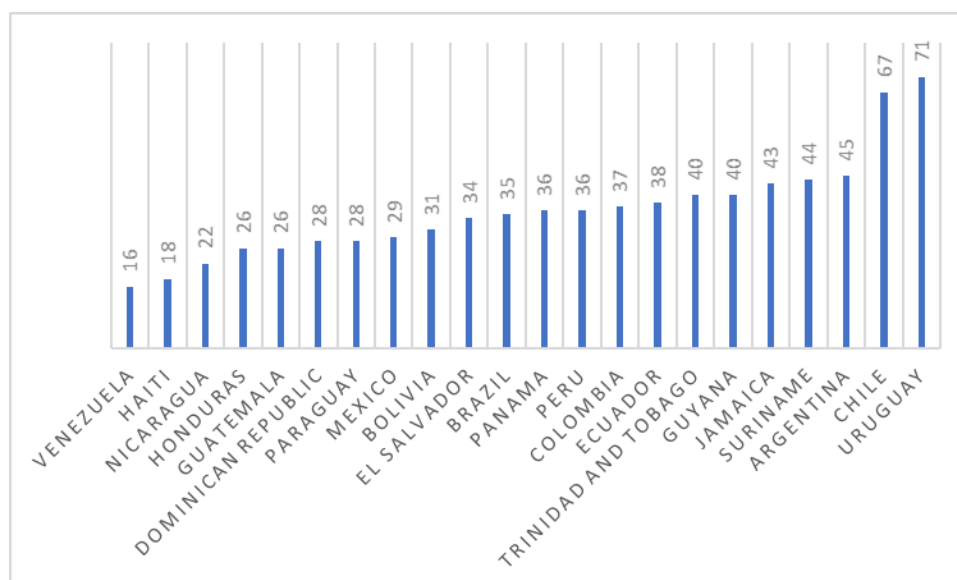


Fonte: Transparência Internacional. Elaboração própria.

Através do gráfico acima, percebe-se que, há uma tendência de queda de score da corrupção na América Latina. O Brasil, em 2019, manteve-se no pior patamar desde 2012. Em 2018, o país já tinha perdido 2 pontos e caído 9 posições. De acordo com as corroborações do Transparencia Institucional (Retrospectiva Brasil, 2019), em razoável medida, isso deve ao fato de uma séria de políticas incompletas de anticorrupção e forte interferência política nas nomeações e exonerações em cargos-chave para os esforços anticorrupção no Brasil.

Nicarágua e México, enfrentaram quedas consideráveis no IPC desde 2012. Embora o último Barômetro Global da Corrupção - América Latina e Caribe, já tenha dado o destaque a compra de votos e outros problemas ligados à corrupção. Em contrapartida, como podemos observar no gráfico abaixo, o Uruguai desponta em primeiro lugar na América Latina. Sua pontuação, na América, o coloca em segundo lugar, perdendo apenas para o Canadá, nesta Região.

**Gráfico 2. Corrupção score- América Latina/2019**



Fonte: Transparencia internacional. Gráfico de elaboração própria.

Por conseguinte, o Uruguai também é o único com Democracia mais robusta, ocupando o topo latino-americano do ranking do “Índice de Democracia” elaborado pelo jornal britânico “The Economist”, sendo o único país com “democracia plena” da

América Latina, os países são classificados em 4 tipos de regime: democracia plena, democracia falsa, regime híbrido e regime autoritário. Conforme o *V-dem*, ele encontra-se em primeiro lugar, na região.

**Tabela 1. Score de democracia -América Latina/2019.**

País	Score de democracia	Ranking
Uruguai	0,86	1
Argentina	0,81	2
Jamaica	0,81	3
Panamá	0,78	4
Peru	0,78	5
Chile	0,77	6
México	0,71	7
Brasil	0,67	8
Colômbia	0,67	8
El Salvador	0,63	9
Dominicana República	0,6	10
Guatemala	0,59	11
Bolívia	0,54	12
Equador	0,27	13
Nicarágua	0,24	14
Venezuela	0,23	15

Fonte: V-dem. Elaboração própria.

De acordo com a *descriptive statistics* a média do score de democracia do V- dem, para a America latina é 0,62. *Mínimum* de 0,23 (Venezuela) e *Maximum* de 0,86 (Uruguai) e *Std. Deviation* de 20. O teste inferencial de correlação e regressão mostrou um nível de associação forte entre os índices de democracia da região e as variáveis escolhidas (explicativas/preditores) para o modelo que são responsáveis por mensurar o controle da corrupção. A variável dependente, foi retirada do *V-dem* (Índice de democracia eleitoral Poliarquia). O “N”, obedece a amostra central deste *paper*, em concentrar-se, neste momento, na América Latina. (alguns países foram excluídos da lista, pela ausência de dados).

**Quadro 2. Estatísticas descritivas- América Latina**

Estatísticas descritivas			
Variáveis	Média	Desvio Padrão	N
Index_Dem	,6642	,16172	12
Limitações_ao_poder	,5192	,12624	12
Gov_aberto	,5517	,09311	12
Accountability horizontal	,6267	,20146	12
Ausencia_corrupcao	,4217	,13135	12

FONTE: Elaborado pela autora

**Tabela 2 Variações da correlação de *Pearson* – Democracia (variável dependente)**

		Democracia	Limitações ao poder	Governo aberto	Accountability horizontal	Ausência corrupção
<b>Pearson Correlation</b>	Democracia	1,000	,855	,707	,864	,473
	Limitações ao poder executivo	,855	1,000	,776	,812	,710
	Governo Aberto	,707	,776	1,000	,601	,508
	Accountability_horizontal	,864	,812	,601	1,000	,388
	Ausência de corrupção	,473	,710	,508	,388	1,000
<b>Sig.</b>	Democracia		,000	,005	,000	,060
	Limitações ao poder executivo	,000		,002	,001	,005
	Governo aberto	,005	,002		,019	,046
	Accountability_horizontal	,000	,001	,019		,106
	Ausência de corrupção	,060	,005	,046	,106	

Fonte: Elaborado pela autora  
 Variável dependente: Democracia (V-dem)  
 \*  $p < 0,10$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$ .

**Quadro 2. Regressão linear múltipla (Democracia e instituições de controle)**

<b>R2</b>	<b>0,827</b>		
<b>Sig</b>	<b>0,008</b>		
<b>Variáveis</b>	<b>Coefficiente</b>	Erro Padrão	Sig
<b>Limitação do poder</b>	0,557	0,606	0,388
<b>Ausência de corrupção</b>	-102	0,313	0,754
<b>Governo Aberto</b>	0,237	0,439	0,614
<b>Accountability horizontal</b>	371	0,246	0,174

Variável dependente: Índice de Democracia.  
 Elaboração própria com base nos dados do *V-dem*



*E no Word Justice Project.*

\*  $p < 0,10$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$ .

O teste inferencial acima, demonstra que o modelo aplicado e as variáveis escolhidas para auferir a variabilidade da Democracia na América Latina, consegue explicar 82% desta. A variável de maior impacto, diz respeito ao limite imposto aos governos, por auditorias e regulamentações independentes. Esse resultado, indica que de fato, as instituições responsáveis pelo controle da corrupção, importa para a qualidade da democracia. Ou seja, quanto mais robustecidos forem, os níveis de accountability horizontal de um país, quanto mais atônomo e independentes forem as fiscalizações que consequentemente limitam os poderes do governo, quanto maior a transparência deste, medido pela variável ‘governo aberto’, quanto mais houver a ausência de corrupção, melhores serão os índices de democracia na região analisada.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após a análise e discussões dos resultados, são apresentadas as conclusões e as descobertas do texto, evidenciando com clareza e objetividade as deduções extraídas dos resultados obtidos ou apontadas ao longo da discussão do assunto. Neste momento são relacionadas às diversas ideias desenvolvidas ao longo do trabalho, num processo de síntese dos principais resultados, com os comentários do autor e as contribuições trazidas pela pesquisa.

Cabe, ainda, lembrar que a conclusão é um fechamento do trabalho estudado, respondendo às hipóteses enunciadas e aos objetivos do estudo, apresentados na Introdução, onde não se permite que nesta seção sejam incluídos dados novos, que já não tenham sido apresentados anteriormente.

## **REFERÊNCIAS**

AVRITZER, L. 2000. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, São Paulo, n. 49, p. 25-45.

DAHL, ROBERT. 1997. Poliarquia – participação e oposição. São Paulo: Edusp.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. The Quality of Democracy: An Overview. *Journal of Democracy*, Washington, v. 15, n. 4, p. 20-31, 2004.

- DOWNS, Anthony. 1999. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo: Edusp. gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Ana Luiza Melo Aranha. - 2015. 495 f.
- HUNTINGTON, Samuel P. A ordem política nas sociedades em mudança. São Paulo: Edusp. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.
- ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO 2018; transparência internacional brasil. <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>.
- KRUEGER, Anne O. The political economy of rent-seeking. *American Economic Review*, 64, 1974.
- LIJPHART, Arend. "Comparative politics and the comparative method." *American Madrid*: Alianza Editorial, 1994, p. 29 – 50.
- MAINWARING, Scott, O'Donnell, Guillermo, Valenzuela, Samuel (eds.). 1992. Issues in democratic consolidation: the new South-American Democracies in comparative perspective. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- MELO, C. A. V. Alta Corrupção Como Resposta a Baixos Níveis de Accountability. 2003, 185 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003
- MELO, C.A. V. Corrupção e políticas públicas: Uma análise empírica dos municípios brasileiros. Recife 2010. Tese de Doutorado- Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco.
- MELO, Marcus André. O Controle Externo na América Latina. INSTITUTO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO Maio 2007;
- MELO, Marcus André. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 63, 2007. Minnesota: John Wiley & Sons, Inc., 1970.
- MORLINO, Leonardo (Comp.) *La comparación en las ciencias sociales*.
- O'DONNELL, Guillermo. (1998) "Accountability Horizontal e Novas Poliarquias". *Lua Nova*, nº 44.
- OLIVIERI, Cecília. a atuação dos controles interno e externo ao executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no brasil, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea 2016
- PERES, Paulo Sérgio, histórica do neo-institucionalismo da ciência política, RevisBrasileira de Ciências Sociais. Rev. bras. Ci. Soc. vol.23 no.68 São Paulo Oct. 2008
- PEREIRA e MUELLER, B. (2000), "Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro". *Revista Brasileira de*

*Ciências Sociais*, vol. 15, nº 43, pp. 45-67. ÉREZ-LIÑÁN, Anibal. Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America. Cambridge University Press. New York, 2007.

PIERSON, Paul. (1996), "The new politics of the welfare State". *World Politics*, 48 (2): 143-179 *Political Science Review*. V. 65, 1971, p. 6682 – 6693

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In:

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, P. (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. *Logic of comparative social inquiry*.

RENNÓ, L. et al. Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania. São Paulo, Intermeios; Nashville, LAPOP, 2011.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SARTORI, Giovanni. "Comparación y método comparativo." In: SARTORI, Giovanni; Sartori, Giovanni. 1994. A teoria da democracia revisitada. São Paulo: Ática, 2 v.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Índice de Corrupção Percebida. Disponível em: <http://www.transparency.de/index.html>.

TULLOCK, Gordon. The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Western Economic Journal*, n. 5, 1967.

V-DEM (2017) Varieties of Democracy. Democracy at Dusk? V-Dem Annual Report . Word Justice Project, Índice de Estado Democrático de Direito, 2020.

<https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>

## Transparência, corrupção e *accountability*: uma análise empírica dos fatores determinantes da democracia

Pedro Nascimento<sup>1</sup>

### RESUMO:

O tema da qualidade da democracia tem sido frequentemente debatido entre pesquisadores e estudiosos da ciência política, por meio da elaboração de procedimentos, capazes de aferir a qualidade dos regimes democráticos (DAHL, 2015; LIJPHART, 2003; O'DONNELL, 2013; MORLINO, 2015). Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo discutir a qualidade da democracia, observando se os índices de transparência, corrupção e *accountability* causam algum impacto na qualidade da democracia dos países, medido pelo *democracy index*. O estudo foi elaborado com base nos dados do *The Economist Unit Democracy Index*, V-Dem, Transparência Internacional e do *International Budget Partnership's* (IBP). Testa-se as hipóteses de que: transparência impacta positivamente na qualidade da democracia; corrupção impacta negativamente na qualidade da democracia; e, *accountability* impacta positivamente na qualidade da democracia. Para testar as hipóteses, foi montado um banco de dados com variáveis datadas do ano de 2017. Após os testes, foi possível detectar que, dos 107 países analisados, apenas 7% se enquadram na definição de democracia perfeita. Os testes também mostraram que, todas as variáveis estudadas, impactam de forma estatisticamente significativa na qualidade da democracia, corroborando com a literatura, com destaques para as variáveis *accountability* vertical e societal.

**Palavras – chave:** Democracia; Transparência; *Accountability*; Corrupção.

### ABSTRACT:

The theme of the quality of democracy has been frequently debated among researchers and scholars of political science, through the elaboration of procedures, capable of assessing the quality of democratic regimes (DAHL, 2015; LIJPHART, 2003; O'DONNELL, 2013; MORLINO, 2015). Thus, this paper aims to discuss the quality of democracy, observing whether the transparency, corruption and accountability indices have any impact on the quality of democracy in countries, as measured by the democracy index. The study was based on data from The Economist Unit Democracy Index, V-Dem, Transparency International and the International Budget Partnership's (IBP). The hypotheses that: transparency positively impacts the quality of democracy are tested; corruption negatively impacts the quality of democracy; and, accountability positively impacts the quality of democracy. To test the hypotheses, a database with variables dated from the year 2017 was set up. After the tests, it was possible to detect that, of the 107 countries analyzed, only 7% fit the definition of perfect democracy. The tests also showed that, all variables studied, have a statistically significant impact on the quality of democracy, corroborating with the literature, with highlights for the vertical and societal accountability variables.

**Key words:** Democracy; Transparency; Accountability; Corruption.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Política – UFPE; Mestre em Ciência Política – UFCG;

## 1 INTRODUÇÃO

A questão da qualidade da democracia tem pautado com frequência os estudos sobre os regimes democráticos (DAHL, 2015; LIJPHART, 2003; O'DONNELL, 2013; MORLINO, 2015). A democracia geralmente é avaliada tendo por base sua própria definição, onde, os direitos básicos são colocados em pauta: igualdade, liberdade e controle. Para Bühlmann, Merkel e Wessels (2007), a igualdade e a liberdade só são garantidas mediante o controle do governo, como também pelo governo.

Uma das definições clássicas utilizadas para medir a qualidade da democracia é a do cientista político Robert Dahl (2015). Sua definição baseada em procedimentos, estabelece oito características que, resumidas, combinam direitos civis, direitos políticos, liberdade de expressão e acesso a várias fontes de informações. O'Donnell (2013) segue a mesma linha de pensamento de Dahl e em sua definição de democracia estabelece medidas necessárias para existência do regime democrático. Sua definição é importante por incluir três dimensões da *accountability*: vertical, horizontal e societal. A primeira é caracterizada pela existência de eleições livres, justas e institucionalizadas, a segunda é composta pela prestação de contas do governo a sociedade civil e as agências de controles, capaz de puni-lo em caso de ações ilícitas, já a *accountability* societal, compreende as ações de grupos de indivíduos que conseguem mobilizar o sistema legal com finalidades de prevenir, reparar ou punir as ações ilegais dos funcionários públicos.

Para Morlino (2015), medir a qualidade da democracia requer não somente a definição de um conceito de democracia, mas, também, a definição do conceito de qualidade, baseada em procedimentos, conteúdos e resultados. Dessa forma, o autor desenvolve um método para avaliar um regime democrático baseado em oito procedimentos<sup>1</sup> dos quais se destacam a ausência de corrupção e a existência das *accountabilities* vertical e horizontal.

Nesse contexto, a presente pesquisa busca testar empiricamente o impacto das variáveis transparência, corrupção, *accountability* vertical, *accountability* horizontal e *accountability* societal. A pesquisa se justifica, tendo em vista a vasta literatura que destaca a importância de tais mecanismos para consolidação do regime democrático (DAHL, 2015, 2001; LIJPHART, 2003; O'DONNELL, 2013; MORLINO, 2015).

Dessa forma, o presente artigo procura responder a seguinte questão: qual o impacto das variáveis transparência, corrupção e *accountability* na qualidade da democracia? Testa-se as hipóteses de que: transparência impacta positivamente na qualidade da democracia; corrupção

---

<sup>1</sup> 1) Estado de Direito; 2) *Accountability* vertical; 3) *Accountability* horizontal; 4) Competição; 5) Participação; 6) Direitos naturais; 7) Liberdade e igualdade; 8) Responsividade.

impacta negativamente na qualidade da democracia; e, *accountability* impacta positivamente na qualidade da democracia.

Para testar as hipóteses, foi montado um banco de dados contendo as variáveis: índice de democracia, índice de transparência, percepção de corrupção, índice de *accountability* vertical, índice de *accountability* horizontal e índice de *accountability* societal, datadas do ano de 2017.

Dessa forma, o artigo apresenta a seguinte estrutura: na primeira parte foi feito um debate sobre o conceito de democracia, com base nas definições de Schumpeter (2017), Robert Dahl (2015), O'Donnell (2013), Cheibub e Przeworski (1997) e Mainwaring *et al* (2001). Destacou-se ainda, os conceitos de transparência, corrupção, *accountability* vertical, horizontal e societal. Na segunda parte, analisou-se o conceito da qualidade da democracia, destacando Dahl (2015), Lijphart, (2003), O'Donnell (2013) e Morlino (2015). Na terceira parte apresentou-se a metodologia utilizada na pesquisa, destacando as definições das variáveis e as fontes das informações. E, por último, destacou-se os resultados da pesquisa, seguida das considerações finais.

## **2 DISCUSSÃO SOBRE O CONCEITO DE DEMOCRACIA**

A qualificação do termo democracia tem sido alvo de grandes debates entre pesquisadores e acadêmicos da ciência política. A forma clássica da democracia, no sentido etimológico da palavra, significa “governo do povo” (ROSENFELD, 1994). Essa definição, atribuída a Aristóteles, pressupõe a existência de um governo que garante igualdade de direitos a todos os cidadãos considerados soberanos (BOBBIO, 2010). Percebe-se que, desde a Grécia antiga, as bases para a definição de democracia estão intrinsecamente ligadas aos ideais de igualdade e liberdade, tendo esses termos significados diferentes, dependendo do momento histórico. Para Robert Dahl (2016), a democracia pode ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas.

Para o crítico do modelo de democracia clássica, Joseph Schumpeter (2017), a definição de democracia não significa necessariamente “governo do povo”, e sim um governo que foi eleito pelo povo. Em sua obra clássica, “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, Schumpeter (2017) enfatiza a competição eleitoral entre elites políticas ao afirmar que “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas no qual o indivíduo adquire o poder de decidir por intermédio de disputa eleitoral competitiva, pelo voto dos eleitores.” (Schumpeter, 2017, p.366).

A definição minimalista de democracia, apresentada por Schumpeter (2017), pressupõe a existência de uma elite competitiva, em que a participação política do eleitor se restringe apenas à escolha de representantes. Dessa forma, o autor afirma que,

democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governa em qualquer sentido óbvio dos termos "povo" e "governo". A democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que os governam. (SCHUMPETER, 2017, p. 386).

Schumpeter (2017), sugere que um regime democrático só é possível obter êxito mediante a existência de alguns fatores: uma liderança apropriada; autocontrole democrático e respeito mútuo; alta dose de tolerância às diferentes opiniões; e a existência de uma burocracia treinada.

Assim como Schumpeter, Robert Dahl (2015) também estabelece certos critérios para o funcionamento de um regime democrático. Para Dahl (2015), a característica-chave de uma democracia é a existência de um governo responsivo às preferências de todos os seus cidadãos, que são politicamente iguais. Para que o governo seja responsivo, é necessária a garantia de alguns direitos fundamentais, classificados pelo autor como direito ao voto; elegibilidade para cargos políticos; direito de líderes políticos competirem através da votação; eleições livres e idôneas; liberdade de formar e integrar-se a organizações; liberdade de expressão; fontes alternativas de informações; e a existência de instituições que garantam que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência da população (DAHL, 2015).

Para O'Donnell (2011), a definição de democracia apresentada por Dahl tem a virtude de ter um nível de detalhes não excessivo, e possuir características suficientes e essenciais para distinguir a democracia política de outros tipos de regime político (O'DONNELL, 2011, p. 26).

Percebe-se ainda que, a definição apresentada por Dahl (2015) estabelece pelo menos três características fundamentais para a existência e manutenção de uma democracia. Primeiro, a existência de eleições livres e limpas, em que o cidadão possa votar sem que seja coagido e tenha a liberdade de escolher seus representantes; a garantia de direitos políticos, em que o cidadão possa votar e ser votado; e, terceiro, as liberdades necessárias para que as eleições sejam democráticas.

Além da responsividade como característica-chave do modelo de democracia desenvolvido por Dahl, ele aborda a contestação pública e a inclusividade como sendo variáveis importantes para a democratização, na qual, quanto maior a participação e a contestação mais inclusiva será a poliarquia. O autor utiliza o termo poliarquia para classificar os governos mundiais que se enquadram nas características descritas por ele. Dahl (2015) argumenta que, nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, por isso prefere chamar os sistemas que se enquadram no seu modelo de poliarquias. Para ele, as poliarquias podem ser



pensadas como regimes relativamente democratizados, com características fortemente inclusivas e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 2015). Dessa forma, segundo Dahl (2015), o segredo da democracia está na capacidade do governo em responder as preferências/reivindicações dos cidadãos.

O'Donnell (2013), em sua definição de democracia, concorda com Robert Dahl ao afirmar que, um regime genuinamente democrático é aquele que atende as condições estipuladas por Dahl (2015), que defende um modelo de democracia com base na existência de 1) autoridades eleitas; 2) eleições livres e justas; 3) sufrágio inclusivo; 4) o direito de se candidatar a cargos eletivos; 5) liberdade de expressão; 6) informação alternativa; e 7) liberdade de associação. A essa definição de Robert Dahl, O'Donnell (2013) acrescenta dois fatores que, segundo ele, são primordiais para consolidação do regime democrático: eleições decisivas e institucionalizadas.

Por eleições decisivas, O'Donnell (2013) entende que os vencedores numa disputa eleitoral devem assumir os cargos para os quais concorreram; que os funcionários eleitos devem tomar decisões com base na autoridade atribuída a seus cargos; e que os funcionários eleitos devem terminar seus mandatos no prazo ou nas condições estipuladas constitucionalmente. Por eleições institucionalizadas, o autor entende que, elas acontecerão durante um futuro indeterminado e em períodos preestabelecidos, independente da vontade de um único indivíduo, pois, o regime deve vir antes dele e continuar em vigor. Dessa forma, O'Donnell conceitua

Por regime democrático entendo um no qual o acesso às principais posições de governo se alcança mediante eleições que são por sua vez limpas e institucionalizadas e no qual existem, durante e entre essas eleições, diversas liberdades – habitualmente chamadas “políticas” – tais como as de associação, expressão, movimento e de disponibilidade de informação não monopolizada pelo estado ou por agentes privados. (O'DONNELL, 2013, p. 22).

O modelo de democracia apresentado por O'Donnell pressupõe a existência de pelo menos, quatro características distintas: eleições limpas e institucionalizadas; inclusividade; competitividade; e um sistema legal que assegura os direitos de liberdades, inerentes a uma democracia.

Cheibub e Przeworski (1997) definem democracia como sendo um regime que satisfaz os seguintes critérios: (1) o chefe do executivo é eleito (direta ou indiretamente); (2) o legislativo é eleito; (3) mais de um partido compete em eleições e (4) partidos no poder já perderam eleições no passado e cederam o comando do governo, ou o farão no futuro. Regimes que não satisfazem a pelo menos um destes quatro critérios são classificados como ditaduras.

A definição de democracia de Cheibub e Przeworski (1997) estabelece critérios puramente eleitorais, conservando o espírito de competição, já defendido por Schumpeter (1947). Mainwaring *et al* (2001), observando a definição apresentada pelos referidos autores, argumentam

que, a definição submínima de democracia apresentada por Cheibub e Przeworski permite a agregação de alguns regimes autoritários na categoria de democráticos, tendo em vista que, alguns regimes são autoritários, mas mesmo assim atendem aos requisitos exigidos na definição de democracia apresentada pelos autores. Mainwaring *et al* (2001) defende que, a definição de democracia deve ser mínima e não submínima, como também, deve incluir todos os aspectos da democracia (Mainwaring *et al*, 2001: 648). Dessa forma, segundo o autor, “a democracia é um regime político: (a) que promove eleições competitivas livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; (b) que pressupõe uma cidadania adulta abrangente; (c) que protege as liberdades civis e os direitos políticos; (d) no qual os governos eleitos de fato governam e os militares estão sob controle civil.” (Mainwaring *et al*, 2001: 645).

Diferentemente das definições de democracias defendidas por Schumpeter e Cheibub e Przeworski, que estabelecem critérios puramente eleitorais, Mainwaring e colaboradores, se apropriam não apenas desses critérios, mas, elenca os direitos políticos e civis como sendo primordiais para constituição do regime democrático. Para Nobrega Jr. (2013) a definição do referido autor é a mais adequada para avaliar a performance das instituições políticas contemporâneas, como também, possui a capacidade de absorver o mínimo exigido pelas constituições democráticas.

### 3 APONTAMENTOS SOBRE O CONCEITO DE QUALIDADE DA DEMOCRACIA

O tema da qualidade da democracia, tem sido alvo do debate de estudiosos e pesquisadores, que se preocupam em analisar o nível de eficiência do regime democrático. Muitos deles se debruçaram na criação de um conjunto de procedimentos que, juntos, tendem a elevar a qualidade da democracia (Dahl, 2015; Lijphart, 2003; O’Donnell, 2013; Morlino, 2015).

Um dos percussores do fator qualidade da democracia, o cientista político Robert Dahl, defende que a característica chave da democracia é a contínua responsividade dos governos as preferências dos seus cidadãos, considerados politicamente iguais (DAHL, 2015, p. 25). No entanto, o autor chama atenção para o fato de que, um governo só continuará sendo responsivo, se garantir ao cidadão o direito de formular suas preferências, de expressar suas preferências e de ter suas preferências consideradas pelo governo de forma igualitária.

Dentro desses aspectos das preferências, tendo como principal objetivo a garantia institucional, o autor argumenta que, para que essas oportunidades alcancem o maior número de pessoas é necessário que o regime democrático forneça ao menos oito garantias, apresentadas por ele como sendo fator primordial para consolidação da poliarquia: 1) liberdade de forma e aderir a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito ao voto; 4) direito de líderes políticos

disputarem apoio; 5) fontes alternativas de informação; 6) elegibilidade para cargos políticos; 7) eleições livres e idôneas; 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências.

As características estipuladas por Dahl, pressupõe a existência de um conjunto de componentes necessários para o fortalecimento da democracia. A presença de todos os pré-requisitos equivaleria a uma poliarquia plena, enquanto que, a presença de parte dessas variáveis resultaria em uma democracia falha e a ausência de todas elas, resultaria em um regime autoritário.

Outro autor que constrói um modelo para medir a qualidade da democracia é o cientista político Arend Lijphart (2003). Em seu estudo sobre modelos de democracia consensual e majoritário, onde analisa 36 países, o autor desenvolve um conjunto de parâmetros para medir o nível de democracia dos países. O grupo de variáveis desenvolvido por Lijphart agrega oito componentes, igualmente importantes para medir o nível do regime democrático. O primeiro componente tenta medir a qualidade da democracia por meios de escalas, observando o quanto o país se aproxima de uma democracia perfeita. O autor utiliza as escalas de Robert Dahl (2015) e o modelo de Vanhanen. O modelo de Vanhanen se baseia em dois elementos principais: o grau de competição entre os partidos políticos e a participação. O segundo componente se refere a representação política das mulheres, como também, a proteção dos seus interesses. O terceiro indicador utilizado por Lijphart é a igualdade política. Argumentando que esse é um objetivo básico da democracia, o autor utiliza o viés econômico para medir essa variável, defendendo que, é possível a igualdade política prevalecer se existirem igualdade econômica. O quarto componente se refere a participação eleitoral e, segundo o autor, se mostra como excelente variável para medir a qualidade da democracia por mostrar o interesse do cidadão em ser representado, onde o alto comparecimento às urnas representaria maior participação, enquanto que, o baixo comparecimento representaria baixa participação. O quinto componente aborda a satisfação da sociedade com a democracia. O sexto quesito apresentado pelo autor versa sobre a proximidade do governo com o cidadão, medida pelo viés ideológico (direita/esquerda) e a posição do eleitor mediano. A sétima variável diz respeito a responsabilidade e a corrupção, tratada pelo autor como a percepção de corrupção em uma democracia. O oitavo e último componente aborda a representatividade a partir do apoio popular ao governo.

Em sua definição de democracia, Guillermo O'Donnell (2013) defende a existência de alguns critérios, necessários para manutenção do regime democrático. Dentre eles o autor defende a existência de eleições limpas e justas; direitos políticos; participação; liberdades políticas; acesso a informação; direito de expressão; direito de associação; e a existência de *accountability* (O'Donnell, 1991; 1998; 2011; 2013). Essa última é dividida pelo autor em três vertentes:

horizontal, vertical e *societal*. A primeira vertente compreende as ações de instituições estatais devidamente autorizadas, que atuam no sentido de prevenir, corrigir ou castigar ações ou omissões consideradas ilegais por parte de instituições e funcionários públicos. A segunda vertente, a *accountability* vertical, possui como principal característica a existência de eleições, por meio da qual o eleitor premia ou pune o candidato votando a favor ou contra ele ou em candidato indicado por ele. A terceira e última vertente, a *accountability societal*, é exercido por grupos ou indivíduos que se mobilizam de forma legal a fim de prevenir, reparar ou punir as ações do governo diante de atos ilícitos. O autor defende que tais procedimentos são necessários para consolidação de um regime democrático.

Para Mainwaring *et al* (2001) analisar o nível do regime democrático exige, antes de tudo, uma definição do termo democracia. Dessa forma, eles utilizam quatro características para definir um regime democrático: eleições competitivas e limpas; direito ao voto; direitos políticos e liberdades civis; e, direito de autoridades eleitas governar. Leonardo Morlino (2015), concorda com Mainwaring *et al* (2001) e defende que, para analisar o nível do regime democrático é necessário, não apenas a definição de democracia, como também, a definição do termo qualidade. Dessa forma, o autor adota uma definição mínima de democracia, caracterizada pelo sufrágio universal; eleições justas, competitivas, recorrentes e livres; mais de um partido político; e mais de uma fonte de informação. Por qualidade, o autor entende que o conceito deve possuir pelo menos três atributos: aspectos procedimentais; características estruturais; e satisfação do usuário baseada em resultados.

Morlino acredita que seja possível desenvolver uma estrutura padrão baseada em procedimentos, capaz de avaliar a qualidade dos regimes democráticos, independente de questões particulares. Dessa forma, ele apresenta oito dimensões procedimentais, pautadas em diferentes temas, presentes na poliarquia. A primeira dimensão apresentada pelo autor diz respeito ao Estado de Direito democrático, caracterizada pelo como sendo o direito a segurança individual e ordem civil; a aplicação das leis, garantindo direitos iguais; ausência de áreas dominadas pelo crime organizado; ausência de corrupção nos poderes políticos, administrativo e judiciário; existência de uma burocracia competente e eficiente; existência de uma força policial eficiente; acesso igualitário de cidadãos ao sistema de justiça; resolução de investigações criminais e administrativas; e, completa independência do judiciário dos poderes políticos. De todos os detalhes dessa dimensão, o autor destaca a ausência de corrupção nos poderes políticos administrativos e judiciários, como sendo o que deve ser mantido a qualquer custo na avaliação.

A segunda e a terceira dimensões, dizem respeito às *accountablites* vertical e horizontal. Essas dimensões compreendem o fato de os líderes políticos eleitos prestarem contas de suas ações, quando questionados pelos cidadãos-eleitores e por instituições competentes. Essa vertente

compreende pelo menos três características principais: informação, justificativa e punição/compensação. A quarta dimensão, a competição, sugere a existência de mais de um ator político envolvido na tomada de decisão, medida por meio dos processos políticos dos quais estão envolvidos e de seus resultados.

A quinta dimensão, apresentada pelo autor é a participação. A definição de participação defendida por Morlino não se baseia apenas no direito ao voto, mas em um conjunto de comportamentos convencionais ou não, legais ou beirando a legalidade, permitindo que homens, mulheres individuais ou em grupos, no sentido de influenciar as decisões governamentais. A sexta e a sétima dimensão versam sobre os direitos naturais, liberdade e igualdade, onde a primeira concentram os direitos políticos e civis e a segunda os direitos sociais. A oitava e última dimensão apresentada na estrutura de Morlino, corresponde a responsividade. Essa variável é caracterizada pelo autor como a capacidade dos governos responder aos governados por meio de políticas públicas, de maneira que correspondam as necessidades do cidadão-eleitor. Nesse sentido, responsividade está interligada com *accountability*, por exigir transparência das ações praticadas pelo governo.

Com base nos modelos de qualidade da democracia apresentados nesta pesquisa, é possível observar vários parâmetros, que pode ser utilizado para avaliação de qualquer regime democrático. Na tabela 1 é possível observar a comparação entre os modelos apresentados pelos autores:

**Tabela 1** – *Qualidade da democracia – Definição por autores*

Autores	Robert Dahl (2015)	Arend Lijphart (2003)	Guillermo O'Donnell (2013)	Leonardo Morlino (2015)	Mainwaring <i>et al</i> (2001)
<b>Parâmetros</b>					
<i>Accountability</i>			•	•	
Grau de corrupção		•		•	
Liberdade	•	•	•	•	•
Transparência	•		•	•	
Eleições livre e justas	•		•		•
Satisfação com a democracia		•			
Participação	•	•	•	•	
Igualdade	•	•	•	•	
Responsividade	•			•	
Proximidade entre governo e eleitor		•			
Competitividade entre candidatos	•	•	•	•	•
Direitos políticos	•	•	•	•	•
Representatividade	•	•	•	•	
Direito ao voto	•		•		•

Elaboração própria com base em Dahl (2015) Lijphart (2003) O'Donnell (1991; 1998; 2011; 2013); Morlino (2015) e Mainwaring *et al* (2001).

Com base na Tabela 1 é possível notar que, a maioria dos autores concordam que a democracia necessita de liberdade, eleições livres e justas, transparência, participação, igualdade, competitividade entre candidatos, direitos políticos, representatividade e direito ao voto, para sua consolidação. O'Donnell (2013) e Morlino (2015) destacam ainda a importância do controle social e institucional, por meio da *accountability*, como parte do seu processo de qualificação. O nível de corrupção no país é visto como importante para explicar a qualidade da democracia, por Lijphart (2003) e Morlino (2015). Esses autores argumentam que, a corrupção nos governos tende a enfraquecer a democracia.

Dessa forma, com base na literatura apresentada acima, o conceito de democracia utilizado na presente pesquisa se caracteriza pela presença de oito procedimentos: 1) ausência de corrupção nos poderes públicos; 2) eleições limpas, justas, igualitárias e competitivas; 3) transparência; 4) *accountability* vertical; 5) *accountability* horizontal; 6) *accountability* societal; 7) participação; e, 8) responsividade.

#### 4 METODOLOGIA

A presente pesquisa buscou analisar o índice de democracia dos países, testando-se variáveis que, teoricamente, explicam a qualidade desses regimes, utilizando para tal o índice de transparência, a percepção de corrupção e o nível de *accountabilities* dos países.

Para tanto, foram utilizados dados do *The Economist Unit Democracy index*<sup>2</sup> para medir o nível de democracia dos países; dados do V-Dem<sup>3</sup> para medir a variável *accountability*; dados da Transparência Internacional<sup>4</sup> para medir o índice de percepção de corrupção e dados do *International Budget Partnership's* (IBP)<sup>5</sup> para medir o nível de transparência dos países. Todos os dados datam do ano de 2017.

O *The Economist Unit Democracy Index* analisa o índice de democracia em 165 países, tomando por base cinco categorias: o processo eleitoral e pluralismo, as liberdades civis, o funcionamento do governo, participação política e cultura política. Com base nessas categorias, os países são classificados em quatro níveis – Democracias Perfeitas, Democracias Falhas, Regimes Híbridos e Regimes Autoritários – possuindo as seguintes características:

**Tabela 2** – Definição dos Níveis dos Regimes

Níveis dos Regimes	
Níveis	Características

<sup>2</sup> Disponível em: < <http://www.eiu.com/topic/democracy-index> > Acesso em 05/01/2019.

<sup>3</sup> Disponível em: < <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-8/> > Acesso em 05/01/2019.

<sup>4</sup> Disponível em: < <https://transparenciainternacional.org.br/home/destaques> > Acesso em 05/01/2019.

<sup>5</sup> Disponível em: < <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/> > Acesso em 05/01/2019



<b>Democracias Perfeitas</b>	Liberdades Políticas; Liberdades Civis; Cultura Política; Funcionamento do Governo; Mídia independente e diversificada; Judiciário independente; Problemas limitados.
<b>Democracias Falhas</b>	Eleições livres e justas; violação da liberdade de imprensa; problemas de governança; cultura política subdesenvolvida; baixo nível de participação política.
<b>Regimes Híbridos</b>	Eleições irregulares; Pressão do governo sobre partidos e candidatos da oposição; Corrupção generalizada; Estado de direito fraco; Sociedade civil fraca; pressão sobre jornalistas; Judiciário dependente; Fraca cultura política; Governo ineficiente; Fraca participação política.
<b>Regimes Autoritários</b>	Ausência de pluralismo político; corrupção eleitoral; Violação dos direitos civis e políticos; Mídia Estatal; Censura; Repressão do governo; Judiciário dependente; Alguns países são ditaduras definidas;

Elaboração própria com base no *The Economist Unit Democracy Index (2017)*.

A presente pesquisa tomou como objeto de estudo os 165 países estudados pelo *The Economist Unit Democracy Index*, sendo que, desse total, só foi possível encontrar dados para 107 países. A variável *accountability*, utilizada na pesquisa, é dividida em três dimensões: horizontal, vertical e societal. O V-Dem caracteriza as três dimensões como descrito na tabela 3:

**Tabela 3 – Características das *accountabilities***

<b>ACCOUNTABILITY</b>	
<b>Accountability</b>	<b>Características</b>
<b>Horizontal</b>	Instituições estatais com poder de supervisão: legislativo, judiciário, controladoria, procuradoria, controladores em geral.
<b>Vertical</b>	Cidadãos com poder de responsabilizar o governo; participação do cidadão em eleições livres e justas; organização por meio de partidos.
<b>Societal</b>	Ações de cidadãos, organizações da sociedade civil e uma mídia independente capaz de responsabilizar o governo por meios formais e informais.

Elaboração própria com base no V-Dem (2017).

A percepção de corrupção dos países, é elaborado pela Transparência Internacional, por meio da percepção da sociedade civil, especialistas e empresários, sobre a corrupção em seus devidos países. O índice de transparência utilizado na pesquisa, mede o nível de transparência orçamentaria do país, com base na disponibilização de documentos e relatórios no site do governo em tempo hábil, de forma a alcançar o máximo de pessoas.

Os dados coletados foram tratados quantitativamente, possibilitando a elaboração de um banco de dados, utilizando os softwares Excel e o *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), que permitiu estatísticas descritivas, correlação e regressão linear, com vistas a atingir os objetivos da pesquisa.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

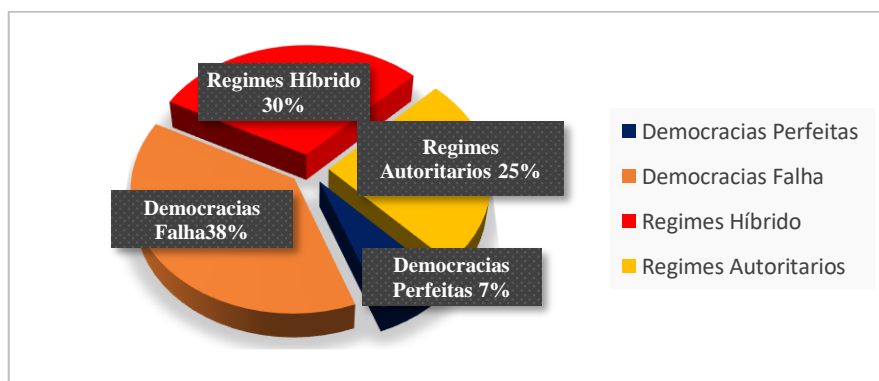
O tema da qualidade da democracia, tem sido alvo do debate de vários estudiosos e pesquisadores, que se preocupam em analisar o nível de eficiência do regime democrático. Muitos



deles se debruçaram na criação de um conjunto de procedimentos que, juntos, tendem a elevar a qualidade da democracia (Dahl, 2015; Lijphart, 2003; O'Donnell, 2013; Mollino, 2015).

A presente pesquisa buscou analisar o possível impacto das variáveis transparência, corrupção e *accountability* no índice de democracia dos países. Tomou-se como objeto de estudo os 165 países estudados pela *The Economist Unit Democracy Index* (2017), desse total, só foi possível encontrar dados para 107 países. Destes, apenas 7 (7%) foram classificados como democracias plenas, 41 (38%) como democracias falha, 32 (30%) como regimes híbridos e 27 (25%) como regimes autoritários, como mostra o gráfico 1.

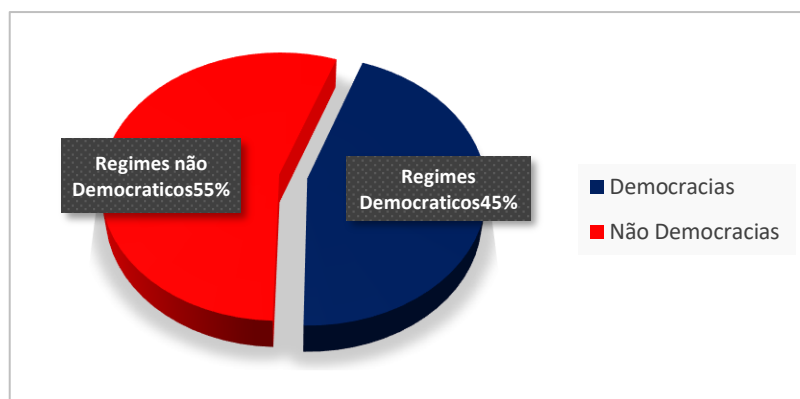
**Gráfico 1** – Índice de Democracia – Tipos de Regime (%)



Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy Index* – 2017.

Se levarmos em consideração as características utilizadas pela *The Economist Unit Democracy Index* (2017) para classificar os níveis dos regimes, pode-se concluir que, dos 107 países contemplados na pesquisa, 48 (45%) são considerados regimes democráticos, enquanto que, 58 (55%) são considerados regimes não democráticos.

**Gráfico 2** – Classificação dos Regimes – Democráticos e Não Democráticos (%)



Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy Index* – 2017.

A tabela 4 apresenta as características das cinco variáveis utilizadas na pesquisa, onde o valor da variável Índice de Democracia, utilizada como dependente, variou de 1,50 a 9,87 resultando em uma média de 5,53 por país. Para medir o índice de democracia do país, a *The Economist Unit Democracy Index* utiliza notas que vai de 0,00 (o que representa ausência de democracia) a 10,00 (o que representa uma democracia perfeita). O índice de transparência é medido com base em notas que vai de 0 a 100 onde países com nota zero estaria desprovido de qualquer transparência e países com nota máxima possuiria total transparência. Na presente pesquisa, esse índice variou de 0 a 89 com uma média de 42,36 por país, o que nos permite afirmar que, a transparência na gestão pública mundial precisa ser aperfeiçoada.

Na variável índice de percepção de corrupção, os países são classificados com notas de 0 a 100 em que países com nota zero seria altamente corrupto enquanto que, países com nota máxima, seria altamente integro. Dos 107 países pesquisados, as notas variaram de 15 a 89, com média de 39,75 por país, revelando que, a corrupção ainda é um problema grave nos governos mundiais.

A variável *accountability* utilizada na pesquisa, foi dividida em três dimensões: horizontal, vertical e societal. As três dimensões são medidas em uma escala de intervalo de baixo para alto (0-1). A pesquisa revelou que, na variável *accountability* horizontal as notas dos países variaram de 0,34 a 0,84 com média de 0,73. Já na variável vertical, as notas variaram de 0,43 a 0,83 com uma média de 0,76. Enquanto que, na variável societal, as notas foram de 0,46 a 0,95 com uma média de 0,75.

**Tabela 4 – Descrição das variáveis**

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
<b>Índice de Democracia (2017)</b>	107	1,50	9,87	5,5354	1,94237
<b>Índice de Transparência (2017)</b>	107	0	89	42,36	24,909
<b>Índice de Corrupção (2017)</b>	107	15	89	39,75	16,756
<b>Accountability Horizontal (2017)</b>	107	0,34	0,84	0,7307	0,10130
<b>Accountability Vertical (2017)</b>	107	0,46	0,83	0,7636	0,07243
<b>Accountability Societal (2017)</b>	107	0,46	0,95	0,7583	0,08490
<b>N válido (de lista)</b>	107				

Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy Index*, V-Dem, Transparência Internacional e *International Budget Partnership's* (IBP).

A tabela 5 mede o nível de correlação entre as variáveis independentes e a dependente. Utilizando a correlação de *Pearson*, verificou-se que, a variável índice de democracia apresenta

correlação positiva, moderada e significativa com a variável transparência e forte correlação positiva com a variável corrupção. No teste de correlação entre a variável dependente e as variáveis *accountability* horizontal, vertical e societal, verificou-se que a primeira mostrou se correlacionar de forma moderada e positiva, enquanto que a segunda mostrou existir uma correlação forte e significativa com o índice de democracia. Já a variável *accountability* societal, possui forte correlação positiva com a variável dependente.

**Tabela 5 – Matriz de correlação de Pearson**

		Índice de Democracia (2017)	Índice de Transparência (2017)	Índice de Corrupção (2017)	Accountability Horizontal (2017)	Accountability Vertical (2017)	Accountability Societal (2017)
<b>Índice de Democracia (2017)</b>	Correlação de Pearson	1	0,664**	0,712**	0,654**	0,717**	0,760**
	Sig. (2 extremidades)		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
	N		107	107	107	107	107
<b>Índice de Transparência (2017)</b>	Correlação de Pearson		1	0,524**	0,467**	0,554**	0,541**
	Sig. (2 extremidades)			0,000	0,000	0,000	0,000
	N			107	107	107	107
<b>Índice de Corrupção (2017)</b>	Correlação de Pearson			1	0,471**	0,364**	0,441**
	Sig. (2 extremidades)				0,000	0,000	0,000
	N				107	107	107
<b>Accountability Horizontal (2017)</b>	Correlação de Pearson				1	0,703**	0,708**
	Sig. (2 extremidades)					0,000	0,000
	N					107	107
<b>Accountability Vertical (2017)</b>	Correlação de Pearson					1	0,830**
	Sig. (2 extremidades)						0,000
	N						107
<b>Accountability Societal (2017)</b>	Correlação de Pearson						1
	Sig. (2 extremidades)						
	N						

\*\* . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades). Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy Index*, *V-Dem*, *Transparência Internacional* e *International Budget Partnership's* (IBP).

Para testar as hipóteses de que, quanto menor a corrupção, maior a qualidade da democracia; quanto maior o nível da *accountability*, maior a qualidade da democracia; e, quanto mais transparente o país, maior a qualidade da democracia, foram rodados dois testes de regressão linear. O primeiro modelo contou com três variáveis, enquanto que, o segundo modelo com duas variáveis.

**Tabela 5 – Regressão Linear**

Covariáveis	MODELO 1		MODELO 2	
	Beta	Erro Padrão	Beta	Erro Padrão

<b>Índice de Transparência (2017)</b>	0,197***	0,005		
<b>Índice de Corrupção (2017)</b>	0,398***	0,006		
<b>Accountability Horizontal (2017)</b>			0,298***	1,755
<b>Accountability Vertical (2017)</b>			0,507***	2,455
<b>Accountability Societal (2017)</b>	0,478***	1,295		
<b>Constante</b>	-5,245	0,878	-9,028	1,340
<b>R<sup>2</sup></b>	0,778	0,92915	0,559	1,30281
<b>N</b>	107		107	

Variável dependente: Índice de Democracia. Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy Index*, V-Dem, Transparência Internacional e *International Budget Partnership's* (IBP).

\* p < 0,10; \*\* p < 0,05; \*\*\* p < 0,01.

Após os testes é possível verificar que, as variáveis escolhidas para explicar o índice de democracia dos países, datadas de 2017, foram corroboradas, todas elas com nível de significância estatística de 1%, mostrando que, as variáveis têm poder explicativo sobre o índice de democracia dos países.

De acordo com os resultados obtidos no primeiro modelo, podemos interpretar que, o aumento de uma unidade no índice de transparência tem a probabilidade de impactar o nível de democracia em até 20%. Esse resultado corrobora com a literatura, ao sugerir que, a transparência é um dos principais fatores para consolidação da democracia (Dahl, 2015; O'Donnell, 1998, 2011, 2013; Morlino, 2015). Já o aumento de uma unidade no índice de percepção de corrupção, tem a probabilidade de elevar o índice de democracia do país em quase 40%. A literatura sugere que, a existência de práticas corruptas no país, inibe o avanço da democracia, enquanto que, a ausência dela, corrobora para sua qualificação (Lijphart, 2003; Morlino, 2015). Por último, a elevação de uma unidade no índice de *accountability* societal, tem a probabilidade de aumentar a qualidade da democracia em quase 50%. O'Donnell (2011; 2013), sugere que, a mobilização da mídia, das ONG'S junto a sociedade civil, no sentido de denunciar atos delituosos dos governos, são práticas essenciais em uma democracia.

Já os resultados do segundo modelo mostraram que, o aumento de uma unidade na variável *accountability* horizontal tem a capacidade de impactar a democracia em quase 30% enquanto que, a vertical em pouco mais de 50%. Para O'Donnell (1998) "a existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações delituosas de outros

agentes estatais”, é uma das premissas para qualificação de um regime democrático, ao mesmo tempo que, é necessário a existência de eleições livre, justas e regular. Morlino (2015) concorda com O’Donnell ao estabelecer essas premissas como necessárias para avaliar o nível de democracia do país.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como principal preocupação discutir a qualidade da democracia, observando se as variáveis transparência, corrupção e *accountability* causam algum impacto na qualidade do regime democrático. Os testes mostraram que, as variáveis transparência e *accountability* horizontal possuem correlação positiva e moderada com o índice de democracia. Já as variáveis *accountability* vertical, societal e corrupção, possuem forte correlação com o nível da qualidade da democracia.

Os resultados da pesquisa mostraram que, o aumento de uma unidade na transparência do país, aumenta o índice de democracia em 19,7% enquanto que, a percepção de corrupção aumenta a qualidade do regime democrático em 39,8%. Já as variáveis *accountability* societal, horizontal e vertical impactam a qualidade da democracia em 47,8%, 29,8% e 50,7% respectivamente. Ou seja, todas as variáveis utilizadas na pesquisa, mostraram serem importantes para explicar a qualidade da democracia, corroborando com a literatura (Dahl, 2015, 2001; Lijphart, 2003; O’Donnell, 2013; Morllino, 2015). Destaque para as variáveis *accountability* societal e vertical, que mostraram maior poder explicativo para a qualidade da democracia dos países.

Nesse sentido, para finalizar o presente texto, cabem fazer algumas observações baseadas nas notas que os 107 países obtiveram nas variáveis estudadas. Os dados do variável índice de democracia, revelou que, poucos são os países que podem ser classificados como democracia plena. Quando somados todos os níveis de regimes, observou-se que, a maioria deles não podem ser classificados como democracia. Outra observação a ser feita é concernente a percepção de corrupção onde a média dessa variável é de 39,75 o que nos permite afirmar que, a corrupção ainda é fator muito forte entre os países, necessitando de medidas capazes de inibir esse fator.

A transparência se mostrou frágil entre os países estudados, com média de 42,36. Esse valor mostra que a gestão pública ainda é muito deficitária em termos de transparência. As variáveis que mostraram números satisfatórios foram as variáveis *accountability* horizontal, vertical e societal, tendo como média 0,73, 0,76 e 0,75 respectivamente. Esses dados revelam que, muitos países obtiveram notas altas, embora muitos outros precisem melhorar na transparência, na fiscalização, na qualificação das eleições e na prestação de contas, tendo em vista que, os três modelos de *accountability’s* dependem desses fatores para seu fortalecimento. Esse argumento é

baseado na classificação de alguns países que obtiveram notas igual a 0,34, denunciando a fragilidade desses mecanismos de controle social e institucional.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13<sup>o</sup> ed. 4. reimpr – Brasília: Editora da Universidade de Brasília. 2010.

BÜHLMANN, Marc; MERKEL, Wolfgang; e WESSELS, Bernhard. **The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies**. Working Paper n. 10. In: National Centre of Competence in Research (NCCR) Challenges to Democracy in the 21st Century, agosto 2007. disponível em <http://www.nccr-democracy.uzh.ch/publications/workingpaper/pdf/WP10.pdf>. Acesso em: 11/01/2019.

CHEIBUB, José Antônio, PRZEWORSKI, Adam. Democracia, eleições e responsabilidade política. Rev. bras. Ci. Soc. vol. 12 n. 35 São Paulo Feb. 1997.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. 1. Ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. – (Clássicos; 09).

\_\_\_\_\_. **Sobre a Democracia**. 1. Ed. 2. Reimpr. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉRES-LIÑÁN, Aníbal. Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999. DADOS — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, n<sup>o</sup>4, 2001, pp. 645 a 687.

MIGUEL, Luiz Felipe. **Impasses da Accountability horizontal: Dilemas e Alternativas da Representação Política**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n. 25, nov. 2005.

MORLINO, Leonardo. **Qualidade da democracia: como analisa-las**. Soc. e Cult., Goiânia, v. 18, n. 2, p. 177-194, jul./dez. 2015.

NÓBREGA JR. José Maria. **Instituições Políticas e Democracia na América Latina: uma abordagem teórica**. Disponível em: <[http://www.ufcg.edu.br/prt\\_ufcg/assessoria\\_imprensa/mostra\\_noticia.php?codigo=15295](http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/assessoria_imprensa/mostra_noticia.php?codigo=15295)> Acesso em: 08/02/2019.

O'DONNELL, G. **Democracia Delegativa?** *Novos Estudos*. São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.

\_\_\_\_\_. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. *Lua Nova*. São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

\_\_\_\_\_. **Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos**. *Revista Debates*, Porto Alegre, V. 7, n.1, p. 15-114, jan.-abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa.** – São Paulo: Paz e Terra, 2011.

RAUPP, Fabiano. **Construindo Accountability em Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina: Uma investigação nos portais eletrônicos.** Bahia: UFB, 2011.

193 f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia.** – 5°. Ed. – São Paulo: Brasiliense, 1994. – (Coleção primeiros passos; 219).

SCHUMPETER, Joseph A. (1984). **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Ed. Unesp, p. 287-366, 2017.



## **DEMOCRACIA DELEGATIVA E REPRESENTATIVA:** a participação das instituições no cenário político brasileiro

Maria Sheylla Campos de Lima<sup>1</sup>

### **RESUMO:**

Este artigo procura laborar uma análise da conceituação de democracia delegativa e democracia representativa à luz do cenário político brasileiro, orientado pelo papel nas instituições democráticas dentro do processo de democratização no pós-constituente, a análise esta fundamentada entre outros estudos, com destaque para a análise do autor Guillermo O'Donnell em seu artigo “Democracia Delegativa?” A fim de apresentar o conceito aberto destes tipos de democracias, analisando/comparando ao caso brasileiro em dois períodos históricos políticos específicos dos quais: os 08 (oito) primeiros meses do governo Collor (1990) e os 08 (oito) primeiros meses do governo Bolsonaro (2019), mandatos esses escolhidos pelo fato de que esses dois Presidentes, na “democracia” brasileira recente, assumiram os cargos em um cenário econômico e político atípico com baixa adesão e articulação partidária para a efetivação de sua agenda e resposta aos anseios populares. Conceituar democracia delegativa e democracia representativa com base nas instituições democráticas e/ou políticas é considerado um trabalho pertinente ao ramo da ciência política, principalmente no que se refere a caracterização do papel das instituições no processo da (re)democratização. No cenário político brasileiro os supramencionados presidentes encontraram um cenário de crise econômica profunda e desconfiança no processo democrático (volatilidade/sufocamento da participação das instituições na produção de agenda), partindo no pleito eleitoral sem maiores chances de ganho, revertendo a situação na campanha eleitoral positivamente tornando-se “salvadores” da nação.

**Palavras-chave:** Democracia delegativa; democracia representativa; instituições; autoritarismo; poliarquia.

### **ABSTRACT:**

This article seeks to present an analysis of the conceptualization of delegative democracy and representative democracy in accordance with the Brazilian political scenario. This analysis is based on the studies of author Guillermo O'Donnell in his article “Delegative Democracy?” In order to present the open concept of these types of democracies., analyzing / comparing the Brazilian case in two specific historical political periods of which: the first 08 (eight) months of the Collor government (1990) and the first 08 (eight) months of the Bolsonaro government (2019), mandates chosen by the fact that that these two Presidents, in recent Brazilian “democracy”, took office in an atypical economic and political scenario. To conceptualize delegative democracy and representative democracy based on democratic and / or political institutions is considered a pertinent work in the field of political science, especially regarding the characterization of the role of institutions in the democratization process. In the Brazilian political scenario, the aforementioned presidents found a scenario of deep economic crisis and distrust of the democratic process (volatility of the institutions' participation), starting in the electoral campaign without greater chances of winning, reversing the situation in the electoral campaign positively becoming “saviors”. of the nation.

**Keywords:** Delegative democracy; representative democracy; institutions; authoritarianism; polyarchy.

## **1. INTRODUÇÃO**

<sup>1</sup> Mestranda em Ciência Política (PPGCP/UFCG); Especialista em Educação Ambiental e Sustentabilidade (FIP). Bacharela em Direito (CESREI). Advogada. Professora. Pesquisadora do Observatório de Candidaturas Femininas OAB-PB. Colaboradora da Rede Sororidade OAB-PB. Co-Fundadora do Política para Elas (@politicaparaelas). E-mail: [sheyllacamposestudos@gmail.com](mailto:sheyllacamposestudos@gmail.com).

Como entender a institucionalização da democracia brasileira tendo em vista as barreiras que impedem a verdadeira e eficaz transição do regime da democracia delegativa para uma democracia representativa ou pluralista com base na recente mudança do regime autoritário ao regime democrático na arena política? Qual o lugar da delegação e representação na teoria democrática contemporânea? Qual a importância e papel das instituições no processo de (re)democratização brasileiro?

Para respondermos a esses questionamentos, e outros que surgirão no interior da discussão em tela, devemos analisarmos cautelosamente o cenário político brasileiro inserido em uma crise política que perdura pela frágil transição do período autoritário<sup>2</sup> em que o nosso país recentemente vivenciou, estudiosos como Alfred Stepan, Guillermo O'Donnell, Luís Felipe Miguel, Steven Levitsky, Ricardo Silva, entre outros, reafirmam que tal ruptura não consolidou-se de fato e que a recente democracia instaurada no Brasil (pós-constituente de 1988) ainda sofre em um processo lento, porém timidamente gradual de democratização pela participação das instituições sejam elas políticas e/ou democráticas.

As raízes políticas brasileiras encontram-se fundamentadas nos regimes autoritários, descartando-se no século passado o caso do Estado Novo (1937-1945) e do período dos governos militares (1964-1985), regimes autoritários do Brasil Republicano que ocuparam quase 1/3 da história brasileira no século XX.

O Brasil possui um regime presidencialista delegativo, onde o poder de dominação da agenda política é exercido pelo Executivo (o Legislativo não possui uma agenda política definida, ao contrário do Executivo) e que os outros poderes e instituições como: o Congresso, Partidos Políticos, Legislativo, Fóruns, participação da Sociedade Civil encontram-se não tão envolvidos em suas decisões, formulações, adequações na articulação dessa agenda executiva.

O artigo analisará, dentre outras perspectivas acadêmicas, o tratamento realizado por Guillermo O'Donnell (1991) em seu artigo "Democracia Delegativa?", as concepções da democracia delegativa e a democracia representativa com a participação das instituições na modelagem destes regimes utilizando o modelo teórico das instituições, procuraremos também apresentar a luz da teoria política moderna o conceito teórico de Poliarquia produzido por Robert

<sup>2</sup> Sobre a redemocratização neste artigo faremos um recorte do período pós-constituente de 1988, mas em um aporte histórico da política no país, todavia não devemos esquecer o golpe militar de 1964 onde militares e políticos de direita com apoio de civis (principalmente empresários) aliados com o contexto político internacional da época justificaram o golpe como forma de impedir o "regime comunista" ou "ameaça vermelha" que seria implantado pelo então presidente João Goulart em 1961. O que deveria ser uma "duração prévia" do regime militar neste período, foi implantada a chamada linha-dura dos militares durante os anos seguintes, sendo fortalecidos e assumindo o poder em 1968, eles visavam eliminar a oposição ao regime autoritário e limitar a vida pública dos civis, diante desse contexto a "primeira" transição do regime democrático apenas iniciou-se no governo de Ernesto Geisel, penúltimo presidente militar representante da ala moderada, que viu nas eleições legislativas de 1974 a perda da legitimidade do regime com o resultado das eleições favorável ao partido MDB. Outro ponto de destaque neste período é a chamada *transição negociada* do regime ditatorial para o democrático, marcada pelo controle do processo feito pelo governo militar através de constantes mudanças nas regras políticas que sempre os beneficiava, desta forma a *transição negociada* significou a redemocratização brasileira por meio de um acordo feito entre moderados da oposição e do regime e neste ponto essa abertura política apenas ocorreu em troca de interesses militares protegidos, dos quais estão intactos até hoje.

Dahl (1995), para assim entendermos a reflexão teórica sobre as atuais democracias existentes das quais são de fato pobres em relação ao ideal democrático com base no cenário político brasileiro, oferecendo Robert Dahl uma explicação alternativa para a excepcionalidade.

O objetivo do artigo será analisar os elementos conceituais à democracia delegativa e representativa, como também objetivar o papel das instituições durante o processo democrático, apresentando essas duas concepções mútuas no cenário político brasileiro.

Desta forma buscaremos testar a hipótese da qual alega que a democracia delegativa estaria se afirmando como a nova e duradoura forma de regime político-democrático em nosso país paralisando assim o processo real de (re)democratização, somado ao cenário político nacional em comento de que há pouca incentivação/descrença e liberdade de participação das instituições neste processo e que tanto a democracia delegativa, quanto a democracia representativa apresentam-se como complementares respeitando suas especificidades, muito embora dentro de um alinhamento tênue.

## **2. QUAIS OS VALORES DAS INSTITUIÇÕES EM UMA DEMOCRACIA?**

Guillermo O'Donnell (1991), um dos precursores do estudo em tela apresenta uma crítica no conceito de democracia delegativa afirmando a necessidade de apresentação de um conceito mais consubstanciado. O autor relata que as mudanças dos regimes autoritários para os regimes democráticos, principalmente ocorridas na América Latina teriam originado “novas” formas de regime democrático ou de democracias, longe estas de serem representativas (O'DONNELL, 1991, p. 26), segundo ele o conceito de democracia delegativa paira como sendo um novo tipo de democracia que conjuga práticas e instituições autoritárias com existência mínima efetiva de direitos, relevante destacar que a democracia delegativa não é alheia a transição democrática, na realidade ela é fortemente majoritária, o Presidente da República e sua equipe se tornam o alfa e o ômega no cenário político.

No que se refere às instituições democráticas, para ele, estas encontram-se em descompasso nas democracias delegativas, fazendo-se necessário, no processo democrático, que haja um equilíbrio nos elementos democráticos e autoritários, procurando produzir um ambiente em que não haja uma regressão ao regime ditatorial ou autoritário (exemplo de regime instaurado no Brasil ocorrido entre os anos de 1964 a 1985) como também não haja um avanço desenfreado de uma democracia ingênua e fracamente consolidada no que se refere ao papel das instituições.

Ao iniciar esse tópico é salutar conceituarmos instituições, para O'Donnell (1991, p. 27) as instituições são padrões regularizados que são conhecidos e reconhecidos, praticados e copiados, aceitos regularmente por agentes sociais dados que em virtude das características, com

interação sobre as regras e normas incorporadas sejam elas formal ou informalmente inseridas nestes padrões.

Somando-se ao conceito de O'Donnell (1991), Douglas North (2018) explica que as instituições existem para gerar ordem e reduzir incertezas nas interações humanas, sendo as instituições, na prática, limitações formais e informais criadas para estruturar as trocas entre as pessoas.

Continua North afirmando em seu livro “Democracia e Representação: territórios em disputa” (2018):

“... que as instituições estruturam os incentivos no intercâmbio humano, sejam eles políticos, sociais ou econômicos. A mudança institucional molda a maneira pela qual as sociedades evoluem no decorrer do tempo e por isso é a chave para a compreensão da mudança histórica (...) elas reduzem a incerteza ao conferir uma estrutura à vida cotidiana. Elas são como um guia para interação humana...” (NORTH, 2018, p.13)

Entretanto, ao analisarmos pormenorizadamente o conceito de instituição de O'Donnell (1991, p.33) evidenciamos que há um esvaziamento, segundo o autor, em seu significado, ele argumenta que as instituições democráticas são *instituições políticas no sentido amplo*, onde estas instituições orientam e modelam as relações diretas com a temática política e a tomada de decisão, canais de acesso para essas decisões e as funções de governo que possibilitam tomar essas decisões.

No cenário de estudo das instituições na disciplina de ciência política moderna, podemos observar um limite para o que *seja instituição política e para o que não seja* (O'DONNELL, 1991, p.33) e este limite é condicionado a variação identificada das realidades de cada país, podendo as instituições serem politizadas ou não nos vários estágios do processo democrático. As instituições democráticas são também conhecidas como instituições políticas no sentido amplo, pois elas possuem uma relação direta e reconhecível com os principais temas da política.

Outro ponto de destaque estudado por O'Donnell sobre as instituições é que estas podem pertencer também a uma rede constitucional (que incluem o Congresso, Judiciário, Sociedade Civil e Partidos Políticos) de uma Poliarquia, conceito este produzido por Robert Dahl.

Para Dahl (1995), de forma mais inclusiva, a democracia é a contínua responsividade do governo para as preferências de seus cidadãos, considerados estes como politicamente iguais, é necessário que para um governo que deseje continuar responsivo durante certo tempo as preferências de seus cidadãos considerados politicamente iguais e plenos devem ter também oportunidades plenas na construção do processo democrático (DAHL, 1995, p.29).

Defende Dahl que quando é conveniente pensar a democratização como consistindo de diversas transformações históricas, a *primeira* delas é a transformação de hegemonia e oligarquias competitivas em quase poliarquias; uma *segunda* forma é a transformação de quase poliarquia em

poliarquia plena; a *terceira* é a democratização ainda maior de poliarquia plena no processo histórico conhecido e talvez com rápido desenvolvimento do estado do bem-estar democrático, neste ponto a democracia nada mais é do que “um fruto de um cálculo de custos e benefícios feito por atores políticos em conflito” (DAHL, 1995, p. 25), com isso podemos concluir que a democracia é sustentada a partir do equilíbrio de forças em uma relação de estratégia no jogo de poder e pelo poder.

O conceito de poliarquia, em síntese, remete a uma resposta das diversas críticas sobre a não soberania da democracia plena em algumas nações, classificadas essas democracias não-plenas em diferentes graus de democratização, sendo uma análise mais realista dos regimes democráticos existentes, tais categorias de análise básica se fundamentam na participação política e na competição política, envolvendo a inclusão da maioria da população no processo de escolha dos líderes e governantes e envolvendo a disputa pelo poder político.

Para Guillermo O'Donnell (1991) as características da forma institucional efetiva das instituições são estabelecidas em quais os agentes possuem base, em que recursos e demandas procedimentais são aceitos como vozes válidas em seus processos de decisão, como também na tomada dessas decisões e sua implementação. Desta forma, as instituições tanto podem incorporar como excluir um conjunto de agentes potencialmente relevantes.

No artigo “Democracia Delegativa?”, O'Donnell, elenca *07 (sete) características relativas às instituições democráticas*: a incorporação e exclusão de membros potencialmente relevantes; variabilidade e multiplicidade das opções e dos resultados; agregação e estabilização de seus agentes; formação de padrões de representação; estabilização dos agentes; planificação temporal futura do comportamento das instituições.

Conclui O'Donnell (1991) que a democracia *não institucionalizada é caracterizada pelo escopo restrito fundamentalmente de base classista pela fraqueza e pela baixa densidade de suas instituições*. Outras instituições, não formalizadas as mais fortemente atuantes – especialmente o clientelismo, o patrimonialismo e certamente a corrupção – tomam o lugar daquela acompanhada de vários padrões de acesso direto e altamente desagregados ao processo de tomada de decisão e implantação de políticas públicas.

Entretanto, no alargamento da discussão, para garantir a existência de uma democracia representativa seria necessário o fortalecimento das instituições, na linha do liberalismo clássico de John Stuart Mill<sup>3</sup>, o que não virou consenso no meio acadêmico.

<sup>3</sup> Embora o autor lutasse pela ampliação democrática – tendo feito inclusive, enquanto parlamentar, petição em favor do sufrágio feminino –, Mill tinha algumas preocupações em relação aos possíveis efeitos colaterais da extensão da participação popular. Temendo que autoritários e populistas pudessem auferir “ganhos para si mesmos com a manipulação do sentimento popular, ou que o próprio sentimento popular, perpassado por uma mediocridade ainda não destronada, pudesse redundar na tirania da maioria”, Mill tema discutido em “Considerações sobre o Governo Representativo”. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, onde na obra ele apresenta caminhos reconstrutivos da ideia de representação que possibilitem engendrar modificações e aperfeiçoamentos democráticos na estrutura dos governos representativos.

As instituições têm que agregar o nível de ação e organização dos agentes que interagem com ela, com isso as regras estabelecidas por essas instituições influenciam decisões estratégicas dos agentes, esboço este reforçado por North (2018, p. 05).

O peso das instituições em uma democracia são relevantes, tanto na esfera social, quanto política e econômica, North (2018) pontua o papel das instituições dentro destas demandas<sup>4</sup>:

“Instituições são as restrições humanamente concebidas que estruturam políticas, interação econômica e social. Eles consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta), e formal regras (constituições, leis, direitos de propriedade). Ao longo da história, as instituições foram concebidas por seres humanos para criar ordem e reduzir a incerteza em troca. Juntamente com as restrições do padrão da economia, elas definem as escolhas e, portanto, determinam os custos de transação e produção e, portanto, a rentabilidade e viabilidade do exercício da atividade econômica. Elas evoluem incrementalmente, conectando o passado com o presente e o futuro ... As instituições fornecem a estrutura de incentivo de uma economia... molda a direção da mudança econômica em direção ao crescimento, estagnação ou declínio.” (NORTH, 2018, p. 97).

North reforça que o sucesso ou insucesso da transição de um **primeiro** governo democrático para um **segundo** dependerá da força e da presença de instituições democráticas consolidadas ou em processo de consolidação, sendo exemplos de **sucesso**: Espanha, Uruguai, Chile e Portugal (os quais conseguiram consolidar uma democracia representativa), e sendo exemplos de **insucesso**, Argentina, Brasil, Peru, Equador, Bolívia, Filipinas e Coreia do Sul (os quais conseguiram consolidar uma democracia delegativa).

É inegável o valor de uma sociedade possuir instituições políticas democráticas representativas livres, justas e competitivas no processo democrático. Desta forma, podemos garantir um cenário seguro para a efetivação do devido processo contínuo da democratização.

### 3. CONCEITO DE DELEGAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO PROCESSO DEMOCRÁTICO

Ao trabalharmos o conceito de democracia delegativa e representativa encontramos obstáculos no que se refere os conceitos da representação e da delegação nos trâmites da moderna teoria democrática, tendo esses dois conceitos não como opostos, mas mútuos e até complementares.

Tanta representação contra a delegação se configura como importantes facetas do atual regime democrático, uma vez que esses mecanismos que os eleitores tornam concreto trecho do primeiro parágrafo da constituição federal brasileira onde ver baliza se o poder emana do povo.

<sup>4</sup> Institutions Douglass C. North The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1. (Winter, 1991), pp. 97-112. Stable URL: <http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28199124%295%3A1%3C97%3AI%3E2.0.CO%3B2-W> The Journal of Economic Perspectives is currently published by American Economic Association.) Tradução da autora



A democracia consiste de fato em alicerçar-se tanto na representação quanto na participação de todos, muito embora a participação política vá muito além do voto. Ainda possuímos uma sociedade descrente que enxerga o distanciamento aos seus representantes na política brasileira o que configura uma nova problemática porque este contraponto afeta diretamente à qualidade da democracia, atualmente o populismo que ganhou destaque no cenário de crescente polarização política, procurou diminuir essa lacuna, fracassando.

Essa polarização (alimentada pelo populismo) começou a ser alimentada em nosso país mais fortemente nos processos de *impeachment* de Collor de Mello entre o final dos anos 80 e início de 90, o processo de *impeachment* Dilma Rousseff em 2016 e em seguida com a ascensão de Jair Bolsonaro em 2018, colocando o país em um cenário de profunda instabilidade política.

Críticos da política brasileira apontam que o sistema presidencialista em nosso país convive com *sistemas partidários frágeis, fragmentados e cada vez mais desacreditados*, o que definitivamente compromete o princípio de representação política e afeta diretamente às condições de governabilidade, fragilizando, logicamente - a legitimidade do governo<sup>5</sup>.

Explica Guillermo O'Donnell (1991) que a **representação** envolve um elemento de **delegação** por meio de algum procedimento onde uma dada coletividade autoriza alguém a falar por ela e eventualmente se compromete a acatar o que o representante decidir invocando sua condição de representante, conseqüentemente, a representação e a delegação não são polos opostos.

Neste sentido podemos identificar a verdadeira dificuldade em distinguir os tipos de democracias, que para o autor estão organizados em torno de uma delegação representativa onde o elemento delegativo é fortemente predominante.

Sendo assim na **democracia delegativa** o *pleito eleitoral* se apresenta como condição necessária de constituição de um governo democrático, o que difere da **democracia representativa** onde as garantias da efetividade de um governo democrático apenas iniciam, no entanto, não se reduzem apenas os pleitos eleitorais (democracia eleitoral).

O'Donnell (1991) faz uso da imagem *Hobbesiana* do Leviatã (Thomas Hobbes 1587-1666) como uma analogia para as eleições presidenciais nas democracias delegativas, onde o extremo individualismo no momento de constituir o poder presidencial combina bem com o organicismo do Leviatã, a nação e sua expressão política autêntica são postulados como organismos vivos “a delegação inclui o direito – na verdade, a obrigação – de aplicar a nação dos remédios amargos

<sup>5</sup> Esses apontamentos aos sistemas partidários não serão aprofundados neste artigo, mas entendemos ser relevante para reflexões futuras), pois ao identificarmos que a nova situação política vigente configura-se como uma recessão democrática que estaria levando não apenas o Brasil, mas as novas democracias mundiais a reverter a conquista do Estado de Direito de que tinham sido palco em período recente e tornarem letra morta ou pouco eficaz os mecanismos institucionais de controle de governos pelos cidadãos. Para aprofundamento da temática sugerimos a leitura do livro “Crise da democracia representativa e neopopulismo no Brasil” de José Álvaro Moisés e Francisco Weffort, 2020.



que, embora muitos de seus membros não possam reconhecer os agora o curarão” (O'Donnell, 1991, p. 31).

O autor trata da democracia delegativa, conceituando-a como um regime político onde aquele indivíduo escolhido pelo “voto do povo” pode governar como *l'he convier*, dentro dos limites impostos pelas relações de poder institucionalizado estabelecidas, até o final de seu mandato, não precisando, na maioria dos casos, guardar coerência entre seu discurso “pré-eleitoral” e sua prática “pós-eleitoral”, citando como exemplos, Corazón Aquino (Filipinas), Indira Ghandi (Índia) e “Isabelita” Perón (Argentina). Este tipo de democracia, em conformidade com o artigo, sustenta-se na demanda um governo baseado em um movimento e manifestações populares superior a partido(s) político(s) e as instituições, cabendo, neste cenário, ao Legislativo e ao Judiciário, conter suas ações e participações na agenda do Executivo.

A delegação, neste contexto, configura-se, como um procedimento democrático do que outras formas de procedimentos que modulam a democracia, justamente pelo fato de atender sempre à maioria dos eleitores, sem maiores preocupações com o restante do sistema.

Ao dispormos do conceito de representação devemos nos ater da impossibilidade de conceituar representação sem a delegação.

A ideia de representação envolve o elemento da delegação por meio de algum procedimento, da coletividade, desta forma autoriza-se alguém a falar por ela e eventualmente compromete-se a acatar o que o representante decidir invocando sua condição de representante, a representação acarreta a ideia de *accountability*<sup>6</sup> apresentada por O'Donnell em seu artigo “*Accountability Horizontal e as Novas Poliarquias*”, da qual na delegação ela se mostra fraca e intermitente, onde o representante é necessariamente considerado o responsável diretamente pela maneira como age em nome daqueles por quem ele afirma ter direito de falar.

É reconhecido que em democracias plenas ou consolidadas a *accountability* opera não apenas “verticalmente” em relação àqueles que elegeram ocupante de um cargo público, mas “horizontalmente” em relação à rede de poderes relativamente autônomos que possuem a capacidade de questionar e, eventualmente punir, a maneira “imprópria” do ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades.

Como é sabido as novas democracias apresentam-se ainda influenciadas por práticas corruptas baseadas no clientelismo e na patronagem, bem como na arbitrariedade, tendo como premissa que existe ainda uma grande concentração de poder nos vários aparatos do Estado, neste sentido há a necessidade de combater esses males com novos instrumentos de controle e de poder.

---

<sup>6</sup> O termo *accountability* foi introduzido em nosso país por pesquisadores brasileiros dentro da área das políticas públicas, entre esses pesquisadores e autores, Nicholas Davies, Nalú Farenzena, Rosana Carneiro Sarturi, Roberto Moreno Spinoza, entre outros, em seus estudos exordiais refletem o que é e como funciona a *accountability* das políticas públicas e das pessoas em geral dentro da espacialidade temporal brasileira.

Mainwaring (2003) explica que o tema *accountability* é um dos mais debatidos dentro da ciência política e também na formação da agenda política em todo mundo. Em nosso país existem sim mecanismos institucionais que garantam a prática da *accountability* e que não, necessariamente, esses mecanismos coincidem com os mecanismos de “*check and balances*”<sup>7</sup>

Para Guilherme O'Donnell autor que cunhou os termos a fazer sabonete horizontal e vertical países latino-americanos ocorre o controle realizado pelas eleições livres e justas que constitui o controle efetuado pela contabilidade vertical mas não o controle entre os órgãos de administração que considera inexistente, fraco ou intermitente.

Atribuem-se as instituições uma importância crucial na garantia da democracia representativa, pois *accountability* deve estar materializada nas instituições políticas e democráticas mutuamente, como base na capacidade destas instituições possuírem o interesse público de fato.

#### **4. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA DELEGATIVA A LUZ DO CENÁRIO POLÍTICO BRASILEIRO NA EXECUÇÃO DA AGENDA DO EXECUTIVO**

Vislumbra-se que nas eleições na democracia delegativa o *modus operandi* do processo eleitoral envolve tanto a emoção como também o entusiasmo dos atores envolvidos dos quais apostam em candidatos que concorrem para saber quem será o “ganhador” da delegação para governar a nação sem quaisquer restrições, a não ser lógico, as impostas de forma legal ou até mesmo não institucionalizadas.

Na arena de dominação política do Executivo, possuindo este a legitimidade de poder recebida pela maioria dos cidadãos em eleições populares, livres e sucessivas, possui o Presidente poderes em sua esfera tornando-se subserviente (em certos casos) da política de patronagem imposta pela autoridade presidencial ao Legislativo e demais instituições (grupos de interesse).

Ao analisarmos o caso brasileiro a legitimidade conquistada pelos Presidentes no início dos seus mandatos por meio das eleições plenas diretas carrega para eles uma hiperatividade no uso do seu poder para assim efetivar a sua agenda Executiva cumprindo, enquanto pode, as promessas de campanha.

No Brasil, o regime político conhecido como democracia presidencialista plena, tende a institucionalizar ao nível puro dos procedimentos constitucionais sem, no entanto, promover

<sup>7</sup> Como exemplo desses mecanismos, podemos citar a atuação do Ministério Público e seus agregados institucionais. No artigo alegamos que existem instituições em nosso país, o que essencialmente abordamos é a independência e reconhecimento destas dentro do histórico processo democrático, passando pela perspectiva de desconfiança dos cidadãos e cidadãs pela sua atuação. Uma pesquisa realizada em dezoito países da América Latina revelou que os brasileiros são os mais insatisfeitos com a democracia. Somente 13% dos brasileiros responderam estar "muito satisfeitos" e "satisfeitos" com ela, segundo o levantamento da Latinobarómetro. Pesquisa Disponível em <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> Acesso em: 04 de set 2020

desde o período da redemocratização de 1988 até os dias atuais um avanço significativo em direção aos princípios da democracia representativa com resultados efetivamente positivos.

Para O'Donnell (1991), nas “novas” democracias mesmo que haja eleições livres haverá ainda um tecido em montagem de direitos civis tanto no plano territorial, quanto nas classes e setores gerando uma dinâmica de repressão e exclusão da sociedade e sua profunda alienação e eventualmente radicalização (polarização de discurso), carregando para si dificuldades na expansão dos direitos de participação dos direitos políticos e direitos civis.

Evidenciamos assim que a diferença da democracia delegativa e da democracia representativa se respalda no fato que de na primeira existe uma relativa ausência (ou participação mínima e não autônoma) de instituições democráticas consolidadas, e a segunda as instituições são norteadas pelo princípio da *accountability*.

Ratificamos, desta forma, que a delegação e a representação carregam em ambas o dever do *accountability* por parte do representante eleito, caminhando ambos para o funcionamento real da mútua responsabilização, neste cenário de isolamento o Presidente se encontra distanciado da maioria das instituições políticas/democráticas e de interesses organizados existentes tomando para si os sucessos e os fracassos de suas “políticas”.

Nas democracias delegativas os Partidos Políticos e o Congresso manifestam suas críticas a respeito das políticas defendidas e perseguidas pelo Chefe do Executivo. Neste tipo de democracia há uma vantagem de permitir uma elaboração rápida de políticas (formação de agenda de políticas públicas), porém, às custas de uma alta probabilidade de erros grosseiros:

“...não é de surpreender que esses presidentes sofreram vertiginosas variações em sua popularidade, hoje são aclamados como salvadores providenciais, amanhã são amaldiçoados como só acontece os deuses caídos...” (O'DONNELL, 1991, p.33).

Já na ceira da democracia representativa a tomada de decisão é lenta e incremental, no entanto, ela é “vacinada” contra erros grosseiros, muitas decisões têm uma chance razoável de serem implantadas e a responsabilidade por erros tem de ser amplamente compartilhada, em contraste com a democracia delegativa que começa com um grau muito baixo de institucionalização, representando para Presidente a vantagem de não ter praticamente nenhuma obrigatoriedade em prestar contas horizontalmente.

Para Luís Felipe Miguel em seu livro “*Democracia e Representação: territórios em disputa*” (2014) a expressão democracia representativa, embora reconhecida, possui uma tensão permanente entre o substantivo que remete ao ideal de igualdade política entre todos os cidadãos e o adjetivo que introduz um diferencial de poder entre aqueles que tomam as decisões que são os representantes e aqueles que estão apenas submetidos a elas.

A representação é um mecanismo crucial para manutenção do conflito social em níveis manejáveis, mas o preço que se paga é um desafio constante entre as ações dos representantes e as vontades dos representados pela desconfiança crescente que agrava a crise no processo democrático atual (Miguel, 2014, p. 97).

Esse problema pode ser resolvido, segundo Miguel (2014, p.98) se ampliarmos a compreensão de representação política para além da simples transferência formal de poder a um corpo eleito. Caracteriza-se, assim o modelo representativo inclusivo contemplado com devido cuidado as questões ligadas à formação de agenda, ao acesso aos meios de comunicação de massa e as esferas de produção de interesses coletivos possuindo, desta forma, uma aproximação possível ao problema aparente da contradição entre a aceitação quase universal do valor da democracia e a crescente deterioração da confiança em relação as instituições representativas que deveriam efetivá-la.

O autor apresenta em sua obra três pontos que podem levar a entender o motivo dessa crise disseminada na representação política tanto nas novas quanto nas velhas democracias. O **primeiro** ponto se refere ao declínio do comparecimento eleitoral (só na última eleição de 2018 no Brasil, quase 30 milhões – 20,3% de eleitores que estavam aptos a votarem não compareceram às urnas); o **segundo** se refere a ampliação da desconfiança em relação às instituições medida por *surveys*; e por **último** ao esvaziamento dos partidos políticos.

Poderíamos entender como ingenuidade que a vontade do povo é soberana para delegar o poder a uma só pessoa que estará autorizada a governar um país de forma que mais achar conveniente, no caso brasileiro há um histórico de uma “entrega” de confiança na pessoa (líder) como a representação da “salvação da nação”, não poderíamos encontrar no cenário político outra realidade que não é esta.

Com isso vivenciamos no período pós-constituente dois momentos dos quais presidentes não sustentam a mágica apresentada na campanha eleitoral (plataforma de campanha) na elaboração de políticas e seu pacto com a sociedade para ajustar a crise econômica em dado momento no país se mostra apenas eficaz, pelo menos o que se tenta, no uso da “caneta” (decretos).

Ao tratarmos da temática analisaremos dois mandatos presidenciais no Brasil, o primeiro o do presidente Fernando Collor de Mello (1990) e do presidente Jair Messias Bolsonaro (2018), dois populistas de direita que nomearam gabinetes minoritários compostos por amigos e tecnocratas, apresentaram-se inicialmente na disputa eleitoral com baixa simpatia ou desconfiança dos eleitores, mas em uma ascensão meteórica passaram de baixa aposta para alta aposta sendo ambos aclamados como “salvadores da nação”, pois o Brasil encontrava-se e encontra-se em uma

grave crise econômica e um grande grau de desconfiança da sociedade nas instituições políticas e administrativas.

## 5. GOVERNO COLLOR E GOVERNO BOLSONARO: O MÉTODO DE FAZER “POLÍTICA”

Nos países da América Latina há por parte do presidencialismo de coalizão<sup>8</sup> uso exacerbado de medidas provisórias, as famosas “canetadas” por estas constituírem um modo mais barato do Executivo implementar e efetivar a sua agenda.

Utilizando o método comparativo simples<sup>9</sup> empírico entre os mandatos presidenciais de Collor (1990) e do governo Bolsonaro (2019) podemos analisar a conjuntura institucional-econômica, política e social como grandes fatores para que estes Chefes de Estado, nos primeiros meses de implementação do seu governo utilizassem de decretos-leis e medidas provisórias exacerbadamente para assim cumprirem sua agenda executiva (sua plataforma eleitoral).

No governo Collor, período político marcado por grande dificuldade de articulação com o Congresso, possuindo um Presidente recém-eleito com minoria nas cadeiras da Câmara e o cenário econômico marcado por uma hiperinflação, planos econômicos de recuperação da moeda falhos, ministros da economia instáveis e a sua agenda de busca aos “marajás” incomodando a classe dominante, houve durante os primeiros meses de sua gestão perseguição, por parte do Legislativo, na efetivação de sua agenda Executiva, o diálogo com o Congresso era quase que impossível, seu partido político o PRN, uma sigla quase fantasma, que só tinha um deputado na Câmara não possuía uma voz ativa, forte e influente no jogos das articulações políticas, perdendo-se no jogos e subjugos das arenas negociais.

O governo Collor do qual teve um marcante início de um ativismo impressionante nos primeiros 100 (cem) dias de governo com apenas 61 (sessenta e um) dias úteis, Collor já havia assinado 44 (quarenta e quatro) medidas provisórias, 118 (cento e dezoito) decretos e extinguiu 11 (onze) ministérios, e mesmo assim ele não conseguiu alcançar as metas previstas no seu plano econômico de recuperação da economia.

<sup>8</sup> A noção do termo “presidencialismo de coalizão” é utilizada desde dos anos 1990 para descrever os conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo, bem como o tradicional sistema de troca de favores para garantir a governabilidade. O termo foi utilizado inicialmente para descrever e analisar o modelo político estabelecido no Brasil a partir da Constituinte de 1988, o termo surgiu no artigo “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro” de Sergio Abranches. Seu livro “Presidencialismo de Coalizão Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro” foi Finalista do prêmio Jabuti, 2019, Categoria Ensaios/Humanidades.

<sup>9</sup> Não houve no artigo o intuito de aprofundar a metodologia comparativa utilizada na ciência política, no mais esclarecemos que buscando suas origens é relevante lembrar que o desenvolvimento da concepção de método comparativo se deve, em grande parte, ao trabalho de John Stuart Mill, Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva, de 1843, no qual o autor propõe, nesta obra, as regras fundamentais do que deveria ser o raciocínio lógico e científico. A discussão sobre o uso do método comparativo também é encontrada posteriormente em Durkheim (1987), por tanto, vale-se ressaltar, que o artigo não faz uso desse método na análise do caso telado.

Além de ter administrado inicialmente o estado falido e com a recente instauração do processo democrático (fim do Regime Militar 1964 – 1985), Collor deixou a infraestrutura de transportes desestruturada no país, ele e sua equipe econômica promoveram uma abrupta abertura econômica reduzindo indiscriminadamente as alíquotas de importação sob o pretexto de elevar a competitividade da economia brasileira, medida esta tomada sem critérios e sem política industrial de suporte levando o setor industrial a uma crise sem precedentes, as empresas mais ágeis conseguiram aumento de produtividade e permitiram a modernização forçada do parque industrial brasileiro, no mais, se moldava o cenário de inflação e o desemprego crescente, com destaque no Período Collor os escândalos de corrupção (Esquema PC), a pressão dos “Caras-pintadas” (Movimento Estudantil que exigia seu impeachment) bem como a falência de numerosas empresas a governabilidade do presidente tornou-se insustentável.

Ao analisarmos o governo Bolsonaro que em alguns pontos converge com o governo Collor, Bolsonaro assumiu o Congresso fragmentado porém, a sua bancada política possui um feito de base surpreendente, seu partido PSL, fundado em 1994 pela família Tuma e registrado apenas em 1998 no Tribunal Superior Eleitoral passou por uma mudança radical nas eleições de 2018 com a filiação do presidente Jair Bolsonaro.

Até o ano de 2018 o PSL não passava de uma sigla nanica com somente 08 (oito) Deputados Federais, hoje<sup>10</sup> este partido possui a segunda maior bancada com 52 (cinquenta e dois) nomes na Câmara dos Deputados, perdendo apenas para o PT, ressaltamos que até 2018 esse partido não possuía nenhum representante no Senado, após as eleições de 2018, 04 (quatro) representantes conquistaram cadeiras na Câmara Federal. O partido defende liberalismo na economia, caracterizando-se como um partido de extrema-direita com bases conservadoras.

Destarte, mesmo com essa representação na Câmara Estadual e Federal, a agenda conservadora e de extrema direita do governo Bolsonaro divergem em vários pontos com os anseios de grande parte dos partidos políticos e dos eleitores<sup>11</sup>, que delegarem no voto a ele sua representação, o atual governo não consegue efetivar tranquilamente a sua agenda sem fazer o uso de medidas provisórias e decretos, bem como uso de barganhas com o Legislativo, destacando a forte atuação do Presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia (DEM-RJ) e do Presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM-AP), verdadeiros articuladores no cenário político atual.

Possuindo uma base política ainda incerta no Congresso o Presidente Bolsonaro tem adotado o expediente, em alguns casos, para acelerar a implantação de seu projeto político e cumprir promessas de campanha, ou seja, efetivar a sua agenda Executiva.

<sup>10</sup> Dados baseados com o resultado das eleições 2018, fonte de dados TSE. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2018> Acesso em 07 ago de 2020.

<sup>11</sup> Com 99,99% das urnas totalizadas, Bolsonaro teve 55,13% dos votos válidos — seu adversário, Fernando Haddad (PT), tem 44,87%, o que expressa uma parte considerável da oposição eleitoral ao governo eleito.



Até agosto de 2019 o governo Bolsonaro já havia assinado 313 (trezentos e treze) decretos configurando-se como o segundo presidente que mais assinou decretos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, perdendo apenas para o ex-presidente Fernando Collor de Mello que editou 486 (quatrocentos e oitenta e seis) decretos nos primeiros 08 (oito) meses de governo.

O número de “canetadas” de Bolsonaro levou 47 (quarenta e sete) entidades assinarem o manifesto contra o *modus operandi* do governo batizado de “Pacto pela Democracia”, o texto diz que governar por decreto é um atentado à democracia e traz uma lembrança amarga a sociedade brasileira, em referências decretos-leis no período da ditadura entre as entidades que assinam manifesto estão o “Sou da Paz” e o “Instituto Ethos”.

A edição de decretos pelo presidente está previsto na Constituição de 1988, não há limite para o uso do dispositivo pelo chefe do Executivo, no entanto, a Constituição não permite ao presidente criar nada de novo por meio de decreto, mas apenas regulamentar a execução de uma lei. Estudiosos do meio acadêmico, citando cientista político Otávio Amorim Neto (2006), argumenta que é natural o governo que não é de continuação propor mais decretos já que em tese se opõe a políticas públicas anteriores, o que parece que os questionamentos mais têm a ver com a concordância ou discordância do mérito do tema, do que a utilização adequada ou não do decreto.

Os decretos editados pelo Presidente da República regulamentam as leis e dispõe sobre a organização da administração pública. Relevante destacar que por tratarem os decretos de questões administrativas a grande maioria da população brasileira não chega a ser informada e isso pode desenhar um cenário surreal de que decretos, que deveriam estes serem atos raros.

Um decreto presidencial que extrapola sua função ou desrespeito à hierarquia constitucional não é permitido, por estar abaixo das leis, os decretos do Executivo não podem modificar ou contradizer o que uma lei determina, explica Amorim Neto (2006, p.57) que resta ao decreto apenas a função de complementá-la ou regulamentá-la em pontos específicos, dessa forma, quando o decreto presidencial altera ou nega a lei ele é ilegal e inconstitucional por não respeitar a hierarquia estabelecida na constituição.

Importante ressaltar que o presidencialismo, *modus* que seguimos, é um sistema que funciona atrelado geralmente a regimes republicanos, partindo da premissa de que o poder emana da vontade do povo, desta forma faz sentido que no presidencialismo o principal líder do sistema seja escolhido pelo voto popular e isso acontece na maioria das repúblicas presidencialistas (AMORIM NETO, 2006. p.21 ).

Nos dois casos apresentados podemos auferir que mesmo os presidentes fazendo altos usos dos decretos e medidas provisórias, o Congresso se comportava de maneira distinta, enquanto havia uma determinada lerdeza para efetivação da agenda no governo Collor, no governo



Bolsonaro há um pouco mais de atuação articulada com o Congresso, mas a resistência é nítida, tanto pelos partidos de centro quanto de esquerda e centro-esquerda.

O professor de ciência política na Universidade de Harvard e coautor do best-seller “Como as Democracias Morrem”, Steven Levitsky relata que a situação dos dois governos supramencionados não são distintos, em entrevista ao Jornal Nexo em agosto de 2019, Levitsky relata que:

“... o fato de as instituições estarem sobrevivendo no Brasil é, antes de tudo, uma prova de força de uma das democracias mais importantes da América Latina. Em segundo lugar, é uma prova de que Bolsonaro, assim como Trump, não é um político muito habilidoso. Ele é muito inapto, na verdade. E ele não é muito popular. Nos casos em que o Congresso e o presidente entraram em conflito, foi o presidente quem caiu. Diferentemente do que ocorreu nos anos 1990 em países como o Peru e a Venezuela, no Brasil o Congresso venceu a maioria de suas batalhas contra os presidentes, como mostram os casos de [Fernando] Collor [que sofreu impeachment em 1992] e de Dilma [Rousseff, que sofreu impeachment em 2016] ...” (LEVITSKY, Steven, 2019, JORNAL NEXO).

Nos governos analisados vemos a forte presença do liberalismo (neoliberalismo) em que a cidadania dentro do liberalismo se define pelo exercício do voto em eleições periódicas – a chamada, a democracia eleitoral, o que não se configura como verdade, visto que apenas isso não é suficiente para se confirmar o modelo democrático de fato.

No Brasil, prospera uma democracia elitista com destaque para a influência do “capital”, nota-se com a democracia majoritariamente delegativa e minimamente representativa (que em nosso país, ela no Congresso, apenas representa de grupos de latifundiários, banqueiros, industriais e outros detentores de capital...) exclui no cenário político a representação da maioria (illogicamente chamados de grupos de minorias – mulheres, indígenas, LGBTQ+, entre outros) criando uma crítica nos estudos de ciências políticas do “quão” democraticamente representativa ele é.

Há uma distância entre o eleitor e eleito na democracia delegativa, não identificando-se a maioria dos eleitores pela ação direta da participação do processo democrático em construção em nosso país. Muitas vezes, construção essa, marcada pelo esquecimento do eleito diferenciar o que é público e o que é privado, gerando em muitos casos de corrupção e desconfiança nas instituições políticas como apontou Douglas North (2018).

No mais, podemos auferir que o ideal da democracia é uma construção no cenário político brasileiro, como destaca Silva (1995), onde as instituições democráticas na esfera social precisam de “voz”, notemos que o Brasil passou recentemente por um período de transição de regimes onde os resquícios do autoritarismo ainda estão presentes.

Para Levitsky (2019) eleger alguém que não está comprometido com as instituições democráticas, que explicitamente apoia comportamentos autoritários e, no caso de Bolsonaro, explicitamente apoia um regime autoritário, um representante político que aplaude o fechamento do Congresso por Alberto Fujimori no Peru em 1992, é sempre uma ameaça para a democracia, incluindo uma ameaça para a democracia brasileira até o dia que ele deixar o cargo.

Por fim, evidenciamos a democracia delegativa como uma forma plena de vontade popular, apresenta-se sendo questionável, haja vista que nesse tipo de democracia as instituições têm um papel limitado, pudemos também visualizar que o papel das instituições modelam o cenário político, econômico e social e esses três pontos não podem jamais serem tratados separadamente como tentou os governos de Collor e agora o de Bolsonaro, com exceções de poucas ressalvas.

Ao considerar a democracia delegativa em seu aspecto conceitual devemos nos ater na profundidade da crise socioeconômica que os governos democráticos recentemente instalados herdaram, relacionando diretamente a crise econômica como obstáculo para a consolidação da democracia, revelando que a capacidade desses governos de superar as crises foram inferiores ao esperado, e a imagem de “salvadores da pátria” foram desarticuladas, reforçando a análise de Ricardo Silva (1995) em seu artigo Democracia Delegativa ou Vicissitudes da transição?.

Razoavelmente demonstramos que ao analisarmos os 08 (oito) meses iniciais dos governos presidenciais de Collor(1990) e Bolsonaro(2018) que o sentimento de uma resposta urgente à crise tende a gerar um estilo de condução de políticas públicas, econômicas e sociais próximas daquelas vigentes em regimes autoritários (atuação do populismo), consubstanciando a criação do tratamento desta crise com a formulação e implantação de políticas controladas majoritariamente por tecnocratas, cenário este desenhado desde a década de 30, onde o clientelismo ou o patrimonialismo vem atravessando regimes formalmente democráticos ou autoritários.

E é nesse contexto que a consideração das políticas públicas, econômicas e sociais destinadas ao tratamento de crises ressaltam aquela premissa básica da democracia delegativa “aquele que ganha uma eleição presidencial é autorizada a governar o país... e ser conveniente e na medida em que as relações de poder existentes permitam até o final do mandato” Silva (1991, p.30) perpassando pela premissa de que a participação das instituições, sejam elas democráticas ou políticas, devem ser livres.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, com base na análise do artigo de Guillermo O'Donnell (1991) “Democracia Delegativa?” concatenada com outros autores (Douglas North, Robert Dahl, Luís Miguel, Steven Levitsky, Ricardo Silva, entre outros) apresentamos (não como fito de discussão taxativa, mas como o fim de almejar discussões e reflexões) o conceito de democracia delegativa e democracia representativa, bem como abordamos a participação das instituições (e sua importância no processo democrático) e a conjuntura institucional da poliarquia nas democracias hoje existentes, partindo do pressuposto de que no caso brasileiro prospera a democracia delegativa.

Pudemos diferenciar, não de forma exaustiva que a democracia representativa da democracia delegativa, onde nestas as instituições perdem autonomia ao se consolidarem a partir de um sistema personalista no qual o ocupante do cargo público é mais importante que a própria instituição, sendo uma espécie de meio termo entre o “despotismo e a liberdade”, que consegue impedir a ascensão de um regime autoritário, como também a consolidação de um regime democrático pleno, em uma perspectiva da teoria política clássica, seria tal esta como uma resposta hobbesiana, ou seja, um pacto para tirar uma nação do caos, entregando o poder a um soberano, representado pela figura bíblica e monstruosa do Leviatã.

O resultado da análise realizada no artigo apresenta a perspectiva de que hoje ainda não possuímos uma democracia consolidada (classificamos democracia brasileira como uma poliárquia (em processo) “delegativa” de acordo com os requisitos de Robert Dahl, 1995), havendo nos dias atuais esforço tecnocrata delegativo na gestão econômica e política em um processo que ganha força para afastar as instituições democráticas e políticas do seu verdadeiro papel, agindo o Chefe do Executivo com instrumentos ágeis para satisfazer sua agenda e a necessidade que as crises socioeconômicas exigem, fazendo, assim uso do poder da delegação por ser resposta célere, porém, não tão próspera a longo prazo.

As prestações de contas (*accountability*) devem ser transparentes para que a população confie instituições políticas e administrativas conferindo-lhes autonomia para questionar, julgar e punir as improbidades dos que ocupam cargos públicos.

O conceito apresentado por Guillermo O'Donnell (1998) de democracia delegativa apresentou-se como “concluído” em etapas na transição dos regimes autoritários, de acordo com o caso brasileiro, definindo esse período como nova forma de regime democrático havendo uma fragilidade na hipótese que toma como concluído esse processo de transição, colocando que a cidadania do liberalismo se define pelo exercício do voto em eleições periódicas – a chamada, a democracia eleitoral, o que não se configura como verdade, visto que apenas isso não é suficiente para se confirmar o modelo democrático de fato.

No Brasil, prospera uma democracia elitista com destaque para a influência do “capital”, nota-se com a democracia majoritariamente delegativa e minimamente representativa (que em nosso país, ela no Congresso, apenas representa de grupos de latifundiários, banqueiros, industriais e outros detentores de capital...) exclui no cenário político a representação da maioria (illogicamente chamados de grupos de minorias – mulheres, indígenas, LGBTQ+, entre outros) criando uma crítica nos estudos de ciências políticas do “quão” democraticamente representativa ele é.

Há uma distância entre o eleitor e eleito na democracia delegativa, como também há na democracia representativa pela desconfiança nas instituições e seus atores/atrizes, não identificando-se a maioria dos eleitores pela ação direta da participação do processo democrático em construção em nosso país.

No mais, pudemos auferir que o ideal da democracia é uma construção no cenário político brasileiro onde os dois tipos democracias estudados se complementam com respeito as suas especificidades.

Levitstky (2019), reforça que eleger alguém que não está comprometido com as instituições democráticas, que explicitamente apoia comportamentos autoritários e, explicitamente apoia um regime autoritário, um representante político que aplaude o fechamento do Congresso por Alberto Fujimori no Peru em 1992, é sempre uma ameaça para a democracia até o dia que ele deixar o cargo.

Já ao tratarmos da participação das instituições, sejam elas democráticas ou políticas, estas devem ser livres, justas e competitivas formando uma sociedade plenamente ativa na elaboração das políticas públicas que formam a agenda do Executivo, com a necessidade contínua e crescente da *accountability*, seja ela vertical ou horizontal.

Procuramos contrapor ao analisarmos os 08 (oito) meses iniciais dos governos presidenciais de Collor (1990) e Bolsonaro (2018) que o sentimento de uma resposta urgente à crise tende a gerar um estilo de condução de políticas públicas, econômicas e sociais próximas daquelas vigentes em regimes autoritários que não anda compassadamente com as instituições democráticas, consubstanciando a criação do tratamento desta crise com a formulação e implantação de políticas controladas majoritariamente por tecnocratas, cenário este desenhado desde a década de 30, onde o clientelismo ou o patrimonialismo vem atravessando regimes formalmente democráticos ou autoritários.

Como apresentado pelo cientista político Amorim Neto (2006) os instrumentos usuais utilizados pelo Executivo para a efetivação de políticas públicas, logo a concretização de sua agenda executiva, tem sido utilizados por decretos-leis e medidas provisórias como meios reguladores de gestão, prática essa rechaçada por O’Donnell (1991) que reconhece, com o uso

destes instrumentos, o impedimento da consolidação de um processo institucionalizado de implantação e elaboração de políticas democráticas, deixando o Presidente em total isolamento no extremo da onipotência e impotência.

Finalizamos ressaltando, incansavelmente a importância das instituições (livres e autônomas) no processo democrático, pois estas estruturam os incentivos no intercâmbio humano, sejam eles políticos, sociais ou econômicos.

## REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, Octavio. **“Presidencialismo e governabilidade nas Américas”**. Rio de Janeiro: Editora FGV; 2006.

DAHL, Robert A. **“Poliarquia: participação e oposição”**. São Paulo: EdUSP, 1995.

HOBBS, Thomas. **Leviatã: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

LATINOBARÔMETRO. Nível de Desconfiança das Instituições. Pesquisa Disponível em <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> Acesso em: 04 de set 2020

LEVITSKY, Steven. **“O estado da Democracia no governo Bolsonaro”**. Jornal Nexo. Disponível em: < <https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2019/08/28/O-estado-da-democracia-no-governo-Bolsonaro-segundo-este-autor>>. Acesso: 01 set. 2019.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. Petrópolis: Editora Vozes, 1994.

MIGUEL, Luis Felipe. **“Democracia e representação: territórios em disputa”**. 1ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

NORTH., Douglas C. **“Instituições, mudanças institucionais e desempenho econômico”**, tradução Alexandre Morales. São Paulo, Três Estrelas, 2018).

O’DONNELL, Guillermo. **“Democracia Delegativa?”** Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, 31. Outubro, 1991.

O’DONNELL, Guillermo. **“Accountability Horizontal e as Novas Poliarquias”**. Lua Nova. Nº 44, 1998. pp.27-54. ISSN 0102-6445.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SILVA, Ricardo. **“Democracia Delegativa ou Vicissitudes da Transição?”**, Revista de Sociologia e Política, Nº 4/5, 1995.

STEPAN, Alfred. **As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários**: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha. Democratizando o Brasil. Alfred Stepan (Org.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 521-562, 1988.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2018. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2018> Acesso em 07 ago de 2020.

## **CAPÍTULO 2**

---

### **GÊNERO, DEMOCRACIA E POLÍTICA PÚBLICA**



## VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER E O TRATAMENTO DO AGRESSOR: UMA NOVA PERSPECTIVA DE PREVENÇÃO

Élida Martins de Oliveira Taveira<sup>1</sup>

### RESUMO:

O presente artigo tem por objetivo evidenciar a necessidade de se buscar o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher pela via preventiva do tratamento médico e psicossocial do agressor, o que deve ser empreendido por meio de políticas públicas coordenadas entre os entes federados. Utiliza-se o método dedutivo, a partir de pesquisas em referenciais bibliográficos, atos normativos internacionais e nacionais sobre o tema e estudos realizados por diversas instituições.

**Palavras-chaves:** violência doméstica e familiar contra a mulher; prevenção; agressor; tratamento; políticas públicas.

### ABSTRACT:

This article aims to highlight the need to seek to confront domestic and family violence against women through the preventive approach to the aggressor's medical and psychosocial treatment, which must be undertaken through public policies coordinated between the federated entities. The deductive method is used, based on research in bibliographic references, international and national normative acts on the theme and studies carried out by several institutions.

**Keywords:** domestic and family violence against women; prevention; aggressor; treatment; public policy.

## 1 INTRODUÇÃO

Durante boa parte da história da humanidade, a violência contra as mulheres foi culturalmente aceita ou tolerada. A visão de que as mulheres deveriam ser subservientes aos homens e que a eles pertenciam, típica do patriarcado, fundamentou graves violações aos direitos humanos femininos (DIAS, 2019, p. 20).

Mesmo com a equiparação jurídica entre homens e mulheres em boa parte das Constituições democráticas, ainda nos dias atuais, a ideologia patriarcal subsiste e as mulheres continuam a ser agredidas, especialmente no âmbito doméstico e familiar, sendo que a Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que uma em cada três mulheres em todo o mundo sofreram violência física e/ou sexual por parte do parceiro ou de terceiros durante a vida (OPAS, 2017).

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás e especialista em Direito Processual Civil e Direito Penal e Processo Penal. E-mail: [elidamartins.oliveira@gmail.com](mailto:elidamartins.oliveira@gmail.com).

Tal quadro mostra-se consideravelmente agravado no período de pandemia de Covid-19. Por todo o mundo, as medidas preventivas de isolamento social tiveram imediatos impactos no ambiente doméstico, ensejando o alarmante incremento da violência contra as mulheres.

É importante registrar que a violência doméstica gera sérias consequências para a saúde física e mental das vítimas e afeta também as crianças que crescem nesse ambiente familiar, provocando transtornos de natureza comportamentais e emocionais, os quais podem ser associados à perpetração da violência ou ao sofrimento com atos violentos em fases posteriores da vida (OPAS, 2017).

Assim, diante da magnitude e complexidade da violência doméstica e familiar contra a mulher, no presente artigo, defender-se-á a necessidade de priorizar a prevenção sob o enfoque do tratamento do agressor. Para abordar mencionada problemática, utilizar-se-á o método dedutivo, a partir de pesquisas em referenciais bibliográficos, atos normativos internacionais e nacionais sobre o tema e estudos realizados por diversas instituições.

## **2 A PROTEÇÃO DA MULHER NAS ORDENS JURÍDICAS INTERNACIONAL E DOMÉSTICA**

Em razão da ideologia patriarcal, as mulheres sofreram historicamente diversas formas de violência, sendo menos protegidas pelas ordens jurídicas domésticas. Isso fez com que o direito internacional público lhes desse especial atenção, estabelecendo padrões mínimos de proteção nos âmbitos global e regionais.

A Organização das Nações Unidas (ONU), em 1979, aprovou a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, também denominada de Carta Internacional dos Direitos da Mulher ou CEDAW<sup>2</sup>. Mencionado normativo internacional, em vigor desde 1981, consagrou, na seara global, os direitos humanos das mulheres, atribuindo aos Estados-parte as obrigações de eliminar quaisquer formas de discriminação contra as mulheres e de promover os direitos das mulheres na busca da igualdade de gênero (DIAS, 2019, p. 42; MAZZUOLI, 2020, p. 216).

Não obstante a importância da CEDAW na consagração dos direitos das mulheres, cumpre anotar que referido normativo internacional recebeu inúmeras reservas, mormente no tocante à igualdade entre homens e mulheres no círculo familiar (MAZZUOLI, 2020, p. 217), o que

---

<sup>2</sup> Inicialmente, referida Convenção foi promulgada, no Brasil, pelo Decreto n. 89.460/1984, e, mais recentemente, novamente promulgada, retirando-se parte das reservas opostas, pelo Decreto n. 4.377/2002, o qual está disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2020.

demonstra a resistência de muitos Estados signatários em promover a igualdade material das mulheres na área privada.

Em 1993, a ONU avançou mais com relação ao tema e aprovou a Declaração e Programa de Ação de Viena<sup>3</sup>, que conferiu especial proteção aos direitos das mulheres ao prever que os direitos humanos das mulheres e meninas são inalienáveis e que compõem de forma indivisível os direitos humanos universais (§18). Estabeleceu ainda o direito à plena participação feminina, em condições de igualdade, na vida política, civil, econômica, social e cultural, bem como expressamente repudiou toda forma de violência e discriminação negativa baseada no gênero (§18). Quanto à violência, foi disposto que:

A violência baseada no sexo da pessoa e todas as formas de assédio e exploração sexual, nomeadamente as que resultam de preconceitos culturais e do tráfico internacional, são incompatíveis com a dignidade e o valor da pessoa humana e devem ser eliminadas. Isto pode ser alcançado através de medidas de caráter legislativo e da ação nacional e cooperação internacional em áreas tais como o desenvolvimento socioeconômico, a educação, a maternidade segura e os cuidados de saúde, e a assistência social<sup>4</sup>.

Ainda em nível global, também em 1993, a Assembleia Geral da ONU, editou a Resolução 48/104, a qual proclamou, por unanimidade, a Declaração para a Eliminação da Violência contra as Mulheres (MAZUOLLI, 2020, p. 219). Ademais, reforçando a importância da matéria, a Assembleia Geral da ONU, em 1999, editou a Resolução 54/134 que instituiu o dia 25 de novembro como o Dia Internacional para a Eliminação da Violência contra as Mulheres (MAZUOLLI, 2020, p. 219).

No âmbito regional, o sistema interamericano de direitos humanos buscou, igualmente, tutelar os direitos humanos das mulheres e coibir as diversas formas de violência praticadas contra elas. Em 1994, foi editada a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, também nomeada Convenção de Belém do Pará<sup>5</sup>. Tal normativo garantiu o direito de toda mulher de viver livre de violência, nas esferas pública e privada (art. 3º), bem como o direito de desfrutar, exercer e ver protegidos os seus direitos humanos e liberdades (art. 4º).

A Convenção de Belém do Pará impôs ainda aos Estados-parte diversos deveres com o escopo de prevenir e punir todas as formas de violência contra a mulher (art. 7), especialmente: abster-se de qualquer ato de violência contra a mulher; agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir atos de violência contra a mulher; incorporar na sua legislação interna normas

<sup>3</sup> A íntegra da Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 está disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

<sup>4</sup> §18 da Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993.

<sup>5</sup> A Convenção de Belém do Pará foi internalizada no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto n. 1.973/1996, disponível para consulta em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/D1973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1973.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2020.

penais, civis, administrativas e de outra natureza idôneas a prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher; e adotar medidas administrativas adequadas para tais desideratos.

No plano interno, exatamente com o objetivo de atender a essas obrigações estatais e de reforçar o comando constitucional de coibir a violência no seio das relações familiares, previsto no art. 226, §8º, da Constituição Federal de 1988, foi publicada a Lei n. 11.360, em 7 de agosto de 2006<sup>6</sup>. Não se pode deixar de registrar que foi decisiva para a edição da mencionada lei a recomendação da Organização dos Estados Americanos (OEA), exarada no Relatório n. 54/2001 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil*<sup>7</sup>. Em razão desse caso paradigmático, a Lei n. 11.360/2006 ficou conhecida como Lei Maria da Penha.

A Lei Maria da Penha define como violência doméstica e familiar contra a mulher toda ação ou omissão baseada no gênero que cause a ela morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial, no âmbito da unidade doméstica, da família ou em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente da orientação sexual (art. 5º).

Mencionada lei dispõe sobre medidas integradas de prevenção à violência doméstica e familiar contra a mulher, a serem implementadas conjuntamente pelos entes federados e por entidades não-governamentais (art. 8º), disciplina a assistência médica, social e jurídica à mulher em situação de violência (arts. 9º, 27 e 28) e estabelece medidas protetivas de urgência que obrigam o agressor (art. 22) e destinadas à vítima (art. 23).

Outro ponto tratado pela Lei Maria da Penha refere-se à criação, pelos entes federados, de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competências cível e criminal, para julgamento e execução de causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher (art. 14).

Desses breves apontamentos sobre a Lei Maria da Penha, verifica-se que ela representou a materialização do compromisso assumido pelo Brasil ao ratificar a Convenção de Belém do Pará, pois contemplou legalmente medidas destinadas a prevenir e punir a violência doméstica e familiar contra a mulher (MAZZUOLI, 2020, p. 222-223).

### **3 A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER NOS CENÁRIOS MUNDIAL E LOCAL**

<sup>6</sup> A Lei n. 11.340/2006 está disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2020.

<sup>7</sup> O relatório está disponível no endereço eletrônico <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

Não obstante todo o aparato normativo protetivo, as mulheres, em todo o mundo, continuam sofrendo os mais diversos tipos de agressões. Segundo a Organização Pan-Americana da Saúde<sup>8</sup> (OPAS), a violência contra as mulheres, notadamente aquela praticada no âmbito familiar, é um grave problema de saúde pública e de violação de direitos humanos<sup>9</sup>.

Referida Organização destaca as estimativas globais publicadas pela OMS que indicam que cerca de uma a cada três mulheres em todo o mundo sofreram violência física e/ou sexual praticada por seu parceiro ou por terceiro, sendo que 38% dos homicídios de mulheres são cometidos por um parceiro masculino (OPAS, 2017).

Em complemento, impende registrar que a OMS, no ano de 2005, realizou estudo sobre a violência doméstica em dez países<sup>10</sup>, tendo constatado que esse tipo de violência é generalizada em todos os países avaliados, variando o percentual de mulheres que sofreram agressões físicas e/ou sexuais de seus parceiros de 15% a 71%.

O Brasil também faz parte dessa triste realidade. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e o Instituto Datafolha, em 2017, realizaram uma pesquisa sobre o tema e verificaram que 29% das mulheres consultadas reportaram ter sofrido algum tipo de violência, sendo que, desse percentual, 22% relataram ofensas verbais, 18% agressões físicas, 23% ameaças de agressão, amedrontamento e perseguição e 8% ofensa sexual<sup>11</sup>.

Consoante referida pesquisa, a vitimização sobressaiu entre as mulheres mais jovens, entre 16 a 24 anos (45%), e foi maior entre as mulheres negras (31%) se comparadas às brancas (25%). Considerando a escolaridade, 30% das mulheres com formação superior relataram ter sofrido algum tipo de violência, taxa maior do que as mulheres apenas com ensino fundamental (24%).

Quanto ao perfil do agressor, a pesquisa evidenciou que a maioria é de pessoas conhecidas das vítimas (61%), sendo 19% cônjuges/companheiros/namorados e 16% ex-cônjuges/ex-companheiros/ex-namorados e o restante demais familiares ou pessoas próximas das vítimas, como amigos e vizinhos. Por fim, quanto ao local onde ocorreram as agressões, levando em conta a violência mais grave cometida nos últimos doze meses, o ambiente doméstico corresponde a 43% dos casos.

Infere-se da referida pesquisa o quão grave é problema da violência doméstica e familiar no Brasil, atingindo mulheres negras e brancas, de diferentes faixas etárias e escolaridades.

<sup>8</sup> A OPAS é uma agência especializada em saúde do sistema interamericano e atua como escritório regional da OMS.

<sup>9</sup> Para mais informações, ver Folha Informativa – Violência contra as mulheres, disponível em: <[https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5669:folha-informativa-violencia-contra-as-mulheres&Itemid=820](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5669:folha-informativa-violencia-contra-as-mulheres&Itemid=820)>. Acesso em 21 ago. 2020.

<sup>10</sup> O relatório do estudo esta disponível em: <[https://www.who.int/gender/violence/who\\_multicountry\\_study/summary\\_report/chapter1/es/](https://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/summary_report/chapter1/es/)>. Acesso em 21 ago. 2020.

<sup>11</sup> O relatório da pesquisa, intitulado Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil, está disponível no endereço eletrônico: <<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/relatorio-pesquisa-vs4.pdf>>, Acesso em: 21 ago. 2020.

Não bastassem os alarmantes índices de violência brevemente relatados, durante o período de pandemia de Covid-19, infelizmente vem se observando o crescimento de agressões sofridas por mulheres em diversos países, o que já foi objeto de alerta da ONU, em 06 de abril de 2020<sup>12</sup>.

No Brasil, tal incremento de agressões vem sendo acompanhado pelo FBSP. Em estudo divulgado em 29 de maio de 2020, foram coletados e analisados registros relativos à violência contra as mulheres durante a pandemia de Covid-19 nos meses de março e abril de 2020, junto a doze Unidades da Federação<sup>13</sup>. Comparativamente ao mesmo período de 2019, foram constados o aumento de 22,2% do número de feminicídios, o acréscimo de 27% de denúncias telefônicas no ligue-180<sup>14</sup> e considerável crescimento dos chamados para a Polícia Militar no 190, para atendimentos relacionados à violência doméstica, sendo que, somente em São Paulo, observou-se o incremento de 44,9% em março de 2020.

Mesmo já sendo alarmantes, é necessário consignar que tais dados espelham apenas parte do problema, uma vez que não abordam todos os tipos de violências praticadas contra as mulheres e se referem a dados coletados em período no qual vigoravam medidas de isolamento social, as quais influenciaram na redução do número de registro de ocorrências em Delegacias de Polícia<sup>15</sup>.

#### **4 ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER: TRATAMENTO DO AGRESSOR**

Observa-se que a violência doméstica e familiar contra as mulheres é um problema de ampla magnitude e constitui um fenômeno social persistente e multiforme, o qual evidencia a sistemática violação dos direitos humanos desse grupo vulnerável e revela a relação de desigualdade entre homens e mulheres (SILVA; CAMPOS; REIS, 2020, p. 100).

Para o enfrentamento desse problema social e de saúde pública, além das medidas repressivas voltadas ao agressor e de proteção e promoção da vítima, é crucial o desenvolvimento de políticas públicas de prevenção direcionadas ao tratamento do agressor<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> A ONU, ao alertar para o aumento da violência doméstica durante a pandemia de Covid-19, recomendou aos Estados-membro a adoção de medidas de prevenção e proteção às mulheres. Informações disponíveis em: <<https://nacoesunidas.org/chefe-da-onu-alerta-para-aumento-da-violencia-domestica-em-meio-a-pandemia-do-coronavirus/>>. Acesso em: 22 ago. 2020

<sup>13</sup> O estudo está disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/06/violencia-domestica-covid-19-ed02-v5.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2020

<sup>14</sup> Central de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, criado em 2005 e atualmente mantido pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos .

<sup>15</sup> Segundo o estudo realizado pelo FBSP, citado no artigo, durante o período analisado, observou-se maior dificuldade das mulheres denunciarem violações de seus direitos nas Delegacias de Polícia, com redução de 25,5% de registros de lesões corporais dolosas decorrentes de violência doméstica e de 28,2% de registros de estupro e estupro de vulneráveis. Para mais informações, ver em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/06/violencia-domestica-covid-19-ed02-v5.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2020

<sup>16</sup> A OPAS elenca diversos fatores de risco com relação ao parceiro, podendo ser citadas: experiência de violência familiar; transtorno de personalidade antissocial; uso nocivo do álcool; antecedentes de violência; e dificuldades de comunicação. Para mais informações ver folha informativa disponível em:



Nessa esteira, por meio de uma rede multidisciplinar articulada, deve-se ofertar ao agressor serviços especializados destinados ao seu processo de reeducação, com intervenções de responsabilização e tratamentos médico e psicossocial. Por esse ângulo, Thiago André Pierobom de Ávila, ao discorrer sobre a articulação do trabalho em rede para a proteção da mulher vítima de violência doméstica e familiar, enfatiza a importância das intervenções psicossociais direcionadas aos agressores (2018, p. 157):

Quando um homem agride uma mulher, nunca é uma resposta meramente individual (exclusivamente psicológica), mas uma programação normativa sociocultural derivada da estrutura patriarcal, das relações de poder legitimadas sobre os papéis de gênero. Portanto, além de se enfrentar os fatores circunstanciais de agravamento do risco da violência, como o uso abusivo de álcool pelo autor da agressão ou carências econômicas e sociais, é essencial tratar das representações de gênero, enquanto raízes mais profundas dessa violência relacional. Reconhece-se que, além da intervenção jurídico-criminal de viés punitivo tradicional, a intervenção psicossocial com os homens é importante elemento de responsabilização e profilaxia da reiteração de atos de violência doméstica e familiar contra a mulher – contra a vítima atual ou outra futura (v. ACOSTA, 2004; MACIEL e BARBOSA, 2010; AGUIAR e DINIZ, 2009; REDONDO, 2012; MONTEIRO, 2014), ainda que não seja isoladamente suficiente, exigindo igualmente a associação a outras intervenções, especialmente as de proteção à mulher.

Justamente com fulcro nessa ilação que, em 3 de abril de 2020, foi publicada a Lei n. 13.984, que alterou o art. 22 da Lei Maria de Penha para inserir, no rol das medidas protetivas dirigidas ao agressor, a obrigação de comparecimento a programas de recuperação e reeducação e o acompanhamento psicossocial, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio (incisos VI e VII).

Referida alteração foi fruto do Projeto de Lei do Senado n. 9/2016<sup>17</sup>, proposto em virtude de debates ocorridos em audiência pública realizada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, em 3 de dezembro de 2015, na qual foram apresentadas iniciativas bem-sucedidas relacionadas à reeducação de homens autores de violência doméstica e familiar contra mulheres<sup>18</sup>.

Não obstante a Lei Maria da Penha já possibilitasse ao juiz determinar o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação, em sede de execução penal (art. 45), a edição da Lei n. 13.984/2020 representou um significativo avanço, pois autorizou expressamente ao magistrado conceder, nas fases pré-processual e processual, medidas protetivas de urgência direcionadas ao tratamento e reeducação do agressor. Dessa maneira, no calor dos acontecimentos relacionados à violência e de maneira preventiva, o magistrado poderá encaminhar o agressor para programas de reabilitação e reeducação psicossocial.

[https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5669:folha-informativa-violencia-contras-as-mulheres&Itemid=820](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5669:folha-informativa-violencia-contras-as-mulheres&Itemid=820). Acesso em: 21 ago. 2020.

<sup>17</sup> As informações sobre o Projeto de Lei do Senado n. 9/2016 estão disponíveis em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124675>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

<sup>18</sup> Na referida audiência pública, foram destacados os projetos “Tempo de Despertar”, “Grupo Reflexivo de Homens: Por uma Atitude de Paz” e “Lá em Casa quem Manda é o Respeito”, desenvolvidos respectivamente em São Paulo, Rio Grande do Norte e Mato Grosso. Para mais informações, consultar: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4458080&ts=1593935774339&disposition=inline>>. Acesso em 30 ago. 2020.



Todavia, para que referida inovação legislativa impacte positivamente no cenário de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil, os entes federados devem criar, no limite das respectivas competências e de forma cooperada, os centros de educação e de reabilitação para os agressores, previstos no art. 35, inciso V, da Lei Maria da Penha.

Por oportuno, vale citar a experiência bem sucedida no Distrito Federal, onde estão em funcionamento nove Núcleos de Atendimento a Família e aos Autores de Violência Doméstica (NAFAVD), situados em diferentes regiões administrativas do Distrito Federal<sup>19</sup>.

As unidades do NAFAVD prestam atendimento interdisciplinar para mulheres e homens envolvidos em situações de violência doméstica e familiar contra mulheres. Os núcleos ofertam espaços de escuta, reflexão e empoderamento da vítima e desenvolvem um trabalho de responsabilização, reeducação e reflexão do agressor.

Segundo notícia divulgada pela Agência Brasília em 16 de junho de 2020<sup>20</sup>, no primeiro trimestre desse ano, as unidades do NAFAVD atenderam 1.085 pessoas, sendo que, desse total, 1.017 foram homens, o que representa positivamente uma significativa procura dos agressores pelos serviços de atendimento interdisciplinar do NAFAVD direcionados à prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Infelizmente, poucos municípios dispõem de unidades de atendimento como o NAFAVD. Nota-se que a rede multidisciplinar de proteção e apoio às vítimas de violência doméstica e de educação e reabilitação dos agressores prevista pela Lei Maria da Penha não foi fomentada em muitas unidades da federação, estão presentes em poucos municípios.

A Universidade Federal de São Paulo, em 2014, publicou pesquisa em que avaliou os serviços de atendimento aos agressores no Brasil, tendo constatado somente 37 serviços de atendimento aos agressores, distribuídos em 27 cidades, localizadas em 11 unidades da federação (MARQUES; DE CARVALHO; NOGUEIRA JÚNIOR, 2018, p. 21).

É possível inferir dessa pesquisa que, em 2014, apenas em 0,48% dos municípios brasileiros e em 42% dos estados da federação existiam serviços de atendimento aos agressores (MARQUES; DE CARVALHO; NOGUEIRA JÚNIOR, 2018, p. 21), o que denota o desinteresse de considerável parte dos entes federados em desenvolver políticas públicas voltadas à reabilitação e reeducação dos agressores.

Cumpre, por fim, registrar estudo realizado, em 2015, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) acerca da efetividade da Lei Maria da Penha no Brasil. Observou-se

---

<sup>19</sup> Referidos núcleos estão no Plano Piloto, Brazlândia, Gama, Paranoá, Planaltina, Samambaia, Santa Maria, Sobradinho e Taguatinga. Para mais informações ver em: <<http://www.mulher.df.gov.br/nucleos-de-atendimento-as-familias-e-aos-autores-de-violencia-domestica-nafavd/>>. Acesso em: 30 set. 2020.

<sup>20</sup> A notícia está integralmente disponível em <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/06/16/atendimento-a-vitimas-e-autores-de-violencia-contr-a-mulher/>>. Acessível em: 30 set. 2020.

que, não obstante os avanços advindos desde a publicação da referida lei, sua efetividade não ocorreu de modo uniforme no país, já que “sua eficácia depende da institucionalização de vários serviços protetivos nas localidades, que se deu de forma desigual no território” (2015, p. 5).

Infere-se, portanto, que a Lei Maria da Penha, mesmo após 14 anos de vigência, ainda carece de efetividade, mormente no que tange à prevenção da violência pela via do tratamento do agressor. Logo, é de vital importância o desenvolvimento e ampliação de políticas públicas dirigidas à recuperação e reeducação do agressor, por meio de redes integradas de tratamento médico e acompanhamento psicossocial em todos os níveis da federação.

Para tanto e considerando a amplitude da violência doméstica e familiar contra a mulher<sup>21</sup>, mostra-se necessário que os entes federativos atuem de forma cooperada e articulada, destinando dotações orçamentárias específicas<sup>22</sup> para o custeio das mencionadas redes integradas de tratamento médico e acompanhamento psicossocial do agressor. Ademais, é fundamental conjugar tais serviços públicos às iniciativas voltadas à prevenção da violência de gênero implementadas por segmentos da sociedade civil e por órgãos e instituições que integram o sistema de justiça criminal<sup>23</sup>.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não obstante todo o aparato normativo de proteção apresentado no presente trabalho, por todo o mundo, as mulheres continuam a sofrer os mais diversos tipos de violência no âmbito doméstico e familiar, o que foi agravado, de modo alarmante, no período de pandemia de Covid-19.

No Brasil, os índices são extremamente preocupantes. Considerando apenas a violência letal ocorrida nos meses de março e abril de 2020, o FBSP constatou o incremento de 22,2% nos casos de feminicídio, levando em conta o mesmo período de 2019 (2020, p. 6).

Diante desse desolador cenário, urge a necessidade de potencializar o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher pela via preventiva. Assim, além das medidas punitivas e de proteção e promoção da vítima, mostra-se imperioso o tratamento do agressor, nos moldes já preconizados pela Lei Maria da Penha.

Nesse diapasão, visando atender a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, bem como objetivando dar efetividade à Lei Maria da Penha e fomentar a pacificação das relações afetivas e familiares, os entes federados, de forma cooperada e articulada, devem elaborar e

---

<sup>21</sup> Incrementada expressivamente durante o período de pandemia de Covid-19.

<sup>22</sup> A Lei Maria da Penha possibilita aos entes federados que estabeleçam dotações orçamentárias específicas, em cada exercício, para a implementação das medidas nela previstas (art. 39).

<sup>23</sup> Em especial, pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Delegacias especializadas em violência doméstica e Polícia Militar.

executar políticas públicas voltadas ao agressor, disponibilizando a ele serviços especializados dirigidos ao seu processo de reabilitação e reeducação, por meio de intervenções de responsabilização e acompanhamento médico e psicossocial.

## REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Thiago André Pierobom de. Articulação do Trabalho em Rede para a Proteção à Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Violência contra a mulher: um olhar do Ministério Público brasileiro**. Brasília: CNMP, 2018. p. 141-163. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/FEMINICIDIO\\_WEB\\_1\\_1.pdf#page=141](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/FEMINICIDIO_WEB_1_1.pdf#page=141)>. Acesso em: 09 set. 2020.
- BRASIL. **Lei n. 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2020.
- BRASIL. **Lei n. 13.984**, de 3 de abril de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13984.htm#:~:text=L13984&text=Altera%20o%20art.,de%20reabilita%C3%A7%C3%A3o%20e%20acompanhamento%20psicossocial.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13984.htm#:~:text=L13984&text=Altera%20o%20art.,de%20reabilita%C3%A7%C3%A3o%20e%20acompanhamento%20psicossocial.)>. Acesso em: 23 ago. 2020.
- DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na Justiça**. 6 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.
- FBSP. **Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. 2017. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/relatorio-pesquisa-vs4.pdf>>, Acesso em: 21 ago. 2020.
- FBSP. **Nota Técnica: Violência Doméstica durante a Pandemia de Covid-19**. Ed.2. 19 mai. 2020. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/06/violencia-domestica-covid-19-ed02-v5.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2020.
- IPEA. **Texto para Discussão: Avaliando a Efetividade da Lei Maria da Penha**. Brasília. Março de 2015. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2048k.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2048k.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2020.
- MARQUES, Verônica Teixeira; DE CARVALHO, Grasielle Borges Vieira; NOGUEIRA JÚNIOR, Gabriel Ribeiro. **Políticas Públicas e Violência Doméstica: Reflexões sobre Programas para Agressores – o Ciclo da Violência**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 72, p. 599 - 628, dez. 2018. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1928/1821>>. Acesso em: 30 set. 2020.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

OEA. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher**. 9 jun. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/D1973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1973.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2020.

OMS. **Estudo da OMS de vários países sobre saúde feminina e violência doméstica contra a mulher**. 2005. Disponível em: <[https://www.who.int/gender/violence/who\\_multicountry\\_study/summary\\_report/chapter1/es/](https://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/summary_report/chapter1/es/)>. Acesso em 21 ago. 2020.

ONU. **Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**. 18 dez. 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2020.

ONU. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Junho de 1993. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

OPAS. **Folha Informativa**: violência contra as mulheres. Novembro de 2017. Disponível em: <[https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5669:folha-informativa-violencia-contra-as-mulheres&Itemid=820](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5669:folha-informativa-violencia-contra-as-mulheres&Itemid=820)>. Acesso em 21 ago. 2020.

SILVA, Carolina Monsores da; CAMPOS, Naiara Paula dos Santos; REIS, Thais Leite. **Violência contra a mulher**: atuação do psicólogo às vítimas. Revista Mosaico, v. 11, n. 1, p. 100-106, 2020.

## O comportamento legislativo das deputadas federais brasileiras: uma análise das parlamentares que conseguem aprovar o maior número de proposições legislativas na Câmara Federal

Geissa Cristina Franco<sup>1</sup>

### RESUMO:

Essa pesquisa tem como objetivo avaliar quem são as deputadas federais que mais aprovaram proposições legislativas na Câmara Federal e em quais temáticas em um recorte temporal de 1987 a 2017. Por isso, o problema de pesquisa é em que medida o tempo de atuação na Câmara se relaciona a uma maior aprovação de proposições legislativas por parte das deputadas federais? Trata-se de uma pesquisa empírica, a qual utiliza análise de conteúdo para categorizar as temáticas das proposições. Por ser uma pesquisa descritiva não há teste de hipótese, mas é possível supor que pelo fato de o processo legislativo ser lento, as parlamentares que mais aprovaram matérias legislativas são as que estão há mais tempo na Câmara (*seniority*) adquirindo uma maior *expertise* ao longo do tempo. Os resultados apontam que as parlamentares de esquerda conseguem aprovar um maior número de proposições legislativas, podendo relacionar esse dado ao processo anterior a entrada na instituição política, já que os partidos de esquerda tendem geralmente a recrutar de forma mais eficiente as parlamentares.

**Palavra-chave:** Comportamento Legislativo de Mulheres; Representação Substantiva; Deputadas Federais; Temáticas das Proposições Legislativas; Produção Legislativa.

### ABSTRACT:

This research aims to assess who are the federal deputies who most approved legislative proposals in the Federal Chamber and in which themes in a time frame from 1987 to 2017. Therefore, the research problem is the extent to which the time in the Chamber is does it relate to greater approval of legislative proposals by federal deputies? It is an empirical research, which uses content analysis to categorize the themes of the propositions. As it is a descriptive research, there is no hypothesis test, but it is possible to assume that due to the fact that the legislative process is slow, the parliamentarians who most approved legislative matters are those who have been in the Chamber for a longer time (*seniority*) acquiring greater expertise throughout of time. The results show that left-wing parliamentarians are able to approve a greater number of legislative proposals and may relate this data to the process prior to entering the political institution, since left-wing parties tend to recruit parliamentarians more efficiently.

**Keyword:** Legislative Behavior of Women; Substantive Representation; Federal Deputies; Thematic of Legislative Propositions; Legislative Production.

### INTRODUÇÃO

Os primeiros passos dos estudos sobre comportamento legislativo de mulheres ocorreram na década de 1970 nos Estados Unidos (Diamond, 1977). Naquele momento e algumas décadas seguintes, questionava-se se as mulheres que adentravam a arena política do legislativo tinham uma atuação legislativa similar a dos homens ou se havia distinções na forma de atuar (Taylor-Robson, Heath, 2003). Os resultados apontavam que as mulheres se preocupavam com pautas as quais os homens tinham menos interesse, como família, criança e direito das mulheres. Além disso, notava-se que as mulheres tendiam a ser mais cooperativas, buscavam atuar mais em

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná – PPGCP-UFPR. E-mail: [geissa.franco@gmail.com](mailto:geissa.franco@gmail.com) e [geissa\\_franco@hotmail.com](mailto:geissa_franco@hotmail.com).

conjunto do que os homens que detinham uma atuação mais individual, bem como tinham uma atuação mais voltada ao seu círculo eleitoral e aos anseios dos eleitores do que os parlamentares homens (Taylor-Robson, Heath, 2003; Diamond, 1977).

Outras perspectivas vistas nas investigações científicas sobre mulheres no legislativo apontavam que as parlamentares conseguiam aprovar mais as proposições de cunho social do que proposições de temáticas *hard* como orçamento, finanças etc (Saint-German, 1989). Além disso, as mulheres são mais disciplinadas aos partidos políticos do que os homens, sendo uma maneira de podar uma atuação mais independente delas (Norris, 2004).

Há pesquisas que estudam as cotas e a atividade legislativa, mostrando que ao serem eleitas pelo sistema de cotas, as mulheres se sentem na obrigação de defender a pauta de gênero e por isso, produzem mais sobre a temática do que quando não eram eleitas por essa ação afirmativa. Existe pontos positivos, visto que a representação substantiva é mais observada. No entanto, as mulheres são estereotipadas como as que atuam apenas em um nicho legislativo (Dahlerup, 2006).

Como visto acima, há diferentes maneiras de analisar o comportamento legislativo. O foco dessa análise se encaixa no método decisional<sup>2</sup>, já que busco observar quem consegue transformar as proposições legislativas em norma jurídica. Por isso, a presente pesquisa<sup>3</sup> de cunho empírico e descritivo procura observar em de 1987 a 2017 quais parlamentares mulheres conseguiram aprovar mais proposições legislativas, quais as agremiações partidárias as quais pertenciam quando aprovaram as matérias, em que espectro ideológico se situam, quais as temáticas aprovadas e se há aprovação de temáticas de gênero. Neste sentido, o foco de análise dessa pesquisa está nas parlamentares que tiveram ao menos quatro matérias legislativas aprovadas em sua atuação na Câmara Federal. O problema de pesquisa é em que medida o tempo de atuação na Câmara se relaciona a uma maior aprovação de proposições legislativas por parte das deputas federais?

Os estudos sobre mulheres, em sua grande maioria, pesquisam as parlamentares de modo geral. Nessa pesquisa busco focar nas parlamentares com maior poder de agenda, visto que por meio desses resultados, estudos prosopográficos (Orsato, 2013) e estudos sobre ocupação de cargos-chaves (Rezende, 2017) podem apresentar se de fato essas parlamentares fazem parte da elite política. Caso não, perspectivas analíticas futuras poderão apresentar que no caso brasileiro,

---

<sup>2</sup> O foco das pesquisas que se enquadram no método decisional já que procura observar quem consegue ter poder de decisão na arena legislativa, diferente da análise posicional que observa quem está nas posições de controle (CODATO, 2015).

<sup>3</sup> Os dados da pesquisa fazem parte de alguns dos resultados encontrados na Dissertação de Mestrado da autora apresentado no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná no ano de 2019. O título do trabalho é “Participação e Representação Política: O que produzem e o que decidem as Deputadas Federais”. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/62160/R%20-%20D%20-%20GEISSA%20CRISTINA%20FRANCO.pdf?sequence=1>



poder de agenda não signifique necessariamente uma correlação com estar na elite política quando pensamos em deputadas federais.

Nesta pesquisa não há teste de hipótese, visto que não se trata de um estudo de regressão, mas apenas descritivo. Entretanto, pode-se supor que as parlamentares que conseguem aprovar mais proposições legislativas são as que já estão na Câmara Federal a mais tempo, possuindo mais conhecimento do processo político (Taylor-Robson, Heath, 2003). Também é possível supor que elas aprovaram mais nas temáticas sociais, como a literatura apresenta (Saint-Germain, 1989; Thomas, 1991). Um dos resultados encontrados é que as parlamentares que conseguiram aprovar mais proposições legislativas tinham mais tempo de atuação na Câmara dos Deputados. Outro ponto é que as parlamentares dos partidos de esquerda são as que obtiveram o maior número de proposições aprovadas.

## **COMPORTAMENTO LEGISLATIVO DE PARLAMENTARES MULHERES**

Um primeiro ponto que é possível refletir ao tratar sobre a temática do comportamento legislativo de mulheres é a representação descritiva e a representação substantiva. Na década de 1970, uma pesquisa observou o comportamento de homens e mulheres em empresas multinacionais e chegou há algumas conclusões que mais tarde foram analisadas na esfera política (Kanter, 1977). Os achados da investigação apontaram que quanto mais mulheres são inseridas em uma instituição privada, mais elas conseguem se reunir em grupos e reivindicar pautas que dizem respeito a elas mesmas (Kanter, 1977).

Mais tarde, Dahlerup (1993) ao observar o conceito de massa crítica se questionou sobre o que aconteceria se houvesse um percentual de mais de 30% de mulheres no parlamento. Refletindo sobre o que Kanter (1977) apresentou como conclusões, especialmente sobre o percentual de no mínimo de 30% de mulheres para construir uma massa crítica que conseguiria obter mudanças institucionais, Dahlerup (1993) buscou como objeto as mulheres nos parlamentos. Os resultados mostraram que é necessário mais do que uma representação numérica ou melhor dizendo uma representação descritiva, também é necessário construir uma agenda substantiva sobre mulheres.

Neste sentido, o trabalho de Franceschet (2008) nos mostra uma correlação entre o uso de cotas e a representação substantiva. Na Argentina, após a utilização de cotas, as mulheres eleitas passaram a legislar mais em prol das mulheres, desenvolvendo assim uma melhor representação substantiva do grupo de mulheres. Há muitos questionamentos sobre o estereótipo do uso de cotas por parte das mulheres, visto que utilizar essa ferramenta significa dizer que as deputadas só



legislem sobre mulheres (Franceschet, 2008), entretanto legislar em prol das mulheres é um ganho para esse grupo.

Sobre a construção de qual temática as parlamentares legislam, estudos mostram que a pauta prioritária das parlamentares estadunidenses está em temas sociais, em especial sobre maternidade e infância (Taylor-Robson, Heath, 2003; Bennion, 2003). Há um estudo que tem como objetivo analisar se as parlamentares que são mães produzem mais proposições sobre questões de maternidade do que as parlamentares que não são mães. Os resultados mostram que as parlamentares com filhos pequenos têm mais chances de pautarem a maternidade e a infância como temas prioritários do que as parlamentares que não são mães ou são mães de filhos adultos (Bryant, Hellwege, 2018).

No Brasil, um estudo sobre os discursos das parlamentares (Miguel, Feitosa, 2009) observou que os temas que as deputadas mais discursam são nas agendas *softs* (cuidado, maternidade e infância). Outras pesquisas que estudam a atuação de parlamentares em Comissões mostraram que quando as deputadas conseguem estar na presidência das comissões, as mesmas tendem a ocupar as de cunho social e que tem menor relevância (Rezende, 2017). Apesar de ocuparem espaços menores em comissões *hard* como de orçamento ou discursarem mais sobre temas sociais, um estudo sobre a produção legislativa geral das deputadas federais mostrou que elas produzem de fato mais em temas sociais e aprovam mais em temas sociais, mas que também atuam em outras temáticas de proposição como temas econômicos, políticos e de orçamento (Franco, 2019).

Algumas pesquisas observam a diferente forma de atuar entre homens e mulheres, mostrando que as mulheres ao serem eleitas terão diferentes agendas legislativas devido as experiências psicossociais que adquirem ao longo da vida (Chodorow 1978; Gilligan 1982; Ruddick 1989; Skjeie, 1991; Tamerius 1995). A partir dessa perspectiva, as mulheres terão uma atuação legislativa mais voltada a pauta de mulheres, de crianças, de família, de educação e de bem-estar social (Saint-Germain 1989; Skjeie, 1991; Thomas and Welch 1991). Já as áreas como negócios, relações internacionais e defesa estão mais presentes entre os homens (Taylor-Robson, Heath, 2003).

Um dos resultados encontrados no estudo de Taylor-Robson e Heath (2003) é que é necessário fazer um estudo comparativo com países que possuem sistemas eleitorais diferentes para observar se as regras institucionais afetam a agenda política sobre mulheres. Poggione (2004) averiguou a partir de *surveys* todos os estados norte-americanos e chegou à conclusão que as atitudes das mulheres no legislativo sofrem influência do círculo eleitoral ao qual as parlamentares fazem parte, isso quer dizer que as parlamentares atrelam a sua atuação ao seu eleitorado, já que necessitam ser reeleitas. No entanto, apesar dos constrangimentos institucionais, as parlamentares

tendem a ser mais liberais do que os homens, em especial os homens conservadores (POGGIONE, 2004).

As barreiras institucionais a uma atuação mais em prol das mulheres são também observadas nas votações nominais, em especial nos países parlamentaristas, nos quais as mulheres têm uma disciplina partidária alta como é o caso da Inglaterra (Norris, 1996). Mas, mesmo nesses países as parlamentares conseguem em certos casos se desvencilhar do posicionamento do partido, em especial quando se trata de temas de gênero, em que se nota um esforço tanto das parlamentares de esquerda quanto das de direita para atuar em prol das mulheres (Norris, 2004; Inglehart, Norris, 2000).

Para compreender a produção legislativas das deputadas federais deve-se analisar qual a dominância do Executivo e do Legislativo na atividade legislativa. Pesquisas apontam que a partir dos anos 2000 o Executivo deixou de ter uma predominância na produção legislativa e na emissão de medidas provisórias, e com isso os e as deputado(a)s passaram a produzir um maior número de proposições legislativas (Figueiredo, Limongi, 1999; Almeida, 2018).

Existem explicações variadas para o porquê dessa diminuição na dominância do Executivo. Uma delas é devido a fragilidade do sistema partidário visto especialmente pelo número excessivo de partidos (Ames, 2001). Pode ser também pela concentração de poderes formais no presidente e nos líderes partidários (Figueiredo, Limongi, 2001). Outro ponto é a concentração dos ministérios durante os governos petistas que piorou o desempenho da coalizão (Raile, Pereira e Power, 2010). Um outro ponto apresentado é a proibição de reedição de medidas provisórias com a Emenda 32 de 2001.

Almeida (2019) em sua tese vai mais afundo nas posições explicações para a menor dominância dos Presidentes e maior dominância de produção legislativa dos parlamentares ao usar seis variáveis: 1-localismo, 2-viés do presidente, 3-heterogenidade da base, 4-polarização entre a base e a oposição, 5-popularidade do presidente, 6-concentração dos ministérios. Os achados de sua pesquisa apontam que de fato há uma delegação dos poderes de agenda ao presidente como já é vista pela literatura internacional de O'Halloran (1999), mas que houve um incentivo aos parlamentares participarem da produção legislativa, e por isso vemos o aumento na atuação legislativa, o que não significou um aumento na taxa de sucesso de aprovação que fica com o Executivo (Figueiredo, Limongi, 2001).

Temos um cenário institucional em que os e as parlamentares tiveram incentivos para produzirem mais matérias legislativas, e isso deve ser levado em conta quando se estuda a atuação de mulheres no legislativo federal. Como podemos observar pelas diferentes literaturas sobre comportamento legislativo de mulheres, existem diversas variáveis a serem analisadas ao observar

o tipo de agenda que as parlamentares produzem. Aspectos institucionais, eleitorais e psicossociais interferem na atuação legislativa. A presente pesquisa não busca observar esses aspectos, mas apenas apontar qual a produção observada pelas parlamentares brasileiras que mais conseguiram aprovarem proposições legislativas, visto que assim, pesquisas futuras poderão observar se essas parlamentares constituem a elite parlamentar pela sua atuação legislativa. Por isso, a seguinte seção apontará como esse trabalho foi construído metodologicamente.

## METODOLOGIA

Essa pesquisa utiliza o método decional, com foco no processo decisório (Codato, 2015), especificamente observando quem são as parlamentares que aprovaram mais proposições legislativas, de quais partidos, qual espectro ideológico, e quais temáticas. Sobre a variável "ideologia partidária", a mesma foi apresentada em três espectros: direita, esquerda e centro, a partir das pesquisas de Carreirão (2006), Power e Zuco (2009) e Codato, Bolognesi e Matos (2015) como podemos observar no quadro 1.

**Quadro 1 - posição ideológica dos partidos que as parlamentares faziam parte**

<b>Posição Ideológica</b>	<b>Partidos</b>
<b>Direita</b>	DEM/PFL; PDS; PL; PMN; PODE; PP/PPB; PPR; PR; PRB; PRN; PRONA; PRP; PSL; PTB; PTC; PT do B; PTN e PTR.
<b>Esquerda</b>	PCdoB; PDT; PPS; PROS; PSB; PT; PSOL; PSTU e PV
<b>Centro</b>	REDE, PSDB e PMDB.

Quadro construído pela autora de acordo com a denominação da ideologia partidária apresentada por Carreirão (2006), Power e Zuco (2009) e Codato, Bolognesi e Matos (2015).

Utilizamos outras variáveis na análise descritiva como as temáticas das proposições legislativas. Para isso operacionalizamos uma análise de conteúdo temático-categorial (Oliveira, 2008), e assim propomos a classificação em oito temas que podem ser encontrados no quadro 2.

**Quadro 2 - Temática das proposições legislativas produzidas pelas deputadas federais**

<b>Temática</b>	<b>Referência dos temas</b>
<b>Honorífico</b>	Proposições legislativas referentes a homenagear pessoas, denominação de logradouro e de bem publico, criação de dias nacionais.
<b>Econômico</b>	Proposições legislativas referentes a questões que envolvem empresas nacionais ou internacionais como diminuição ou aumento de impostos como o ICMS. Também sobre investimento de fundos, ou direito do consumidor, criação de micro e pequenas empresas por meio de crédito.
<b>Social</b>	Proposições legislativas voltadas a direito para as pessoas, como direito de minorias, educação, cultura, saúde, habitação, lazer, turismo, pena de crimes, leis trabalhistas.

<b>Trânsito</b>	As matérias legislativas se referem a como diminuir o número de acidentes de pedestres, melhoramento de calçadas e vias. Também sobre multas e radares. Também sobre os valores de bilhetes de transporte. São proposições legislativas que tratam sobre os diferentes transportes, as estradas, a trânsito das cidades e o direito dos pedestres.
<b>Orçamento</b>	Matérias legislativas que envolve as contas públicas como destinação de recursos a nível federal, estadual e municipal, limitação de despesas de parlamentares, alterações da Lei Orçamentária, contingência orçamentária.
<b>Meio Ambiente</b>	Melhorias para a natureza como utilização de energias renováveis, coleta de lixo, como ocupar os solos preservando o meio-ambiente, direito dos animais, recursos hídricos.
<b>Política</b>	Questões que envolvam mudanças na política, como mudanças no regimento interno da Câmara ou reforma eleitoral ou política, referendun, anistia.
<b>Gestão</b>	Proposições legislativas que tratam sobre 'coisas publicas' como contratação de pessoal, extinção de cargos, fiscalização de obras, aquisição e doação de bens públicos, regulação fundiária, criação de juizados etc.

Quadro construído pela autora.

O quadro 3 contém os temas sobre gênero, nos quais foram construídas seis classificações por tipo de projeto e explicação:

**Quadro 3 - Classificação das temáticas de gênero**

<b>TIPO DE PROJETO</b>	<b>EXPLICAÇÃO</b>
<b>Violência de gênero</b>	As proposições legislativas que versam sobre os diversos tipos de violência que as mulheres sofrem, sendo elas desde violência doméstica até feminicídio. Um exemplo seria o aumento na pena por crimes praticados contra as mulheres
<b>Maternidade</b>	Proposições legislativas que garantem direitos para as gestantes e mães. Exemplos seriam aumento de licença maternidade
<b>Participação política das mulheres</b>	Proposições que versam sobre o maior acesso das mulheres nos espaços políticos. Um exemplo seria o aumento de cadeiras para as mulheres no legislativo por meio de cotas.
<b>Orientação sexual e identidade de gênero- mulheres lésbicas, bissexuais e trans</b>	Projetos que garantem direitos para as mulheres lésbicas e transgêneras/travestis. Um exemplo é as mulheres trans também estarem incluídas dentro da Lei Maria da Penha.
<b>Acesso ao mercado de trabalho</b>	Proposições legislativas que tratam sobre a mulher no mercado de trabalho. Um exemplo é o aumento de vaga para as mulheres em empresas
<b>Reconhecimento</b>	As proposições que garantem às mulheres direitos ainda não reconhecidos. O exemplo seria acesso gratuito para todas as mulheres ao exame de prevenção do câncer de mamas.

Quadro construído pela autora.

A análise das proposições legislativas serão os projetos de lei - PL, projetos de lei complementar-PLP e projetos de emenda a constituição-PEC. A partir da construção dessas tipologias, temos uma ideia mínima sobre do que se tratam as matérias que as parlamentares mais legislam. Todas os dados da pesquisa foram coletados no site da Câmara Federal na aba conheça

os deputados federais. Após a apresentação da construção variáveis, discorreremos sobre os dados encontrados.

## RESULTADOS ENCONTRADOS

Antes de iniciar a análise sobre as proposições legislativas produzidas pelas parlamentares com o maior número de matérias aprovadas apresentaremos um panorama geral da atividade legislativa em 30 anos como é visto na Tabela 1. A partir da tabela 1, percebemos que a taxa de sucesso<sup>4</sup> das parlamentares é maior quando as mesmas produzem em coautoria<sup>5</sup>.

**Tabela 1 – Taxa de sucesso das proposições legislativas produzidas individualmente ou em coautoria pelas parlamentares**

Proposições legislativas	Autoria individual	Coautoria
Total produzida	4370	291
Total aprovada	140	18
Taxa de sucesso	3,20%	6,18%

Tabela produzida pela autora.

Nossa análise é apenas sobre as matérias de autoria individual. Podemos observar pela tabela 2 que 69 parlamentares aprovaram pelo menos uma proposição legislativa.

**Tabela 2 – Número de proposições legislativas aprovadas e número de parlamentares que aprovaram proposições legislativas**

Número de proposições legislativas aprovadas	Quantidade de parlamentares	Total de proposições aprovadas
1	39	39
2	11	22
3	9	27
4	6	24
5	2	10
9	2	18
-	69	140

Fonte: Produzida pela autora.

Na tabela 2 podemos observar que o número de parlamentares decresce quando são aprovadas mais proposições legislativas. Apenas duas parlamentares aprovaram cinco e nove

<sup>4</sup> A taxa de sucesso é um cálculo criado por Figueiredo e Limongi (2001) que procura identificar entre o Executivo e o Legislativo quem consegue aprovar o maior número de proposições legislativas enviadas. No cálculo visto na tabela 1, é dividido o total aprovado em autoria individual pelo total produzido em autoria individual. O mesmo é feito em autoria coletiva.

<sup>5</sup> Cabe ressaltar que das 18 proposições aprovadas em coautoria, 17 tinham a participação de homens e apenas 1 tinha a participação só de mulheres.

matérias legislativas. Como foi apresentado na parte teórica do trabalho, a dominância na produção legislativa está com os parlamentares, em especial após os anos 2000, já a taxa de sucesso se encontra com o Executivo. Neste sentido, é mais difícil encontrar parlamentares com uma grande quantidade de projetos de leis aprovados. É necessário refletir que as mulheres possuem menos tempo de atuação no legislativo, visto que apenas em 1934 foi eleita a primeira Deputada Federal, e só após a inserção de cotas vemos números mais abrangentes de mulheres eleitas. Neste cenário, vemos parlamentares aprendendo a lidar com o jogo político.

É possível observar quem são, a qual partido político pertencem e qual ideologia partidária se encontram as parlamentares que tiveram o maior número de proposições legislativas aprovadas. Consideramos pelo menos quatro proposições legislativas aprovadas por parlamentar para essa análise como é visto no quadro 4.

**Quadro 4 – Nome, partido e ideologia das parlamentares que aprovaram pelo menos quatro proposições**

Número de proposições aprovadas	Nome da autora	Partido Político	Ideologia Partidária
4	Alice Portugal	PCdoB	Esquerda
4	Gorete Pereira	PR	Direita
4	Iara Bernardi	PT	Esquerda
4	Jandira Feghali	PCdoB	Esquerda
4	Keiko Ota	PSB	Esquerda
4	Marinha Raupp	PMDB	Centro
5	Sandra Rosado	PSB	Esquerda
5	Vanessa Grazziotin	PCdoB	Esquerda
9	Luiza Erundina	PSB	Esquerda
9	Rita Camata	PMDB	Centro

Fonte: Produzido pela autora.

Os dados do quadro 4 mostram que as parlamentares de esquerda são as que mais conseguem aprovar proposições legislativas, já que sete das 10 são de esquerda, duas de centro e uma de direita. Quando pensamos em mais proposições aprovadas (cinco e nove), vemos que das quatro, três são de esquerda. É notável que três parlamentares do PCdoB e três do PSB obtiveram quantidade considerável de proposições legislativas aprovadas.

Observamos apenas uma parlamentar de direita, e isso pode trazer alguns questionamentos para pesquisas futuras. O sucesso legislativo de parlamentares pode estar atrelado ao tipo de recrutamento feito por partidos políticos? Pesquisas apontam que as mulheres em partidos de esquerda são mais bem recrutadas pelos partidos, e possuem maior abertura para ingressarem em cargos importantes dentro dos partidos (Xydias, 2013). Isso parece traduzir na eficácia na atuação

parlamentar, já que sete das dez parlamentares são de partidos de esquerda e conseguirão aprovar mais proposições legislativas.

Um ponto importante é observar a quantidade de tempo que essas parlamentares estão na Câmara (*seniority*), visto que isso pode explicar o porquê de elas aprovarem mais matérias. Ademais, mais do que observar quais parlamentares obtiveram maiores números de proposições aprovadas, é notar a taxa de sucesso delas referente ao total de proposições enviadas. Esses dados podem ser observados na tabela 3.

**Tabela 3 – Taxa de sucesso e quantidade de mandatos das parlamentares que aprovaram um número maior de proposições**

Nome	Quantidade de proposições produzidas	Quantidade de matérias aprovadas	Taxa de sucesso	Número de mandatos na Câmara
Alice Portugal	84	4	4,76%	4
Gorete Pereira	122	4	3,27%	4
Iara Bernardi	58	4	6,89%	4
Jandira Feghali	65	4	6,15%	6
Keiko Ota	30	4	13,33%	2
Marinha Raupp	45	4	8,88%	6
Sandra Rosado	17	5	29,41%	3
Vanessa Grazziotin	110	5	4,54%	3
Luiza Erundina	51	9	17,64%	5
Rita Camata	133	9	6,76%	5

Fonte: Produzido pela autora.

Pelos dados da tabela 3, observamos que as parlamentares que mais aprovam proposições legislativas estão a pelo menos duas legislaturas na Câmara. No caso das parlamentares que aprovaram nove proposições, as mesmas estavam a cinco legislaturas até o momento da coleta (2017). Notamos que a Sandra Rosado aprovou cinco proposições e possui uma taxa de sucesso alta.

Um ponto precedente a essa pesquisa é talvez analisar quais os cargos-chaves ocupados por essas parlamentares para assim observar se estarem em certas posições garante mais matérias legislativas aprovadas. Apenas observando a trajetória da Sandra Rosado, a deputada foi uma vez líder do PSB e quatro vezes vice-líder e uma vez líder substituta. Atuou como procuradora adjunta na Procuradoria da Mulher. Não teve na presidência de nenhuma comissão, mas participou como titular na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ que é relevante e esteve como terceira vice-presidente do código de processo civil e da zona franca do semiárido nordestino. Antes de entrar



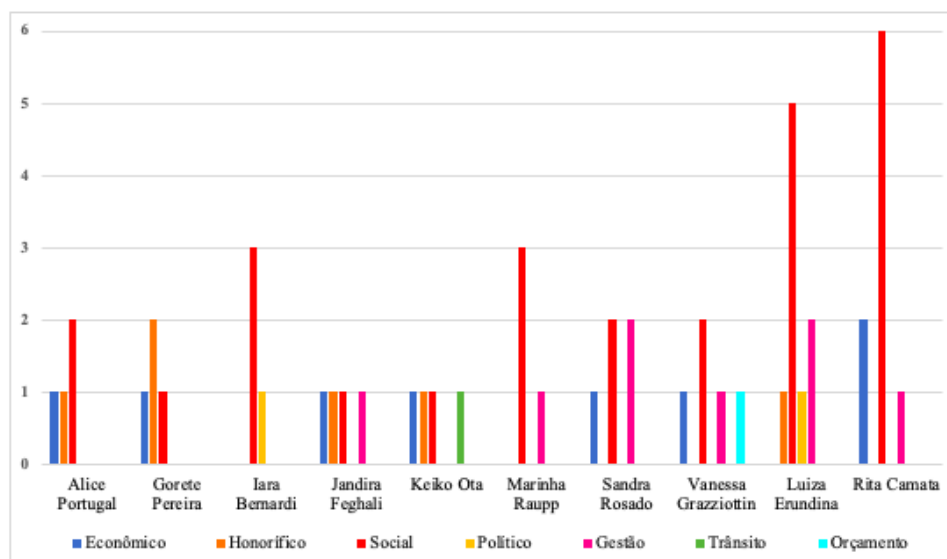
na Câmara foi prefeita e vice-prefeita. Percebemos que se trata de uma política profissional, que já tinha expertise e background antes de atuar na Câmara.

Podemos avaliarmos a atuação da Rita Camata e da Luiza Erundina que aprovaram nove proposições legislativas. A Rita Camata já foi candidata a Vice-Presidência da República em 1993 pelo PMDB, foi vice-líder do PMDB. Foi Presidente da implementação das decisões da IV Conferência Mundial da Mulher, foi titular da PEC sobre licença maternidade. Não foi presidente de nenhuma comissão. Percebemos que a Rita Camata teve uma atuação em relação a pauta das mulheres. A Luiza Erundina é Deputada Federal na 56ª legislatura, foi uma líder de bloco e 13 vezes vice-líder de bloco, já foi 3ª vice-presidente em duas comissões, mas nunca foi presidente de nenhuma comissão. Antes de estar na Câmara Federal atuou em sindicatos e foi vereadora e deputada estadual pelo PT.

Percebemos por uma breve análise que as três parlamentares analisadas têm um background e expertise advindas antes mesmo de serem eleitas deputadas federais. Podem ser consideradas políticas profissionais. Uma pesquisa prosopografica (posicional) junto a uma análise decisional seria interessante para uma melhor compreensão se há algum tipo de relação em quem você foi antes de ser eleita a forma como você atua ao ser eleita.

Um outro ponto é saber quais são as temáticas que são mais aprovadas por parlamentares. Pelo gráfico 1 é possível observar que não foram aprovadas por elas nenhuma matéria referente ao meio-ambiente. Outro ponto é que todas as parlamentares aprovaram pelo menos uma proposição relacionada a temática social.

**Gráfico 1 – Temática das proposições legislativas aprovadas pelas parlamentares que aprovaram ao menos quatro proposições**



Quadro produzido pela autora.

A aprovação na temática social, corresponde ao que a teoria aponta, sobre o trabalho legislativo das mulheres estarem mais voltados a temas sociais. A Luiza Erundina e a Rita Camata que aprovaram nove proposições obtiveram um número alto de proposições na temática social. Observamos que apenas a Vanessa Graziottin aprovou na temática de orçamento e só a Keiko Ota na temática de trânsito que são temas diferentes do que a literatura aponta como preferencias das mulheres. Seis parlamentares aprovaram matérias na área de gestão que é considerado também como temática em que mulheres não legislam. Com esses dados confirmamos até certo ponto o que é apresentado teoricamente sobre a divisão sexual do trabalho de parlamentares mulheres, mas podemos observar que há temáticas além das de cunho social nos quais as parlamentares atuam.

**Gráfico 2 – Parlamentares que aprovaram temas de gênero.**

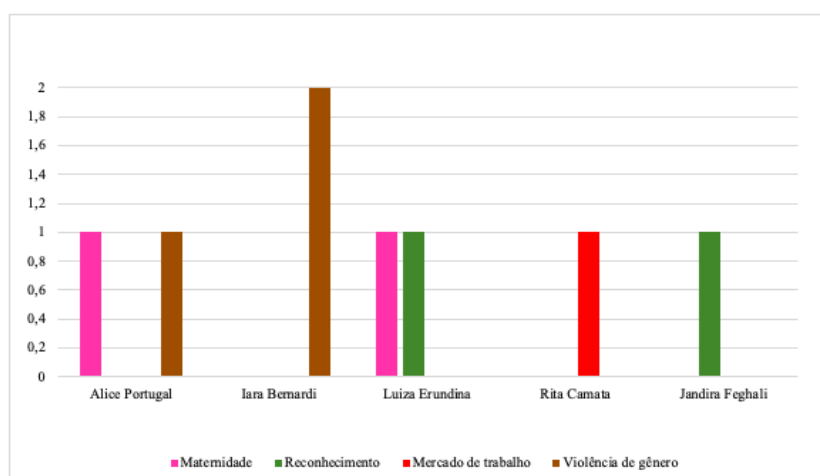


Gráfico produzido pela autora.

Um outro ponto é entender se essas parlamentares aprovaram na temática de gênero. Pelo gráfico 2, podemos notar que cinco das dez parlamentares aprovaram proposições legislativas que dizem respeito as mulheres enquanto grupo. Isso quer dizer que metade delas representaram substantivamente o grupo de mulheres. A temática que elas mais produziram foi em violência de gênero, seguida de maternidade. Essas temáticas correspondem as agendas mais apresentadas pela mídia e pelos debates públicos quando tratamos de mulheres, mas pensando no geral de matérias sobre gênero, vemos que temas relacionados as mulheres transgêneras, bissexuais e homossexuais foram não foram aprovados pelo menos por essas parlamentares da análise.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mulheres que mais aprovaram proposições legislativas, via de regra, são de partidos de esquerda e têm uma trajetória maior na Câmara dos Deputados. Todas elas aprovaram pelo menos um projeto na área social e metade delas aprovaram uma proposição na área de gênero. No entanto, vimos novos temas aprovados, na área econômica, de gestão, político e até um de orçamento. Isso quer dizer que não podemos desconsiderar a atuação das parlamentares em outras agendas.

Novas pesquisas podem correlacionar o método ocupacional e decisional trazendo uma amplitude maior para o debate sobre comportamento legislativo de deputadas federais. Além disso, percebemos que pelo menos entre as parlamentares que mais aprovaram proposições, nenhuma aprovou sobre temáticas sobre mulheres na política ou mulheres LGBTI. Esse dado pode trazer novas reflexões sobre representação substantiva, visto que podemos nos questionar, até que ponto o grupo heterogêneo de mulheres vem sendo representado na Câmara.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alcir dos Santos. Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - IESP/UERJ, 2018.

AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.

BENNION, A. The Case for Mainstreaming Gender Politics Studies. **Congress & the Presidency**, 30:2, 187-196, 2003. DOI: 10.1080/07343460309507720

BRYANT, Lisa A.; HELLWEGE, Julia Marin. Working Mothers Represent: How Children Affect the Legislative Agenda of Women in Congress. **American Politics Research**, p.1–24, 2018.

CHODOROW, Nancy. **The Reproduction of Mothering: Psychoanalysis and the Sociology of Gender**. Berkeley, CA: University of California Press, 1978.

CODATO, Adriano. Metodologias para identificação de elites: três exemplos clássicos. In: PERISINOTTO, Renato; CODATO, Adriano(orgs.). *Como estudar elites*. Curitiba: Ed. UFPR, 2015. cap.1, p. 9-14.

DAHLERUP, Drude. De una pequeña a una gran minoría. Una teoría de la masa crítica aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava. Setembro, 1993.

DIAMOND, Irene. **Sex Roles in the State House**. New Haven, CT: Yale University Press, 1977.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub.; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional / Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi. — 2ª ed. — Rio de Janeiro: Editora FGV, 232 p, 2001.

FRANCESCHET, Susan; PISCOPO, Jennifer M. Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina. The Women and Politics Research Section of the American Political Science Association, 2008.

FRANCO, Geissa Cristina. Participação e Representação Política: O que produzem e o que decidem as Deputadas Federais. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná -PPGCP- UFPR. 2019. 140 páginas.

GILLIGAN, Carol. **In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982.

INGLEHART, R.; NORRIS, P. The development theory of gender gap; women and men's voting behavior in global perspective. Version for the International Political Science Review (Special Issue on Women and Politics), 2000.

KANTER, R M. Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women. March, 1977.

MIGUEL, Luis Felipe; FEITOSA, Fernanda. O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da Câmara dos Deputados. Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 52, n. 1, 2009.

NORRIS, P. **Electoral engineering: voting rules and political behavior**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

O'HALLORAN, Sharyn. **Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers**. Cambridge University Press, 1999.

OLIVEIRA, Denize Cristina de. **Análise de conteúdo temático categorial: uma proposta de sistematização**. Rev. enferm. UERJ, v. 16, n. 4, p. 569-576, 2008.

ORSATO, Andreia. **Como mulheres e deputadas: A presença feminina na Assembleia do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, p. 279. 2013.

POGGIONE, Sarah. Exploring Gender Differences in State Legislator's Policy Preferences. **Political Research Quarterly**, Vol. 57, No. 2 (June 2004): pp. 305-314

REZENDE, Daniela Leandro. Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados. Estudos Feministas, Florianópolis, 25(3): 530, setembro/dezembro, 2017.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos.; POWER, Timothy J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, março, 2010.

RUDDICK, Sara. **Maternal Thinking: Toward a Politics of Peace**. Boston: Beacon, 1989.

SAINT-GERMAIN, A. Does their difference make a difference? The impact of women on Public Policy in Arizona Legislature. 1989.

SKJEIE, Hege. The Rhetoric of Difference: On Women's Inclusion into Political Elites. **Politics & Society**, v.19, p.233-263, 1991.

TAMERIUS, Karin L. **Sex, Gender, and Leadership in the Representation of Women**. In *Gender, Power, and Governance*, eds. Georgia Duerst-Lahti and Rita Mae Kelly. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.

TAYLOR-ROBSON, Michelle M; HEATH, Roseanna Michelle. Do Women Legislators Have Different Policy Priorities than Their Male Colleagues? **Women & Politics**, v.24, n.4, p.77-101, DOI: 10.1300/J014v24n04\_04, 2003.

THOMAS, Sue. The impact of women in State Legislative Policies. Georgetown University, 1991.

THOMAS, Sue; WELCH, Susan. The Impact of Gender on Activities and Priorities of State Legislators. **Western Political Quarterly**, v.44, p.445-456, 1991.

XYDIAS, Christina. "Mapping the Language of Women's Interests: Sex and Party Affiliation in the Bundestag." *Political Studies* 61 (2): 319-40, 2013.

**ASPECTOS SOCIOPOLÍTICOS DA ATIVIDADE EXTRATIVISTA DO COCO  
BABAÇU (*Attalea speciosa Mart. ex Spreng.*): Cooperativismo, Feminismo e Propriedade  
Privada**

Joaís Lima da Cruz<sup>1</sup>

Lídia da Silva Azevedo<sup>2</sup>

**RESUMO:**

A atividade extrativista do Babaçu é historicamente praticada principalmente nos estados do Maranhão, Piauí, Tocantins e Pará. Executada em sua maior parte por mulheres caracteriza-se como principal fonte de renda de grande parte das famílias que vivem em regiões extrativistas. O presente estudo buscou evidenciar os aspectos social e político dessa atividade extrativista, sua importância para o movimento feminista e sua relação com a questão da propriedade privada para colheita do babaçu. Para tanto, objetivou-se contextualizar a atividade das quebradeiras de coco babaçu e os principais problemas enfrentados para o desenvolvimento desse extrativismo. O método utilizado baseou-se em uma abordagem descritiva a partir de dados coletados em fontes primárias e secundárias, além das técnicas de documentação indireta, análise documental e revisão bibliográfica. Em uma breve análise histórica verificou-se que houveram avanços significativos na busca por autonomia dessas mulheres por meio da criação de movimentos sociais - sendo o principal deles o Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) - que visam garantir os direitos à terra, à preservação e ao desenvolvimento das atividades por meio de cooperação e associativismo. No entanto, existem ainda muitas barreiras no tocante ao acesso à terra, o que fortalece a ideia de que maior suporte governamental às questões defendidas e reivindicadas por essas mulheres pode favorecer a atividade economicamente, como lhes é de direito. Portanto, direito de acesso à terra e ao território, prática da agroecologia e fomento ao desenvolvimento dessa atividade contribuirão para a regularização fundiária da sua área de abrangência.

**Palavras-chave:** Babaçu. Quebradeiras de Coco. Movimento Social.

**ABSTRACT:**

The extractive activity of Babaçu has historically been practiced mainly in the states of Maranhão, Piauí, Tocantins and Pará. Mostly performed by women, it is seen as the main source of income for most families living in extractive regions. The present study sought to highlight the social and political aspects of this extractive activity, its importance to the feminist movement and its relationship with the issue of private property for babaçu harvest. Therefore, the objective was to contextualize the activity of babaçu coconut breakers and the main problems faced for the development of this extractivism. The method used was based on a descriptive approach based on data collected from primary and secondary sources, in addition to the techniques of indirect documentation, document analysis and bibliographic review. In a brief historical analysis it was verified that there were significant advances in the search for autonomy of these women through the creation of social movements - the main one being the Interstate Movement of Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) - that aim to guarantee the rights to the land, to the preservation and development of activities through cooperation and associations. However, there are still many barriers regarding access to land, which strengthens the idea that greater government support for the issues defended and claimed by these women can favor the economic activity, as is their right. Therefore, the right to access land and territory, practice agroecology and encourage the development of this activity will contribute to the land regularization of its area of coverage.

**Keywords:** Babaçu. Coconut Breakers. Social movement.

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Graduado em Ciências Econômicas (UFPI). E-mail: [joaislima@gmail.com](mailto:joaislima@gmail.com).

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Economia Rural – Universidade Federal do Ceará (UFC). Graduada em Ciências Econômicas (UFPI). E-mail: [lidiasilva97@outlook.com](mailto:lidiasilva97@outlook.com).

## 1 INTRODUÇÃO

O extrativismo é praticado de forma intensa desde a colonização do Brasil, pois é visto como uma atividade econômica de grande potencial para exportação. Transformaram-se espaços naturais e culturais em áreas de devastação para atender a demanda de indústrias por matérias-primas. Contudo, é necessário perceber que os trabalhadores, em alguns ramos, formaram comunidades que tinham ou têm características próprias. Um bom exemplo, são os extrativistas de coco babaçu, descendentes de ex-escravos que buscavam uma fonte de renda e encontraram nessa palmeira a solução para sua subsistência, Mesquita (1998).

O desenvolvimento das várias regiões do Brasil foi marcado pelo extrativismo de recursos naturais e minerais, o que se tornou uma das bases econômicas nos diversos períodos históricos, caracterizados por ciclos diferentes. Sachs (2008), conceitua o desenvolvimento como um processo complexo representado pela adoção dos adjetivos econômico, social, político, cultural e sustentável, estando cercado, portanto, por novas problemáticas. No entanto, o mesmo relaciona, ainda, dois problemas a serem enfrentados, sendo eles, o desemprego e a desigualdade crescente. E são justamente esses aspectos que recaem sobre as comunidades tradicionais.

O extrativismo do coco babaçu é uma atividade exercida, principalmente, nos estados do Maranhão, Pará, Piauí e Tocantins. A mão de obra é composta essencialmente por mulheres afrodescendentes e de baixa renda. Destaca-se, assim, a importância desse trabalho no contexto da inclusão social, feminismo e disputa por terra.

O presente estudo busca evidenciar os aspectos social e político dessa atividade extrativista, sua importância para o movimento feminista e sua relação com a questão da propriedade privada para colheita do babaçu. Tendo como objetivo contextualizar a atividade das quebradeiras de coco babaçu e os principais problemas enfrentados para o desenvolvimento desse extrativismo. A metodologia aplicada é baseada em uma abordagem descritiva a partir de dados coletados em fontes primárias e secundárias.

A pesquisa encontra-se estruturada da seguinte forma: abordagem inicial acerca do extrativismo; em sequência discorre-se sobre as caracterizações técnicas do babaçu e a atividade extrativa do coco babaçu; na quarta parte é descrito o método utilizado na pesquisa; os resultados e discussão acerca do tema e de sua interligação com aspectos sociopolíticos são abordados na quinta parte; por fim, são apresentadas as considerações finais.

## 2 EXTRATIVISMO VEGETAL



O extrativismo vegetal constituiu-se em muitas regiões do Brasil como base para alavancagem do desenvolvimento econômico territorial. Percebida como abundante e com possibilidade de mercado, a exploração extrativa de recursos naturais demarcou fortemente certos períodos onde a economia se mostrou muito dinâmica em determinados espaços, expressando a perspectiva intervencionista que associava crescimento econômico e desenvolvimento. (SILVA; et. al., 2016).

Conforme discorre Homma (1993) o processo extrativo sempre foi entendido como forma de exploração econômica, limitando-se à coleta de produtos existentes na natureza. O termo extrativismo é utilizado para designar atividades referentes à extração e coleta de produtos da natureza, voltadas para o consumo familiar.

Costa (2010) menciona dois tipos de extrativismo, o de coleta e o de aniquilamento, e os distingue:

No “extrativismo de aniquilamento”, o trabalho do extrator “anula” as propriedades originais do ecossistema, tomando suas partes, seus componentes estruturais como estoque de matérias independentes e genéricas. (...) O “extrativismo de coleta”, ao contrário, supõe a preservação da natureza originária, dado que é a produtora, no exercício de suas funções reprodutivas dos valores-de-uso, que, como um fluxo, são colhidos por ação imediata do trabalho do extrator. (COSTA, 2010, p. 174-175).

O extrativismo pode ser de origem vegetal, animal ou mineral. Para o presente trabalho, analisa-se o que extrai das fontes vegetais suas matérias-primas. No qual o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – (2014) conceitua como um processo de exploração de recursos vegetais nativos, que compreende a coleta de produtos como madeiras, látex, sementes, fibras, frutos e raízes de forma nacional, permitindo a obtenção de produções sustentadas ao longo do tempo. O extrativismo vegetal é classificado em produtos madeireiros e não madeireiros. Produto madeireiro é todo material lenhoso passível de aproveitamento para serraria, estacas, lenha, entre outros. Já os produtos não madeireiros são os não-lenhosos de origem vegetal, a exemplo de resina, cipó, óleo, sementes, entre outros, assim como serviços sociais e ambientais, como reservas extrativistas, conservação genética e outros benefícios oriundos da manutenção florestal.

O setor de produtos oriundos do extrativismo vegetal apresenta relevância- por assegurar a subsistência de inúmeras famílias no interior do país, garantindo a movimentação dos mercados locais, além do abastecimento dos grandes centros. A Região Amazônica é responsável pela produção de grande parte dos produtos do extrativismo, como o açaí e a castanha-do-pará, além de outras sementes e frutas típicas dessa região. Já na Região Sul, a erva-mate ganha destaque na produção extrativista pela sua importância cultural e econômica. Na Região Nordeste, a extração

de produtos típicos, como o babaçu e a piaçava, garante a sobrevivência de comunidades tradicionais que têm na atividade extrativa sua principal fonte de renda. (IBGE, 2016).

Homma (2014) defende que a sustentabilidade da extração dos recursos extrativos apresenta modificações, seja com o progresso tecnológico, o surgimento de alternativas econômicas, o crescimento populacional, a redução dos estoques, os níveis salariais da economia ou mudanças nos preços relativos e outros fatores. O autor menciona ainda que as atividades extrativas se iniciam, passam por uma fase de expansão, de estagnação e depois declinam, no sentido do tempo e da área espacial.

O autor discorre ainda que o extrativismo constitui um ciclo econômico de três fases distintas, onde:

Na primeira fase, verifica-se um crescimento na extração, quando os recursos naturais são transformados em recursos econômicos com o crescimento da demanda. Na segunda fase, atinge-se o limite da capacidade de oferta, em face dos estoques disponíveis e do aumento no custo da extração, uma vez que as melhores áreas tornam-se cada vez mais difíceis. Na terceira fase, inicia-se o declínio na extração, com o esgotamento das reservas e o aumento na demanda, induzindo ao início dos plantios, desde que a tecnologia de domesticação esteja disponível e seja viável economicamente. (HOMMA, 2014, p. 18).

Para o autor supracitado, a economia extrativa se encontra embutida dentro de um amplo contexto que tem como sequência a descoberta do recurso natural, o extrativismo, o manejo, a domesticação e a descoberta do sintético. Já Araújo (2008) relata a ocorrência de uma tragédia histórica nessa atividade, pois a exploração extrativista não evoluiu para a geração de tecnologias de cultivo, ficando assim atrasada e sem perspectivas de um crescimento a longo prazo.

### 3 CARACTERÍSTICAS DO BABAÇU - BOTÂNICA

O babaçu é da família Palmae (Arecacea), tribo Attalea e da sub família Coccoideae. Attalea, Scheelea, Orbignya, Maximiliana e Markleya fazem parte dessa tribo, as quais fornecem amêndoas comercializadas como babaçu (ARAÚJO, 2008). Sua denominação é difusa e passou por mudanças, *Attalea speciosa Mart. ex Spreng* é a mais recente.

As figuras 1 e 2 mostram, respectivamente, a palmeira *Attalea speciosa* e o coco babaçu, originado da mesma. As imagens foram tiradas na cidade de Bom Jardim, interior do Maranhão.

Figura 1 – Palmeira (*Attalea speciosa*)

Fonte Autores, 2018.

Figura 2 – Coco Babaçu



Fonte Autores, 2018.

No referente a características do coco babaçu, o mesmo apresenta aproximadamente de 8 a 15 cm de comprimento e de 5 a 7 cm de largura, tendo forma ligeiramente oval. A composição física do fruto indica epicarpo (11%), mesocarpo (23%), endocarpo (59%) e amêndoa (7%), como as quatro partes aproveitáveis. As amêndoas pesam, em média, de 3 a 4 g e contém entre 60 a 68% de óleo, podendo alcançar 72% em condições mais favoráveis de crescimento da palmeira. (SOLER, et.al., 2007).

#### 4 A ECONOMIA EXTRATIVISTA DO BABAÇU

O extrativismo do babaçu foi base da economia maranhense até a década de 1950. No entanto, perdeu sua importância com a expansão do cultivo de grãos como soja, milho, algodão, com a obtenção de óleo de cozinha e da expansão da fronteira agrícola. O aproveitamento do babaçu, nos últimos anos, destina-se a nichos de mercados para cosméticos, no discurso da inclusão social e a criação de babaçuais livres, permitindo o seu acesso em propriedades privadas (HOMMA, 2012).

Queiroz (2006) menciona que por décadas, a dinâmica econômica do estado do Piauí foi dada pela exportação de produtos extrativos, dentre eles o babaçu, os quais sobrepujaram e alteraram a função até então exercida pela atividade pecuária. As primeiras exportações de babaçu do Piauí ocorreram em 1911. A partir da Primeira Guerra, as coletas do babaçu, juntamente com a extração da carnaúba, passaram a ser as atividades econômicas mais importantes do Estado.

Em regiões extrativistas a importância do babaçu é observada, uma vez que grande parte das famílias tem na retirada e venda dos derivados do mesmo sua principal fonte de renda. A

*orbignya phalerata* (um heterotípico da *Attaleaspeciosa*) é uma das espécies que fornece o aproveitamento quase integral de seus componentes, já que seus frutos possuem amêndoas ricas em óleos e ácidos graxos. (ROCHA; LOPES JÚNIOR, 2016).

Segundo May et al. (1985), a atividade aparece integrada aos de sistemas de produção pastoris e de agricultura migratória no Meio-Norte do Brasil. Nas pastagens, o babaçu provê sombra para o gado, ajuda na retenção da umidade no solo, produz matéria orgânica, gera renda suplementar com investimento mínimo, e oferece condições para fixar a força de trabalho durante a entressafra dos produtos agrícolas. A presença de palmeiras juvenis, porém, reduz a produtividade dos pastos devido à competição, o que leva os criadores de gado a erradicar o babaçu, suprimindo tanto as palmeiras juvenis, como as palmeiras adultas.

Complementando esta ideia, Mesquita (1998) afirma que a base social sobre a qual se organiza a produção do babaçu é a pequena produção familiar, tendo o trabalho feminino um papel fundamental.

## 5 METODOLOGIA

A pesquisa utilizou-se de uma abordagem descritiva, definida por Cervo et al. (2007) como um estudo e descrição de características, propriedades ou relações existentes na realidade pesquisada. E, em síntese, trabalha sobre dados ou fatos colhidos. As técnicas de pesquisa utilizadas foram as denominadas por Lakatos e Marconi (2010), documentação indireta, análise documental e ampla revisão bibliográfica, para atingir os objetivos estabelecidos.

## 6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com Albiero; et. al. (2007), a quebra do coco babaçu para extração da amêndoa, é tida como “trabalho de mulher”. Menciona-se ainda que 81% do trabalho é realizado por mulheres e crianças enquanto na agricultura o trabalho do homem é maior. Observa-se, portanto, uma forte questão de gênero associada à atividade de quebra do babaçu.

Conforme descreve a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa (2008) sobre a extração:

Atividade exercida predominantemente por mulheres, o extrativismo do coco babaçu representou importante papel na formação da renda familiar. Entretanto, as péssimas condições de trabalho, aliadas ao baixo rendimento, contribuíram para que muitas famílias buscassem outras alternativas para a complementação de renda e abandonassem a quebra do coco. (EMBRAPA, 2008, p. 2).

No rural maranhense, por meio da luta das quebradeiras de coco babaçu, foram originadas duas organizações: a Associação das Mulheres Trabalhadoras Rurais (AMTR) e o Movimento

Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), essa última abrange outros três estados: Pará, Tocantins e Piauí. Importante ressaltar que as quebradeiras de coco se enquadram no conceito de comunidades tracionais, segundo o Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e os define como:

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007).

No âmbito nacional se encaixam nessa definição os quilombolas, os indígenas, extrativista, povos de terreiro, pescadores artesanais. Alguns exemplos regionais são o fundo de pasto na Bahia, os pantaneiros em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, os faxinalenses do Paraná, e as próprias quebradeiras de coco babaçu no nordeste, além de outros.

Rêgo e Andrade (2005) discorrem que o MIQCB foi criado no ano de 1990 a partir de discussões realizadas no Grupo de Estudos das Quebradeiras de Coco Babaçu, sendo institucionalizado apenas em 2002. O movimento constitui-se em uma organização de mulheres camponesas que se aglutinam a partir de critérios de luta em defesa do ambiente, com a proposta de agro extrativismo do coco babaçu; de preservação e livre acesso aos babaçuais, estabelecida por meio da Lei Babaçu Livre; e por formas particulares de cooperação e associativismo. O Movimento foi consolidado depois da realização de dois encontros (Encontro Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu do Maranhão, Piauí, Tocantins e Pará) ocorridos em setembro de 1991 e outubro de 1993, respectivamente.

As buscas pela preservação dos babaçuais, assim como a posição da mulher nesse processo, aparecem em trechos de músicas construídas e cantadas pelas mesmas. O refrão do “xote das quebradeiras de coco” diz: “Ei, não derruba esta palmeira. Ei, não devore os palmeirais. Tu já sabes que não podes derrubar, precisamos preservar as riquezas naturais!” (Arquivos ASSEMA, 2014).

A transformação no processo produtivo da agricultura camponesa criada sob novas maneiras de organização institucional, associativismo e cooperação, possibilitou a criação das chamadas cantinas, espaços destinados à compra de amêndoas de babaçu e à troca de mercadorias diretamente nos povoados, eliminando a figura do “atravessador” no processo de comercialização da produção (RÊGO; ANDRADE, 2005).

No Maranhão, o babaçu apresenta grande importância, uma vez que os babaçuais se estendem por boa parte do território do estado. Considerando uma série histórica, verifica-se que



nas primeiras décadas do século XX até os anos sessenta registrou-se crescente fluxo de mão de obra nordestina (de outros estados como Piauí e do Ceará) para o Maranhão, visto a decadência do ciclo da borracha na Amazônia, Pará e Acre enquanto que o algodão e, sobretudo, a produção de crescente excedente de arroz exportável para os mercados regional e nacional no Maranhão estava em ascensão. (MESQUITA, 1998).

Esse fluxo migratório, para o autor, se tornou o principal fator responsável pela crescente importância da produção de alimentos (especialmente arroz e mandioca) e a rápida expansão e relevância do babaçu. Com esse aumento de trabalhadores associado a crise que o setor têxtil enfrentava, houve um desvio da mão-de-obra para o extrativismo do babaçu, gerando um acréscimo na oferta, principalmente a partir da década de 20, quando este se transforma num produto comercial importante na pauta de exportações do Maranhão.

A partir desse ponto, o autor supracitado identifica dois pontos centrais dessa atividade: (1) a apropriação da renda pelos diferentes segmentos envolvidos - pequenos produtores/intermediários/comerciantes — se faz de forma diferenciada e desigual; (2) os latifundiários passam a ver no babaçu uma nova e importante fonte de recursos, começam a barganhar sobre cobrança de renda e a prestação de serviço com o pequeno produtor sem-terra (arrendatários, posseiros e parceiros). E de outro lado, o pequeno produtor familiar passa a considerar uma alternativa extra e fácil de renda monetária para complementar o seu processo de reprodução, embora sujeito a pagar uma renda não capitalista pelo uso da terra, no caso de vincular-se ao dono do babaçual.

Após o trabalho de extração, as quebradeiras do fruto fazem a colheita e o trabalho mecânico para extrair as amêndoas. Logo após, vendem a sua produção para intermediários, a um preço baixo, que comercializam diretamente com as indústrias. Nesse processo, segundo Barreto (2009), o coco babaçu pode ser utilizado como mercadoria de troca por outros bens de necessidade como café, açúcar, óleo, etc. Sobre esse processo o MIQCB (2005) relata:

“As quebradeiras de coco são duplamente exploradas, primeiro pelos fazendeiros que restringem seu acesso aos babaçuais e depois pelos atravessadores, que repassam as amêndoas aos donos de fábricas de óleo, sabão e sabonete. Há casos em que esses atravessadores levam a balança dentro do caminhão que por sua vez vai carregado de bens de consumo básico, como óleo, sabão, café, açúcar e outros produtos de primeira necessidade, que são vendidos ou “trocados” pelas amêndoas.” (MIQCB, 2005, p. 9).

Parte da organização do babaçu se assemelha a características do sistema feudal (modo de organização social, político e econômico que surgiu na Europa após a queda do Império Romano do Ocidente), pois além da atividade ser para a subsistência, as quebradeiras não possuem terras e precisam utilizar as que, geralmente, possuem donos. A partir daí pode haver a proibição dos proprietários (utilizando de cerca elétrica, por exemplo), um acordo entre ambos pode surgir,

sendo o proprietário o maior beneficiário, pois estipulará as normas (Há casos em que a família se responsabiliza por roçar toda a área onde será plantado o capim do gado ou em que parte da colheita do coco vai para o dono da propriedade – “Quebra de Meia”) ou, ainda, essas mulheres podem pagar taxas, abusivas ou não. Se sentindo prejudicadas, as quebradeiras de coco babaçu recorrem a cooperativas, associações, sindicatos, movimentos e políticas para evacuar sua produção por um preço mais justo e pela liberalização ao acesso aos babaçuais.

A organização do extrativismo do babaçu permanece a mesma a décadas, com poucas inovações nas técnicas de extração, ainda rudimentares, apesar de estudos acerca de tal problemática. Identificam-se também poucos incentivos e investimentos para o setor.

Dentro desses aspectos, podem-se estabelecer perspectivas com base no histórico do desenvolvimento da economia do babaçu. Sua ascensão no final do séc. XIX provoca profundas mudanças no estado do Maranhão e na vida de ex-escravos, recém-libertados e sem espaço para aplicar sua força de trabalho. Montam-se então comunidades extrativas de uma palmeira que até então não era explorada, segundo a literatura analisada. Desde essa época, tem-se a mulher como a principal mão de obra e instrumentos rudimentares como ferramentas para a extração da amêndoa, do mesocarpo, da produção de óleo, carvão, etc.

O movimento interestadual das quebradeiras de coco babaçu – MIQCB vem tomando iniciativas com o intuito de valorizar o protagonismo feminino e as políticas de resistência das quebradeiras de coco babaçu. Por meio da discussão de questões políticas, pedagógicas e econômicas o movimento visa lutar por seus direitos e defender as florestas de babaçu e a biodiversidade. (MIQCB, 2020).

Nos estados do Maranhão e Piauí foi sancionado o Dia Estadual das Quebradeiras de Coco Babaçu, nos anos de 2011 e 2015, respectivamente. A relevância dessa data é verificada pelas diversas ações realizadas pelo movimento tendo em vista o reconhecimento e a conquista de direitos. A realização de feiras agroecológicas, como a realizada no mês de setembro de 2020 visam reforçar a importância da atividade e a valorização do trabalho realizado pelas mulheres. Verifica-se que mesmo em meio as limitações causadas pelo período de pandemia a força e determinação das mulheres em mostrar o resultado de seu trabalho é louvável.

Tais ações realizadas tem por principal objetivo o fortalecimento da identidade dessas mulheres e o direito à propriedade, ao território e ao acesso livre aos babaçuais, o qual ainda é dificultoso. Conforme descrito pelo movimento, com o passar dos anos “a luta pelo direito à terra e ao babaçu, é também pela qualidade de vida da mulher no campo”. (MIQCB, 2020).

Passado um século o que se verifica é a mesma configuração no modo de produção. Os incentivos industriais se reduziram para a produção dos coprodutos e as famílias recorrem a políticas e programas do governo federal para subsistir e conservar essa atividade, assim como



preservar as palmeiras, principal fonte de recurso para as quebradeiras de coco babaçu. A luta é mais pela subsistência de uma atividade tão valorizada no passado e esquecida, cada vez mais, pelo passar dos anos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho teve por objetivo contextualizar a atividade das quebradeiras de coco babaçu e os principais problemas enfrentados para o desenvolvimento desse extrativismo, além de evidenciar os aspectos social e político dessa atividade extrativista, sua importância para o movimento feminista e sua relação com a questão da propriedade privada para colheita do babaçu.

A atividade extrativa do babaçu apresenta relevância considerável na vida de muitas mulheres quebradeiras de coco que sobrevivem de sua atividade. No entanto, mesmo duas décadas após a construção de movimentos sociais de reivindicações e ações tendo em vista a valorização dessa atividade, dificuldades quanto ao acesso à terra para realização desse extrativismo ainda são enfrentadas. Um maior suporte governamental as questões defendidas e reivindicadas por essas mulheres, pode favorecer a perpetuação dessa atividade e auxiliá-las no aumento de sua produção.

O direito ao território e livre acesso aos babaçuais se faz indispensável na busca de autonomia política e econômica dessas mulheres. A realização de feiras e outros eventos que fomentam a discussão e a idealização de ações, favorecem o MIQCB, auxiliando-as no objetivo de fortalecer o extrativismo de base agroecológica e econômico-solidária.

A força das mulheres na busca por seus direitos e devidas condições para exercer seu trabalho são aspectos determinantes para os objetivos futuros. Direito de acesso à terra e ao território, prática da agroecologia e fomento ao desenvolvimento dessa atividade contribuirão para a regularização fundiária da sua área de abrangência.

As limitações do estudo se dão principalmente no sentido da escassez de pesquisas desenvolvidas acerca do referido tema, o que pode configurar o estudo com base bibliográfica com grande espaço de tempo. No entanto, considera-se que a base bibliográfica para o que foi proposto no estudo é suficiente para a discussão acerca de aspectos sociopolíticos e territoriais que permeiam o tema. Ressalta-se ainda que o site do MIQCB encontra-se em constante atualização, o que favoreceu o acompanhamento de algumas ações realizadas pelo movimento no ano de 2020.

## REFERÊNCIAS

ALBIERO, D.; MACIEL, A. J. S.; et. al. **Proposta da uma máquina para colheita mecanizada de babaçu (*orbignya phalerata* Mart.) para a agricultura familiar.** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aa/v37n3/v37n3a04.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2020.

ARAÚJO, E. C. E. **Estado da Arte e Potencial do Babaçu para a Agroenergia. In: Congresso Brasileiro de Plantas oleaginosas, Óleos, Gorduras e Biodiesel.** Lavras: UFLA, 2008.

ASSEMA. **Canto e Encanto nos Babaçuais.** Disponível em: <http://www.asmubip.org.br/wpcontent/uploads/2016/04/livro-quebradeiras-de-coco-babacu.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2020.

BARRETO, P. H. Babaçu: O tesouro do Maranhão. **Revista Desafios do Desenvolvimento.** Ano 6. Edição 50. IPEA: 2009.

BRASIL. **Decreto 6.040 de 7 de fevereiro de 2007.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em: 25 mar. 2020.

CERVO, A. L.; et. al. **Metodologia Científica.** 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

COSTA, F. A. **Lugar e Significado da Gestão Pombalina na Economia Colonial do GrãoPará.** Belo Horizonte: Nova Economia, jan./abr. 2010.

EMBRAPA - Empresa Brasileira De Pesquisa Agropecuária. **Estratégia tecnológica de uso sustentável do babaçu em comunidades tradicionais de quebradeiras de coco.** Disponível em: <https://www.embrapa.br/cocais/busca-de-publicacoes/-/publicacao/965226/estrategiatecnologica-de-uso-sustentavel-do-babacu-em-comunidades-tradicionais-de-quebradeiras-decoco>. Acesso em 14 de mar. 2020.

HOMMA, A. K. O. **Extrativismo Vegetal na Amazônia: Limites e Oportunidades.** Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Centro de Pesquisa Agroflorestal da Amazônia Oriental. Brasília: EMBRAPA-SPI, 1993.

\_\_\_\_\_. **Extrativismo Vegetal na Amazônia: História, Ecologia, Economia e Domesticação.** Brasília: Embrapa, 2014.

\_\_\_\_\_. **Extrativismo Vegetal ou Plantio: qual a opção para a Amazônia?** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v26n74/a12v26n74.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produção da extração vegetal e silvicultura.** v.1. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. v.1. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAY, P. H. **Palmeiras em chamas; transformação agrária e justiça social na zona do babaçu.** São Luis, MA: EMAPA/FINEP/FUNDAÇÃO FORD. 1990. 328 p. Medeiros-Costa, J.

T. Estágio atual da taxonomia dos gêneros e espécies da unidade *Attalea* (Palmae) no Brasil. Teresina, PI. Embrapa – UEPAE de Teresina. 1984. 36 p. (Embrapa- Uepae de Teresina. Documentos, 4).

MAY, P.H., ANDERSON, A.B., FRAZÃO, J.M.F. et al. **Babassu Palm in the Agroforestry Systems in Brazil's Mid-North Region**. Agroforest Syst, 1985.

MESQUITA, B. A. **A Crise da Economia do Babaçu no Maranhão (1920-80)**. In: XVIII ANNUAL STUDENT CONFERENCE OF LATIN AMERICA, Austin: 1998. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/3689/1694>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

MIQCB – Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu. **Publicações**. Disponível em: <https://www.miqcb.org/>. Acesso em: 27 set. 2020.

MIQCB – Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu. **Nova Cartografia Social da Amazônia**. São Luís: 2005.

QUEIROZ, T. **Economia Piauiense: da Pecuária ao Extrativismo**. 3 ed. Teresina: EDUFPI, 2006.

RÊGO, J. L.; DE PAULA ANDRADE, M. História de mulheres: breve comentário sobre o território e a identidade das quebradeiras de coco babaçu no Maranhão. **Agrária (São Paulo. Online)**, n. 3, p. 47-57, 2005.

ROCHA, Y. C. N.; LOPES JÚNIOR, R. M. **Potencial para o desenvolvimento da cadeira produtiva do babaçu – uma revisão literária**. Disponível em: <[http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN\\_WIC\\_234\\_363\\_30103.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN_WIC_234_363_30103.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2020.

SACHS, I. **Desenvolvimento Inclusivo, Sustentável e Sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SILVA, D. W; CLAUDINO, L. S.; et. al. Extrativismo e desenvolvimento no contexto da Amazônia Brasileira. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 38, p. 557-577, ago. 2016.

SOLER, M. P.; et. al. Tecnologia de quebra do Coco Babaçu (*Orbignya Speciosa*). **Ciência Technol. Aliment**. Campinas, p. 717-722, out-dez. 2007.

## Do antagonismo a servidão: uma análise do feminismo liberal e do uso das pautas identitárias pela direita com base em Nancy Fraser<sup>1</sup>

Lays Bárbara Vieira Morais<sup>2</sup>

### RESUMO:

O estudo é centrado em uma abordagem teórica e visa apresentar, por meio do pensamento da filósofa Nancy Fraser, a presença de uma ênfase liberal da política, via defesa do indivíduo, até mesmo dentro de movimentos ditos como de esquerda; como isso está ligado as políticas identitárias, tão destacadas nas discussões políticas da atualidade; e as implicações para o feminismo. O objetivo central é pontuar uma perspectiva em que os indivíduos, para a política contemporânea em um contexto neoliberal, são uma categoria ideológica e ajuda a manter antigas opressões com novos formatos. A metodologia empregada foi a revisão e análise bibliográfica. Por mais que pareçam emancipatórias, e de fato a discussão é relevante, é necessário cuidado com a pauta identitária. Muitos dos feminismos acabaram se tornando servos do capitalismo, ou seja, movimentos que começaram como uma crítica da exploração capitalista acabaram contribuindo com ideias-chave para a sua mais recente fase neoliberal, fornecendo a justificativa para novas formas de desigualdade e exploração. O texto está dividido em três partes, além da bibliografia: introdução, destrinchando Fraser (subdividido em 6 partes) e conclusão.

**Palavras-chave:** Nancy Fraser. Neoliberalismo. Identidade. Indivíduo. Feminismo.

### ABSTRACT:

The study is centered on a theoretical approach and aims to present, through the thought of the philosopher Nancy Fraser, the presence of a liberal emphasis on politics, through the defense of the individual, even within movements said to be on the left; how this is linked to identity politics, so prominent in today's political discussions; and the implications for feminism. The central objective is to point out a perspective in which individuals, for contemporary politics in a neoliberal context, are an ideological category and help to maintain old oppressions with new formats. The methodology employed was literature review and analysis. As much as they seem emancipatory, and indeed the discussion is relevant, care is needed. Many of the feminisms ended up becoming servants of capitalism, that is, movements that started as a critique of capitalist exploitation ended up contributing key ideas to its most recent neoliberal phase, providing the justification for new forms of inequality and exploitation. The text is divided into three parts, in addition to the bibliography: introduction, unraveling Fraser (subdivided into 6 parts) and conclusion.

**Keywords:** Nancy Fraser. Neoliberalism. Identity. Individual. Feminism.

## 1 INTRODUÇÃO

Os movimentos de esquerda tiveram importantes vitórias, no pós 1968 até, pelo menos, a década de 1990. Mas, as lutas e pautas em torno da diversidade, multiplicidade e pela agência de consumidores que transformam seus estilos de vida acabou unindo, como aponta algumas autoras e autores, a exemplo de Nancy Fraser, a esquerda e o capital. Por mais que muitos defendam as afirmações da diferença, singularidade e fluidez de modos de ser como posturas radicais, é

<sup>1</sup> Esse texto é parte da dissertação do mestrado em Ciência Política, defendido pela autora em 2018.

<sup>2</sup> Mestre em Ciência Política e em Sociologia, pela Universidade Federal de Goiás; especialista em Comunicação e Multimídia, pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás; graduada em Ciências Sociais, na Universidade Federal de Goiás e em Jornalismo, pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. E-mail: [lahbvm@gmail.com](mailto:lahbvm@gmail.com).

necessário analisa-las, teórica e praticamente, sem deixar de lado o neoliberalismo (e como ele conforma os sujeitos e suas subjetividades) e o impulso que este dá a diversidade, a exemplo de nichos de mercado visando um público específico. Aqui, as disputas ideológicas estão em jogo sob a mesa. Repetem-se termos de antigas batalhas, como se o problema da direita contemporânea fosse apenas a suas alas conservadoras, como se ela já não aceitasse e se beneficiasse do impacto de representações e mediações. Exemplo disso é o demasiado entusiasmo, tanto de direita como de esquerda, pela democracia (DEAN, 2009), uma democracia liberal como horizonte último da política.

A suposição da primazia política do indivíduo liga certas políticas de esquerda ao imaginário capitalista dominante. Em vez de um local de criatividade, diferença, agência e responsabilidade, o indivíduo é aquele sobrecarregado de instituições e solidariedades desmanteladas, de responsabilidades isentando o Estado e seu papel. A individualidade amplifica as contradições. Visão corroborada, por exemplo, por Haider (2019). Segundo ele a política identitária como posta hoje acaba por enfraquecer, na maioria das vezes, lutas contra a opressão e exploração. Ele argumenta que a identidade foi abstraída das nossas relações materiais com o Estado e a sociedade, que a tornam relevante para as nossas vidas. Assim, passou a se manifestar em divisionismo e atitudes moralizantes, estimulando cada vez menos a solidariedade. Dean (2009) e Haider (2019) são exemplos de autores com importantes, mesmo diferentes, reflexões sobre identidade e política. Nancy Fraser também se debruçou sobre essas questões, exemplificadas por como vêm se dando as políticas identitárias nos últimos tempos e como uma direita conservadora vem crescendo cada vez mais, a exemplo das últimas eleições nos Estados Unidos. Mesmo trazendo uma perspectiva diferente das citadas anteriormente, é sobre essa autora que nos dedicaremos aqui. Assim, o texto procurou apresentar, por uma perspectiva específica, mas não única, a presença de uma ênfase liberal na política, via defesa do indivíduo, até mesmo dentro de movimentos ditos como de esquerda. O objetivo é demonstrar como os indivíduos, para a política contemporânea em um contexto neoliberal, são uma categoria ideológica e ajuda a manter antigas opressões com novos formatos. A metodologia empregada foi a revisão e análise bibliográfica, especialmente dialogando com vários escritos de Nancy Fraser.

## **2 DESTRINCHANDO FRASER**

### **2.1 Problematizando a política identitária e o uso pela direita**

Segundo Fraser (2017), a vitória de Donald Trump representou uma dentre uma série de revoltas políticas dramáticas que juntas sinalizam um enfraquecimento da hegemonia neoliberal

como se tinha até poucos anos. Essas revoltas incluem a votação do Brexit no Reino Unido, o apoio à Frente Nacional na França, etc. Embora diferentes em ideologia e objetivos, esses eventos compartilham um ponto comum: todos são rejeições da globalização corporativa, do neoliberalismo de caráter progressista e dos estabelecimentos políticos que os promoveram. Em todos os casos, os eleitores estão dizendo “Não!” à combinação entre austeridade, livre comércio, dívida predatória e trabalho precário e mal pago que caracterizam o capitalismo financeiro global dos tempos atuais, enfatiza positivamente a autora. Seus votos são uma resposta à crise estrutural dessa forma de capitalismo, que apareceu pela primeira vez com o quase colapso da ordem financeira global em 2008. Mas, até recentemente a resposta principal às crises era o protesto social. Os sistemas políticos, ao contrário, pareciam relativamente imunes, pelo menos em estados de capitalismo avançado, leia-se Norte global, como no caso dos Estados Unidos, do Reino Unido e da Alemanha. A vitória de Trump não é apenas uma revolta contra as finanças globais, o que seus eleitores rejeitaram não é o neoliberalismo em si, mas o neoliberalismo tido como progressista. Em termos de conjuntura norte-americana, o chamado neoliberalismo progressista é uma aliança das principais correntes de novos movimentos sociais (feminismo, anti-racismo, multiculturalismo, direitos LGTBQIA+, etc), de um lado, e setores comerciais “simbólicos” e de serviços de ponta, por outro. Nesta aliança, as forças progressistas estão efetivamente unidas às forças do capitalismo, especialmente à financeirização. Porém, ideias como a diversidade e o empoderamento, que poderiam, em princípio, ter objetivos diferentes, agora refletem políticas neoliberais (FRASER, 2017). Esse contexto forjou uma aliança de empreendedores, suburbanos, novos movimentos sociais e jovens, proclamando sua moderna e progressista boa-fé ao abraçar a diversidade, ao multiculturalismo e aos direitos das mulheres.

Como apontado por Fraser (2017), atacou-se a seguridade social e encobriu-se o fato com um discurso carismático e emancipatório, vindos de alguns dos chamados novos movimentos sociais. Ao longo dos anos, enquanto se produzia desigualdades, falava-se em diversidade, empoderamento e não-discriminação. Progresso se tornou sinônimo de meritocracia em vez de igualdade, esses termos equacionavam emancipação com a ascensão de uma pequena elite de mulheres, minorias e gays na hierarquia corporativa e de altos postos de trabalho no geral, com boa remuneração e visibilidade. Esses entendimentos liberal-individualistas de progresso substituíram gradualmente os entendimentos mais expansivos, anti-hierárquicos, igualitários, sensíveis à classe e anticapitalistas da emancipação. À medida que a Nova Esquerda diminuía, sua crítica estrutural da sociedade capitalista desapareceu, e a mentalidade liberal-individualista característica reafirmou-se. O que selou o acordo, no entanto, foi a coincidência dessa evolução com a ascensão do neoliberalismo. Partidos empenhados em liberar a economia capitalista encontraram seu parceiro perfeito em um feminismo corporativo meritocrático. O resultado foi



um neoliberalismo progressista que misturou ideias truncadas de emancipação e formas letais de financeirização.

Logo, continua Fraser (2017), para alguns, embora não todos, foi um pequeno passo para culpar pela piora nas condições de trabalho (consequentemente condições de vida) as pessoas de cor, os imigrantes, os muçulmanos, etc. E, apesar de breves movimentos contestatórios, como o Occupy Wall Street, e no contexto brasileiro as Jornadas de Junho, não houve uma presença duradoura da esquerda, e já não havia desde algum tempo. Tampouco existia qualquer narrativa abrangente desta que pudesse ligar as queixas legítimas dos partidários de Trump, por exemplo, com uma crítica maciça da financeirização, por um lado, e com uma visão antirracista, antissexista e anti-hierárquica de emancipação, por outro lado. O problema, segundo a autora, é que ao invés de aceitar os termos que nos são apresentados pelas classes políticas, que se opõem à emancipação e a proteção social, trabalhando para redefini-los e aproveitando o vasto e crescente fundo de repulsa social contra a ordem atual; a esquerda não reconhece sua própria parcela de culpa por sacrificar a causa da proteção social, bem-estar material e dignidade da classe trabalhadora a falsos entendimentos de emancipação em termos de meritocracia, diversidade e empoderamento. Mas, vale ressaltar, isso não significa silenciar preocupações referentes ao racismo, sexismo e etc. Isso significa mostrar como essas antigas opressões históricas encontram novas expressões e fundamentos hoje (FRASER, 2017). Para embasar esses apontamentos de Fraser, devemos voltar a algumas discussões e conceitos trabalhados por ela ao longo de sua produção teórica, em especial no que se refere a agência do sujeito político.

## **2.2 A questão do discurso**

Fraser (2013), quer entender: como as identidades sociais das pessoas são formadas e alteradas ao longo do tempo; o discurso como meio de ajudar a entender como, sob condições de desigualdade, grupos sociais, no sentido de agentes coletivos, são formados e não formados; uma concepção do discurso que possa esclarecer como a hegemonia cultural dos grupos dominantes na sociedade é assegurada e contestada; e, finalmente, como o discurso pode lançar luz sobre as perspectivas de mudança social emancipatória e prática política.

Com base nessas proposições, a autora coloca que as identidades sociais são construídas discursivamente em contextos sociais historicamente específicos; elas são complexas e plurais; e elas mudam com o tempo. Um uso de uma concepção de discurso para a teorização feminista consiste, então, em compreender as identidades sociais em toda a sua complexidade sociocultural, desmistificando, assim, as visões estáticas e essencialistas da identidade de gênero (FRASER, 2013). Logo, uma concepção de discurso é útil, aqui, tanto para compreender a formação de



grupos quanto para lidar com a questão diretamente ligada à hegemonia sociocultural. Onde, "hegemonia" é definida pela vertente marxista de Antônio Gramsci, em especial a face discursiva do poder. O poder de estabelecer o senso comum ou doxa de uma sociedade. Isso inclui o poder de estabelecer definições autorizadas de situações sociais e necessidades sociais, o poder de moldar a agenda política. A hegemonia, então, expressa a posição privilegiada dos grupos sociais dominantes em relação ao discurso. É um conceito que nos permitiria reformular as questões de identidade social e grupos sociais à luz da desigualdade social (FRASER, 2013)<sup>3</sup>. Então, coloca Fraser (2013): como a estratificação ao longo das linhas de gênero, raça e classe afeta a construção discursiva das identidades sociais e a formação de grupos sociais? Segundo a autora, a noção de hegemonia aponta para a intersecção de poder, desigualdade e discurso. Porém, não implica que o conjunto de descrições que circulam na sociedade constitua uma teia monolítica e perfeita, nem que os grupos dominantes exerçam um controle absoluto de cima para baixo. Pelo contrário, a "hegemonia" designa um processo no qual a autoridade cultural é negociada e contestada. Pressupõe que as sociedades contenham uma pluralidade de discursos e domínios discursivos, uma pluralidade de posições e perspectivas a partir das quais falar. Mas, nem todos teriam autoridade igual. O conflito e a contestação são parte da história. Assim, o uso de uma concepção de discurso para a teorização feminista ocorreria via lançar luz sobre os processos pelos quais a hegemonia sociocultural de grupos dominantes é alcançada e contestada.

### 2.3 Uma abordagem bidimensional à justiça de gênero

Fazendo uma leitura das tendências atuais, Fraser (2013) aponta que na década de 1970, quando o feminismo da segunda onda emergiu da Nova Esquerda, suas teorias mais influentes de gênero refletiam a influência ainda potente do pensamento marxista. Fossem simpáticas ou antagônicas à análise de classe, essas teorias localizaram as relações de gênero no terreno da economia política, ao mesmo tempo em que procuravam expandir esse terreno para abranger o trabalho doméstico, a reprodução e a sexualidade. Posteriormente, surgiram correntes adicionais de teorização feminista em diálogo com a psicanálise. No mundo anglófono, começou-se a conceituar o gênero como uma "identidade". Enquanto isso, no continente europeu, veio uma rejeição ao termo "relações de gênero" e o substituíram por "diferença sexual", que conceituaram em relação à subjetividade e à ordem simbólica<sup>4</sup>. Em nenhum dos casos foi a intenção primordial

<sup>3</sup> Para uma contextualização mais profunda sobre as questões em torno da relação identidade/diversidade/diferença, reconhecimento, desigualdades e paridade participativa ver: [http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-89GNSP/partes\\_pr\\_\\_textuais.pdf?sequence=1](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-89GNSP/partes_pr__textuais.pdf?sequence=1) e <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/2175-7984.2017v16n35p242/34244>.

<sup>4</sup> Como pode ser visto em obras de Judith Butler e Jacques Lacan.

substituir o marxismo em si, ao contrário, ambas as correntes se viram como paradigmas materialistas enriquecedores, mas que, com demasiada frequência, se transformavam em economicismo vulgar. Já nos anos de 1990, a Nova Esquerda era apenas uma lembrança, e o pensamento de base marxista logo pareceu para alguns algo morto. Várias teóricas feministas adentraram a chamada virada cultural, passando a entender o gênero como uma identidade ou uma construção cultural. Conseqüentemente, a teoria do gênero é, em grande parte, um ramo dos estudos culturais e atenuou ainda mais, e em alguns casos totalmente, suas ligações históricas com o marxismo - e com a teoria social e de economia política em geral (FRASER, 2013).

Como aponta Fraser (2013), concepções de gênero baseadas em cultura e identidade coincide com uma mudança paralela na política feminista. Enquanto a geração 1968 esperava, entre outras coisas, reestruturar a economia política para abolir a divisão do trabalho por gênero, as feministas subsequentes formularam outros objetivos menos materiais. Por exemplo, buscavam o reconhecimento da diferença sexual, desconstruir a oposição categorial entre o masculino e o feminino, etc. Não que esses aspectos devam ser desconsiderados ou tidos como não importantes, mas o resultado de tal movimentação foi uma mudança no centro de gravidade da política feminista. Uma vez centrada no trabalho e na violência, as lutas por gênero têm se concentrado cada vez mais na identidade e representação<sup>5</sup>. Essa não era a intenção original. A ideia era que a política cultural feminista iria sinergizar com as lutas pela igualdade social, mas em um contexto de sociedade em rede e de neoliberalismo hegemônico, as coisas se desenrolaram de forma diferente. Para Fraser (2013), por um lado, as lutas pelo reconhecimento se expandiram por toda parte. Por outro lado, as lutas pela redistribuição igualitária estão em relativo declínio, por exemplo mediante o enfraquecimento dos sindicatos e a cooptação dos partidos trabalhistas e socialistas.

Mas, antes de darmos continuidade aos apontamentos da autora, é importante deixar claro aqui o que se entende como reconhecimento e redistribuição. Para Fraser (2006), existem duas formas de entender a injustiça: econômica e cultural. A injustiça econômica se radica na estrutura econômico-política da sociedade e é exemplificada pela exploração, marginalização econômica e privação; suas concepções incluem teorias como as de Karl Marx e John Rawls. A injustiça

---

<sup>5</sup> É importante esclarecer que os apontamentos de Fraser (2013) estão centrados no Norte e não no Sul global. Sabemos que existem diferenças e particularidades de uma história para outra. No Brasil, por exemplo, o início do movimento feminista se dá apenas no começo do século XX. Aqui, tivemos a atuação de figuras femininas importantes, tais como: Leolinda Daltro, Bertha Lutz, Maria Lacerda de Moura e Terezinha Zerbini. Outro entendimento bastante presente no cenário é a existência, no início do movimento, de três correntes: feminismo bem-comportado, feminismo malcomportado e o menos comportado dos feminismos. Destaca-se também a influência do movimento latino-americano, em especial durante os anos de ditadura militar, quando as mulheres realmente adentraram no meio político, com um intenso engajamento, a partir dos anos 1980, nas pautas classistas e redistributivas. Para um entendimento mais detalhado sobre o Brasil, verificar textos de Céli R. Jardim Pinto em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/neguem/article/viewFile/37855/pdf> e <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/03.pdf>.

cultural ou simbólica se radica nos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação e inclui submissão cultural e a padrões, ocultamento e desrespeito. São tipos diferentes de injustiça, mas estão entrelaçados. Segundo a autora, o remédio para a injustiça econômica é alguma espécie de reestruturação político-econômica, pode envolver redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho, etc. Se referindo a todo esse grupo pelo termo genérico “redistribuição”. Já o remédio para a injustiça cultural, em contraste, é alguma espécie de mudança cultural ou simbólica, envolve a revalorização das identidades desrespeitadas e transformação abrangente dos padrões sociais de representação. Se referindo a todo esse grupo pelo termo genérico “reconhecimento”. Entretanto, entre esses extremos de injustiça cultural e injustiça econômica, existem as coletividades bivalentes (compondo o chamado dilema da redistribuição-reconhecimento). Segundo Fraser (2006), gênero e raça são paradigmas de coletividades bivalentes pois são diferenciadas, enquanto coletividade, tanto em virtude da estrutura econômico-política quanto da estrutura valorativa-cultural adotada na sociedade. Sofrem, simultaneamente, injustiças que remetem a economia política e a cultura. Claro que não se elimina as particularidades não compartilhadas entre ambas. Isso implica tanto necessidade de redistribuição como de reconhecimento. Especificamente, no que tange ao gênero, por exemplo, ele estrutura a divisão fundamental entre trabalho produtivo remunerado e trabalho reprodutivo (e doméstico) não-remunerado, historicamente de responsabilidade atribuída às mulheres<sup>6</sup>; por outro lado, ele também é central na esfera valorativa cultural pois está na base do androcentrismo (normas que privilegiam a masculinidade) e o sexismo cultural. Assim, reconhecimento e redistribuição possuem uma mutua imbricação.

Tendo esclarecido tais termos, podemos entender melhor como essa mudança foi de dois gumes. Por um lado, a volta ao reconhecimento representa uma ampliação da luta de gênero e uma nova compreensão da justiça de gênero. Restrita não só as questões de distribuição, mas a justiça de gênero agora abrange questões de representação, identidade e diferença. O resultado foi um grande avanço em relação aos paradigmas economicistas reducionistas que tiveram dificuldade em conceituar danos enraizados não na divisão do trabalho, mas em padrões androcêntricos de valor cultural. Por outro lado, já não está claro que as lutas feministas por reconhecimento estão servindo para aprofundar e enriquecer as lutas por redistribuição igualitária. Segundo a autora, antes, no contexto de um neoliberalismo ascendente, elas podem é servir para deslocar o último. Nesse caso, os ganhos recentes seriam entrelaçados com uma grande perda. Em vez de chegar a um paradigma mais amplo e rico que pudesse abranger redistribuição e reconhecimento, se teria trocado um paradigma truncado por outro - um economicismo truncado

---

<sup>6</sup> Uma leitura que serve de complementação a esse apontamento pode ser encontrada em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v16n2/02.pdf>.

para um culturalismo truncado. O resultado acaba por ser um caso clássico de desenvolvimento combinado e desigual: os recentes ganhos feministas, notáveis no eixo do reconhecimento, coincidiriam com um progresso quase nulo no eixo da distribuição (FRASER, 2013).

Tais fatores desembocam em uma consequência importante, e que Fraser (2013) tenta dar conta. Em tal contexto, para se evitar truncar a problemática feminista e, inadvertidamente, conformar-se com o neoliberalismo, as feministas atualmente precisam rever o conceito de gênero. De acordo com a autora, isso ocorre por que é necessária uma concepção ampla e abrangente, que possa acomodar pelo menos dois conjuntos de preocupações. Por um lado, tal concepção deve incorporar a problemática centrada no trabalho, associada ao feminismo socialista; por outro lado, deve também abrir espaço para a problemática centrada na cultura. Rejeitando formulações sectárias que lançam essas duas problemáticas como mutuamente antitéticas. Assim, isso requer teorizar tanto o caráter de gênero da economia política quanto o androcentrismo da ordem cultural, sem reduzir um ao outro. E, simultaneamente, também requer a teorização de duas dimensões analiticamente distintas do sexismo, uma centrada na distribuição, a outra centrada no reconhecimento. O resultado, então, será uma concepção bidimensional de Fraser. Aqui, entende-se que somente tal concepção pode apoiar uma política feminista viável na era atual, já que cada lente colocaria em foco um aspecto importante da subordinação das mulheres, mas nenhuma delas é suficiente por si só (FRASER, 2013).

Nesse ponto, o gênero é tido como um eixo categorial que abrange duas dimensões da ordem social. A partir da perspectiva distributiva, o gênero aparece como uma diferenciação de classe, enraizada na estrutura econômica da sociedade. Um princípio organizador básico da divisão do trabalho. O resultado é uma estrutura econômica que gera formas específicas de injustiça distributiva por gênero. Do ponto de vista do reconhecimento, por sua vez, o gênero aparece como uma diferenciação de status, enraizada na ordem de status da sociedade. Os códigos de gênero abrangem padrões culturais de interpretação e avaliação, que são centrais para a ordem de status como um todo. Assim, uma das principais características da injustiça de gênero é o androcentrismo: um padrão institucionalizado de valor cultural que privilegia traços associados à masculinidade, enquanto desvaloriza tudo o que é codificado como “feminino”. Ambas as perspectivas estruturam amplas faixas de interação social. Elas informam construções legais, de privacidade, autonomia, autodefesa e igualdade. E também estão arraigadas em muitas áreas da política governamental, a exemplo das políticas de reprodução, e nas práticas profissionais. Permeiam a cultura popular e a interação cotidiana. Como resultado, as mulheres sofrem formas específicas de subordinação de gênero, incluindo assédio sexual, agressão e violência doméstica; representações estereotipadas, objetificantes e humilhantes na mídia; etc (FRASER, 2013).

Aparentemente, a questão simbólica está relativamente independente da economia política. Entretanto, ela não é meramente “superestrutural”, assim como a perspectiva econômica também não o é. Elas não poderiam, segundo a autora, ser superadas apenas pela redistribuição, mas requerem remédios adicionais e independentes de reconhecimento. Logo, nenhuma das duas dimensões é apenas um efeito indireto da outra. Cada dimensão tem alguma independência relativa em relação à outra. Mas, nenhuma delas pode ser corrigida de maneira inteiramente indireta, através de remédios dirigidos exclusivamente. O motivo: aqui temos uma categoria, gênero, que é composta de status e classe, ao mesmo tempo. Não apenas a “diferença” de gênero é construída simultaneamente a partir de diferenciais econômicos e padrões institucionalizados de valor cultural, mas tanto a má distribuição quanto o falso reconhecimento são fundamentais para o sexismo que perpetua na nossa sociedade (FRASER, 2013).

#### **2.4-A ideia de justiça de gênero como paridade participativa**

Tal concepção acomoda ao menos dois conjuntos de preocupações. Por um lado, abrange as preocupações tradicionais da justiça distributiva, especialmente a pobreza, a exploração, a desigualdade e os diferenciais de classe. Ao mesmo tempo, abrange preocupações de reconhecimento, especialmente desrespeito, imperialismo cultural e hierarquia de status. Rejeita-se, assim, formulações que apresentam distribuição e reconhecimento como entendimentos mutuamente incompatíveis de justiça. A concepção de justiça proposta centra-se no princípio da paridade de participação. De acordo com esse princípio, a justiça requer arranjos sociais que permitam a todos os membros adultos da sociedade interagir uns com os outros como pares. Para que a paridade participativa seja possível, pelo menos duas condições devem ser satisfeitas. Primeiro, a distribuição de recursos materiais deve ser tal que assegure a independência e a “voz” dos participantes. Segundo, os padrões institucionalizados de valor cultural expressem o mesmo respeito por todos os participantes e assegurem oportunidades iguais para alcançar a estima social. Ambas as condições são necessárias para a paridade participativa (FRASER, 2013)

Mas, vale ressaltar que, como apontado por Fraser (2013), nenhuma das duas pode ser alcançada de forma indireta, via reformas dirigidas exclusivamente a um ou outro. O resultado é uma concepção bidimensional de justiça, como visto acima. Essa abordagem é interessante ao interpretar a redistribuição e o reconhecimento como duas dimensões de justiça mutuamente irreduzíveis, amplia-se a compreensão usual da justiça para abranger tanto os aspectos de classe quanto de status da subordinação de gênero. Ao submeter ambas as dimensões à norma abrangente de paridade participativa, fornece-se um padrão normativo único para avaliar a justiça da ordem de gênero. Na medida em que a estrutura econômica da sociedade nega às mulheres os recursos

de que necessitam para a plena participação na vida social, ela institucionaliza a má distribuição sexista. Da mesma forma, como a ordem de status da sociedade constitui as mulheres como menos do que parceiras plenas em interação, ela institucionaliza o não reconhecimento sexista. Assim, a norma da paridade participativa serve para identificar, e condenar, a injustiça de gênero em duas dimensões. Mas, o padrão também se aplica a outros eixos de diferenciação social, incluindo classe, raça, sexualidade, etnia, nacionalidade e religião. Na medida em que os arranjos sociais impedem a paridade de participação ao longo de qualquer um desses eixos, seja pela má distribuição ou pelo falso reconhecimento, eles violam as exigências da justiça propostas pela autora (FRASER, 2013).

Esses dilemas surgem na interseção de múltiplos eixos de subordinação. Paridade aqui é entendida como um conceito aberto e está relacionado a qual o grau de representação ou nível de igualdade necessário para assegurar a paridade participativa. Essa, por sua vez, se aplica ao longo de toda a vida social. Assim, a justiça requer paridade de participação em uma multiplicidade de arenas de interação, incluindo mercados de trabalho, relações sexuais, vida familiar, esferas públicas e associações voluntárias na sociedade civil. Em cada arena, no entanto, participação significa algo diferente, nenhuma fórmula única, quantitativa ou não, pode ser suficiente para todos os casos. Ou seja, esse padrão normativo, presente ao longo das duas dimensões, através de múltiplos eixos de diferenciação social, representa uma contrapartida a uma concepção de gênero que abrange não apenas a dimensão de reconhecimento orientada ao status, mas também a dimensão de distribuição semelhante à classe (FRASER, 2013).

## 2.5 Consequências

Inicialmente, pensemos no primeiro eixo: a política de reconhecimento ou também chamada como política de identidade. Segundo Fraser (2013), do ponto de vista padrão, o que requer reconhecimento é a identidade, no exemplo específico trabalhado aqui, a identidade de gênero. Logo, o não-reconhecimento consiste na depreciação de uma tal identidade. Mas, confundir reconhecimento com identidade acabaria por gerar um tipo falso de reconhecimento, que a autora identifica como sendo uma política de identidade. Para Fraser (2013), esse modelo de identidade contém insights genuínos sobre os efeitos psicológicos do sexismo, por exemplo. No entanto, é deficiente em pelo menos duas contagens principais. Primeiro, tende a reificar a feminilidade e a obscurecer os eixos transversais de subordinação. Resulta, muitas vezes, em reciclagem de estereótipos de gêneros dominantes, enquanto promove o separatismo e uma ideia sobre o que seria politicamente correto. Em segundo lugar, o modelo de identidade trata o falso reconhecimento sexista como um dano cultural autônomo. Como resultado, obscurece as ligações



deste último com a má distribuição sexista, impedindo assim os esforços para combater simultaneamente ambos os aspectos.

Os conceitos de gênero e justiça propostos pela autora implicam uma política feminista alternativa de reconhecimento. Nela, o reconhecimento é uma questão de status social. O que requer reconhecimento não é a identidade, mas o status da mulher como parceira total na interação social. Consequentemente, para se corrigir a injustiça, é preciso ter uma política feminista de reconhecimento, mas isso não significa política de identidade. No modelo de status, ao contrário, significa uma política voltada para a superação da subordinação, via estabelecimento de mulheres como membros integrais de uma sociedade, capazes de participar em mesmo nível que os homens das atividades sociais. Só assim podemos falar de reconhecimento recíproco e igualdade de status, caso contrário, ainda é falso reconhecimento. No modelo de status, portanto, o não-reconhecimento é uma relação social de subordinação transmitida através de padrões institucionalizados de valor cultural. Ocorre quando as instituições sociais regulam a interação de acordo com as normas androcêntricas, por exemplo, que impedem a paridade. Visto em termos de status, portanto, o não-reconhecimento constitui uma grave violação da justiça (FRASER, 2013). Em termos gerais, o que Fraser (2013) procura colocar é: visando a não valorizar a feminilidade, mas sim superar a subordinação, as reivindicações de reconhecimento procuram estabelecer as mulheres como parceiras plenas da vida social, capazes de interagir com os homens como pares. Visa-se, isto é, desinstitucionalizar padrões androcêntricos de valor que impedem a paridade de gênero e substituí-los por padrões que o fomentam. Em geral, então, o modelo de status torna possível uma política não identitária de reconhecimento. Política essa que também se aplica a outros eixos de subordinação, incluindo raça, sexualidade, etnia, nacionalidade e religião.

É de especial interesse pensar os casos em que as reivindicações pelo reconhecimento de práticas culturais minoritárias parecem entrar em conflito com a justiça de gênero, por exemplo. Casos como esses são comuns nas práticas de movimentos sociais e podem ser vistas, por exemplo, nos usos feitos do lugar de fala e a legitimidade caracterizada pela posição do sujeito dentro dessas intersecções. Para Fraser (2013), esses conflitos ocorrem muitas vezes por que os demandantes devem mostrar, primeiro, que a institucionalização das normas culturais majoritárias lhes nega paridade participativa e, segundo, que as práticas cujo reconhecimento se busca não negam a paridade participativa a outros, assim como a alguns de seus próprios membros. A autora exemplifica suas colocações por meio da controvérsia sobre o foulard<sup>7</sup> na França. Aqui, a questão é se as políticas que proíbem as meninas muçulmanas de usar lenços de cabeça nas escolas

---

7 Lenço usado por mulheres (essa questão comumente remete as discussões entorno da mulher no Islã).



públicas constituem tratamento injusto sob uma minoria religiosa. Neste caso, aqueles que reivindicam o reconhecimento do foulard devem estabelecer dois pontos: devem mostrar, primeiro, que a proibição do lenço constitui um comunitarismo majoritariamente injusto, que nega a paridade educacional às meninas muçulmanas; segundo, que uma política alternativa que permita o foulard não exacerbaria a subordinação feminina, tanto nas comunidades muçulmanas como na sociedade em geral. O primeiro ponto, relativo ao comunitarismo majoritário francês, pode ser estabelecido, já que, por exemplo, nenhuma proibição análoga impede o uso de cruzeiros cristãos nas escolas públicas. Logo, a política atual nega a mesma posição para os cidadãos muçulmanos. O segundo ponto, relativo à não exacerbção da subordinação feminina, revelou-se controverso, segundo a autora. Como alguns republicanos argumentaram que o foulard é um marcador de subordinação e, portanto, deve ser negado o reconhecimento do Estado. Contestando essa interpretação, no entanto, alguns multiculturalistas dizem que o significado dos lenços é altamente contestado nas comunidades muçulmanas francesas de hoje, assim como as relações de gênero em geral. Assim, em vez de interpretá-lo como univocamente patriarcal, o Estado francês deve tratar o foulard como um símbolo da identidade muçulmana em transição, cujo significado é contestado, assim como a própria identidade francesa. Dessa perspectiva, então, permitir o foulard nas escolas públicas poderia ser um passo em direção à paridade de gênero (p. 169-170). Então, o que possibilitaria uma política feminista não identitária é a ideia de Fraser de paridade participativa, um casamento entre reivindicações de redistribuição e de reconhecimento. A intenção é sair de um círculo vicioso de subordinação cultural e econômica. Mas uma política de cunho identitário tende a efeitos, como apresenta Fraser (2006), marcados pelo contraste entre os efeitos terminais e os processos que os produzem e não o contraste entre mudança gradual e mudança apocalíptica. Explico: segundo a autora, aplicando tal distinção para a injustiça cultural, por exemplo, teríamos que remédios afirmativos para tais injustiças são presentemente associados ao que Fraser (2006) chama de “multiculturalismo mainstream”, que propõem compensar o desrespeito por meio da revalorização das identidades grupais injustamente desvalorizadas, enquanto deixa intactos os conteúdos dessas identidades e as diferenciações grupais subjacentes a elas. Remédios transformativos, por outro lado, são presentemente associados à desconstrução. Eles compensariam o desrespeito por meio da transformação da estrutura cultural-valorativa subjacente.

Tendo isso em vista, uma política feminista para hoje, segundo Fraser (2013), deve ser bidimensional, pois somente tal política pode evitar truncar a agenda feminista e colaborar com o neoliberalismo. A distribuição e o reconhecimento estão completamente imbricados um com o outro. E nem reivindicações por redistribuição nem reivindicações por reconhecimento podem ser

isoladas umas das outras. Pelo contrário, eles se chocam de maneiras que podem causar até efeitos indesejados. Em geral, políticas redistributivas afetam o status e as identidades das mulheres, por exemplo, bem como sua posição econômica. Estes efeitos devem ser tematizados e examinados, para que não acabem alimentando o falso reconhecimento sexista no curso de tentar remediar a má distribuição também sexista. Em suma, para a perspectiva da autora: nenhuma redistribuição sem reconhecimento. O inverso é igualmente verdade, reivindicações feministas, por exemplo, por reconhecimento afetam a distribuição. Propostas para corrigir padrões avaliativos androcêntricos têm implicações econômicas que podem funcionar em detrimento de algumas mulheres. As reformas destinadas a remediar o falso reconhecimento sexista acabaram alimentando a má distribuição sexista. Quando buscadas em contextos marcados por disparidades grosseiras na posição econômica, as reformas que visam afirmar a distintividade tendem a se transformar em gestos vazios. Novamente, nessa perspectiva: nenhum reconhecimento sem redistribuição (FRASER, 2013).

A moral aqui, então, é a necessidade de uma visão bifocal. Isso significa olhar simultaneamente através das duas lentes analiticamente distintas de distribuição e reconhecimento. Não manter uma dessas lentes em vista pode acabar distorcendo o que se vê através da outra. Apenas uma perspectiva que sobreponha as duas pode evitar exacerbar outros tipos de opressões no curso de tentar remediar outra. Assim, os esforços para reduzir o hiato salarial entre homens e mulheres, por exemplo, não podem ser bem-sucedidos se, permanecendo totalmente “econômicos”, não conseguirem desafiar os significados de gênero que codificam algumas ocupações de serviços de baixa remuneração como “trabalho feminino”. Da mesma forma, os esforços para revalorizar traços femininos não podem ser bem-sucedidos se, permanecendo totalmente “cultural”, falharem em desafiar as condições econômicas estruturais que conectam esses traços com dependência e impotência. Apenas uma abordagem que corrige a desvalorização cultural do “feminino” precisamente dentro da economia (e em outros lugares) pode proporcionar uma séria redistribuição e reconhecimento genuíno (FRASER, 2013). Consequentemente, Fraser (2013) refuta argumentos que colocam as preocupações do feminismo de caráter socialista como incompatíveis com as dos paradigmas mais recentes centrados no discurso e na cultura. Ela propõe concepções de gênero, justiça e reconhecimento que são amplas o suficiente para abranger as preocupações de diversos campos e visões ideológicas. Essas concepções são bidimensionais, são capazes de compreender tanto os aspectos de classe quanto os aspectos de status da subordinação. Os conceitos propostos são informados também por um diagnóstico mais amplo da conjuntura atual que acaba por apoiar o neoliberalismo. Fraser (2013) apresenta uma abordagem que tenta unir ideias marxistas com a virada cultural, pois para ela se

nos apegarmos a falsas antíteses e enganosas dicotomias, perderemos a chance de vislumbrar arranjos sociais que possam corrigir tanto os aspectos de classe quanto de status da subordinação.

## 2.6 Esclarecendo pontas soltas e críticas

Tentando responder a algumas críticas<sup>8</sup>, Fraser (2013) faz apontamentos desenvolvendo sua ideia de integração e acaba por oferecer mais alguns importantes *insights*. Em especial sobre a opressão de gênero e a natureza do capitalismo contemporâneo. Fraser (2013) não entende a opressão sexual como menos fundamental, material e real do que a opressão de classe e não subordina as lutas contra o heterossexismo às lutas contra a exploração dos trabalhadores. Também afirma não ver os movimentos gays e lésbicos como particularismos injustificados que dividiram a esquerda, esta, por sua vez, ela deseja unificar. Fraser (2013), aponta ser o contrário. O atual desacoplamento das chamadas políticas de identidade da política de classes, a esquerda cultural da esquerda social, é entendido por ela como uma característica constitutiva da condição "pós-socialista". Buscando superar essas divisões e articular as bases para uma frente unida de esquerda, a autora procura um arcabouço teórico que evita distinções ortodoxas entre opressões "de base" e "superestrutura", "primárias" e "secundárias". O que se coloca ao centro é uma distinção normativa entre injustiças de distribuição e injustiças de reconhecimento, em que o não-reconhecimento seria uma relação social institucionalizada, não um estado psicológico. Se o não-reconhecimento se converte em má distribuição, e vice-versa, depende da natureza da formação social em questão. Logo, o ponto-chave aqui é: o não reconhecimento constitui uma injustiça fundamental, seja ela acompanhada de má distribuição ou não. E o ponto tem consequências políticas. Mas, as políticas identitárias não precisam mostrar que suas lutas ameaçam o capitalismo para provar que são justas. Longe de afirmar que os danos culturais são reflexos superestruturais de danos econômicos, a análise propõe dois tipos de danos co-fundamentais e conceitualmente irreduzíveis. Distinguir redistribuição de reconhecimento não é necessariamente desvalorizar o reconhecimento e muito menos afirmar ou defender um marxismo ortodoxo (FRASER, 2013).

Três críticas são colocadas aos apontamentos de Nancy Fraser sobre redistribuição e reconhecimento: primeiro, afirma-se que a opressão de gays e lésbicas não teria sido categorizada corretamente como falso reconhecimento. Em segundo lugar, invocando a importante percepção socialista-feminista dos anos 1970 de que a família faz parte do modo de produção, afirma-se que a regulação heteronormativa da sexualidade é central para o funcionamento da economia política

---

8 Especialmente as contidas em "Meramente cultural", de Judith Butler, disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649503>.

e que as lutas contemporâneas contra essa regulação ameaçariam a dinâmica trabalhista do sistema capitalista. Terceiro, afirma-se que a distinção entre o material e o cultural seria instável. Entretanto, tais argumentos seriam inadequados para se entender de fato a sociedade atual (FRASER, 2013). De acordo com Fraser (2013), gays e lésbicas sofrem danos longe de serem meramente simbólicos, mas esses danos incluem sérias desvantagens econômicas com inegáveis efeitos materiais. São negados um amplo leque de benefícios de assistência social baseados na família, por exemplo. Igualmente materiais são os efeitos do fato de que os homossexuais não possuem toda a gama de direitos e proteções constitucionais desfrutados pelos heterossexuais. Em termos de materialidade, as injustiças do falso reconhecimento são tão importantes quanto as injustiças da má distribuição. Os primeiros estão enraizados em padrões sociais de interpretação, avaliação e comunicação, portanto, na ordem simbólica. Mas isso não significa que eles sejam "meramente" simbólicos. Ao contrário, as normas, significados e construções da personalidade que impedem as mulheres, os povos racializados e/ou gays e lésbicas da paridade de participação na vida social são materialmente instanciados - nas instituições e práticas sociais, na ação social e no habitus corporificado, e em aparatos ideológicos de estado (p. 179). Refletem a institucionalização de significados, normas e construções heterossexistas de personalidade em áreas como direito constitucional, política de medicina, imigração, códigos tributários federais e estaduais, política de bem-estar social e emprego, legislação de igualdade de oportunidades e afins. Além disso, o que é institucionalizado são construções culturais de direito e personalidade que produzem sujeitos homossexuais como abjetos. E isso é a essência do não reconhecimento: a construção material, através da institucionalização de normas culturais, de uma classe de pessoas desvalorizadas que são impedidas de paridade participativa. Por outro lado, os danos econômicos do heterossexismo são consequências indiretas (mal) distributivas da injustiça mais fundamental do falso reconhecimento. Ou seja, as raízes do heterossexismo econômico seriam as “relações de reconhecimento”: um padrão institucionalizado de interpretação e valoração que constrói a heterossexualidade como normativa e a homossexualidade como desviante, por exemplo, negando assim a paridade participativa a gays e lésbicas (FRASER, 2013).

Esses apontamentos nos aproximam de uma discussão bastante em voga no Brasil nos últimos anos, em especial após a eleição de Jair Bolsonaro: a chamada pauta de costumes. Personificada na ministra da Família, Mulher e Direitos Humanos, Damarens Alves, conhecida por célebres frases como “menino veste azul e menina veste rosa”, o atual governo, de extrema direita, promove a pauta conservadora, em detrimento de entendimentos democráticos e da inclusão das minorias, já tendo havido, por exemplo, falas públicas do presidente em que ele afirma que o Brasil é um país cristão, conservador e que tem como base a família (mais especificamente, a família heterossexual). O cerne dessa discussão já pode ser encontrado em debates feministas da

década de 1970, onde a heteronormatividade já era apreendida como central para o funcionamento e estrutura do capitalismo, enquanto reprodução da vida e de pessoas. Produzindo e naturalizando uma heterossexualidade, ao mesmo tempo em que produz a homossexualidade como abjeta. Porém, na sociedade capitalista, a ligação entre o modo de regulação sexual e uma ordem de relações econômicas especializadas é atenuada. Daí então decorreria que, na sociedade capitalista contemporânea, há lacunas entre a ordem econômica e a ordem de parentesco (FRASER, 2013). A conclusão de que as lutas pela sexualidade são econômicas se tornou tautológica. Empiricamente, é altamente implausível que as lutas gays e lésbicas ameacem o capitalismo em sua forma histórica realmente existente. Esse poderia ser o caso se os homossexuais fossem construídos como uma classe inferior, porém útil, de trabalhadores servis, cuja exploração seja fundamental para o funcionamento da economia, como os afrodescendentes foram. Então poder-se-ia dizer que os interesses do capital ocorrem mantendo-os “no lugar deles”. Porém, os homossexuais são frequentemente construídos como um grupo cuja própria existência é uma abominação, algo errado. Não é de admirar, portanto, que os principais oponentes dos direitos de gays e lésbicas hoje não sejam corporações multinacionais, mas conservadores religiosos, cuja obsessão tende a girar mais em torno do status. Na verdade, algumas multinacionais provocaram a ira de tais conservadores instituindo políticas amigáveis aos gays (FRASER, 2013).

Isso leva Fraser (2013) a defender que então, empiricamente, o capitalismo contemporâneo parece não exigir heterossexismo. As deficiências econômicas dos homossexuais são mais bem entendidas como efeitos do heterossexismo nas relações de reconhecimento do que como intrincadas na estrutura do capitalismo. Isso levaria a crença de que não é necessário derrubar o capitalismo para remediar essas deficiências, mas precisamos transformar a ordem de status existente e reestruturar as relações de reconhecimento. Contudo, tal entendimento remete novamente ao pensamento da esquerda setentista presente na luta feminista: a visão super-totalizada da sociedade capitalista como um sistema monolítico de estruturas interligadas de opressão que se reforçam mutuamente. Perde-se assim as lacunas (FRASER, 2013). Outro ponto importante a ser colocado sobre os apontamentos de Fraser (2013), é que a sua distinção normativa entre redistribuição e reconhecimento não repousa sobre uma distinção ontológica entre o material e o cultural. Injustiças de falta de reconhecimento são tão materiais quanto as injustiças da má distribuição, aqui. Assim, a distinção colocada correlaciona, nas sociedades capitalistas, uma distinção entre o econômico e o cultural. Isso, no entanto, não é uma distinção ontológica, mas uma distinção sócio-teórica. A distinção econômica/cultural não é o mesmo que a distinção material/cultural. O ponto, em outras palavras, seria então historicizar essa distinção central ao capitalismo contemporâneo, situando-se tanto no contexto antropológico mais amplo quanto,

revelando assim sua especificidade histórica. Consequentemente, permite-nos apreciar o caráter sócio-estruturalmente diferenciado e historicamente específico da sociedade capitalista contemporânea. Ao fazê-lo, também nos permite localizar as possibilidades de agência dos sujeitos e mudança social sistêmica. Elas não aparecem em uma propriedade abstrata e transhistórica da linguagem, como “ressignificação” ou “performatividade”, mas sim no caráter contraditório real de relações sociais específicas. Com uma visão historicamente específica e diferenciada da sociedade capitalista contemporânea, poder-se-ia localizar lacunas, o não-isomorfismo de status e classe, as múltiplas interpelações contraditórias dos sujeitos sociais e os muitos imperativos morais complexos que motivam as lutas pela justiça social na atual conjuntura política, onde comumente temos divisões na esquerda entre correntes socialistas/social-democráticas orientadas para a política de redistribuição, por um lado, e correntes multiculturalistas orientadas para a política do reconhecimento, no outro. Mas, o ponto de partida indispensável é perceber que ambos os lados têm pretensões legítimas (p. 184-185). Mais do que isso, toda essa produção teórica leva Fraser (2013b) a máxima de que movimentos que começaram como uma crítica da exploração capitalista acabaram contribuindo com ideias-chave para a sua mais recente fase neoliberal, fornecendo a justificativa para novas formas de desigualdade e exploração. Ideias feministas que antes faziam parte de uma cosmovisão radical são cada vez mais expressas em termos individualistas. Anteriormente, a valorizava do cuidado e a interdependência; agora, estimula o individual e a meritocracia.

O que estaria por trás dessa mudança, é uma mudança radical no caráter do próprio capitalismo. O capitalismo estatal da era pós-guerra deu lugar a uma nova forma de capitalismo: globalizante, neoliberal (FRASER, 2013b). O feminismo da segunda onda surgiu como uma crítica do primeiro, mas tornou-se a serva do segundo. Optou-se em favor de um cenário liberal-individualista. Isso teria se dado e se desenvolvido, coloca Fraser (2013b) por meio de três ideias importantes. A primeira foi a crítica ao chamado "salário familiar", ligada a ideia de família, central ao capitalismo organizado pelo Estado. A crítica feminista a esse ideal serve agora para legitimar o chamado "capitalismo flexível". Afinal de contas, essa forma de capitalismo depende fortemente do trabalho assalariado das mulheres, especialmente o trabalho de baixo custo em serviço e manufatura, realizado não apenas por mulheres jovens solteiras, mas também por mulheres casadas e mulheres com filhos; não apenas por mulheres racializadas, mas por mulheres de todas as nacionalidades e etnias. Substituiu-se essa norma por uma norma mais nova e moderna: a família de dois assalariados. Simplificando: invocando a crítica feminista do salário familiar para justificar a exploração, aproveitou-se o sonho da emancipação das mulheres como combustível para o motor da acumulação de capital.



Uma segunda contribuição ao ethos neoliberal, foi que na era do capitalismo organizado pelo Estado, criticou-se, principalmente dentro da esquerda, e com razão, uma visão política restrita, tão concentrada na desigualdade de classes, que não via tais injustiças "não econômicas" como a violência doméstica, a agressão sexual e a opressão reprodutiva. Rejeitando o "economicismo" e politizando "o pessoal", as feministas ampliaram a agenda política para desafiar hierarquias de status baseadas em construções culturais de diferenças de gênero. O resultado, afirma Fraser (2013b), deveria ter sido expandir a luta pela justiça para abranger tanto a cultura quanto a economia. Mas o resultado real foi um enfoque unilateral na identidade de gênero em detrimento das questões materiais. E mais, a virada feminista para políticas de identidade encaixou-se perfeitamente com um neoliberalismo crescente que não queria nada além de reprimir toda a memória da igualdade social. Consequentemente, absolutizamos a crítica do sexismo cultural precisamente no momento em que as circunstâncias exigiam atenção redobrada à crítica da economia política. E, por fim, a terceira ideia a contribuir para o neoliberalismo foi a crítica do paternalismo do welfare state. Inegavelmente progressista na era do capitalismo organizado pelo Estado, essa crítica desde então convergiu com a guerra do neoliberalismo sobre um Estado tutelar. Nesse caso também, segundo a autora, uma ideia feminista foi recuperada pelo neoliberalismo. Uma perspectiva voltada originalmente para a democratização do poder do Estado, a fim de capacitar os cidadãos, é agora usada para legitimar a mercantilização e a retração do Estado (FRASER, 2013b). Em todos esses casos, a ambivalência do feminismo foi resolvida em favor do individualismo neoliberal, em detrimento do sonho da libertação das mulheres com a visão de uma sociedade solidária. Haider (2019), com um foco específico em movimentos sociais guiados pela questão racial, também coloca essa mesma problemática: parte do motivo para que esse tipo de política identitária individualista, a partir dos anos de 1970, ter crescido tanto na esquerda entre ativistas que realmente querem estruturar movimentos que desafiem a estrutura social é que perdemos a linguagem que acompanhava os movimentos de massa, e que nos permitia pensar em formas de construir solidariedade. Fraser (2013b), inclusive sugere que se interrompa essa passagem da crítica do economicismo à política de identidade em prol da integração da luta para transformar uma ordem de status baseada nos valores culturais masculinos com a luta pela justiça econômica.

### **3 CONCLUSÃO: DO ANTAGONISMO A SERVIDÃO**

Nancy Fraser, em várias de suas discussões, procurou mostrar como antigas opressões históricas encontram novas expressões e fundamentos na atualidade. Apesar das críticas, a autora nos oferece importantes *insights* para pensarmos alguns dos temas candentes da política e dos



movimentos sociais hoje: identidade, autocrítica e ascensão de uma direita conservadora. Segundo ela o carisma emancipatório dos novos movimentos sociais acabou por encobrir o ataque a seguridade social. Os entendimentos liberal-individualistas de progresso substituíram gradualmente os entendimentos mais expansivos, anti-hierárquicos, igualitários, sensíveis à classe e anticapitalistas da emancipação que haviam florescido na década de 1960. Essa mentalidade vem se reafirmando e encolhendo imperceptivelmente as aspirações da esquerda. O resultado foi um neoliberalismo progressista que misturou ideias truncadas de emancipação e formas letais de financeirização. Consequentemente, uma relativa parcela da sociedade passou a culpar pela piora nas condições de trabalho e de vida as pessoas de cor, imigrantes, muçulmanos, etc. A autora também apontou que apesar de explosões periódicas e de curta duração, como o Occupy Wall Street e as Jornadas de Junho, não há uma forte presença duradoura de uma esquerda mais combativa e radical nos anos recentes. Tampouco existia qualquer narrativa abrangente desta que pudesse ligar as queixas legítimas dos partidários de Trump, por exemplo, com uma crítica maciça da financeirização, por um lado, e com uma visão anti-racista, anti-sexista, anti-hierárquica e emancipatória, por outro.

## REFERÊNCIAS

DEAN, Jodi. **Democracy and other neoliberal fantasies:** communicative capitalism and left politics. Duke University Press : Durham & London, 2009.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. In: **Revista Cadernos de campo**, São Paulo, n. 14/15, p. 231-239, 2006. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/50109/54229>. Acesso em: 14/09/2020.

FRASER, Nancy. **Fortunes of feminism:** from state-managed capitalism to neoliberal crisis. Verso : London, UK, 2013.

FRASER, Nancy. How feminism became capitalism’s handmaiden – and how to reclaim it. In: **The Guardian**, 14 de outubro, 2013b. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/oct/14/feminism-capitalist-handmaiden-neoliberal>. Acesso em: 13/09/2020.

FRASER, Nancy. The end of progressive neoliberalismo. In: **Dissent Magazine**, 2 de janeiro, 2017. Disponível em: [https://www.dissentmagazine.org/online\\_articles/progressive-neoliberalism-reactionary-populism-nancy-fraser](https://www.dissentmagazine.org/online_articles/progressive-neoliberalism-reactionary-populism-nancy-fraser). Acesso em: 20/09/2020.

HAIDER, Asad. **Armadilha da identidade:** raça e classe nos dias de hoje. Tradução de Leo Vinicius Liberato. Prefácio de Silvio Almeida. – São Paulo: Veneta, 2019.

## POLÍTICAS DE SEGURANÇA PARA A POPULAÇÃO LGBTQI+ NO PIAUÍ: UM ESTUDO DE REVISÃO SISTEMÁTICA

Ludmilla Soares Lima<sup>1</sup>

Ana Kelma Cunha Gallas<sup>2</sup>

### RESUMO:

A violência LGBTfóbica é considerada uma forma de violação dos direitos humanos, um tipo de hostilidade fomentada pela lógica patriarcal de aspecto machista (ANTUNES, 2017; FRANCO, 2017; MARTINS, DOS SANTOS E TEIXEIRA, 2016). O Relatório do GGB apontou, ainda, que o Nordeste passou da segunda para a terceira região mais homofóbica do Brasil, com 2,58 mortes por milhão de habitantes. O Piauí é, também, um dos estados mais violentos do país, com 0,93% de crimes contra os LGBTQI+, siga que concentra as identidades sexuais e de gênero, divergentes da heterossexualidade. As mortes da população de LGBTQI+ coloca em xeque o conceito de que a segurança é direito fundamental do indivíduo (SANTOS, 2010), conforme estabelece o art. 5º da Constituição Federal de 1988, que designa: “todos somos iguais perante a lei”. Ao discutir os direitos da população LGBTQI+ no contexto da segurança Piauí, este trabalho tem como objetivo geral: analisar as políticas de segurança no Piauí na proteção da comunidade LGBTQI+. O trabalho será norteado por três objetivos específicos: a) mapear o sistema de segurança pública voltados para a população LGBT no Brasil; b) identificar as iniciativas elaboradas pelos movimentos sociais, no Piauí, a respeito dos direitos da população LGBTQI+ e c) comparar os índices de óbito dos homossexuais do estado do Piauí com as políticas de segurança vigentes no período de 10 anos (2009 – 2019). A metodologia utilizada é a pesquisa documental, tendo como locus as publicações de sites de notícias que tratam da violência contra os LGBTQI+ no Piauí.

**Palavras-chave:** Políticas de segurança; Piauí; LGBTQI+; Revisão sistemática; Ciência Política;

### ABSTRACT:

LGBTphobic violence is considered a form of violation of human rights, a type of hostility fostered by patriarchal logic of a macho aspect (ANTUNES, 2017; FRANCO, 2017; MARTINS, DOS SANTOS AND TEIXEIRA, 2016). The GGB Report also pointed out that the Northeast went from the second to the third most homophobic region in Brazil, with 2.58 deaths per million inhabitants. Piauí is also one of the most violent states in the country, with 0.93% of crimes against LGBTQI +, which concentrates sexual and gender identities, divergent from heterosexuality. The deaths of the LGBTQI + population call into question the concept that security is a fundamental right of the individual (SANTOS, 2010), as established in art. 5 of the Federal Constitution of 1988, which designates: “we are all equal before the law”. When discussing the rights of the LGBTQI + population in the context of Piauí security, this work has the general objective: to analyze the security policies in Piauí in the protection of the LGBTQI + community. The work will be guided by three specific objectives: a) to map the public security system aimed at the LGBT population in Brazil; b) to identify the initiatives elaborated by the social movements, in Piauí, regarding the rights of the LGBTQI + population and c) to compare the death rates of homosexuals in the state of Piauí with the security policies in force in the period of 10 years (2009 - 2019). The methodology used is documentary research, having as locus the publications of news sites that deal with violence against LGBTQI + in Piauí.

**Keywords:** Security policies; Piauí; LGBTQI +; Systematic review; Political science

<sup>1</sup> Especialista em Família e Políticas Públicas pela UNIFSA. Mestranda em Ciência Política pela UFPI. Pós-graduanda em Psicologia e Desenvolvimento Infantil pela FAMESP.

<sup>2</sup> Mestre em Antropologia e Arqueologia da Universidade Federal do Piauí. Professora do Centro Universitário Santo Agostinho (UNIFSA). Integra o Comgênero (UESPI) e SexGen (UFPA). Coordena o Diversidade (UNIFSA).

## 1. INTRODUÇÃO

A matriz heterossexual, cuja ordem compulsória gerou a chamada heteronormatividade, ou a heterossexualidade compulsória, implicou em um modelo político, a organização heterossexual, imposto a todos os sujeitos (COLLING; NOGUEIRA, 2014). A heterossexualidade, longe de ser “algo biológico, genético e natural”, precisou de um conjunto de leis, prescrições morais e valores culturais que reforçam o imperativo moral e social da heterossexualidade”. (FEITOSA, p. 304, 2016). O Brasil reproduz uma lógica patriarcal e machista diante dos fenômenos sociais. O seguimento da dominância masculina não atua somente nas relações com o feminino, mas sim aquilo que representa a desordem deste controle (BOURDIEU, 2012). A população LGBTQI+ (LGB referente a orientação sexual do sujeito, TQI+ refere-se à identidade de gênero, segundo Santos, 2020) sofre diariamente violências de diversos tipos por se diferenciar da lógica machista e patriarcal. Necessitando assim de recursos de segurança do Estado na garantia de suas vidas (ANTUNES, 2017; FRANCO, 2017; MARTINS, DOS SANTOS E TEIXEIRA, 2016).

O percurso para obtenção de políticas de segurança do Estado contou com a luta de ativistas nas principais capitais brasileiras. As conquistas passaram por processos de diálogos com chefes de Estado e enfrentamento de parlamentares religiosos conservadores. Alguns estados como o Piauí contaram com a participação de ativistas determinados em modificar a situação de violência. Com influências de proteger a população LGBTQI+ desde os anos 90, o estado do Piauí contou com modificações significativas a partir de 2006 com a Delegacia de Combate às Práticas Discriminatórias. Fora verificado centros estaduais, associações, e grupos interessados na proteção da população LGBTQI+ (NARA, 2015).

Diante das políticas de segurança existentes no território nacional e estadual faz-se necessário investigar sobre sua atuação na preservação da vida da população LGBTQI+. Sendo assim, este artigo buscou analisar as políticas de segurança no Piauí na proteção da comunidade LGBTQI+. Para resolvê-lo fora estabelecido três objetivos específicos, sendo esses: a) mapear o sistema de segurança pública voltados para a população LGBT no Brasil; b) identificar as iniciativas elaboradas pelos movimentos sociais, no Piauí, a respeito dos direitos da população LGBTQI+ e c) comparar os índices de óbito dos homossexuais do estado do Piauí com as políticas de segurança vigentes no período de 10 anos (2009 – 2019).

A revisão sistemática fora delimitada como metodologia deste artigo. A escolha deste método dar-se pelo seu roteiro da pré-análise dos textos, leitura do material, sintetização e posterior analisa-los criticamente (CORDEIRO ET AL, 2007). Como complementação a pesquisa documental bibliográfica se faz necessária para delimitar a qualidade das fontes analisadas, o

tratamento científico e por registrar documentos como reportagens e dados históricos do estado do Piauí. O artigo é composto por levantamento de dados acerca da violência LGBTfóbica como fenômeno social, o percurso nacional e do estado do Piauí na obtenção de políticas de segurança para população LGBTQI+, registros de óbitos a partir do Relatório GGB de dez anos (2009 – 2019).

## **2. DESENVOLVIMENTO**

Neste estudo foi realizada uma revisão da literatura sobre o tema, tendo como base as considerações de Bourdieu, referente a dominação masculina. Referências como Reis e Silva demonstram o percurso de conquistas de políticas de segurança para a população LGBTQI+ nos anos 2000. Os dados de óbito apresentados neste artigo são do Grupo Gay da Bahia. As demais reportações apresentadas durante o referencial teórico acrescentam no entendimento deste artigo.

### **2.2 Violência LGBTfóbica como fenômeno social;**

A violência LGBTfóbica é um fenômeno social sustentado pela lógica patriarcal, de aspecto machista, sendo considerada uma forma de violação dos direitos humanos (ANTUNES, 2017; FRANCO, 2017; MARTINS, DOS SANTOS E TEIXEIRA, 2016). Esta lógica, compreendida como um sistema onde as relações desiguais entre homens e mulheres são naturalizadas e organizadas em um modelo hierarquizado, no qual o masculino goza de mais poder e de dominação (NARVAZ, KOLLER, 2006; AGUIAR, 2000; LERNER, 1990). Paralelo ao patriarcalismo o machismo é uma posição de pensamento que reafirma o poder do masculino sobre o feminino, por meio de um sistema de ideias misóginas que, historicamente, tem submetido mulheres ao domínio dos homens. Em uma sociedade patriarcal, qualquer um que apresente condutas e práticas consideradas femininas, estar suscetível à violência (MINAYO, 2005; CASTAÑEDA, 2006; GUTMANN, 2013).

No campo social, as assimetrias entre machos e fêmeas são reproduzidas nos contextos de violência. Dentro da população LGBTQI+, as vítimas de morte violenta no Brasil em sua maioria são gays e travesti, resultando em 79,94% (GGB, 2019). Esse resultado está imbricado da dominância masculina, onde os papéis masculinos e femininos são segregados e hierarquizados, mesmo incorporado em corpos viris. Em sua clássica análise sobre a dominação masculina, Bourdieu (2012), conclui que esses construtos sociais não são necessariamente conscientes. Portanto são reproduzidos por gerações como uma espécie de lei previamente

estabelecida, daí o caráter a-histórico dessas crenças, a partir das quais, a superioridade masculina é reafirmada como um fato “natural” e, não, socialmente elaborada.

A dominância masculina, “inculca (ou inculcava) explicitamente uma moral familiarista, dominada pelos valores patriarcais e principalmente pelo dogma da inata inferioridade das mulheres. O conceito de *habitus* torna-se relevante ao explicar como as estruturas sociais são reproduzidas no interior do sujeito, favorecendo os objetivos sociais dos dominantes. Se a mulher ocupa uma posição desprestigiada nas sociedades patriarcais, o corpo efeminado – enfraquecido e pouco viril – é considerado um corpo “sem honra”, não sendo reconhecido, como digno pelos outros homens do grupo, uma vez que “as atitudes pouco viris são tomadas como ‘tipicamente feminina’, dos ‘fracos’, dos ‘delicados’, dos ‘mulherzinhas’, dos ‘veados’” (BOURDIEU, 2012, p. 66).

A violência como consequência da lógica dominante apresenta-se de formas distintas, sendo essas, violências físicas, psicológicas, patrimoniais, assédio moral, sexual, coação econômica e escravização. Considera-se o ápice da violência o homicídio (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2002). Para promover a vida dos cidadãos brasileiros foi reconhecido que a segurança é um dos direitos sociais, individuais e fundamentais (BRASIL, 2001). Sendo esta, defendida como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. As políticas de segurança são estratégias de combate à violência, onde podem ser estabelecidas por órgãos competentes como leis, policiamento e também pelos cidadãos. Algumas conquistas neste âmbito deram-se a partir de ativistas LGBTQI+ insatisfeitos com o cenário de violência vivenciado (MELO, AVELAR e BRITO, 2014).

### **2.3 Percursos para obtenção de políticas de segurança para população LGBTQI+;**

A luta pela isonomia de direitos iniciou-se, especialmente, depois do processo de redemocratização, após a ditadura militar (1964-1985). No contexto de reafirmação das liberdades individuais, contra todas as formas de opressão, surgiram organizações que lutavam pelos direitos dos homossexuais, como o Núcleo de Ação pelos Direitos Homossexuais, Grupo Somos de Afirmação Homossexual atuante em São Paulo, entre 1978 e 1983, Grupo Gay da Bahia surgido em 1980, entre outros. Esses movimentos clamavam por uma legislação, políticas públicas e programas capazes de proteger os dissidentes da heterossexualidade. Foi verificado que seus ativismos subsidiaram mudanças encontradas principalmente a partir dos anos 2000 (REIS, 2012).

As atuações produzidas pelos ativistas compõem um percurso lento, mas consistente. Em 2004 ocorreu o lançamento da campanha Brasil sem Homofobia, que destacava o direito à segurança e a necessidade de combater a violência e a impunidade (BRASIL, 2013). No ano 2006

fora apresentada a proposta da PLC 122/06 que visava alterar o Código Penal, definindo os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de gênero, sexo, orientação sexual e identidade de gênero, estabelecendo as tipificações e delimita as responsabilidades do ato e dos agentes. A proposta fora arquivada. (BRASIL, 2018). Em 2007 foi realizado o I Seminário Nacional de Segurança Pública e Combate à Homofobia, solicitando a construção do Plano Nacional de Segurança Pública para o Enfrentamento da Homofobia, este não fora implementado, mas servira de alicerce para outras determinações (SILVA, 2007).

Reis (2012) discorre o percurso de cinco anos que os ativistas lutaram por melhorias. No ano de 2008, foi convocada pelo Presidente da República a I Conferência Nacional LGBT resultou no “Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT, com 180 ações baseadas na sistematização das 559 deliberações aprovadas na Conferência e lançado em 14 de maio de 2009” (p. 07). Em 2009, o Plano Nacional LGBT, elaborado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH) trouxe instruções para promoção de políticas públicas direcionadas a população LGBT. Já no ano de 2013, na tentativa de organizar o Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento a Violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Sistema Nacional LGBTQI+), foram assinadas duas portarias: uma, garantindo a criação do sistema de proteção, e a outra, criando um comitê gestor de enfrentamento da chamada LGBTfobia. É perceptível o crescimento de interesses entre a política nacional em defesa da população LGBTQI+. Dar-se essa conquista as lutas incansáveis dos ativistas e a adesão de mais participantes.

Talvez o dado mais animador seja o aumento e a politização do debate em torno do tema, expresso nos espaços públicos de interlocução entre governo e sociedade civil, como o I e o II Seminário Nacional de Segurança Pública e Combate à Homofobia (2007 e 2010), a I e a II Conferência Nacional LGBT (2008 e 2011) e a Conferência Nacional de Segurança Pública (2009). Das discussões realizadas nesses fóruns, deriva um número crescente de iniciativas no campo da segurança pública para a população LGBT, que permite nomear as situações de violência e apresentar proposições que podem, a médio prazo, resultar em ações de Estado que atendam aos requisitos de políticas públicas, quanto à suporte legal, previsão orçamentária, perenidade e controle social. (MELLO; AVELLAR; BRITO, p. 316, 2014).

Como os dados sobre a violência LGBTfóbica eram incipientes para garantir a efetividade das Políticas de Segurança foram desenvolvidas mais pesquisas governamentais sobre a violência homofóbica da América Latina. Tais esforços resultaram em duas versões do Relatório sobre violência homofóbica no Brasil, apresentadas pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), Brasil, em 2013. Naquele ano, um projeto, idealizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, tentou inserir nos Boletins de



Ocorrência (B.O), a subnotificação para a violência de gênero, a fim de identificar a ocorrência de crimes LGBTfóbicos no Brasil. Este mesmo programa garantiu às travestis e transexuais a utilização do nome social (REIS, 2012).

Atualmente, mesmo diante da não aprovação do projeto de Lei n. 122/2006, que prevê punição para a ‘violência homofóbica’ pelo Congresso Nacional e pela Presidência da República, a população LGBTQI+ conquistou algumas políticas de segurança, por meio de leis, decretos e resoluções direcionadas ao combate da homofobia. Como resultado dessas políticas, surgiram delegacias especializadas, como a Delegacia de Flagrante de Gênero; a regulamentação da visita íntima nos presídios; inclusão da subnotificação de crime LGBTfóbico nos Boletins de Ocorrência (B.O.), e a instalação de núcleos de atenção aos direitos do LGBTQI+ em algumas defensorias públicas (REIS, 2012). Essas medidas não são encontradas de formas homogêneas em todos os estados brasileiros. Este artigo registrou especificadamente o estado do Piauí na defesa da população LGBTQI+.

#### **2.4 Movimentos sociais no Piauí em defesa a população LGBTQI+;**

Estado brasileiro localizado na região Nordeste, o Piauí figura entre os cinco estados com mais pessoas vivendo na pobreza extrema. É também um dos estados em que a violência de gênero mais tem crescido no Brasil. Em 2017, o Piauí ocupou a terceira posição entre os estados mais violentos do país, e um dos estados onde mais se mata LGBTQI+, conforme o Relatório GGB (2017). No ano de 2019, as mortes da população LGBTQI+ diminuíram, porém, a região nordeste ainda é a principal responsável pela maioria das mortes, com 35,56% (GGB, 2019).

Os movimentos organizados pelos LGBTQI+ no Piauí surgiram como forma de enfrentamento da violência. São esses: Grupo Babilônia criado no final da década de 90 e o grupo Matizes criado em 2002, cuja atuação deu-se, predominantemente na esfera pública, visando promover a isonomia de direitos e a cidadania para a população LGBTQI+ (NARA, 2015). Mais organizações surgiram, depois, visando a conseguir direitos para a população LGBTQI+, como o Grupo Piauiense de Transexuais e Travestis (GPTrans), a Associação de Travestis do Piauí, as representantes do movimento Mães Pela Igualdade e o Centro Estadual de Referência LGBT Raimundo Pereira (MACÊDO, 2017). Outra importante conquista foi a Delegacia de Combate às Práticas Discriminatórias, criada em 2006, pelo Governo do Estado. Em 2011, outra conquista foi a Secretaria Estadual de Assistência Social e Cidadania, criada para dar assistência às vítimas de violência LGBTQI+ (IMPrensa 180, 2010).

No Piauí, o Centro de Referência para Promoção da Cidadania LGBT “Raimundo Pereira” (CRLGBT), criado em 2012, foi celebrado como uma grande conquista, atuando como



um espaço social de acolhimento, atendimento e encaminhamento de demandas de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais vítimas de violações de Direitos Humanos. O espaço promovia ações afirmativas de cidadania, potencialização e articulação de políticas públicas e ações de enfrentamento a discriminação em razão de orientação sexual e identidade de gênero (SASC, 2016).

Em 2014, o Governo do Estado, em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública, e através da Secretaria da Segurança Pública, instituiu o primeiro Grupo de Trabalho (GT) para fortalecer o estabelecimento de ações preventivas e de combate à violência ao setor LGBT. O GT visava à composição por 12 membros, sendo seis da Secretaria da Segurança Pública, com representantes da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, e outros seis representantes da sociedade civil (TERESINA, 2014).

A Coordenação de Enfrentamento a LGBTfobia, que atua na Promoção e Defesa da Cidadania e dos Direitos Humanos da População LGBT, foca na elaboração e implementação do Plano Estadual de Políticas Públicas para População LGBT, bem como na realização de encontros, conferências e seminários que objetivam na construção e implementação de políticas públicas para este segmento em todo estado do Piauí (SASC, 2016). Já o Plano Municipal da Cidadania LGBT, criado em 2016, teve como princípio um documento que visava assegurar a participação e controle social nos espaços de elaboração de políticas públicas. O Plano busca a avaliar a política municipal de promoção à diversidade e cidadania LGBTQI+, assim como, promover os direitos fundamentais da população LGBTQI+: vida, liberdade, igualdade, segurança e a propriedade. Outra questão defendida é a cooperação da sociedade, da família e do município na promoção da autonomia, participação e integração da pessoa LGBTQI+ à sociedade (SEMCASPI, 2016).

Em 2017, foi sancionado o Conselho Estadual de Direitos da População LGBTQI+ que se firmou como uma instância mediadora entre o poder público e a sociedade civil organizada, com a finalidade de monitorar e implantar políticas públicas do Estado. No Piauí, o Programa Piauí sem LGBTfobia, reverberando a campanha nacional, Brasil sem Homofobia, tentou descentralizar as políticas de diversidade sexual e de gênero no interior do Estado, fomentando diálogos e ações que visem promoção de vida à essa população (MACÊDO, 2017).

Um dos resultados do Brasil sem Homofobia, foi o programa Disque Denúncias, denominado popularmente de “Disque 100”, que tinha como foco o combate a violência sexual. O serviço está vinculado ao Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, da SPDCA/SDH, que, em 2018, identificou o Piauí como o terceiro estado com mais denúncias de violência contra LGBTQI+. Essas denúncias impulsionaram o Governo do Piauí a firmar um compromisso junto ao Governo Federal de instalar, em 60 dias, um

comitê gestor que criará políticas públicas contra a violação de direitos humanos de pessoas LGBT no estado. Após a criação do comitê, o grupo terá 45 dias para apresentar um plano de ação (HUMANOS, 2017; BRASIL, 2018).

## 2.5 Dados referente a óbitos da população LGBTQI+ nacional e estadual;

Os dados utilizados nesta pesquisa foram coletados em relatórios produzidos anualmente pelo Grupo Gay da Bahia. O grupo apresentou-se, em 1980, como uma associação que defendia os direitos dos homossexuais no Brasil. Mas, em 1983, a proposta foi reformulada e o GGB passou legalmente a ser uma sociedade civil, sem fins lucrativos, que foi declarada utilidade pública municipal em 1987. Em 1988, no auge da epidemia HIV no Brasil, o GGB participou como membro da Comissão Nacional de Aids do Ministério da Saúde do Brasil e desde 1995 faz parte da Comissão Internacional de Direitos Humanos de Gays e Lésbicas (IGLHRC). O grupo tem grande capacidade de mobilização. Desde 1995, ocupa a Secretaria de Direitos Humanos da ABGLT, e desde 1998, a Secretaria de Saúde da ABGLT (GGB, 2015). Uma das suas principais atividades do GGB é a produção do relatório que sistematiza os dados da violência sofrida pelos LGBTQI+ em todo o Brasil:

Tais números alarmantes são apenas a ponta de um iceberg de violência e sangue, pois não havendo estatísticas governamentais sobre crimes de ódio, tais mortes são sempre subnotificadas já que o banco de dados do GGB se baseia em notícias publicadas na mídia, internet e informações pessoais. A falta de estatísticas oficiais prova a incompetência e homofobia governamental (RELATÓRIO GRUPO GAY DA BAHIA, p. 02, 2017).

Durante décadas o Nordeste foi configurado como a região mais violenta, somente em 2014 o centro-oeste ocupou esta posição, mas em 2015 novamente o nordeste retoma o lugar. Nos anos de 2016 e 2017 a região norte lidera, o nordeste, no ano de 2017 ficou em terceiro lugar como a região mais perigosa para os LGBTQI+. O Piauí se apresentou como o estado mais violento com a população LGBTQI+, Relatório GGB, (2017). O mesmo estado foi **contabilizado pelo Disque100 como o terceiro estado com mais denúncias contra LGBTQI+ no ano de 2018, no Brasil.**

O Piauí apresenta-se com poucos números contabilizados. No ano de 2017 a Secretaria de Segurança Pública do Estado apresentou os dados de dois homicídios contra pessoas LGBTQI+, porém não apresenta nenhum dado de anos anteriores, sendo que o Grupo de Trabalho LGBT fora criado há quatro anos, sendo constituído pela Secretaria, representantes da Polícia Civil, Militar, Corpo de Bombeiros e grupos da sociedade civil como o Matizes. Observa-se incongruência com os dados do Grupo Gay da Bahia que apresentaram 42 mortes neste estado,

nos anos de 2012 a 2016. A representante do grupo Matizes, Marinalva Santana relata que os dados são subnotificados **“Muitos gays são mortos no Brasil e a mídia trata como latrocínio, assassinato. Não por homofobia”** (CARVALHO, 2018).

### 3. METODOLOGIA

A metodologia adotada nesta investigação foi a revisão sistemática, tipo de pesquisa surgida na década de 1970, nos entornos dos conceitos de metanálise. Cordeiro et al (2007) conceituam revisão sistemática como sendo um apanhado de estudos baseados na leitura de seus resultados, no intuito de sintetizá-los e avaliá-los criticamente. Soma-se à revisão sistemática, a pesquisa documental. Esta última utiliza como fonte, documentos que não passaram previamente por um tratamento científico, como relatórios, textos publicados em sites, jornais ou revistas, e, ainda, cartas, filmes, gravações, fotografias, dentre outros (OLIVEIRA, 2007; MAY, 2004; FIGUEIREDO, 2007).

Nesta pesquisa foram selecionadas matérias jornalísticas, bem como artigos publicados em plataformas de periódicos científicos como *SciELO*, selecionados por meio dos seguintes descritores: políticas de segurança, políticas públicas, LGBT, direitos. O processo de pesquisa, envolveu 51 artigos, sendo descartadas 23 fontes que não trabalhavam diretamente com tema investigado. Por questões epistêmicas, preferiu-se artigos que abordassem a relação gênero e poder, e, ainda, as relações de gênero no contexto da discussão sobre as políticas públicas no Brasil, sobretudo, as políticas de segurança para a população LGBTQI+, especialmente no Piauí, onde os dados sobre a violência LGBTfóbica não se encontram devidamente organizados. Assim como na violência contra a mulher, a violência LGBTfóbica encontra-se na invisibilidade, especialmente, pela ausência de subnotificações dos casos de morte em razão da identidade sexual e/ou de gênero. Neste trabalho, utilizou-se dos dados presentes em relatórios produzidos pelo Grupo Gay da Bahia (GGB).

### 4. RESULTADO E DISCUSSÕES

#### 4.1 Segurança pública voltada para a população LGBT no Brasil;

O sistema de segurança pública voltada para a população LGBTQI+ no Brasil foi impulsionado por células ativistas após a ditadura militar (1964-1985). As principais células foram encontradas em São Paulo e na Bahia através de movimentos sociais. Estes últimos propagaram ideais de luta por segurança e respeito verificadas principalmente a partir dos anos 2000.

Mapeando o sistema de segurança pública para a população LGBTQI+ no território brasileiro foram encontradas as respectivas ações: a) 2004 - campanha Brasil sem Homofobia; b) 2006 - proposta da PLC 122/06 que alteraria o Código Penal em defesa da população LGBTQI+; c) 2007 - I Seminário Nacional de Segurança Pública e Combate à Homofobia; d) 2008 - foi convocada pelo Presidente da República a I Conferência Nacional LGBT; e) 2009 - Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT, com 180 ações baseadas na sistematização das 559 deliberações. No mesmo ano foi elaborado o Plano Nacional LGBT pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH); f) 2013 – organização do Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra a população LGBT.

#### **4.2 Iniciativas dos Movimentos Sociais no Piauí para combater a violência LGBTfóbica**

Os movimentos sociais foram responsáveis pelas conquistas diante do enfrentamento da violência LGBTfóbica. Os pioneiros como o grupo Babilônia e Matizes atuavam diretamente na esfera pública, exigindo segurança para a população LGBTQI+. Movimentos Sociais posteriores seguiram os mesmos pressupostos e então conquistaram as seguintes iniciativas: a) 2006 - Delegacia de Combate às Práticas Discriminatórias; b) 2011 - Secretaria Estadual de Assistência Social e Cidadania, criada para dar assistência às vítimas de violência LGBTQI+; c) 2012 - Centro de Referência para Promoção da Cidadania LGBT “Raimundo Pereira” (CRLGBT); d) 2014 – ações preventivas a partir de Grupos de Trabalho (GT); e) Plano Municipal da Cidadania LGBT; f) 2017 - Conselho Estadual de Direitos da População LGBTQI+.

#### **4.3 Índices de óbito da população LGBTQI+ do Brasil e do Piauí (2009 – 2019).**

A partir de relatórios do Grupo Gay da Bahia existentes dentro do período de 10 anos (2009 a 2019) foram comparados os índices de óbito no estado do Piauí de LGBTQI+ com as políticas de segurança existentes. É importante frisar que o governo federal se recusava a contribuir com o banco de dados sobre crimes contra homossexuais, baseando tal relatório em notícias de jornal e internet, que não atende a realidade existente (GGB, 2011).

TABELA 1: Óbitos LGBTQI+ no Brasil e Piauí em 10 anos.

ANO	ÓBITOS BRASIL	ÓBITOS PIAÚÍ
2009	199	2

2010	260	8
2011	266	6
2012	338	15
2013	314	10
2014	320	10
2015	319	2
2016	343	4
2017	445	3
2018	420	9
2019	329	6

Fonte: <https://homofobiamata.wordpress.com/>

Quantitativamente os relatórios apresentam os seguintes dados referentes a assassinatos de LGBTQI+ por hora: Em 2012 a cada 26 horas. No ano de 2013 a cada 28 horas. Nos anos de 2014 e 2015 a cada 27 horas. Em 2016 a cada 25 horas. Em 2017 a cada 19 horas. Em 2019, “cada 26 horas um LGBT+ é assassinado ou se suicida vítima da LGBTfobia, o que confirma o Brasil como campeão mundial de crimes contra as minorias sexuais” (GGB, 2019).

#### **4.4 Políticas de segurança no Piauí na proteção da comunidade LGBTQI+**

De acordo com o exposto, não há números contabilizados pelo governo acerca da violência contra o LGBTQI+ presentes nas plataformas pesquisadas. Os registros existentes são do Grupo Gay da Bahia. Neste artigo após as buscas por notícias concluiu-se que as mesmas não são expostas, não é sabido os motivos dessa omissão. As políticas de segurança do estado do Piauí existem para combater a violência contra esse grupo de pessoas, mas não reuni quantitativamente o número de vítimas como também pessoas beneficiadas por estas políticas. Isto impossibilita que seja verificada a eficácia destas políticas de segurança.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir das informações recolhidas, verificou-se que há ações, planos e programas governamentais no campo da segurança pública, voltados para a população LGBTQI+ no Brasil. Essas políticas lutam para combater principalmente os sistemas que alimentam a cultura do preconceito contra esse grupo, são esses o patriarcado e o machismo (DANTAS, 2015; GUTMANN, 2013). Visto que os homofóbicos geralmente apresentam algumas características como o conservadorismo e rigidez nas questões tradicionais estabelecidas (MARTINS; FERNANDEZ; NASCIMENTO, 2010).

O Nordeste reproduz a cultura patriarcal e machista em vários âmbitos, o que corrobora para a violência contra as minorias sexuais (NORTE; OLIVEIRA; COSTA; SANTOS *ET AL*, 2016). Foi percebida a atuação de movimentos sociais existentes no estado do Piauí para o

enfrentamento da violência. Há também a participação do governo estadual para esse combate com disque denúncias, centros para o atendimento LGBTQI+ e delegacia própria para as minorias sexuais.

O presente artigo visa analisar sobre as políticas de segurança no Piauí no combate a violência contra a população LGBTQI+. Foi verificado que as atuações dos ativistas nacionais influenciaram os ativistas estaduais do Piauí. Sendo estes últimos responsáveis pela implementação de políticas, agendas de defesas e conferências. É importante relatar que estas instituições presentes no Piauí não formulam dados sobre óbitos e também não são presentes na imprensa piauiense, ocasionando seu desconhecimento e não adesão do público.

Os dados retirados do Relatório do Grupo Gay da Bahia demonstram números ínfimos, isso não significa que os óbitos da população LGBTQI+ não estão acontecendo, mas possivelmente não estão sendo contabilizados. É necessário aferir sobre a veracidade desses números, assim como a não contagem por parte dos órgãos estaduais competentes. Estes últimos também carecem de investigação quanto a qualidade de suas atuações no cenário piauiense, assim como sua manutenção.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Neuma. *Patriarcado, sociedade e patrimonialismo*. Sociedade e estado, v. 15, n. 2, p. 303-330, 2000.

ANTUNES, Pedro Paulo Sammarco et al. *Homofobia internalizada: o preconceito do homossexual contra si mesmo*. Annablume, 2017.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Kühner. - 11<sup>o</sup> ed. Tradução Maria Helena. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BRASIL. *Piauí formará comitê gestor para criar políticas públicas contra violação de direitos LGBT*. Acesso em 21 de 11 de 18, disponível em Governo do Brasil: <http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2018/05/piaui-formara-comite-gestor-para-criar-politicas-publicas-contra-violacao-de-direitos-lgbt>.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. *Relatório sobre violência homofóbica no Brasil: ano de 2013*. [2013a]. Disponível em: < <http://www.sdh.gov.br/noticias/2013/junho/numero-de-denuncias-de-violenciahomofobica-cresceu-166-em-2012-diz-relatorio> >. Acesso em: 22, nov. 2018.

CARVALHO, J. (12 de 01 de 18). *Homofobia matou 42 pessoas no Piauí em 5 anos, diz GGB*. Acesso em 25 de nov de 18, disponível em Cidades na Net:

<http://cidadesnanet.com/news/destaque-3/homofobia-matou-42-pessoas-no-piaui-em-5-anos-diz-ggb/>

CASTAÑEDA, Marina. *O machismo invisível*. São Paulo: A Girafa Editora, p. 27, 2006.

COLLING, Leandro; NOGUEIRA, Gilmaro. *Relacionados, mas diferentes*: sobre os conceitos de homofobia, heterossexualidade compulsória e heteronormatividade. Transposições: lugares e fronteiras em sexualidade e educação, p. 171-184, 2014.

CORDEIRO, Alexander; OLIVEIRA, Glória. *Revisão Sistemática*: Uma revisão Narrativa. In: Comunicação Científica. ISSN 0100-6991. Vol. 34 - Nº 6, Nov / Dez. 2007.

FEITOSA, C. *As diversas faces da homofobia*: diagnóstico dos desafios da promoção de direitos humanos LGBT. ISSN: 2358-0844 n. 5, v. 1, p. 300-320, maio-out. 2016.

FIGUEIREDO, Nébia Maria Almeida de et al. *Método e metodologia na pesquisa científica*. 2007.

FRANCO, Lucas Nascimento. *Políticas Públicas no Brasil voltadas para a população LGBT*: reflexos que o movimento enfrenta com relação à sociedade civil. 2017.

GUTMANN, Matthew. *O machismo*. Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia, n. 34, 2013.

GRUPO GAY DA BAHIA. *Relatório de assassinatos LGBT no Brasil do ano de 2009*. Salvador – Bahia, 2009.

\_\_\_\_\_. *Relatório de assassinatos LGBT no Brasil do ano de 2010*. Salvador – Bahia, 2010.

\_\_\_\_\_. *Relatório de assassinatos LGBT no Brasil do ano de 2011*. Salvador – Bahia, 2011.

\_\_\_\_\_. *Relatório de assassinatos LGBT no Brasil do ano de 2012*. Salvador – Bahia, 2012.

\_\_\_\_\_. *Relatório de assassinatos LGBT no Brasil do ano de 2013*. Salvador – Bahia, 2013.

\_\_\_\_\_. *Relatório de assassinatos LGBT no Brasil do ano de 2014*. Salvador – Bahia, 2014.

\_\_\_\_\_. *Relatório de assassinatos LGBT no Brasil do ano de 2015*. Salvador – Bahia, 2015.

\_\_\_\_\_. *Relatório de assassinatos LGBT no Brasil do ano de 2016*. Salvador – Bahia, 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório de assassinatos LGBT no Brasil do ano de 2017*. Salvador – Bahia, 2017.



\_\_\_\_\_. *Relatório de assassinatos LGBT no Brasil do ano de 2017*. Salvador – Bahia, 2018.

\_\_\_\_\_. *Relatório de assassinatos LGBT no Brasil do ano de 2017*. Salvador – Bahia, 2019.

HUMANOS, M. d. (2017). *Ministério dos Direitos Humanos*. Acesso em 19 de novembro de 2018, disponível em <http://www.mdh.gov.br>: <http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/disque-100>.

IMPRENSA, 180 G (28 de OUTUBRO de 2010). *Políticas para LGBT é exemplo para o Brasil*. Acesso em 21 de NOVEMBRO de 2018, disponível em 180graus.com: <https://180graus.com/geral/politicas-para-lgbt-e-exemplo-para-o-brasil8207-372645>.

LERNER, Gerda; TUSELL, Mònica. *La creación del patriarcado*. Barcelona: Crítica, 1990.

MACEDO, V. (24 de julho de 2017). *Piauí Governo do Estado*. Acesso em 21 de novembro de 2018, disponível em <http://www.pi.gov.br>: <http://www.pi.gov.br/materia/defensoria/estado-sanciona-conselho-estadual-de-direitos-da-populacao-lgbt-2111.html>.

MARTINS, Larissa Pinto; DOS SANTOS, Ana Valéria Goulart; TEIXEIRA, Rylanneive Leonardo Pontes. *Homossexualidade e Corpos Estereotipados*. RELACult-Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade, v. 2, n. 4, p. 370-380, 2016.

MARTINS, Marco; FERNANDEZ, Osvaldo; NASCIMENTO, Érico. *Acerca Da Violência Contra LGBT No Brasil: Entre Reflexões E Tendências*. In: Fazendo Gênero 9 Diásporas, Diversidades, Deslocamentos 23 a 26 de agosto de 2010.

MAY, Tim. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Artmed, 2004.

MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno de; BRITO, Walderes. *Políticas públicas de segurança para a população LGBT no Brasil*. Rev. Estud. Fem., Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 297-320, Apr. 2014. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-026X2014000100016&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2014000100016&lng=en&nrm=iso)>. access on 06 Oct. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2014000100016>.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Laços perigosos entre machismo e violência*. Ciência & Saúde Coletiva, v. 10, p. 23-26, 2005.

NARA. (7 de DEZEMBRO de 2015). *O movimento LGBT no Piauí*. Acesso em 21 de NOVEMBRO de 2018, disponível em [webartigos.com](http://www.webartigos.com): <https://www.webartigos.com/artigos/o-movimento-lgbt-no-piaui/138560>.

NARVAZ, Martha; KOLLER, Sílvia Helena. *Famílias e patriarcado: da prescrição normativa à subversão criativa*. Psicologia & sociedade. São Paulo. Vol. 18, n. 1,(jan./abr. 2006), p. 49-55., 2006.

OLIVEIRA, Maria Marly. *Como fazer pesquisa qualitativa*. Petrópolis: Vozes, 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE; KRUG, Etienne G. *Relatório mundial sobre violência e saúde*. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 2002.

REIS, Toni. *Avanços e desafios para os direitos humanos das pessoas LGBT*. Minorias sexuais: direitos e preconceitos. Brasília: Consulex, p. 55-68, 2012.

SANTOS, Lauane. *Seciju explica o que significa cada letra da sigla LGBTQI+ e alguns outros termos usados na luta por respeito e diversidade*. Portal Tocantins. 28 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.to.gov.br/noticia/2020/6/17/seciju-explica-o-que-significa-cada-letra-da-sigla-lgbtqi-e-alguns-outros-termos-usados-na-luta-por-respeito-e-diversidade/>.

SASC. (2016). SECRETARIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA. Acesso em 23 de NOVEMBRO de 2018, disponível em PIAUI GOVERNO DE ESTADO: <http://www.sasc.pi.gov.br/glbtt.php>.

SEMCASPI. (22 de NOVEMBRO de 2016). *Teresina passa a ter Plano Municipal da Cidadania LGBT*. Acesso em 22 de NOVEMBRO de 2018, disponível em PREFEITURA MUNICIAPL DE TERESINA: <http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/noticia/Teresina-passa-a-ter-Plano-Municipal-da-Cidadania-LGBT/13023>.

SILVA, Cláudio Nascimento (Org.). *Diretrizes para o Plano Nacional de Segurança Pública para o Enfrentamento da Homofobia*: relatório resumido de propostas do I Seminário Nacional de Segurança Pública e Combate à Homofobia. Rio de Janeiro: Grupo Arco-Íris de Conscientização Homossexual e Movimento D'ELLAS, 2007.

TERESINA, C. (05 de 08 de 2014). *Governo institui Grupo de Trabalho para políticas de segurança pública de LGBT*. Acesso em 21 de NOVEMBRO de 2018, disponível em <http://www.capitalteresina.com.br>: <http://www.capitalteresina.com.br/noticias/geral/governo-institui-grupo-de-trabalho-para-politicas-de-seguranca-publica-de-lgbt-11406.html>.

## A “Guerra cultural” e a representação feminina: Diferenciações e similaridades dos grupos em disputa na Câmara dos Deputados em 2019<sup>1</sup>

Thamires Costa Rodrigues Lima<sup>2</sup>

### RESUMO:

A pesquisa tem por objetivo analisar a conversão da chamada “guerra cultural” no alinhamento partidário das mulheres na 56ª legislatura da Câmara dos Deputados brasileira, tendo em vista o cenário de ascensão de uma direita extrema e conservadora nas pautas morais, com claro posicionamento contra as mudanças efetivadas na última década. Neste cenário, há uma crescente disputa de sentidos em torno dos direitos humanos, da secularização da política e de seu aspecto liberal. No caso brasileiro, questionamos de que forma as deputadas se posicionam e atuam na Câmara dos Deputados no primeiro ano do Governo Bolsonaro, buscando identificar, quais são as diferenças de atuação e de trajetórias políticas entre partidos. A proeminência do tema de direitos humanos nos leva ao entendimento de que o enfrentamento em torno dessa questão se mostrou tanto na eleição quanto na ação política das deputadas federais. A liderança de mulheres e seus postos nas comissões, assim como a pluralidade dos partidos, mostrando que a bancada feminina é extremamente variada, e mostra que as deputadas federais se debruçam sobre diversos temas, e que há dissensos claros. Compreender a posição e atuação da bancada feminina, dentro da sua pluralidade, é um passo primordial para entender o contexto completo da “Guerra Cultural”, que através dos dados coletados se mostra como uma realidade na ação das deputadas federais, e portanto, do cenário atual da política brasileira.

**Palavras-chaves:** gênero; 56ª legislatura; guerra cultural; partidos políticos

### ABSTRACT:

The research aims to analyze the conversion of the so-called “cultural war” in the party alignment of women in the 56th legislature of the Brazilian Chamber of Deputies, in view of rise of the extreme and conservative right in the moral agendas, with a clear position against the changes made in the last decade. In this scenario, there is a growing dispute of meanings around human rights, the secularization of politics and its liberal aspect. In the Brazilian case, we question how the deputies position themselves and act in the Chamber of Deputies in the first year of the Bolsonaro Government, seeking to identify, what are the differences in performance and political trajectories between parties. The prominence of the human rights issue leads us to the understanding that the confrontation around this issue was shown both in the election and in the political action of the federal deputies. The leadership of women and their positions in the commissions, as well as the plurality of the parties, showing that the female group is extremely varied, and shows that the federal deputies are concerned with several themes, and that there are clear dissent. Understanding the position and performance of the female bench, within its plurality, is a fundamental step to understand the complete context of the “Cultural War”, which through the data collected shows itself as a reality in the action of federal deputies, and therefore, of the current scenario Brazilian policy.

**Keywords:** gender; 56th legislature; cultural war; political parties

---

<sup>1</sup> Esta pesquisa é oriunda do Projeto de Iniciação Científica intitulado “Crise da democracia ‘em revista’: uma análise dos diagnósticos recentes”, contemplado no edital da UFRPE e orientada por Gabriella Maria Lima Bezerra; E-mail: [gabriella.bezerra@ufrpe.br](mailto:gabriella.bezerra@ufrpe.br).

<sup>2</sup> Graduada em Relações Internacionais pela Faculdade Damas da Instrução Cristã (FADIC) e atualmente aluna da graduação de Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural de Pernambuco. Email: [thamiresclima@gmail.com](mailto:thamiresclima@gmail.com). Vinculada ao Laboratório de Estudos sobre Política, Eleições e Mídia da Universidade Federal do Ceará (LEPEM/UFC). E-mail: [lepem@ufc.br](mailto:lepem@ufc.br).

## INTRODUÇÃO

A pesquisa tem por objetivo analisar a conversão da chamada “guerra cultural” no comportamento das mulheres na disputa legislativa em torno da agenda de gênero tendo em vista o cenário de ascensão de uma direita extrema e conservadora nas pautas morais, com claro posicionamento contra as mudanças efetivadas na última década.

Neste cenário, é possível identificar uma crescente disputa de sentidos em torno dos direitos humanos, da secularização da política e de seu aspecto liberal. O movimento progressista, de afirmação dos direitos humanos, da defesa das minorias e da diversidade tem sofrido reações feitas utilizando do próprio sistema que afirma a liberdade.

Um debate já clássico é revigorado agora pelo reposicionamento da direita e sua ascensão política e a pauta de gênero se torna uma das agendas mais disputada no mundo político. O progresso de pautas feministas, em diversas agendas como de direitos sexuais e reprodutivos, assim como direitos políticos e sociais (Casullo, 2019), buscando a equidade de gênero, é colocado de frente com

(...) resistencias y un proceso que algunos llaman “malestar social” en el cual aquellos sectores (de más edad, mayoritariamente masculinos, rurales) que sienten que el avance de las mujeres equivale a perder sus privilegios. Las reivindicaciones de género se transforman así en puntos de fijación de nuevos clivajes políticos

No caso brasileiro, questionamos de que forma as deputadas se posicionam e atuam na Câmara dos Deputados no primeiro ano do Governo Bolsonaro, buscando identificar, neste primeiro momento da pesquisa, quais são as diferenças de atuação e de trajetórias políticas entre partidos. Para a investigação do cenário da representação feminina em meio a “Guerra cultural”, identificamos e analisamos os seguintes dados: Projetos de lei, participação na comissão, partido e mandatos anteriores.

A compreensão de democracia liberal é importante para o presente artigo, pois se torna basilar para o entendimento da configuração da política atual, não só em contexto nacional, mas sim um evento que se mostra transnacional, o que será feito na próxima seção. Logo após, trazemos os dados coletados e sua análise. Fechamos como uma seção de apontamentos conclusivos e indicações para o desdobramento da pesquisa.

## GÊNERO E DEMOCRACIA EM CONFLITO

A teoria da democracia sofreu transformações importantes nos anos 80 e 90<sup>3</sup> no que diz respeito à importância das identidades e dos papéis sociais nas definições de preferências políticas e do reconhecimento social. Essa geração de críticos apresentou as falhas no aspecto do individualismo liberal do sistema, dentre elas, seu aspecto minimalista e eleitoral. Em oposição a essa visão procedimental, fala-se em uma definição substancialista do sistema: o entendimento de disputa política é ampliado para novos espaços, temporalidades e sujeitos. Além disso, uma linguagem política predominantemente dos “direitos individuais” daria um sentido passivo, de recepção, deslocando os sentidos da luta e da construção social, pública e discursiva. Importante destacar que esta matriz teórica tem aproximações com os movimentos sociais, produzindo um duplo movimento de ida e retorno dos debates teóricos acadêmicos para o espaço social.

A teoria feminista, uma das vertentes dessa crítica, por exemplo, indaga os espaços e limites da política: “Assim, a reivindicação feminista de que “o pessoal é político” expressa exatamente essa dimensão política acerca da decisão do que constitui ou não objeto da intervenção do Estado” (Kritsch, p. 23, 2012). O crescimento e a abertura para a discussão de temas morais muito sensíveis e a liberdade de diversos grupos parece acompanhar o crescimento também da publicização da sua repulsa, da reivindicação do conservadorismo, das tradições familiares, dos costumes, uma rejeição profunda aos direitos humanos ou o que eles significam neste momento.

Como demonstrou Pierucci (1999), trata-se de um deslocamento repleto de “ciladas”, uma vez que a afirmação da diferença – entendida como sinônimo de desigualdade ou, dito de outra forma, como diferença de mérito – é, desde há alguns séculos, a bandeira da direita. A tentativa de conciliação entre os valores divergentes da igualdade e da diferença exige contorcimentos teóricos e retóricos e, quando traduzida para a linguagem mais chã da prática política, dá margem a equívocos (Miguel, p. 108, 2012).

Alguns autores identificam um choque identitário e cultural na ascensão de candidatos extremistas: papéis de gêneros e resistências conservadoras as mudanças em curso e em profunda aceleração nos últimos anos. Algumas produções americanas, por exemplo, indicam um movimento identitário de direita, como a ‘revolta dos homens brancos’. A compreensão de que seu universo está desmoronando com o desprestígio do papel social do ‘homem comum’.

Segundo Castells (2017) a identidade política dos cidadãos, construída a partir do Estado, vai sendo substituída por identidades culturais diversas, portadoras de sentido para além da política mostrando, então, uma mudança significativa de como a sociedade se organiza perante demandas políticas como uma das consequências da globalização e da sua constante crise. Já Brown (2019), interconecta esse processo de identidades com o avanço de pautas progressistas e a perda de um local social, segundo ela:

---

<sup>3</sup> Alguns exemplos: Habermas, 2003; Young, 2006; 1986, dentre outros; Fraser, 1990; 2001; Honneth, 1996.

o novo populismo de extrema direita sangrou diretamente da ferida do privilégio destronado que a branquitude, a cristandade e a masculinidade garantiam àqueles que não eram nada nem ninguém.

Deixando claro a característica de reação do grupo privilegiado perante as mudanças sociais. Esse sentimento, que Machado e Salco (2020) intitulam de desespero e desilusão, vai ser primordial para que as autoras nomeiam de “a gendered crisis of self-worth”, onde a perspectiva de gênero se torna uma categoria de análise importante para o entendimento das motivações políticas na contemporaneidade.

No Brasil, alguns pesquisadores também afirmam a ‘revolta do macho’, com a expressão mais utilizada de ‘homens de bem’. O sentido de “povo” em disputa faz reacender o nacionalismo e o populismo pela via da direita. Machado e Salco (2020) chamam atenção para o “backlash against a feeling of loss of protagonism, control, and the destabilization of the hegemonic hypermasculine pattern that was perpetuated in Brazilian favelas”, que presenciaram em seu estudo, onde o desenvolvimento de uma consciência feminista e de busca por direitos das mulheres ocasionou uma reação no grupo masculino, no qual os mesmos perdiam seu local de provedor da família, fazendo com que o seu papel social fosse modificado. É claro o posicionamento em relação ao gênero e as reações dos políticos populistas aos direitos das mulheres, principalmente no âmbito dos direitos sexuais e reprodutivos, como também, expressões violentas e misóginas.

Deste modo, o objetivo desta seção é identificar os argumentos do debate, buscando problematizar o tema da identidade na teoria democrática, incorporando as contribuições recentes a um debate já clássico. Percebe-se uma divisão nas produções acadêmicas contemporâneas diante da chamada crise da democracia: um reforço da defesa dos marcos da diversidade e uma crítica profunda aos seus desdobramentos políticos.

Essa preocupação estava presente em diversos autores clássicos da política, como Tocqueville (Held, 1997), por exemplo, que se debruçou sobre os aspectos da liberdade e igualdade, e a sua concepção de tirania da maioria se tornou fundamental. Já Madison (idem), se preocupou com os perigos das facções e como um grupo majoritário poderia se tornar uma ameaça para o funcionamento da democracia.

Porém, é com os autores contemporâneos, e com seus novos olhares, que a distensão entre os conceitos democracia e liberal se tornam mais claros, e mostram uma vertente significativa para uma nova compreensão sobre a teoria democrática. Mouffe (2000) vai então afirmar que os pilares da democracia são a soberania popular e a igualdade, e que, na verdade, o desenvolvimento



histórico da democracia e o credo liberal causam o que ela chama de paradoxo democrático. A autora afirma que:

It is therefore crucial to realize that, with modern democracy, we are dealing with a new political form of society whose specificity comes from the articulation between two different traditions. On one side we have the liberal tradition constituted by the rule of law, the defence of human rights and the respect of individual liberty; on the other the democratic tradition whose main ideas are those of equality, identity between governing and governed and popular sovereignty. There is no necessary relation between those two distinct traditions but only a contingent historical articulation (MOUFFE, 2000 p.2-3)

Brown (2019), reitera que o desenvolvimento de tendências antidemocráticas está amplamente ligado com o desenvolvimento do neoliberalismo, ao afirmar que “as agendas políticas liberais, as agendas econômicas neoliberais e as agendas culturais cosmopolitas geraram uma crescente experiência de abandono”. Enquanto Brown (2019) entende como um esfacelamento da experiência democrática, Castells (2017) compreende esse processo como uma crise de legitimidade.

O desenvolvimento da globalização e as mudanças que esse processo ocasionou no nível de decisão e resposta do Estado nacional, e principalmente o esfacelamento de bem estar social, junto com o avanço neoliberal, ampliou o descontentamento social com a política (Mounk, 2019; Castells, 2017; Brown, 2019).

Diversos autores destacam a ascensão da retórica populista de direita, associada a esta desconfiância com o pluralismo democrático. A retórica populista não coloca a concepção democrática em questionamento, mas sim a sua caracterização liberal e o respeito por direitos humanos básicos, sendo os direitos das mulheres um dos mais atingidos.

Mounk (2019), por exemplo, ao analisar a retórica populista, identifica seu viés iliberal, sendo para ele um prelúdio de experiências autocráticas. O autor expõe a problemática da retórica, pois é o avanço da categoria ‘povo’ e a unificação do todo que mina qualquer possibilidade de uma oposição, em concordância com Mounk, Finchenstein (2017) declara que “For populism, the singular will of the majority cannot accept other points of view”. Já Roth (2020) destaca que “Los candidatos presidenciales populistas de derecha intentan naturalizar un discurso regressivo, racista y sexista que también se va infiltrando en otras fuerzas políticas y sociales del país”.

O discurso populista se torna, então, a tônica do movimento caracterizado como uma nova crise democrática, onde a categoria povo é entendida como uma maioria incontestável, e é baseado em seus valores e vontades que a política deveria ser baseada, sem necessariamente estar posto o respeito aos outros grupos minoritários. Isso porque, segundo Mounk (2019), seriam esses políticos ‘os únicos a encarnar a vontade do povo’. Tendo em vista o contexto de desconfiância e crise, é esperado uma reação social, que muitas vezes vai se organizar em torno de valores e



interesses que são vistos como ameaçados, o medo se torna combustível: “classificam como assaltos à liberdade e à moralidade toda política social que desafia a reprodução social das hierarquias de gênero, raça e sexo, ou as políticas que promovem tímidas correções das diferenças extremas entre classes” (BROWN, 2019), ou seja, um processo que preconiza o entendimento de uma maioria absoluta, que compreendem como sociedade apenas aqueles que fazem parte dela, negando qualquer avanço social para as outras parcelas de grupos sociais.

Casullo (2019) destaca o caráter nostálgico, a busca pelo retorno de um passado idílico, da mesma forma, Brown (2019) também destaca essa concepção de “uma procura pelas origens” e articula sua concepção a ascensão política de Donald Trump que segundo ela:

se diferenciar de outros políticos, formar um vínculo mais direto com o seu eleitorado, principalmente a chamada América profunda - formada majoritariamente de brancos da área rural, que sentiram ainda mais os impactos negativos de um mundo globalizado.

## **AS MULHERES NA 56ª LEGISLATURA NO BRASIL**

Há uma gama de interpretações sobre as estratégias dos partidos e parlamentares no Congresso Nacional. De maneira geral, os trabalhos concordam que apesar do incentivo para a centralização decisória nas mãos dos líderes partidários - o que favorece estratégias de delegação de poder e de fortalecimento da imagem partidária - outros parlamentares estabelecem táticas diversas e complementares no processo decisório em que atuam. Por exemplo, é possível criar uma reputação individual, através da defesa de determinada temática ou com carreiras burocráticas e administrativas, não dependendo necessariamente do apoio às políticas dominantes. Além disso, diversas estratégias podem ser vitoriosas, dependendo da configuração política da eleição e de como o deputado torna visível e satisfatória suas ações. É inconsistente atribuir a mesma ambição, busca por políticas distributivas, a todos os deputados em qualquer ambiente político. Existe uma sofisticação no comportamento parlamentar, com o uso de estratégias diversas. E este fato é especialmente importante ao tratarmos da disputa em torno da temática dos direitos humanos (Marenco, 2006; Pereira e Rennó, 2001 e 2007; Bourdoukan, 2006; Lemos e Ricci, 2011).

Por via de regra, a literatura concorda que temas (*issues*) importam. Ter uma temática definida, de certo modo, facilita, é uma exibição, o coloca em um campo próprio. Mas, destacam a importância do *issue* em discussão. Os parlamentares precisam descobrir de que forma impactam na decisão do eleitor, antecipando as reações ao projeto, em sua totalidade, ou partes dele. Não é avaliar apenas se o eleitor discorda da política, mas se essa discordância irá afetar seu voto. Além disso, há as possibilidades de escape, ou seja, que o eleitor não consiga visualizar o responsável pela decisão e puni-lo. Os eleitores também incorporam outras informações e

avaliações: a atuação do partido como um todo, o posicionamento em relação ao Executivo, a popularidade do parlamentar, como se diferencia, etc (Arnold, 1990; Bond, Fleischer, 2000).

Gilmour (1997) destaca os momentos de disputa parlamentar que chama de "Stalemate", que podemos traduzir como momentos de "impasse", "estagnação" ou o coloquial "beco sem saída", onde esforços são feitos por políticos para evitar chegar a acordos quando o compromisso pode afastar apoiadores, afetar os resultados nas próximas eleições ou ainda, quando pode negociar para um melhor acordo, se caracterizando como táticas calculadas. Assim, os parlamentares não só buscam aprovar suas políticas, mas criar vantagens sobre seus oponentes, satisfazendo suas bases. Evita-se, portanto, posições que não podem ser facilmente explicadas e que não possibilitem a formação de uma identidade alternativa. A polaridade intensifica a disputa, porque políticos podem acreditar que o melhor jeito de obter suporte e lealdade é dar grande destaque às diferenças. Principalmente para políticos que lidam com grupos de interesse muito específicos.

Essas questões são fundamentalmente importantes para compreendermos o papel dos parlamentares em relação a decisão de aderir a temáticas delicadas. Se analisarmos por essa vertente, ou seja, que a defesa de bandeiras específica importa, esta seria uma alternativa importante e uma estratégia racional para os parlamentares que perseguem uma agenda em torno dos direitos humanos, independente de sua posição mais favorável ou contrária, liberal ou conservadora.

No caso brasileiro, questionamos de que forma as deputadas se posicionam e atuam na Câmara dos Deputados no primeiro ano do Governo Bolsonaro, buscando também identificar a diferença no posicionamento entre partidos e suas ideologias e de trajetórias políticas distintas, se seguem também essa classificação.

A maioria das deputadas está no seu primeiro mandato da casa, 47 de 80, perfazendo 58,75% do total. É preciso investigar a vida política prévia para identificar se a novidade da atuação é apenas no cenário federal, ou seja, se exerceram mandatos nas casas legislativas municipais, estaduais ou outros tipos de cargos públicos. É importante observar que as deputadas com mais mandatos são dos partidos de esquerda e de centro<sup>4</sup>, confirmando a alta renovação da Câmara pelo viés da direita, também no campo da representação feminina.

Os temas mais abordados nos 305 Projetos de Lei propostos pelas 80 mandatárias no ano de 2019 são: **Direitos Humanos e Minorias** com 167 projetos, 17,6%, confirmando o cenário de

---

<sup>4</sup> São elas: Elcione Barbalho do MDB na 6ª legislatura; Alice Portugal, com 5, Jandira Feghali com 7 e Perpétua Almeida com 4 do PC do B; Benedita da Silva e Maria do Rosário com 5, ambas do PT e Luiza Erundina com 6 Mandatos, do PSOL.

disputa ideológica concentrada neste campo; **Administração Pública** com 76, 8,01% e **Direito Penal e Processual Penal** com 62, 6,53%.

São 36 deputadas em Comissões Permanentes, Comissões Mistas, CPIs, incluindo a Secretária da Mulher e Bancada Feminina. Sendo 29 dessas em algum cargo de destaque: 8 Presidentes, 6 Coordenadoras; 1 Relatora em 3 Comissões. São 5 deputadas responsáveis por seis lideranças: Joice Hasselmann, Líder do PSL e Governo no Congresso Nacional, Joenia Wapichana da REDE, Jandira Feghali do PCdoB e Líder Minoria na Câmara, Perpétua Almeida também líder do PCdoB, Leadre, líder do PV e Sâmia Bomfim, Líder PSOL.

Os dados abaixo (quadro 1) revelam a enorme fragmentação partidária atual no Congresso Nacional. Encontramos representantes em 23 partidos distintos. Também reproduz a diminuição do centro e a concentração nos polos. Em azul, são os partidos de direita, com 30 cadeiras (correspondendo a 37,5 % do total das cadeiras ocupadas por mulheres), em rosa, os partidos de esquerda, com 27 cadeiras (33,7 %), em verde, os partidos de centro, com 10 cadeiras (12,5 %) e em amarelo, tradicionais partidos de centro que nesta legislatura tem agido em consonância como partidos de direita, com 13 cadeiras (16,2%), totalizando 43 (53,7%).

Esses números nos permitem projetar alguns cenários de atuação: a esquerda está mais dependente da negociação entre si e com os partidos de centro e centro-direita, já que conta com um percentual desfavorável a pautar a agenda. Já a direita, tem possibilidade de potencializar a aprovação de suas medidas, já contando com uma maioria simples. Isso, pensando apenas na interação no grupo feminino. É preciso investigar se essas previsões se confirmam e como é a interação no grupo total, passos que desenvolveremos na pesquisa que está na sua fase inicial. Para a descrição do cenário da representação feminina em meio a “Guerra cultural”, buscaremos compreender a sua emergência parlamentar, articulando suas motivações e comportamento estratégico, cruzando os dados agregados com uma análise do ambiente político. Identificando e analisando os recursos institucionais à disposição no que se refere (1) às manobras de plenário para dificultar tramitações e votações, (2) à marcação de posição diante do eleitorado.

**Quadro 1 - Número de parlamentares eleitas por partido, 56ª legislatura**

DEM	3
NOVO	1
PDS	1
PL	5
PP	5
PSC	1

PSL	10
PTB	1
Republicanos	3
Subtotal	30
PSDB	9
MDB	4
Subtotal	13
PCdoB	4
PT	10
CIDADANIA	2
PSOL	5
PSB	3
PDT	3
Subtotal	27
AVANTE	2
SOLIDARIEDADE	2
PROS	2
PODE	2
PV	1
REDE	1
Subtotal	10
<b>Total</b>	<b>80</b>

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do site da Câmara dos Deputados, acesso em 04 de outubro de 2020

## APONTAMENTOS

A busca pelo entendimento do comportamento parlamentar se mostra importante devido ao crescente número da participação feminina na Câmara, apesar de representar 15% do total de 513 deputados. No ano de 2014 foram eleitas 51 mulheres, enquanto na 56ª legislatura 80 deputadas fizeram parte da bancada feminina, a maior da história. Nos debruçar sobre a composição partidária, assim como os temas abordados em projetos de leis e de comissões é primordial para o entendimento se há de fato um enfrentamento em temas chaves em relação aos direitos, e se podemos confirmar uma onda conservadora iliberal no Brasil que coloca em risco a democracia liberal - como afirma a teoria contemporânea.

É igualmente necessário entendermos se a retórica eleitoral se manteve presente na Câmara. A proeminência do tema de direitos humanos, então, nos leva ao entendimento de que o enfrentamento em torno dessa questão se mostrou tanto na eleição quanto na ação política das deputadas federais. A liderança de mulheres e seus postos nas comissões, assim como a pluralidade dos partidos, mostrando que a bancada feminina é extremamente variada, e mostra que as deputadas federais se debruçam sobre diversos temas, e que há dissensos claros dentro dessa bancada.

Compreender a posição e atuação da bancada feminina, dentro da sua pluralidade, é um passo primordial para entender o contexto completo da “Guerra Cultural”, que através dos dados coletados se mostra como uma realidade na ação das deputadas federais, e portanto, do cenário atual da política brasileira.

## REFERÊNCIAS

ARNOLD, R. Douglas. **Congress, the press, and political accountability**. Princeton University Press, 2013.

BEZERRA, Gabriella M. Lima.. O Bolsa Família na boca parlamentar em tempos de crise: Uma análise dos pronunciamentos na Câmara dos Deputados (2015-2017). In: Filho, I; Abreu. D; Lima, V.. (Org.). **O Bolsa Família e a Educação: Pesquisas no âmbito da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social**. 4ed.Campinas: Pontes Editores, 2019, v. 4, p. 103-130.

BOND, Jon R.; FLEISHER, Richard (Ed.). **Polarized Politics: Congress and the President in the Partisan Era**. CQ Press College, 2000.

BOURDOUKAN, Adla. **Trajetórias de Carreira e Arenas Políticas**. In: V Encontro da ABCP, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte: 2006. Disponível em <[http://starline.dnsalias.org:8080/abcp/cadastro/atividade/arquivos/21\\_7\\_2006\\_18\\_3\\_58.pdf](http://starline.dnsalias.org:8080/abcp/cadastro/atividade/arquivos/21_7_2006_18_3_58.pdf)>. Acesso em 17 de novembro de 2009.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente**. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

BURITY, Joanildo A.; MACHADO, Maria das Dores Campos. **Os votos de Deus: evangélicos, política e eleições no Brasil**. Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2005.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

CASULLO, María Esperanza. Líder, héroe y villano: los protagonistas del mito populista. **Nueva Sociedad**, Lima, v. 282, n. -, p. 57-68, jun. 2019. Disponível em: [https://www.nuso.org/media/articles/downloads/3.TC\\_Casullo\\_282.pdf](https://www.nuso.org/media/articles/downloads/3.TC_Casullo_282.pdf). Acesso em: 20 set. 2020.

CASULLO, María Esperanza. **Cambiamos y el Sacrificio del Futuro: ¿de populistas a conservadores?. ¿De populistas a conservadores?**. Disponível em:

<https://revistaanfibia.com/ensayo/Cambiemos%20y%20el%20Sacrificio%20del%20Futuro>. Acesso em: 19 set. 2020.

DOS SANTOS DUARTE, Tatiane. A participação da Frente Parlamentar Evangélica no legislativo brasileiro: ação política e (in) vocação religiosa. **Ciencias Sociales y Religión/Ciências Sociais e Religião**, v. 14, n. 17, p. 53-76, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FINCHELSTEIN, Frederico. **From facism to populism in history**. Oakland: University Of California Press, 2017.

FREITAS, Andréa Marcondes de. **O presidencialismo da coalizão**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2013

FREITAS, Emanuel. “**Digas ‘não’ e salvar-te-emos pela coalizão**”: pressão, patrulhamento e desagendamento nas relações entre a bancada evangélica e Dilma Rousseff. Anais dos Simpósios da ABHR, v. 13, 2012.

GILMOUR, John B. **Strategic disagreement**: Stalemate in American politics. University of Pittsburgh Pre, 1995.

GOMES, Fábio de Barros Correia. Cooperação, liderança e impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil. **Dados**, v. 55, n. 4, p. 911-950, 2012.

GUARNIERI, Fernando; RICCI, Paolo. Eleições 2010: A aparente fraqueza dos partidos políticos brasileiros. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.2, n.10, p. 7-12, out. 2010.

LEMONS, Leany Barreiro de Sousa; RICCI, Paolo. Individualismo e Partidarismo na lógica parlamentar. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. **O Congresso por ele mesmo**. Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. **Opinião Pública**, v.9, n.1, Campinas: 2003.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos – CEBRAP**. São Paulo, n. 76, p. 117-41, 2006.

MACHADO, Maria das Dores Campos. Religion, culture and politics. **Religião & Sociedade**, v. 32, n. 2, p. 29-56, 2012.

MARIANO, Ricardo. A reação dos evangélicos ao novo Código Civil. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 2, p. 77-99, 2007.

\_\_\_\_\_. Laicidade à brasileira. Católicos, pentecostais e laicos em disputa na esfera pública. **Revista Civitas**, v.11 n.2, Porto Alegre, maio-ago. 2011, p. 238-258.

MOUFFE, Chantal. **The Democratic Paradox**. Londres: Verso, 2000.

MOUNK, Yascha. **O Povo Contra a Democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Rio de Janeiro: Editora Companhia das Letras, 2019.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. **O que é que o reeleito tem? O retorno**: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Rev. Econ. Polit.*, v.27, n.4, p. 664-683. ISSN 0101-3157, 2007.

\_\_\_\_\_; RENNÓ, Lucio. **O que É que o Reeleito Tem?** Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 44, n. 2, Rio de Janeiro: 2001.

PERISSINOTTO, Renato Monseff; MIRIADE, Angel. Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. *Dados* [online]. 2009, vol.52, n.2, pp. 301-333. ISSN 0011-5258.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana; SCALCO, Lucia Mury. From hope to hate. *Hau: Journal of Ethnographic Theory*, [S.L.], v. 10, n. 1, p. 21-31, mar. 2020. University of Chicago Press. <http://dx.doi.org/10.1086/708627>.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 24, p. 66-82, out./dez. 1998.

TADVALD, Marcelo Tadvald. A reinvenção do conservadorismo: os evangélicos e as eleições federais de 2014. *Debates do NER*, v. 1, n. 27, p. 259-288, 2015.

MIGUEL, L. F. Desvelo e interesse na teoria feminista. IN: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Teoria política e feminismo**. Abordagens brasileiras. Editora Horizonte, 2012.

PIERUCCI, A. F. **Ciladas da diferença**. Editora 34, 1999.

KRITSCH, R. O gênero do público. In: BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. (org.). **Teoria política e feminismo**. Abordagens brasileiras. Editora Horizonte, p. 17-45, 2012.

TREVISAN, Janine. A Frente Parlamentar Evangélica: força política no estado laico brasileiro. *Numen*, v. 16, n. 1, 2013.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos**. São Paulo: Edusp, 1998.

VOGEL, Luiz Henrique. As frentes parlamentares e a cultura política em defesa dos direitos humanos. **Consultoria Legislativa**, Câmara dos Deputados, 2005.

ZUCCO JR, Cesar. **O congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.



## **CAPÍTULO 3**

---

### **SEGURANÇA PÚBLICA E DEMOCRACIA**

## VIOLÊNCIA LETAL INTENCIONAL CONTRA A MULHER E A POLÍTICA DE SEGURANÇA NO ESTADO DA PARAÍBA: um estudo sobre o Programa Integrado Patrulha Maria da Penha

Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira<sup>1</sup>

Marayza Alves Medeiros<sup>2</sup>

### RESUMO:

Não é novidade que os índices de criminalidade violenta no Brasil saltam aos olhos. Quando falamos sobre a violência letal praticada contra mulheres, chamamos atenção para um campo ainda maior de desafios para a consolidação ou manutenção da democracia no Brasil. Assim, para que se tenha dimensão, os dados do Atlas da Violência (2020), em 2018, 4.519 mulheres foram assassinadas no Brasil, o que representa uma taxa de 4,3 homicídios para cada 100 mil habitantes do sexo feminino. No estado da Paraíba, o advento de políticas públicas voltadas ao tema da segurança e sobretudo à proteção das mulheres constitui um fenômeno recente e instigante para ser estudado. Nesse sentido, o presente trabalho busca identificar se as ações desenvolvidas pelo Programa Integrado Patrulha Maria da Penha (PIPMP) geram algum impacto imediato nos índices de Crimes Violentos Letais Intencionais [CVLI] contra mulheres no Estado, traçando ainda um comparativo com os números relacionados ao semestre imediatamente anterior, bem como com os meses de janeiro a junho de 2020, a fim de verificar se houve crescimento ou diminuição de CVLI contra mulheres. Em termos metodológicos, esta pesquisa classifica-se como descritiva de caráter quantitativo, tendo como métodos a pesquisa bibliográfica com esteio na literatura especializada e documental com suporte nos dados secundários obtidos junto aos órgãos da administração pública paraibana, a exemplo da SEDS e da SEMDH. Portanto, a partir da realização deste estudo sobre os primeiros passos do Programa Integrado Patrulha Maria da Penha, destacamos a dificuldade na obtenção de alguns dados necessário à avaliação de um dos objetivos da referida *policy*, além disso, temos o fato de que a atuação institucional [ainda recente] não nos permite concluir que houve um real impacto no tocante à redução do número de CVLI contra mulheres, em que pese o aumento significativo no número de mulheres acompanhadas pelo programa no comparativo mês-a-mês.

**Palavras-chave:** Violência letal contra mulheres. Políticas públicas. Segurança Pública. Patrulha Maria da Penha. Paraíba.

### ABSTRACT:

It is not new that the violent crime rates in Brazil stand out. When we talk about lethal violence against women, we call attention to an even greater field of challenges for the consolidation or maintenance of democracy in Brazil. Thus, in order to have a dimension, the data from the Atlas of Violence (2020), in 2018, 4,519 women were murdered in Brazil, which represents a rate of 4.3 homicides for every 100

<sup>1</sup> Mestrando em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) – Bolsista CAPES; Mestrando em Ciência Política pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG); Especialista em Prática Judicante com Residência Judicial pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) em parceria com a Escola Superior da Magistratura da Paraíba (ESMA/PB); Bacharel em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Membro integrante do Grupo de Pesquisa SOCIATOS (Sociabilidades e Conflitos Contemporâneos – DGP/CNPq/UFCG). E-mail: [alissonrodrigoc@gmail.com](mailto:alissonrodrigoc@gmail.com). Lattes: <https://bit.ly/vejameulattes>. Orcid iD: 0000-0002-3529-0058.

<sup>2</sup> Mestranda vinculada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal da Paraíba, Especialista em Prática Judicante - com residência judicial - pela Universidade Estadual da Paraíba em parceria com a Escola Superior da Magistratura, Bacharel em Direito pela UNIFACISA. Membro integrante do Grupo de Pesquisa NEVU (Núcleo de Estudos da Violência – DGP/CNPq/UFCG). E-mail: [marayzamedeiros.mm@gmail.com](mailto:marayzamedeiros.mm@gmail.com). Orcid iD: 0000-0001-7752-5030.

thousand female inhabitants. In the state of Paraíba, the advent of public policies focused on the topic of security and above all the protection of women is a recent and exciting phenomenon to be studied. In this sense, the present work seeks to identify if the actions developed by the Integrated Patrol Program Maria da Penha (PIPMP) generate any immediate impact on the Intentional Lethal Violent Crime [CVLI] indexes against women in the State, also drawing a comparison with the numbers related to the immediately preceding semester, as well as with the months from January to June 2020, in order to verify if there was an increase or decrease in CVLI against women. In methodological terms, this research is classified as descriptive of quanti-qualitative character, having as methods the bibliographic research with support in the specialized and documentary literature with support in the secondary data obtained with the organs of the public administration of Paraíba, like the SEDS and the SEMDH. Therefore, from the realization of this study on the first steps of the Integrated Patrol Program Maria da Penha, we highlight the difficulty in obtaining some data necessary to assess one of the objectives of that policy, in addition, we have the fact that institutional performance [still recent] does not allow us to conclude that there was a real impact with regard to the reduction in the number of CVLI against women, despite the significant increase in the number of women monitored by the program in the month-by-month comparison.

**Keywords:** Lethal violence against women. Public policy. Public security. Patrol Maria da Penha. Paraíba.

## 1 INTRODUÇÃO

Embora o Brasil seja reconhecido como uma democracia, muito se discute acerca da consolidação do regime no território, posto que a análise não deve ser restrita apenas ao aspecto eleitoral - que demonstra-se, *prima facie*, consolidado e em efetivo funcionamento -, mas também deve perpassar o estudo das instituições estatais responsáveis pelo funcionamento interno da engrenagem democrática.

Entre os estudiosos do tema, importa destacar à corrente que entende que o Brasil ainda não teve o seu regime consolidado, devendo ser considerado, então, uma semidemocracia, que é, por definição, uma situação em que uma democracia "imperfeita" caminha rumo a uma democracia com sólidas e responsivas instituições (NÓBREGA JR., 2010, p. 75).

Nessa esteira dos estudos sobre Segurança Pública, ao contrário da corrente que defende a ideia de uma estabilidade e consolidação do processo democrático brasileiro, a exemplo de Saporì (2007) [corrente predominante e seguida por inúmeros cientistas políticos nacionais e internacionais], Nóbrega Jr. (2010) defende a existência de uma "semidemocracia brasileira", partindo de uma concepção minimalista da democracia, afirmando, entre outras perspectivas, que, para determinar se um país é democrático, não se deve levar em consideração apenas aspectos ligados a eleições livre, limpas, competitivas e periódicas [concepção submínima], mas também a qualidade e responsividade de suas instituições, com a proteção aos direitos políticos e liberdades civis dos cidadãos; bem como o efetivo exercício dos mandatos eleitorais, sem interferências de atores não eleitos. Ademais, a ausência de quaisquer desses requisitos levaria o país a se enquadrar numa zona cinzenta, híbrida, caracterizando-o como semidemocrático.

Esse hibridismo institucional pode ser bem observado quando da análise das políticas de segurança pública [em âmbito nacional e regional], bem como pelo crescimento da criminalidade violenta, demonstrando que o Estado, ao deixar de garantir aos indivíduos o gozo de seus direitos civis básicos que encontram-se formalmente assegurados, obstaculiza a consolidação democrática do país.

Partindo desse pressuposto, esta pesquisa se propõe a debater um dos problemas mais relevantes na seara da segurança pública no Brasil e no mundo, qual seja: a violência contra a mulher e o papel das políticas públicas que se destinam à sua proteção.

A violência contra a mulher não é um fenômeno novo em nossa sociedade, remontando-se ao processo histórico de segregação sociopolítica a que as mulheres foram submetidas até caírem na invisibilidade (LOURO, 1997). Para além disso, as relações de dominação e poder sempre que associadas podem levar à violência (WEBER, 1994), realidade comumente experimentada pelas mulheres em sua histórica submissão ao sexo masculino. Neste sentido, a violência letal contra a mulher decorre de um antagonismo relacionado ao gênero, se ambientando em um ambiente que seja familiar ou não, podendo estar aliada a violências outras.

O Brasil, embora seja considerado vanguardista em relação a legislação e políticas públicas de enfrentamento a violência<sup>3</sup>, ainda apresenta altos índices de violência contra mulheres. Conforme dados do Atlas da Violência (2020), baseados no sistema SIM/DATASUS, temos que “em 2018, 4.519 mulheres foram assassinadas no Brasil, o que representa uma taxa de 4,3 homicídios para cada 100 mil habitantes do sexo feminino” (BRASIL, 2020), ressaltando-se que o levantamento realizado pelo Ipea só considera os números de violência letal contra mulheres, deixando de observar as demais violências sofridas que podem ter precedido a morte.

Neste aspecto, em estudo realizado por Cerqueira, Moura e Pasinato (2019, p. 16) foi constatado que, embora os homens sejam estatisticamente as maiores vítimas de homicídio, são as mulheres que sofrem uma maior prevalência de agressões permanentes e não letais, observando ainda que as mulheres são mais suscetíveis às violências perpetradas por parentes, conhecidos ou

---

<sup>3</sup> No Brasil pode-se considerar que a busca da proteção contra mulheres teve início quando o país se tornou Estado-membro signatário dos tratados e convenções internacionais para a proteção e promoção dos direitos humanos, sistema que deu notoriedade a este tipo específico de violência e passou a enfrentá-la como violação aos direitos humanos. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 prevê a garantia ao direito das mulheres ao tutelar como dever do Estado assegurar a assistência de todos os integrantes da família, coibindo a violência no âmbito de suas relações (Art. 226, § 8º). Em sequência, no ano de 1995, o país ratificou a *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher*, proposta pela OEA, que veio, mais tarde, influenciar a reforma do artigo 129 do Código Penal, em 2004, para criminalizar as condutas que implicassem em agressão física, psíquica e sexual contra mulheres, sob o ponto de vista da violência doméstica (FADIGAS, 2006). Mais recentemente, a Lei 13.104/15 (Lei do Feminicídio) alterou o Código Penal e estabeleceu o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio tornando a pena mais gravosa, além de incluir o tipo como crime hediondo.

cônjuges [violência doméstica], chegando, nesses casos, a ser três vezes maior do que ocorre com os homens. Sobre a temática, os autores ainda complementam que:

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cada ano, cerca de 1,3 milhão de mulheres são agredidas no Brasil. Trata-se de um problema de primeira grandeza sob o ponto de vista das políticas públicas. Para além da questão de segurança pública e de manutenção dos direitos básicos de cidadania, a violência que, muitas vezes, nasce nos lares, possui fortes implicações para o desenvolvimento do país, pois envolve perdas de produtividade das vítimas diretas e indiretas, eventuais custos para tratamento no sistema de saúde e menor participação da mulher no mercado de trabalho [...] (CERQUEIRA; MOURA; PASINATO, 2019, p. 7).

Embora os dados públicos sejam alarmantes, a violência contra a mulher ainda mantém a sua parcela invisível, seja por falta de denúncia ou mesmo dados que demonstrem os mais diversos tipos violentos, o que dificulta o levantamento de indicadores totalmente confiáveis e que levem a um estudo empírico que pudesse descrever a real gravidade do caso. Assim sendo, a temática propõe um olhar atento e urgente para a formulação de políticas públicas nacionais e regionais unificadas a fim de mitigar a problemática, levando, assim, a garantia da busca pela cidadania e da efetivação dos direitos civis das mulheres.

Partindo desta perspectiva, nosso objetivo geral consiste em identificar se as ações desenvolvidas pelo Programa Integrado Patrulha Maria da Penha (PIPMP) geram algum impacto imediato nos índices de Crimes Violentos Letais Intencionais [CVLI] contra mulheres no Estado, traçando ainda um comparativo com os números relacionados ao semestre imediatamente anterior, bem como com os meses de janeiro a junho de 2020, a fim de verificar se houve crescimento ou diminuição de CVLI contra mulheres.

Para tanto, em relação aos procedimentos metodológicos, esta pesquisa pode ser classificada como descritiva, tendo em vista se tratar de um empreendimento investigativo de descrição da referida *policy* e suas ações tal como são observadas pelos pesquisadores. Com relação aos métodos utilizados, este estudo consiste em um esforço de cunho bibliográfico e documental, a fim de pormenorizar as questões atinentes às políticas públicas de segurança e ao Programa Integrado Patrulha Maria da Penha, com esteio na literatura especializada e com uma coleta e interpretação de dados obtidos junto à administração pública estadual. Posteriormente, para responder a problemática orientadora deste artigo, foi realizada uma abordagem quantitativa, com dados secundários coletados do Anuário de Segurança Pública do Estado da Paraíba (2019), Relatório dos 100 dias de implementação da Patrulha Maria da Penha no estado, além de dados apresentados no Webinar de 1 (um) ano do PIPMP e do Relatório de Indicadores Criminais do primeiro semestre de 2020. Para a análise proposta foram utilizadas as seguintes variáveis: Ações desenvolvidas pela PIPMP, CVLI contra mulheres e Mulheres acompanhadas pelo programa. Neste ínterim, os dados foram transferidos para uma planilha do Excel em números absolutos, e

a partir de então foram gerados os gráficos apresentados no estudo. Foi excluída a possibilidade de análises estatísticas mais sofisticadas devido à ausência de dados em série, bem como das variáveis de registros de crimes de ameaça e homicídios tentados contra mulheres no mesmo período.

Deste modo, o presente artigo é composto de uma introdução, um tópico destinado a breves considerações acerca da Política Pública de Segurança no Estado da Paraíba, seguido da explanação geral sobre o Programa Integrado Patrulha Maria da Penha (PIPMP) com a análise dos dados levantados na pesquisa, considerações finais dos autores e referências.

## **2 A POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA NO ESTADO DA PARAÍBA: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROGRAMA PARAÍBA UNIDA PELA PAZ**

Para que possamos proceder de maneira mais adequada à análise específica de um dos objetivos propostos pelo Programa Integrado Patrulha Maria da Penha (PIPMP), que consiste no fim precípuo deste estudo, convém fazermos uma importante contextualização acerca do conceito plurívoco que é justamente o de políticas públicas. Em razão dessa multiplicidade suportada no campo conceitual pelas políticas públicas [que constituem também um campo multidisciplinar], qualquer conceito aqui colocado poderá ser visto de forma arbitrária, ou seja, representando muito mais uma escolha dos autores do que propriamente a imposição de uma verdade acabada sobre o assunto, motivo pelo qual iremos [sempre que possível] explorar mais de um desses conceitos. Assim, podemos perceber inicialmente que as “Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões. (SECCHI, 2013, p. 1). Assim sendo, conforme entende Secchi (2013, p. 2), “Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público.” Indo mais além, temos que:

Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (SECCHI, 2013, p. 2).

Em outra perspectiva, temos nos destaques realizados por Howllet, Ramesh e Perl (2013, p. 5) uma proposição funcional do conceito de política pública, na qual:

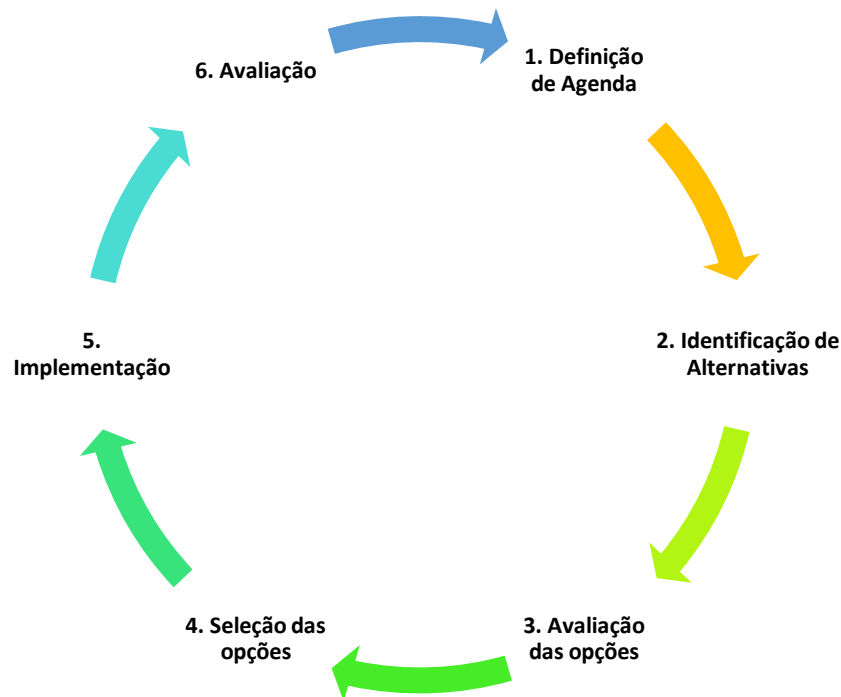
Como sugerimos, a *policy-making* trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como “resolução aplicada de problemas”.

Comumente nos deparamos com tipologias que percebem a política pública enquanto sendo um ciclo deliberativo, que é composto por estágios e resulta de modo dinâmico em um processo de acúmulo de conhecimentos. Nesse contexto, assegura Souza (2006, p. 29) que “O

ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.”

Para fins ilustrativos, temos:

**Figura 1 - Representação do Ciclo das Políticas Públicas**



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Souza (2006)

Pois bem. Sempre que nos propomos a fazer uma incursão sobre os estudos desenvolvidos no campo das políticas públicas ou até mesmo a trazer contribuições novas, devemos considerar as observações trazidas por Souza (2006, p. 22), estando conscientes de que o pressuposto analítico intrínseco ou estudo das políticas públicas nos dão conta de que “[...] em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes.” É seguindo esta proposta que faremos o nosso papel de pesquisadores independentes na descrição analítica de uma ação governamental.

Além do mais, com frequência encontramos associações que são feitas e visam a estabelecer correlações e relações de causalidade entre estabilidade democrática e formulação de políticas públicas, que visam a intervir concretamente na realidade social, em que “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (SOUZA, 2006, p. 26).

Quando adentramos no campo específico das políticas públicas voltadas para o tema da segurança pública, temos claro nas reflexões de Saporì (2013, p. 107) que os anos que sucederam



a redemocratização brasileira foram marcados por uma lógica de gerenciamento de crise, em que “A ausência de uma racionalidade gerencial mais sistemática nesse âmbito das políticas públicas é fator determinante da ineficiência da atuação governamental e, conseqüentemente, potencializa o fenômeno da criminalidade.”

Com o tema também se preocupa Nóbrega Jr. (2019, p. 45-46), ao afirmar que:

Dessa maneira, definir uma política específica para a segurança pública requer estratégias que passem pelo filtro da agenda dos tomadores de decisão; pela identificação de alternativas de políticas vis-à-vis as existentes; a avaliação das opções identificadas e a partir daí a seleção da política pública mais premente; e a implementação da mesma. Por fim, tal política pública deve passar por constante avaliação e readequação, se for o caso.

Crime e violência, portanto, são problemas sociais que [ao contrário do que é constantemente colocado pelo senso comum] nada têm a ver com a pobreza. Assim, “Pobreza não gera crime e nem violência. A pobreza é heroicamente honesta, de forma geral, e criminosos há entre os pobres e entre os ricos.” (BALESTRERI, 2010, p. 57). O problema da criminalidade violenta nos deixa ainda mais incrédulos quando nos confronta de forma inescapável, sempre que escancarada através de grotescas violações aos direitos humanos e à cidadania. Em igual sentido, explica Barreira (2010 p. 93):

Nós temos, em pleno século XXI, problemas no campo da cidadania, direitos humanos, aumento da violência e criminalidade. Deparamo-nos com fortes violações dos direitos humanos, com o desrespeito à cidadania, o aumento da violência e da criminalidade, gerando um clima de insegurança e intranquilidade, e esse clima nos traz um problema muito forte que é a formação de uma cultura do medo.

Quando delimitamos ainda mais a análise dos problemas sociais enfrentados pela segurança pública para a questão da violência letal contra mulheres, falamos especificamente de um contexto no qual a mencionada “cultura do medo” [o desmedimento do medo, o não saber mais em quem confiar] decorre muitas vezes de uma ausência, qual seja: a ausência de amparo do poder público, com políticas públicas propositivas, protetivas e preventivas, a fim de alterar a realidade das políticas públicas de segurança que “[...] nas últimas duas décadas se resume a uma série de intervenções governamentais espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam periodicamente a ordem pública.” (SAPORI, 2007, p. 109).

Para tanto, e agora chegamos ao ponto crucial desta seção, o estado da Paraíba cria no ano de 2011 o “Programa Paraíba pela Paz” (PUPP), inspirado em um modelo de sucesso antes implementado no estado de Pernambuco [Pacto pela Vida] por um governo do mesmo partido. Assim sendo, o Paraíba Unida pela Paz possui o seu advento interligado aos frutos colhidos por ocasião de um evento com o mesmo nome, o Fórum Paraíba Unida pela Paz, “[...] cujo objetivo foi discutir segurança, cidadania e gestão compartilhada, além de políticas de Segurança Pública

para o enfrentamento aos índices de assassinatos registrados em território paraibano.” (PARAÍBA, 2020).

Instrumentalizado a partir da Lei nº 11.049/2017, o Programa Paraíba Unida pela Paz se propôs a adotar um novo modelo de gestão em Segurança Pública no estado, “[...] com foco no acompanhamento dos índices de criminalidade, principalmente os crimes contra a vida e contra o patrimônio.” (PARAÍBA, 2020). Além do mais, prevê em seu arcabouço normativo a possibilidade de criação e ampliação de mecanismos de segurança pública voltados à proteção da vida e ao atendimento especializado de vítimas do gênero feminino nos crimes de violência, atuando de forma preventiva, como veremos a seguir.

### **3 O PROGRAMA INTEGRADO PATRULHA MARIA DA PENHA (PIPMP) E AS AÇÕES VOLTADAS À PROTEÇÃO DAS MULHERES**

O Programa Integrado Patrulha Maria da Penha (PIPMP) surge a partir de um convênio [termo de cooperação técnica] firmado entre o Governo do Estado da Paraíba e o Poder Judiciário estadual, assinado no dia 08 de março de 2019, data simbólica que faz alusão ao dia internacional da mulher e sobretudo, às lutas femininas por igualdade de condições em dignidade e direitos, além do combate ao machismo e à violência. Ademais, com apenas quatro meses depois, a instrumentalização do Programa Integrado Patrulha Maria da Penha acontece a partir da assinatura do Decreto nº 39.343/2019, de 7 de agosto de 2019, que dispõe sobre sua criação e implementação.

Em sendo assim, a iniciativa pública em discussão visa acolher e monitorar mulheres em situação de violência doméstica e familiar no estado da Paraíba, oferecendo contribuições significativas para uma maior e melhor atenção das Polícias Militar e Civil ao monitoramento dessas mulheres que solicitem o acompanhamento do Programa ou que estejam amparadas por medidas protetivas de urgência. Assim, a implementação e articulação da Patrulha Maria da Penha acontece de forma integrada entre a Secretaria de Estado da Mulher e da Diversidade Humana (SEMDH), a Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social (SESDES) e o Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB).

Para que possamos compreender de maneira mais nítida a configuração da Patrulha Maria da Penha, devemos nos atentar para os objetivos que são propostos na referida *policy*, que compõe o quadro de políticas públicas no estado da Paraíba, estando diretamente vinculada ao Programa Mulher Protegida no âmbito da proteção e segurança das mulheres e mais abrangentemente ao Programa Paraíba Unida pela Paz (PUPP), no campo da segurança pública. Assim, quanto aos objetivos, temos que:

Art. 3º São objetivos da Patrulha Maria da Penha:

I – prevenir e coibir a violência doméstica e familiar contra as mulheres, seja ela física, psicológica, sexual, moral ou patrimonial, conforme preconiza a Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha;

II - promover a cooperação mútua entre os órgãos signatários na área de formação, com a capacitação de policiais militares na execução de patrulhas ostensivas e protetivas especializadas, com o fim de qualificar os serviços de atendimento, apoio e orientação nas ocorrências policiais envolvendo mulheres vítimas de violência doméstica, com foco na prevenção e repressão a atos de violações dos direitos humanos das mulheres no enfrentamento da violência doméstica e familiar;

III – monitorar o cumprimento das medidas protetivas de urgência, contribuindo para a efetividade das ações de proteção às mulheres em situação de violência doméstica e/ou familiar;

IV - promover o acolhimento humanizado e a orientação às mulheres inseridas na Patrulha Maria da Penha, bem como proceder aos encaminhamentos das mulheres em situação de violência doméstica e familiar à Rede de Atendimento no âmbito Municipal ou Estadual, conforme a natureza e as necessidades que as mulheres demandem junto aos órgãos da segurança pública;

V – **reduzir o número de** registros de ocorrências de ameaças, tentativas de homicídio e **homicídios contra as mulheres no Estado da Paraíba**. (PARAÍBA, 2019, grifo nosso).

Conforme dito anteriormente, a proposta deste trabalho está centrada na análise específica do conteúdo presente no inciso V, sobretudo no que diz respeito à variável homicídios contra mulheres no estado da Paraíba, também conhecidos pela descrição CVLI [crimes violentos intencionais letais], tendo em vista a dificuldade de obtenção das variáveis registros de ocorrências de ameaças e tentativas de homicídios, que complementam o conteúdo do inciso V.

Importa ainda esclarecer que a atuação desenvolvida pelo Programa Integrado Patrulha Maria da Penha está inserida no arcabouço da Rede de Atenção às Mulheres em situação de violência doméstica e sexual (Reamcav), também coordenada pela Secretaria de Estado da Mulher e da Diversidade Humana (SEMDH) da Paraíba, mesma pasta responsável pela implementação do PIPMP.

No tocante às ações realizadas pela Patrulha Maria da Penha, há que se destacar que ocorrem a partir da atuação conjunta da coordenadoria da mulher do TJPB, da Secretaria de Segurança e Defesa Social (SESDS), através das polícias militar, civil e pela coordenação das delegacias especializadas da mulher (CORDEAM), além da Secretaria da Mulher e da Diversidade Humana (SEMDH). Temos, pois:

Art. 4º O Programa Integrado Patrulha Maria da Penha será executada através das seguintes ações:

I – análise dos casos a serem atendidos e acompanhados, após prévia autorização das mulheres, quando da solicitação das Medidas Protetivas de Urgência na Delegacia Especializada no Atendimento às Mulheres ou Delegacia de Polícia Civil;

II – verificação do cumprimento das Medidas Protetivas de Urgência através de visitas e monitoramentos, bem como adoção de medidas cabíveis no caso de detecção de descumprimento por parte do agressor;

III – monitoramento dos casos atendidos, emissão de relatórios, levantamento de dados estatísticos e articulação com a rede de serviços que compõe a Câmara Técnica Estadual de Enfrentamento à Violência contra as mulheres na Paraíba;

IV – realização de atividades educativas que visem à divulgação das ações da Patrulha Maria da Penha e demais serviços ofertados pela SEMDH.

Parágrafo único. Os encaminhamentos previstos no inciso III do “caput” deste artigo ocorrerão em virtude da celebração de Termo de Cooperação Técnica entre o Governo do Estado da Paraíba e o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (PARAÍBA, 2019).

Tendo como público alvo mulheres acima de 18 anos, que sejam residentes e/ou domiciliadas no Estado da Paraíba, tendo medidas protetiva de urgência solicitadas e/ou deferidas pelo Poder Judiciário do estado da Paraíba, a Patrulha Maria da Penha se constituiu a partir da seguinte corpo técnico-profissional:

Art. 7º A Patrulha Maria da Penha será constituída, no mínimo, pelos seguintes profissionais:

I – Coordenação;

II - Advogada;

III – Assistente Social;

IV – Psicóloga;

V – Policiais Militares;

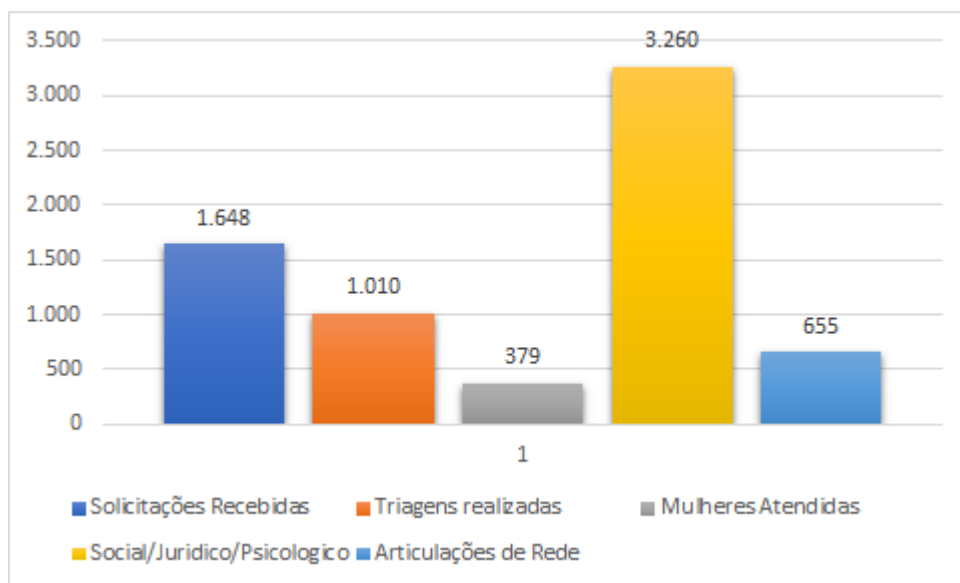
VI – Apoio Administrativo.

Parágrafo único. Os profissionais listados nos incisos do caput deste artigo serão selecionados entre os servidores do Estado (PARAÍBA, 2019).

Finalmente, para que possamos visualizar [ainda que de maneira bastante preliminar] se as ações desenvolvidas pelo programa possuem algum impacto imediato sobre os índices de CVLI contra mulheres, conforme consta de parte do objetivo presente no art. 3º, inciso V, do Decreto nº 39.343/2019 e se de fato os possíveis produtos alcançados se deram em tempo hábil, fato ao qual passamos a dedicar nossa análise adiante.

Conforme os dados apresentados pela Secretária de Estado da Mulher e da Diversidade Humana no Webinário que comemorou um ano de lançamento do Programa Integrado Patrulha Maria da Penha (PIPMP), no período compreendido entre agosto de 2019 a agosto de 2020 foram realizadas 6.952 (seis mil novecentas e cinquenta e duas) ações no interior do programa, dentre solicitações recebidas, triagens realizadas, mulheres atendidas, atendimento nas esferas social, jurídica e psicológico, além de articulações de Rede, conforme demonstra o gráfico 1:

**Gráfico 1 - Número de ações, por categoria, realizadas pelo PIPMP (ago. 2019 - jul. 2020)**



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da SEMDH/PB

Em atenção aos dados contidos no gráfico acima, fica evidente a existência de diversos tipos de atendimentos no interior do PIPMP, sendo os atendimentos de ordem social, jurídica e psicológica os componentes mais representativos (47%) em termos de demandas no período analisado. Outro fator extraído dos dados acima consiste no fato de que o número de mulheres atendidas pelo programa (5%) é três vezes menor que o número de triagens realizadas (15%) e praticamente quatro vezes menor do que o número de solicitações recebidas pelo Programa (24%). Conforme salientado anteriormente, apenas mulheres que sejam maiores de 18 anos e já possuam medida protetiva podem ser acompanhadas pelo programa, desde que requeiram/autorizem as ações com esse fim.

Em contraponto às ações realizadas, os dados disponibilizados pelo relatório de indicadores criminais (2020) da Paraíba, válidos para o mesmo período [compreendido entre o meses de agosto de 2019 e julho de 2020] nos permite observar os seguintes índices de CVLI contra mulheres no Estado a partir do gráfico 2:

**Gráfico 2 - Número de CVLI contra mulheres na Paraíba (jan. 2019 – jul. 2020)**

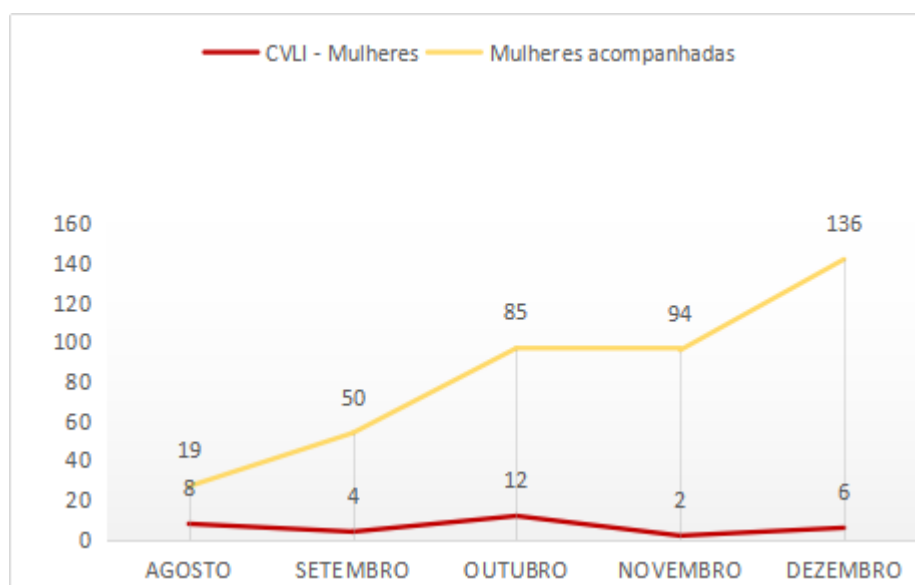


Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da SESDS/PB (2020)

A partir da leitura do gráfico 2, podemos perceber que não existe uma linearidade quanto ao número de CVLI contra mulheres registrados no estado da Paraíba para o período analisado, porém, também se observa que o segundo semestre de 2019 foi mais violento [39 CVLI contra mulheres] do que o primeiro semestre de 2019 [34 CVLI contra mulheres]. Tal constatação contraria a hipótese de que a PIPMP impactaria de forma imediata na redução do número de ocorrências, em se tratando especificamente dos casos de violência letal contra mulheres [um dos objetivos previstos no art. 3º, V, do Decreto 39.343/2019]. Neste sentido, com base nos dados expostos e na variável em análise, podemos intuir que no seu primeiro semestre de implementação o Programa não atingiu o objetivo específico que constitui objeto desta investigação, qual seja: a redução do número de CVLI contra mulheres. Essa ideia ainda é corroborada pelo fato de que no primeiro semestre de 2020, com o programa já em funcionamento, o número de CVLI contra mulheres registrados pela SESDS foi de 46 (quarenta e seis) casos, ou seja, 12 (doze) casos a mais do que o mesmo período no ano de 2019 quando ainda não existia a PIPMP e 6 (seis) casos a mais do que no seu primeiro semestre de atuação.

Há que se ressaltar ainda que, os números mensais relativos ao PIPMP para o primeiro semestre do ano de 2020 não foram divulgados pela SESDS, sendo esta ausência um empecilho para que se realizasse [no âmbito desse estudo] uma análise estatística mais sofisticada. Outrossim, no tocante aos dados do segundo semestre de 2019, fornecidos pela SEMDH e obtidos pelos pesquisadores através do contato direto [por meio virtual] com a Coordenação do PIPMP, podemos observar, a partir dos indicadores divulgados por ocasião dos 100 dias de implementação e funcionamento do programa que:

**Gráfico 3 - Índices de Mulheres acompanhadas pela PIPMP x CVLI contra mulheres no Estado da Paraíba – Agosto a Dezembro de 2019.**



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Anuário Paraibano de Segurança Pública (2019), publicação feita pela SESDS/PB

Considerando os dados dispostos no gráfico 3, que nos mostra os números de mulheres acompanhadas pelo PIPMP entre os meses de agosto de 2019 e dezembro de 2019, em contraste com o número de CVLI contra mulheres no mesmo período, buscamos identificar alguma tendência entre os números. Entretanto, novamente não se pôde observar uma linearidade e/ou correspondência entre as duas variáveis, uma vez o número de CVLI contra mulheres aparentemente não está sofrendo diretamente um impacto negativo com o crescente número de mulheres acompanhadas pelo programa, a exemplo do mês de setembro, em que se aumentou em 29 (vinte e nove) [em relação ao mês anterior] o número de mulheres acompanhadas, com uma queda de 4 (quatro) CVLI contra mulheres. Por outro lado, no mês de outubro houve um aumento de 35 (trinta e cinco) mulheres acompanhadas e também um aumento de 8 (oito) CVLI contra mulheres. Sendo assim, podemos convergir ao entendimento de que não existe relação de causalidade entre as variáveis.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme evidenciado ao longo deste trabalho, a pesquisa no campo das políticas públicas da área de segurança consiste em um campo fértil e ainda pouco explorado por pesquisadores da Ciência Política. Para além da pertinência temática, que por si se impõe, as políticas públicas de segurança representam concreta e simbolicamente as diretrizes elaboradas [sobretudo pelo Poder Público] para lidar com um problema público tão urgente e negligenciado por gestores quanto é



a violência contra mulheres. Na Paraíba, por outro lado, nós temos políticas públicas voltadas à proteção das mulheres que podem [e devem] ser analisadas quanto à eficiência que possuem e ao impacto que geram, o que já é um passo importante.

Em sendo assim, reiteramos a dificuldade enfrentada nesta pesquisa realizada na macro área da segurança pública em virtude da falta de informação disponível com relação a alguns dos dados que nos seriam imprescindíveis para uma análise mais detalhada dos objetivos da referida *policy*, principalmente relativos aos índices de acompanhamento mensal. Com relação ao estudo da violência contra a mulher, este cenário de ausências no detalhamento é ainda maior, evidenciando ainda mais a necessidade de que cientistas políticos possam empreender nesse campo, visto que além da invisibilidade social da problemática [em muitos centros] e de casos de subnotificação, não se pode contar também com um fácil e preciso acesso aos dados estatísticos que possam embasar de forma constante as pesquisas com o fito de aprimorar as políticas pública de combate a este tipo de violência.

Portanto, no que tange ao caso do estado da Paraíba, proposta de análise deste trabalho, em que pese a dificuldade encontrada na coleta de alguns dados essenciais à verificação total do objetivo presente no art. 3º, V, do decreto de regulamentação do PIPMP, quais sejam: os dados de ameaças e tentativas de homicídios contra as mulheres, o que restringiu em muito a realização de análises estatísticas mais sofisticadas e que pudesse demonstrar relações de causalidade entre as variáveis estudadas, pudemos perceber na pesquisa que a atuação institucional [ainda recente] do programa não nos permite concluir que houve um real impacto no tocante à redução do número de CVLI contra mulheres de forma mais imediata. Muito embora tenha havido um inequívoco [e significativo] aumento no número de mulheres acompanhadas pelo programa no comparativo mês-a-mês, além de um grande número de atendimentos multidisciplinares realizados, não houve êxito a curto prazo no que se refere apenas ao que analisamos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ministério da Economia. **Atlas da Violência**. 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>. Acesso em: 29 set. 2020.

CERQUEIRA, D.; MOURA, R.; PASINATO, W. **Participação no Mercado de Trabalho e Violência Doméstica contra as Mulheres no Brasil**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2501). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34971&Itemid=444](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34971&Itemid=444) . Acesso em: 30 set. 2020.

BALESTRERI, Ricardo. Um novo paradigma de segurança pública. *In*: COSTA, Ivone Freire; BALESTRERI, Ricardo Brisolla (Org.). **Segurança pública no Brasil: um campo de desafios**. Salvador: EDUFBA, 2010.

BARREIRA, César. Processo civilizador, democracia e cidadania. *In*: COSTA, Ivone Freire; BALESTRERI, Ricardo Brisolla (Org.). **Segurança pública no Brasil: um campo de desafios**. Salvador: EDUFBA, 2010.

FADIGAS, A. B. DE M. Violência Contra A Mulher: A Importância Do Exercício Da Cidadania No Combate Ao Crime Silencioso. **Revista Ártemis - Estudos de Gênero, Feminismos e Sexualidades**, n. 4, 20 jun. 2006.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LOURO, Guacira Lopes. **Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós estruturalista**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 14-36.

NÓBREGA JR., José Maria Pereira da. **Democracia, violência e segurança pública no Brasil**. Campina Grande: EDUFCA, 2019.

NÓBREGA JR., José Maria Pereira da. A semidemocracia brasileira: autoritarismo ou democracia? **Sociologias**, Porto Alegre, n. 23, ano 12, p. 74-41, abr. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222010000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222010000100005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 15 set. 2020.

PARAÍBA. Decreto nº 39.343, de 7 de agosto de 2019. Dispõe sobre a criação e implementação do Programa Integrado Patrulha Maria da Penha no Estado da Paraíba. João Pessoa, PB, 2019.

PARAÍBA. Secretaria da Segurança e da Defesa Social. Governo do Estado da Paraíba. **Paraíba unida pela paz**. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-da-seguranca-e-defesa-social/paraiba-unida-pela-paz>. Acesso em: 28 set. 2020.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 27 set. 2020.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**, volume 1. Tradução de Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3. ed. Brasília: Editora UnB, 1994.

## Policiamento de manifestações: a Tropa de Choque e suas diretrizes

Bianca Isabel Lombarde Silva<sup>1</sup>

### RESUMO:

As manifestações de rua tem sido uma das principais áreas de atuação da polícia ao redor do mundo, ela é responsável pela segurança dos manifestantes e da cidade, no entanto, para garantir essa segurança a polícia tem violado o direito de reunião com as repressões nas ruas. Em São Paulo, historicamente o contingente policial responsável por essa atividade é a Tropa de Choque, neste estudo, o objetivo é analisar o Manual de Controle de Distúrbios Civis da Polícia Militar de São Paulo (1999) na tentativa de compreender a prática policial, a administração de conflitos atrelada à lei e ao respeito ao direito de reunião. Este estudo é parte da pesquisa de mestrado “Policiamento de manifestações: a repressão na cidade de São Paulo e o surgimento do BAEP” em andamento no Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da Unifesp.

**Palavras-chave:** polícia; protestos; Tropa de Choque; São Paulo.

### ABSTRACT:

Street demonstrations have been one of the main areas of activity for the police around the world, they are responsible for the safety of protesters and the city, however, to ensure this security the police have violated the assembly right with street repressions. In São Paulo, historically the police contingent responsible for this activity is the Riot Police. In this study, the objective is to analyze the Civil Disorders Control Manual of the Military Police of São Paulo (1999) in an attempt to understand police practice, the conflict management linked to the law and respect for the right of assembly. This study is part of the master's research “Policing manifestations: repression in the city of São Paulo and the emergence of BAEP” underway in the Master of Research Program in Social Sciences at Unifesp.

**Keywords:** police; demonstrations; riot police; São Paulo.

### INTRODUÇÃO

As manifestações de rua integram um conjunto de formas dos cidadãos demonstrarem seu descontentamento, tornando pública alguma questão social e/ou política. O direito de reunião é uma das salvaguardas da democracia, pois impede que medidas sejam impostas verticalmente e a relação com os governantes seja reduzida apenas ao voto. No entanto, a garantia do direito de reunião nas democracias tem mobilizado um ator que gera controvérsias na sua atuação: a polícia.

A polícia, em todo o mundo, tem o poder de vigiar e regular os locais públicos, portanto, o policiamento de manifestações tornou-se uma de suas principais atividades (Bayley, 2006). Cada vez mais a polícia tem sido chamada a atuar nessa área, em Portugal o número de operações que a polícia realizou para garantir o direito de reunião mais do que triplicou de 2009 a 2012<sup>2</sup>. Mas, do ponto de vista do trabalho policial, esta é umas das tarefas mais complicadas para obter

<sup>1</sup> Mestranda em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo. E-mail: [biaisabelombarde@gmail.com](mailto:biaisabelombarde@gmail.com).

<sup>2</sup> “Em Portugal no ano de 2009, as forças de segurança realizaram 167 operações para garantir o direito de reunião, em 2012, esse número ultrapassou 3 mil.” Dados citados por Oliveira, 2017.

legitimidade em suas ações, vide os confrontos de 1999 em Seattle. Segundo o *Police Executive Research Forum* não existe desafio maior para os policiais, no contexto democrático, do que atuar em manifestações públicas (Oliveira, 2017). Esta atividade exige preparo físico, psicológico e a tomada de decisões imediatas, característica inerente à atividade policial, que podem causar conflitos e deslegitimar o direito de reunião. Além do que, a visibilidade das ações policiais é maior nos momentos de protesto, principalmente quando há cobertura da imprensa. Assim, a polícia representa a resposta mais imediata do poder político às demandas dos cidadãos, podendo ser concebida como o “burocrata de rua” que representa o governo para as pessoas (Comparato, 2015; Della Porta e Diani, 1998). “Uma vez que os policiais são a encarnação do governo, eles são os professores mais permanentes dos valores cívicos da sociedade” (Bayley, 2006, p. 212).

No Brasil, a Polícia Militar exerce a função de controle da ordem pública nas manifestações e protestos em geral. Devido à tradição de combate a violências coletivas, a natureza do trabalho policial tende a responder primariamente às necessidades do Estado, e não dos cidadãos (Bayley, 2006). Por exemplo, as diversas cenas de guerra entre adeptos da tática *Black Bloc*<sup>3</sup> e policiais que se tornaram conhecidos no Brasil nas Jornadas de Junho em 2013 explicita o confronto de interesses em disputa.

Assim como em muitas partes do mundo, o policiamento de manifestações é tarefa específica de uma unidade especial da polícia em São Paulo. Na contramão do caso britânico, que visava obter o apoio popular e a inutilização de armas (Reiner, 2004), aqui, devido à tradição policial inspirada na ideia de exércitos estaduais (Pedroso, 2005), o militarismo constitui um dos principais elementos desse tipo de policiamento, formando assim, um campo de guerra entre policiais e manifestantes, como visto de 2013<sup>4</sup> em diante. Mas é importante ressaltar que a polícia é o “político da esquina”, ou seja, é um mediador microcômico das relações de poder em uma sociedade, é a face mais exposta do sistema. Os policiais sofrem pressões políticas externas por “resultados” (Reiner, 2004).

Os policiais que tem por atribuição atividades ostensiva de preservação da ordem pública não possuem treinamento específico para atuar em manifestações, embora sejam designados a acompanhar os protestos pacíficos (Costa e Junqueira, 2017). A unidade policial que recebe treinamento para lidar com multidões é a Tropa de Choque. A sua atuação no Estado de São Paulo tem sido fundamental para determinar as manifestações que são impedidas de continuar. A conduta operacional da tropa é que permaneça aquartelada e, após atos de violência no protesto,

---

<sup>3</sup> O principal objetivo da tática *Black Bloc* é exprimir sua crítica radical ao sistema econômico e político, por isso, os alvos costumam ser as vitrines de bancos e lojas, principais representantes do sistema capitalista. Essa tática é uma forma de se comportar nos protestos de rua e sua expressão marcante é o uso de máscaras, roupas pretas e ostentação de bandeiras anarquistas, como forma de manter o anonimato (Dupuis-Déri, 2014).

<sup>4</sup> Em 2013 foram contabilizados 696 protestos, nos quais em 112 houve registros de uso de armas menos letais, 837 pessoas feridas e 2.608 pessoas detidas (Artigo 19, 2018).

ela seja mobilizada com o objetivo de dispersar a manifestação<sup>5</sup>. Na prática, a unidade policial treinada para o controle de multidões tem uma atuação histórica em fortes repressões aos protestos (Artigo 19, 2015), com desrespeito aos princípios de proporcionalidade do uso legal da força<sup>6</sup>.

As ruas de São Paulo já conhecem bem o script: o poder público anuncia uma medida controversa, manifestantes se lançam em protestos, e na sequência vem a tropa de choque. Uma relação dialética bastante conhecida, mas indesejável, que invariavelmente culmina em uma série de violações ao direito de protesto e, quase sempre, em nenhuma responsabilização de seus atores. (Martins, 2015, p. 1)

Como parte do aspecto militarista, há um conjunto de valores e doutrinas dos quais os membros da corporação precisam compartilhar. Essa política de disciplinamento se faz presente em manuais e cursos de formação (Costa e Junqueira, 2017). O objetivo deste trabalho é apresentar uma análise interpretativa do conteúdo existente no Manual de Controle de Distúrbios Cíveis da Polícia Militar de São Paulo (1999) na tentativa de compreender a prática policial e o quanto ela está atrelada a lei e ao respeito ao direito de reunião. O entendimento da prática policial é central para compreensão de como o Estado está lidando com as demandas populares, já que as leis deixam uma margem de apreciação jurídica para os policiais, tornando-os parte dessa aplicação das regras e princípios nas ruas (Oliveira, 2017).

Embora o Brasil seja legatário de um sistema jurídico romano-germânico no qual a lei tem o papel central, e a polícia brasileira esteja mais para o modelo francês do que o britânico<sup>7</sup>, as normas jurídicas não conseguem abarcar a dinâmica do trabalho policial nas ruas, principalmente em manifestações, com o calor dos acontecimentos momentâneos e as emoções humanas, sem a possibilidade de postergar a resposta. Esse distanciamento entre a lei e a prática resultou numa tradição implícita que vigora entre os agentes, com uma ética própria (Kant de Lima, 2014). Essa tradição formou um corporativismo institucional que tem o poder de neutralizar propostas de mudanças vindas de fora (Lima e Sinhoretto, 2011), corroborando para a reprodução dessa tradição que nem sempre é regida pela lei. As leis que regem a prática policial são tão permissivas que dão aos agentes um amplo poder discricionário, permitindo assim que a cultura policial local molde a prática conforme as exigências do momento (Reiner, 2004).

<sup>5</sup> Cf. Manual de Distúrbios Cíveis da PMESP (1999) e Oliveira (2017).

<sup>6</sup> Conforme determina o Decreto Interministerial 4226/2010, o uso da força por agentes de segurança pública deve obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência (Artigo 19, 2014). Em 2014 foi divulgado pela Ponte Jornalismo um documento secreto oficial da Polícia Militar do Estado de São Paulo intitulado de “Procedimento Operacional Padrão” que estabelece uma série de regras para o uso do armamento menos letal (Artigo 19, 2016).

<sup>7</sup> As polícias ocidentais são divididas em dois modelos desde sua origem: O francês com uma polícia controlada pelo poder central e voltada ao Estado; e o britânico, com uma polícia cidadã preocupada com a legitimação popular de suas ações (Oliveira, 2017).

Porém, desvendar quais são as regras dessa tradição e o quanto elas estão prescritas em manuais e, portanto, institucionalizadas, é o trabalho que tem sido feito por alguns pesquisadores<sup>8</sup> na área de intersecção entre as ciências humanas e o direito. As esferas da organização policial, do código de leis e dos direitos constitucionais influenciam o policiamento de protestos, tornando necessária a intersecção entre eles (Della Porta e Reiter, 1998).

Este estudo se trata de um capítulo da dissertação ainda em andamento, que pesquisa o policiamento de manifestações na cidade de São Paulo e através do estudo de campo nos protestos busca compreender a atuação da polícia nas ruas.

## ANÁLISE DO MANUAL

O Manual de Controle de Distúrbios Civis da Polícia Militar de São Paulo é de 1999 e visa regulamentar e orientar o emprego das unidades responsáveis pela tarefa de controlar os “distúrbios civis”. Assim como os manuais de outros estados brasileiros, a gênese parece ser o Manual do Exército Brasileiro do período ditatorial, que investe nesse termo “distúrbio civil” ao invés de manifestação. Esse termo demonstra já de início uma representação social depreciativa para esses eventos, descrito como:

Distúrbio interno ou civil: Inquietação ou tensão civil que toma forma de manifestação. Situação que surge dentro do país, decorrente de atos de violência ou desordem e prejudicial a manutenção ou preservação da Lei e da Ordem (PMESP, 1999, p. 10).

Os distúrbios que são passíveis de medidas militarizadas estão atrelados ao terrorismo e ao medo do estrangeiro. Assim, as manifestações públicas foram encaradas durante um período por essa lógica, prática que teve de ser revista nos anos 1990 (Della Porta e Diani, 1998). Porém, no Brasil esse fenômeno se intensificou resultando na Lei Antiterrorismo 13.260/16, que possui caráter intimidatório e abre brechas para interpretações dúbias sobre o que caracteriza uma atividade terrorista, oferecendo respaldo para a intimidação de manifestantes.

É notória a passagem de vinte anos desde a publicação do manual, portanto, ele não contém as experiências internalizadas pelos agentes e pela instituição nos principais protestos com confronto entre policiais e manifestantes, como as manifestações antiglobalização, contra a tarifa do transporte público e a primavera secundarista. Dessa forma, essas regulamentações expressas podem estar ultrapassadas e a prática policial nas ruas se mostrar bem mais complexa e sofisticada. Um exemplo disso é a aparente transformação da doutrina brasileira, prevista nos manuais, que determina a presença da Tropa de Choque apenas após atos de violência no protesto.

<sup>8</sup> Costa e Junqueira, 2017; Oliveira, 2017; Comparato, 2015; Lima e Sinhoretto, 2011; Kant de Lima, 2014.



Porém, em algumas manifestações em que, aparentemente, a polícia já espera pelo confronto, a Tropa de Choque se faz presente desde a concentração (Oliveira, 2017) e, muitas vezes, dispersa as pessoas violentamente antes mesmo do início da manifestação<sup>9</sup>.

No Manual de São Paulo, a regulamentação do comparecimento da Tropa de Choque, é de que ela deve permanecer longe das vistas dos manifestantes, mas em um local de fácil acesso. Portanto, a tropa pode estar de sobreaviso, quando os policiais têm de estar em condições de acionamento caso seja necessário; de prontidão, as folgas são suprimidas e todo o efetivo deve comparecer; de prontidão rigorosa, com supressão de todos os serviços e folgas, a tropa permanece armada e equipada; e por último, recebe a ordem de marcha, com os “detalhes da missão a cumprir” (PMESP, 1999, p. 12).

Essas implicações repercutem em alguns dilemas presentes no policiamento de manifestações brasileiro. É mundialmente reconhecido que a presença de tropas com uniformes e equipamentos especiais transmite a impressão de que a polícia espera pelo confronto, criando um clima de hostilidade e tensão entre policiais e manifestantes (Waddigton, 1998), portanto, a previsão do manual indica uma conduta adequada, quando essa regra é seguida. Outra implicação se refere a prontidão e supressão de folgas dos policiais para essas ações. Nos moldes desses manuais, os policiais ultrapassam suas jornadas de trabalho já que precisam estar presentes ou de prontidão durante todo o evento (Costa e Junqueira, 2017), o que pode acarretar um cansaço e a propensão a agir conforme suas emoções.

O objetivo principal da Tropa de Choque nos protestos corresponde a “dispersão da multidão, não sua detenção ou confinamento. A dispersão deve ser calculada de tal forma que dificulte ou desanime os manifestantes a outra reunião imediata.” (PMESP, 1999, p. 12). Além disso, a dispersão deve ser realizada após um aviso do comandante aos manifestantes para abandonar o local, o que não ocorre na prática. Estes trechos explicitam que a tarefa da polícia nas manifestações não está atrelada a segurança dos cidadãos, mas a apartar qualquer forma de ação direta que ocorra.

O ato de dispersar é simbólico, demonstrando as relações de poder inscritas nos espaços públicos. O local onde ocorre o protesto costuma ser a motivação para a dispersão da reunião, por estar “atrapalhando” o fluxo de veículos. A polícia tem buscado líderes dos protestos a fim de traçar itinerários para que a passeata não prejudique o tráfego de veículos (Artigo 19, 2015). A Constituição Federal estabelecia que as manifestações não necessitavam de autorização prévia para acontecer até 2019. O atual governador de São Paulo, João Doria, decretou em janeiro de

---

<sup>9</sup> Desde 2014 ocorreram relatos colhidos tanto pela Artigo 19 quanto dispostos em notícias de jornal (<https://revistaforum.com.br/antes-mesmo-de-comecar-ato-contr-aumento-das-tarifas-em-sp-e-reprimido-pela-pm/>) sobre dispersões já na concentração do ato.



2019 que o trajeto das reuniões com mais de 300 pessoas precisa ser notificado à polícia com 5 dias de antecedência, e o trajeto a ser seguido é aquele aprovado pelas forças policiais<sup>10</sup>.

Para o direito internacional, a obstrução do trânsito não é justificativa para a repressão de protestos.

O Estado tem o dever de desenvolver planos de operação e procedimentos que irão facilitar o exercício de direito de reunião, incluindo redirecionar o tráfego de pedestres e veículos em certas áreas. Um exemplo vem da Espanha, em que a corte constitucional do país proferiu decisão determinando que "em uma sociedade democrática o espaço urbano não é somente uma área para circulação, mas também para participação". (Martins, 2015, p. 4)

O manual garante ainda que, a partir do conhecimento prévio do local pelos agentes policiais, as vias de fuga devem ser asseguradas aos manifestantes. "A multidão não deve ser pressionada contra obstáculos físicos ou outra tropa, pois ocorrerá o confinamento de consequências violentas e indesejáveis" (PMESP, 1999, p.14). Na prática, a Tropa de Choque tem desrespeitado essa norma desde 2014, ao utilizar técnicas como Caldeirão de Hamburgo e Envelopamento. A técnica Caldeirão de Hamburgo consiste em cercar os manifestantes e impedi-los de se locomover por um período indeterminado, e a técnica de envelopamento consiste em formar um cerco policial em torno dos manifestantes, impedindo vias de fuga pelas ruas paralelas (Artigo 19, 2015).

O Comandante da tropa, responsável pela operação, tem o dever de empregar a força de acordo com o local, o número de manifestantes e o grau de agressividade deles, evitando ao máximo o uso de meios violentos. Porém, o manual exige ainda conhecimentos prévios e específicos sobre o uso de gás lacrimogêneo, por exemplo, que os agentes policiais parecem não ponderar nessas situações. Além do que a atuação policial em manifestações é uma tarefa mais delicada por exigir um trabalho em equipe dos policiais, já que a conduta isolada de um agente com uma reação impensada pode trazer danos a toda a instituição (Oliveira, 2017).

Para justificar a presença da Tropa de Choque e sua atuação para dispersão, o manual diferencia os tipos de manifestantes. As categorias no Estado de São Paulo são: aglomeração, multidão, turba, manifestação, tumulto e distúrbio civil, calamidade pública e perturbação da ordem pública. A diferença entre aglomeração e multidão é o caráter "psicologicamente unificado por um interesse em comum" que utiliza uma abordagem da psicologia das multidões de Le Bon (2008). O autor aparece como pano de fundo do manual, não só de São Paulo, mas de outras localidades brasileiras também. Sua teoria confere às multidões um caráter irracional e irrefletido, os indivíduos submersos nela são influenciados pelas emoções coletivas e, portanto, devem ser

---

<sup>10</sup> Decreto nº 15.556/2014.

contidos. Na diferenciação entre manifestação e distúrbio civil o elemento preponderante é o grau de violência dos manifestantes. Essas concepções fortalecem estereótipos do manifestante criminoso que deve ser controlado antes de realizar algum feito (Costa e Junqueira, 2017). Esse estereótipo justifica a presença da tropa já no início de protestos específicos, como do Movimento Passe Livre (MPL), conhecido pela utilização da tática *Black Bloc* e pela forte repressão policial.

A disposição da tropa disciplinada nas ruas é o elemento principal de demonstração de força, segundo o manual, já que transmite a ideia de disciplina e preparo profissional, provocando, assim, um efeito psicológico nos manifestantes. A presença da tropa empunhando cassetetes incute respeito, quando os manifestantes sabem que os bastões serão usados vigorosamente, criando também um efeito psicológico, segundo o manual.

Até esse ponto da análise o manual se mostrou coerente com o direito de reunião no plano normativo, enquanto na prática foi observada uma série de violações por parte dos agentes de segurança. As diretrizes, encontradas também no manual, que elenco a seguir viola uma série de direitos dos manifestantes e está mais próxima da vigência ética da atuação policial nas ruas.

O manual permite que os policiais fotografem ou gravem a manifestação, a fim de ameaçar os manifestantes através da perda do anonimato com posterior identificação. Isso deve ser feito por “elementos em trajes civis, de forma acintosa”, ou seja, policiais à paisana. Desde 2013, a ONG Artigo 19 tem monitorado o policiamento das manifestações brasileiras, e uma das principais violações ao direito de expressão se verificou através da prática de vigilantismo. A filmagem de protestos pela polícia tem um efeito inibidor e intimidador e este parece ser exatamente o objetivo da corporação, como ressaltado pela Artigo 19 e pelo Manual.

Outra prática prevista no manual que se tornou emblemática no contexto de repressão às manifestações é a detenção dos líderes. Desde 2013, a Artigo 19 tem destacado a detenção em massa dos manifestantes, sem base legal como a prática arbitrária de “prisão para averiguação”. Essas detenções, utilizadas como meio para dispersar a manifestação e intimidar os manifestantes, foram justificadas com os crimes de desacato e dano, embora a grande maioria seja liberada devido à falta de justificativas e a fragilidade das acusações (Artigo 19, 2018).

Ao tratar do armamento, o manual não se prolonga e cita o uso do gás lacrimogêneo sem colocar limites e nem regulamentar a quantidade e concentração de gás, apenas afirma os seus potenciais efeitos. Mais grave ainda, o manual não proíbe o emprego de armas de fogo em manifestações. Este é um ponto que reflete o quão ultrapassado está esse manual, já que em 2014, após as experiências policiais nas ruas em Junho de 2013, foi aprovada a Lei nº 13.060/14 que “disciplina o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública” para não colocar em risco a integridade física ou psíquica dos manifestantes. Assim como

o Projeto de Lei nº 608/13 que proibia o uso de balas de borracha no Estado de São Paulo foi aprovado pela Assembleia Legislativa, mas vetado pelo governador Geraldo Alckmin em 2014.

Assim como demonstrado nas mais diversas etapas do manual, o propósito da tropa não é somente o da dispersão, mas sim o da intimidação psicológica. Mais um exemplo disso é a permissão para acrescentar tinta inofensiva na água dos jatos d'água para marcar os manifestantes, a fim de identificá-los posteriormente e aumentar o efeito psicológico. As páginas finais do manual são destinadas a identificar as diversas posições que cada agente deve estar na hora do confronto, assim como as técnicas de defesa da tropa. Todo esse cenário corrobora para a reprodução de uma cultura policial que reflete nos agentes o policiamento como uma espécie de missão, no qual os policiais são mobilizados para proteger a sociedade (Reiner, 2004).

Como analisado, o manual possui alguns pontos positivos apesar de toda a sua elaboração visar apenas a deslegitimação do direito de reunião, uma vez que a presença da Tropa de Choque tem como objetivo central a dispersão da multidão, utilizando principalmente de intimidação psicológica.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise interpretativa do manual que possui as regulamentações da polícia em manifestações objetivou compreender as similaridades entre a norma e a prática policial e o grau de respeito ao direito de reunião, tanto pelas autoridades militares que produziram o manual, quanto pelo policial na rua. A conclusão de análise do manual é que propósito da tropa não é somente o da dispersão, mas sim o da intimidação psicológica, além de não regulamentar o uso de armas de fogo.

Porém, como tomado por pressuposto que este manual já foi ultrapassado por uma série de experiências posteriores a 1999, a ênfase que a Polícia Militar de São Paulo tem dado ao diálogo prévio às manifestações é um indicador disso.

Desde os anos 1970, uma série de transformações nas estratégias de controle policial foi estabelecida nos países centrais, visando à redução do uso da força e à ênfase no diálogo, com enfoque na negociação com os líderes dos movimentos. O bom policiamento é a arte de lidar com confusões sem recorrer à coerção, usualmente por meio de táticas de diálogo (Reiner, 2004). O encontro entre representantes das manifestações e policiais antes do protesto para a combinação de rotas e condutas que serão permitidas e/ou toleradas é o princípio do modelo negociado, em que a polícia oferece concessões aos líderes dos protestos em troca do compromisso de se autopoliciarem e respeitarem o trajeto/horário acordados (Comparato, 2015). A polícia brasileira está seguindo esses passos no policiamento de manifestações, porém ainda existem questões em

aberto que não foram respondidas, como a seletividade para a repressão de algumas manifestações e não outras. Pela observação nos últimos anos, existem grupos que negam o acordo com a polícia, e parecem ser os mesmos que se enquadram no estereótipo definido do “manifestante criminoso” para os agentes policiais, instalando assim a tensão para gerar o caos nas reuniões.

Dessa forma, é possível concluir a necessidade de criação de um novo manual que explicita quais normas o órgão público de segurança tem de seguir para policiare os protestos respeitando o direito de reunião. Tornando público quais os limites e deveres da corporação, permite-se que a sociedade civil vigie e cobre uma responsabilização pelos abusos de força da corporação.

## REFERÊNCIAS

ARTIGO 19. **5 anos de junho de 2013**. Article 19: São Paulo, 2018.

ARTIGO 19. **As ruas sob ataque: protestos 2014 e 2015**. Article 19: São Paulo, 2015.

BAYLEY, David. **Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

COMPARATO, Bruno Konder. “O policiamento nas manifestações e a qualidade da democracia na América Latina”, in **Anais do 39º Encontro Anual da Anpocs**, 2015.

COSTA, Leon Denis; JUNQUEIRA, Ivanilda Aparecida Andrade. “Manuais de condutas de Tropas de Choque: fundamentos para a repressão”. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v.11 n.2, pp. 200-215, 2017.

DELLA PORTA, Donatella, DIANI, Mario. **Social Movements: an introduction**. Oxford: Blackwell Publishing, 1998.

DELLA PORTA, Donatella, REITER, Herbert (orgs.) **Policing protest: the control of mass demonstrations in Western Democracies**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

DUPUIS-DÉRI, Francis. **Black Blocs**. São Paulo: Veneta, 2014.

KANT DE LIMA, Roberto. “Éticas e práticas na segurança pública e na justiça criminal.” In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (orgs.) **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo, Contexto, 2014, pp. 471-481.

LE BON, Gustave. **Psicologia das multidões**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

LIMA, Renato Sérgio; SINHORETTO, Jacqueline. “Qualidade da democracia e polícias no Brasil” in **Entre Palavras e Números: violência, democracia e segurança pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011.

MARTINS, Paula. “De novo, o diálogo com as ruas vem na forma de repressão” in **El País**. São Paulo: 2015. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/06/opinion/1449409224\\_738934.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/06/opinion/1449409224_738934.html)

OLIVEIRA, Steevan. **A Tropa de Choque e as manifestações de rua**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

PEDROSO, Regina Celia. **Estado autoritário e ideologia policial**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas – FAPESP, 2005.

PMESP. **Manual de Controle de Distúrbios Cíveis da Polícia Militar do Estado de São Paulo**, 1999.

REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

WADDINGTON, P.A.J. “Controlling protest in contemporary historical and comparative perspective” in **Policing protest: the control of mass demonstrations in Western Democracies**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

## A ARTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A QUESTÃO DA SEGURANÇA NO BRASIL

Eduardo Souza Silva<sup>1</sup>

### RESUMO:

Não é novidade os problemas que o Brasil enfrenta no âmbito da segurança pública. A criminalidade e os crescentes índices de violência, demonstram fielmente, os problemas encarados pelos governos em todos os âmbitos, Federal, Estadual e Municipal. Compreender a dinâmica do funcionamento político pressupõe, entender como agem os atores públicos em relação as demandas, ou seja, na formulação de políticas públicas. O presente trabalho, procura encorpar a discussão sobre políticas públicas, com ressalvas específicas à área da segurança, no intuito de gerar subsídios teóricos aos setores de políticas públicas racionais, pautadas preferencialmente em critérios técnicos e instáveis da agenda política. A pesquisa consiste em uma análise teórica com tratamento científico de natureza descritiva e exploratória, utilizando-se, metodologicamente de análise documental em pesquisa bibliográfica. As etapas do trabalho se dividem em pelo menos três partes gerais: a primeira encorpa a discussão sobre a insegurança enfrentada no Brasil, com levantamentos sobre a dinâmica da criminalidade violenta em respaldo a importância de estudar ações em dissuasão da prática; a segunda, trabalha o campo das políticas públicas, com a racionalização dos conceitos, etapas da temática; e a terceira e última parte, resvala à responsabilização da administração pública, no combate à criminalidade.

**Palavras-chave:** Violência. Segurança Pública. Políticas Públicas.

### ABSTRACT:

The problems facing Brazil in the area of public security are nothing new. Crime and the growing rates of violence, faithfully demonstrate, the problems faced by governments at all levels, Federal, State and Municipal. Understanding the dynamics of political functioning presupposes, understanding how public actors act in relation to demands, that is, in the formulation of public policies. The present work seeks to embody the discussion on public policies, with specific caveats in the area of security, in order to generate theoretical subsidies to the sectors of rational public policies, based preferably on technical and unstable criteria of the political agenda. The research consists of a theoretical analysis with scientific treatment of a descriptive and exploratory nature, using, methodologically, documentary analysis in bibliographic research. The stages of the work are divided into at least three general parts: the first embodies the discussion about the insecurity faced in Brazil, with surveys on the dynamics of violent crime in support of the importance of studying actions to deter practice; the second, works in the field of public policies, with the rationalization of concepts, stages of the theme; and the third and last part, slips the accountability of the public administration, in the fight against crime.

**Keywords:** Violence. Public security. Public policy.

### INTRODUÇÃO

Não é novidade os problemas que o Brasil enfrenta no âmbito da segurança pública. A criminalidade e os crescentes índices de violência, demonstram fielmente, os problemas encarados pelos governos em todos os âmbitos, Federal, Estadual e Municipal. O Brasil lidera a alguns anos, o primeiro lugar no ranking de vítimas de homicídios em números absolutos, não

<sup>1</sup> Mestre em Ciência Política pela UFCG – Campus Central. E-mail: [souzasedr@gmail.com](mailto:souzasedr@gmail.com).

somente, também é tido como um dos países com maiores taxas proporcionais por grupos de 100 mil habitantes. Examinar as causalidades do fenômeno e apontar soluções, é uma tarefa complexa e requer cuidados particulares e concomitantes a “endemias sociais”, como a deploração dos indicadores socioeconômicos e restrição de assistências sociais.

O Estado, enquanto estrutura burocrática, na função especificamente de organizar e prover ordem social, busca meios de ponderar a violência que assola naturalmente a sociedade. Neste fluxo, questões tradicionais ligadas a gestão/administração pública, convém um fortalecimento muito maior dos mecanismos de controle a “harmonia social”.

O presente trabalho, procura encorpar a discussão sobre políticas públicas, com ressalvas específicas à área da segurança, com estudos de casos brasileiros, a níveis gerais. Na ocasião, destacar, as principais pautas, assinalando o rumo das políticas públicas no quadro de instituições coercitivas, como principais mecanismos de combate à criminalidade.

A pesquisa consiste em uma análise teórica com tratamento científico de natureza descritiva e exploratória, utilizando-se, metodologicamente de análise documental em pesquisa bibliográfica (livros, artigos científicos e afins relacionados a temática) para a composição dos itens abordados.

Essencialmente, o estudo dispõe sobre a compreensão da dinâmica violenta que engloba a criminalidade no Brasil, destacando uma problemática emergente; apresenta os procedimentos gerais à composição de políticas públicas; e dá ênfase às dificuldades da administração pública em estabilizar a garantia de segurança social, dando margens a estudos de carácter empírico, sobre o discernimento da temática.

Desta forma, o trabalho é estruturado em pelo menos três partes gerais. A primeira encorpa a discussão sobre a insegurança enfrentada no Brasil, com levantamentos sobre a dinâmica da criminalidade violenta em respaldo a importância de estudar ações em dissuasão da prática; a segunda, trabalha o campo das políticas públicas, com a racionalização dos conceitos; e a terceira e última parte, resvala à responsabilização da administração pública no combate à criminalidade.

## **VIOLÊNCIA E INSEGURANÇA NO BRASIL**

A violência constitui sérios problemas recorrentes ao campo político, tais que correspondem ao controle social e garantia de direitos civis a população. Por consequências indiretas, os custos da violência e da criminalidade ultrapassam os limites da esfera privada/individual, e impactam nos investimentos econômicos, como gastos em saúde pública,



educação, assistência social, geração de renda, arrecadação de impostos etc. (SANTOS, GONTIJO E AMARAL, 2015)

Desde 1980, as taxas de homicídios passam por grande incremento, alcançando números inaceitáveis em muitos dos estados da federação. Os jovens do sexo masculino são os mais vitimados pela criminalidade homicida, “são indivíduos preponderantemente solteiros; com baixos níveis de escolaridade; de cor negra (pardos e pretos); entre 15 e 29 anos” (SILVA e NÓBREGA JR, p.223, 2019). Além das perdas humanas, isto gera um impacto negativo tanto na sociedade como na economia. As explicações para este significativo crescimento são múltiplas. Desde as que apontam a pobreza e a desigualdade social até as que levam em consideração o cálculo estratégico dos atores criminosos às práticas dos delitos. A ineficácia institucional também aparece como causa para o fortalecimento dos crimes violentos (NÓBREGA JÚNIOR, ZAVERUCHA e ROCHA, 2009).

Segundo os dados disponíveis no DATASUS, as taxas de homicídios no Brasil estão longe de encaixar-se no padrão de aceitabilidade definido pela ONU de 10 homicídios por 100 mil habitantes. Até onde se tem informações, o maior crescimento das taxas de homicídios no Brasil ocorreram no final do século XX (quando saiu de 22,2, em 1990, para 26,7 no ano 2000 - incremento de 20,2%; ao que tende, a taxa registrada em 2010 foi de 27,4 um crescimento de 2,6% nos mesmos 10 anos considerados anteriormente; 5 anos depois em 2015 a taxa cresceu, aproximadamente 3,7%, alcançando os 28,4 homicídios por grupos de 100 mil habitantes. (JORGE, 2018).

Em contrapartida, Jorge (2018), destaca o deslocamento dos homicídios que antes estavam concentrados nos dois principais polos do Sudeste, passara a marcar presença no Nordeste em anos subsequentes. Os dados evidenciam que nestes mesmos períodos o crescimento das taxas foi muito mais expressivo, saindo no ano 1990, de 14,9 para 19,3, em 2000; de 19,3 para 35,6, em 2010; 35,6 para 40,6, em 2015.

É indispensável o argumento que o fenômeno dos homicídios se comporta por diferentes formas no Brasil, assim, a violência admite diferentes configurações no “*modus operandi*”, separados por contextos regionais. Compreender o porquê deste mesmo período, enquanto o Nordeste disparava seus índices, o Sudeste passou a reduzir alcançando hoje uma das menores taxas do país, é um diferencial para os estudos da área.

Estudos como o de Nóbrega Jr. (2017), por exemplo, apontaram algumas possibilidades causais para o descontrole da criminalidade no Nordeste, ressaltando o teor pouco investigativo de estudos que buscam compreender estas problemáticas. Os resultados do estudo destacaram em uma série temporal (de 2000 a 2013) como as regiões Sudeste e Nordeste dinamizaram de formas distintas o (des)controle dos homicídios, havendo um processo de migração dos altos índices na

região Sudeste para o Nordeste e dos baixos índices da região Nordeste para o Sudeste. O autor atribui esta migração a melhorias socioeconômicas do Nordeste nos últimos anos, em paralelo as melhorias da gestão de inteligência da segurança no Sudeste, o que levou muitos potenciais criminosos a investirem no Nordeste, onde o aparato de segurança manteve-se estável, não obstante o aumento da demanda social por mais segurança.

A violência, por assim dizer, assume função mobilizadora na estrutura social. Diamond e Morlino (2015), caracterizam que a violência e a ausência de respeito às leis, são elementos de desmobilização política. Estes acontecimentos, demandaram uma série de estudos para compreender as causalidades da criminalidade, bem como, mecanismos sistêmicos ao seu combate. Os primeiros trabalhos na área já se dedicavam a compreender o fenômeno da economia do crime, a exemplo de Becker (1968), que analisou os efeitos dissuasórios da atividade criminosa, como incentivos ao comportamento ilícito, entre outros.

Outros autores como Sieberg (2005) e Winter (2008), destacam que a produção e o consumo de drogas potencializam o aumento nas taxas de homicídios, sobretudo, por três canais: a) conflitos por disputas de mercados; b) geração de mecanismos de cumprimento de contratos e de inibição de comportamentos desviantes; c) combate e repressão por parte de ações estatais. Shepard e Blackey (2010), complementam com outras conexões, ao crescimento da criminalidade: a) a demanda por mais recursos no combate às drogas, limita os recursos ao enfrentamento de outros crimes; b) a ênfase no aprisionamento relacionado às drogas, de usuários e traficantes, diminui a disponibilidade de vagas do sistema prisional à outros tipos de criminosos; c) os viciados em drogas são potenciais criminosos para obtenção de rendas necessárias a manutenção de seu consumo.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E A QUESTÃO DA SEGURANÇA NO COMBATE À CRIMINALIDADE**

Entretanto, o que há de mais universal no campo de públicas, é eficácia das ações governamentais para romper tais efeitos nocivos. A definição que encorpa o termo de política pública, assume diversas concepções que variam de acordo com os contextos das áreas e setores políticos referidos. Uma das justificativas para a falta de definição exclusiva se dá, por exemplo, pelo fato da maioria dos estudos voltados a políticas públicas, se concentrarem em análises de casos específicos, assim, os estudiosos acabam referindo-se a conceituação cabível a temática; outra, é que a literatura especializada não se interessa diretamente na conceituação do termo, mas,

por compreender a dinâmica exercida pela política pública em si, tais como gastos sociais, emancipação, cidadania etc. (SOUZA, 2003).

Melo (1999), elucida que a temática que engloba a área de políticas públicas no Brasil abrange um conjunto bastante heterogêneo de contribuições, onde podem ser desagregados em pelo menos, três subconjuntos de trabalhos. O primeiro, toma como objetivo análises sobre regimes políticos, instituições políticas ou a constituição do Estado brasileiro; o segundo, engloba trabalhos sobre políticas setoriais que mediam análises do processo político e das problemáticas da própria área setorial; e o terceiro, consiste nas análises de avaliação das políticas.

De fato, tais estudos buscam sintetizar as áreas e constituir teoricamente os universos que vão compor as margens iniciais e finais para cada trabalho, tendo em vista a extensão do campo teórico e o contexto multidisciplinar assumido pela diversidade de análises.

Em continuidade, Saporì (2007) argumentou que uma política pública é ter razões que compreendam um problema, mas que apontem soluções, mostrando o que é e o que deve ser feito. Neste sentido, é esperado dos políticos medidas de ação (*policies*) e predisposição a execução (*policy-makers*). A particularidade racional e sistemática das políticas públicas é, portanto, uma expectativa social ou mesmo de estudiosos sobre perspectivas de funcionamentos normativos a um paradigma criado. Para o autor, esse padrão sistemático serve mais como um tipo ideal do que como um conjunto concretizado de intervenções governamentais nas sociedades contemporâneas.

Em anuência, Guilhon (1995), sintetiza que políticas públicas podem ser compreendidas como um conjunto de ações ou omissões, sob a responsabilidade do Estado, sendo estas, as decisões ou não-decisões resultantes do jogo de interesses políticos. Tais ações, são limitadas pela disponibilidade de recursos econômicos, concebidos em uma realidade específica.

Em um dos seus célebres estudos, Celina Souza (2003), identifica de forma mais generalizada três premissas de análises de políticas públicas. A primeira diz respeito a análises de políticas públicas a partir das ações dos implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos voltados aos governos, ou seja, atores que se encontram na esfera central; o segundo concentra-se em analisar a natureza dos problemas que conduziram à política pública; e o terceiro, descrevem e analisam as redes de implementação de tais políticas.

Souza (2006) verifica que existem três principais mecanismos para chamar a atenção dos tomadores de decisão e formuladores de políticas públicas:

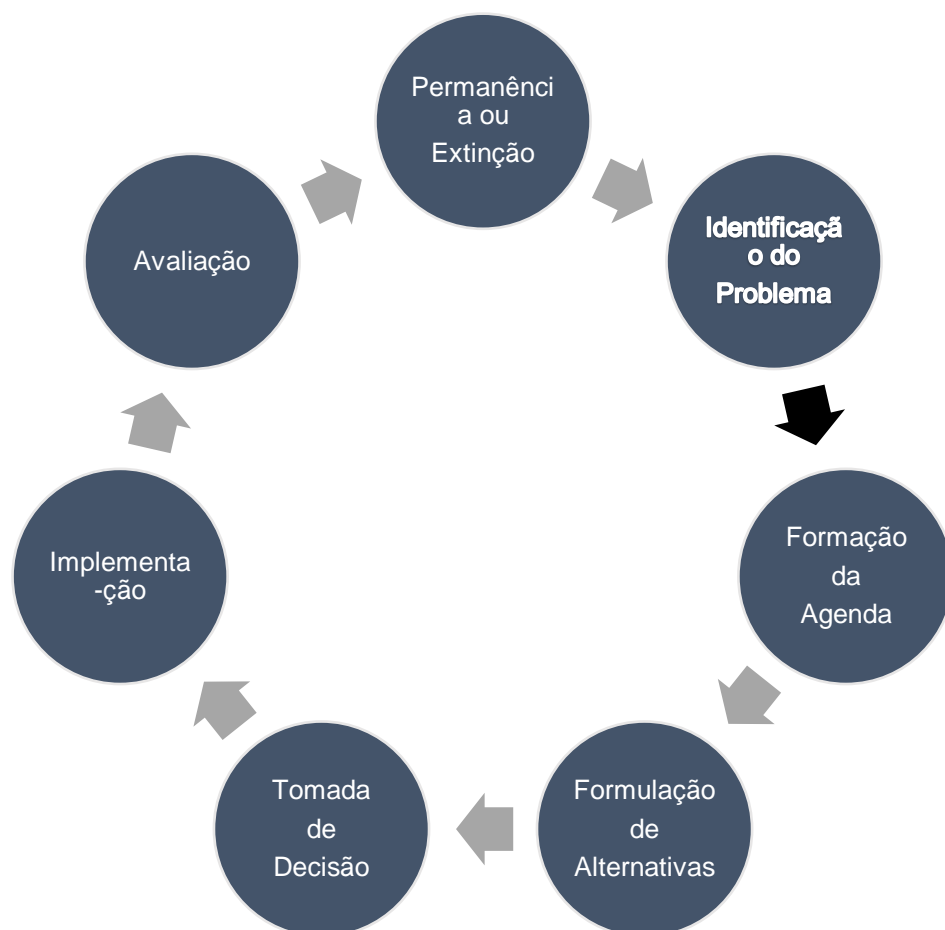
“(a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (c) *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. Esses empreendedores constituem a *policy community*, comunidade de especialistas, pessoas que estão dispostas a investir recursos variados esperando um retorno futuro, dado por uma política pública que favoreça suas demandas. Eles são cruciais para a sobrevivência

e o sucesso de uma idéia e para colocar o problema na agenda pública. (Souza, 2006, pg. 32).”

Lowi (1964;1972), argumenta que os tipos de políticas públicas se adaptam de formas diferentes ao depender das circunstâncias sociais, podendo ganhar ou perder, prioridade nas arenas políticas. Neste sentido, a função desempenhada pelos agentes políticos é fundamental para a implementação da política pública.

Assim sendo, é válido apresentar como decorre a construção processual das políticas públicas, decaindo sobre seu ciclo e etapas de funcionamento, tal como, exemplificado no organograma da figura 1. Estas etapas, são conhecidas como *policy cycle*, e servem para auxiliar na compreensão estrutural da política.

**Figura 1.** Organograma das etapas de políticas públicas baseado no modelo Secchi (2016).



Elaboração do autor.

As etapas que compõem o ciclo das políticas públicas, são consideradas pelos agentes e calculadas estrategicamente no decorrer da aplicação (STEINMO, 2008). Entretanto, dificilmente, esta estrutura segue uma ordem cronológica na dinâmica real, como salienta Secchi

(2016), embora o ciclo aparente seguir uma ordem sequencial das fases, tais processos podem sofrer alterações de ordem, dada as circunstâncias do momento, não seguindo, necessariamente, o padrão desenhado no organograma, sujeitando-se a alterações. Alguns autores inclusive, sustentam hipóteses que tais etapas são interdependentes e que por exemplo, as identificações dos problemas estão mais associadas ao fim do processo que ao início, ou que a solução destes problemas pode surgir antes dos próprios problemas.

Dentre estas etapas de funcionamento geral da política pública, a agenda é, sem dúvidas, a que concentra maior quantidade de estudos, também é nela que encontramos a maior quantidade de conflitos entre os agentes, tanto nos aspectos de interesses econômicos, como aos inerentes a apresentação das demandas. Trata-se, portanto, do Estado moderno em seu exercício na esfera política, assumindo o papel de mediar e reduzir os conflitos, compreendendo sistematicamente as demandas dos cidadãos diante das especificidades, no intuito de garantir a satisfação das necessidades sociais básicas (FARIAS, 1997).

Outra etapa que vale destaque é a de avaliação das políticas públicas, tendo em vista a complexidade que envolve o processo. É nesta fase que se pondera os efeitos das atuações, responsabilizando e aferindo os níveis de eficiência e eficácias das ações públicas, no sentido de exercer manutenção ou dissipá-las. Assim, analisar uma política pública possibilita compreender os resultados de sua dinâmica, dada a proposta de seus objetivos e metas, além de visualizar criticamente os interesses e relações de poder implicados, o que possibilitou o desenho da implantação da política, e a explicitação de alguns determinantes inviáveis e dificuldades que contribuíram para, por exemplo, a reformulação de novas intervenções (SAMPAIO E ARAÚJO JR., 2006).

Todavia, os estudos a nível da ciência política brasileira, carecem de trabalhos voltados a compreensão dos processos de formulação e implementação de políticas públicas, sobretudo, na área de segurança, incluindo estudos sobre investimentos públicos e a relação com a política (*politics*) a nível estadual. A maioria destes trabalhos estão preocupados com a destinação dos recursos, que apesar de relevantes, não auxiliam objetivamente na compreensão da eficiência e eficácia das ações governamentais (SATYRO 2006; BORGES 2010; FIGUEREDO 2010).

Neste sentido, como argumenta Paixão (1988), a segurança pública não deve ser entendida, meramente, como resultado de ações das instituições públicas que se utilizam de mecanismos de controle ancorados no uso legítimo da força, isto, porque, as formulações e implementações de políticas voltadas ao controle da ordem e a prevenção de violências, são significativamente complexas, já que buscam viabilizar a garantia de direitos e liberdades civis coletiva dos indivíduos. Para além disso, o que compreendemos por segurança pública no Brasil, perpassa por legados autoritários assumidos historicamente por governos brasileiros. Trata-se de

uma trajetória institucional que aproxima a segurança como um dever e prerrogativa do Estado (CARVALHO, 2008).

Nobrega Jr. (2012), argumenta que políticas eficientes no combate a violência são imprescindíveis ao Estado em sua função de garantidor da segurança pública, sendo variável determinante em muitos contextos socioeconômicos e políticos no Brasil, resvala ainda, que a literatura nacional aponta para diversas relações de causalidade, mas quase toda é unânime quanto ao aspecto político da gestão do Estado na pasta da segurança.

Silveira (2014) alertou para a importância de um planejamento adequado das políticas públicas de segurança, enfatizando a reação que cada artifício pode ocasionar em um determinado espaço. O fundamento dessa orientação é que o “achismo” pode causar efeitos desastrosos e levar ao desperdício de recursos públicos, desviando o foco das reais prioridades do projeto. Alerta ainda, que as políticas públicas de segurança devem ser concentradas na prevenção do crime em comunidades. A proposta é trazer modificações na infraestrutura, cultura e no ambiente físico da comunidade com a promoção de atividades de lazer e ocupação para jovens, sobretudo, de 15 a 29 anos que estão mais vulneráveis ao crime. Desta forma, o que se espera é uma mobilização geral que resultaria numa vigilância de ações, aumentando por consequência a segurança coletiva. Nesta perspectiva, Nóbrega Jr. (2019) destaca alguns critérios importantes para a produção de políticas públicas específicas de segurança pública:

“...definir uma política específica para a segurança pública requer estratégias que passem pelo filtro da agenda dos tomadores de decisão; pela identificação de alternativas de políticas vis-à-vis as existentes; a avaliação das opções identificadas e a partir daí a seleção de política pública mais premente; e a implementação da mesma. Por fim, tal política pública deve passar por constante avaliação e readequação se for o caso. (NÓBREGA JR. P. 45-46, 2019)

Tais referimentos tutelam uma discussão sobre conjunturas coercitivas à ordem pública, examinando os modelos repressivos e ações específicas a garantia da segurança pública. Estudos como o de Adorno (1998) e Zaverucha (1999), reforçam os fardos históricos que respaldam as instituições de controle social, fazendo considerações a respeito de reformas nos mecanismos propulsores a manutenção da ordem pública. Em relevância destes instrumentos, Saporì e Soares (2014) asseguram que os órgãos repressivos do Estado têm capacidades de inibir a ação criminosa e diminuir substancialmente a criminalidade. É o que se denomina efeito de incapacitação de criminosos.

Estudos como o de Soares (2005) mostraram como a área de segurança pública, foi negligenciada por diversos fatores, ideológicos-partidários, que voltaram-se a convicções de que os investimentos deveriam equipar as polícias, tolerando a brutalidade, a corrupção, para manter-se o foco nos crimes em periferias, o que por consequência, beneficiaria elites.

Nesta mesma linha, Souza (2003) discerniu sobre o perfil privilegiado que as políticas de segurança pública assumem em carácter de localização, distanciando-se das classes baixas e periféricas da sociedade e aclamando aos moradores de bairros centrais e de classe média/alta. Apesar da pobreza não definir diretamente um perfil de violência, a ausência das políticas públicas no espaço, abre uma janela de oportunidade para a realização promíscua dos crimes, fato que justifica, parcialmente, a concentração da criminalidade violenta. O caso decorre, porquê os grupos com maior poder aquisitivo, também possuem maior impacto político, logo promovem mais pressão e articulação social por política. Isto se assinala como miopia da discriminação separando os criminosos (representados como moradores, negros e pardos de bairros pobres) das pessoas respeitadoras da lei (brancas que moram em bairros nobres e condomínios fechados).

Em harmonia, Beato filho (1999), dramatiza que os problemas com a criminalidade só entram em pauta governamental no Brasil, quando ultrapassam os limites estruturais aos quais estão tradicionalmente circunscritos; quando estende-se a classe média, ou a zona sul, alcançando os clamores midiáticos e a indignação das elites, intensificando, espetacularmente, as causas da violência a fins de combate-la.

Porto (2009) responsabiliza a mídia como uma das principais influenciadoras nessas tomadas de decisão, a autora argumenta que as formas como as notícias são apresentadas e fazem referência ao assunto, possuem grande capacidade de provocação aos *policymaker*, e o influenciam a agir.

Outrossim, o problema social gerado pelo descaso dos governos a segurança pública, envolve uma série de valores sociais que transbordam as limitações de ações específicas no combate a violência em si. Relacionam-se a outras áreas temáticas, como por exemplo, a educação. Cria-se um sistema cultural ou condicionantes sociais propícias a criminalidade e por consequência um crescimento da violência. De tal modo, a segurança assume uma tarefa multidimensional, tendo em vista que não são apenas ações centrais que denominarão o rumo da ordem social, mas atividades interligadas a estabilidade social como um todo.

Posto à discussão, a administração pública no campo da segurança, uma das maiores dificuldades é compreender como os agentes públicos consideram a questão da criminalidade. Souza (2011) identifica uma problemática mediante a simplificação de ações no combate a violência, pois estas, focalizam a discussão apenas à ampliação de prisões e aumento de efetivo policial. O autor complementa que a administração pública enxerga as políticas públicas, apenas à função ordinária e problemas de gestão burocrática, discutindo pouco ou nada sobre padrões de destinação de recursos para atividades específicas, o que por sua vez resulta no aumento significativo de mortes violentas, sobretudo em áreas periféricas das cidades, onde a prioridade não é garantida.



As políticas de segurança, são duras e utilizam-se de repressão no combate ao varejo de drogas. A insegurança e temor provocador por estas ações, não contemplam, essencialmente, a eficácia e o respeito aos direitos humanos, promovendo o endurecimento penal e o aumento de demanda por segurança privada. Em decorrência disso, uma degradação do espaço público e o aumento de custos aos cofres. (Pinheiro 1999; Caldeira, 2001). Em seguimento, Souza (2011), inclina-se a formação das agendas no campo da segurança pública, pontuando:

“...pensar políticas públicas na área da segurança necessariamente significa colocar na agenda dos *policy makers* as relações complexas e difíceis que as instituições da justiça criminal mantém com as populações vulneráveis. Não é apenas um problema de expertise técnica, mas, sobretudo, de *agenda setting* num contexto em que o sistema está ainda fechado às demandas dos seus “clientes” mais importantes.” (SOUZA, P. 19, 2011)

A discussão na área de segurança pública, como apresentada em diversos estudos, mostra a importância e a necessidade na ampliação de políticas públicas. Portanto, a complexidade de estudar a temática não pode ser considerada apenas ao quesito policial, a polícia é apenas uma das instituições coercitivas que fazem parte da segurança pública, mas não configura a segurança pública em geral. Os recursos destinados a polícia devem, focaliza-se muito mais a atuação do trabalho policial, integralizando à comunidade, respeitando a lei e sendo intransigente com aqueles que a violarem; a necessariamente, reformas estruturais e demanda por efetivos, como acontecem na maioria dos casos. (DIAS NETO, 2005; BAYLEY, 1994:1998)

Desta forma, as políticas públicas, devem conciliar medidas, objetivas e preventivas às constantes relações com a criminalidade, não se atendo especificamente a políticas específicas de segurança, mas combatendo de pequenos atos ilícitos a grandes, conjuntamente a educação, por meio da família e escolas, a saúde por meio de saneamentos e condições saudáveis, bem como, emprego e moradia para os cidadãos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática da segurança pública no Brasil tem ganhado cada vez mais espaço na mídia e requerendo atenções exclusivas do corpo político na construção de políticas públicas. Para tanto, a complexidade que permeia a área, não permite a identificação explícita das causalidades, e nem aponta soluções simplificadas a resolução dos fenômenos como a criminalidade, são problemas profundos do ponto de vista estrutural e contextuais aos cenários sociais.

Para além disso, não é uma tarefa simples, trazer definições fechadas dentro de um campo teórico tão extenso como o de públicas. Os âmbitos conceituais da violência, segurança pública e políticas públicas, encontram dificuldades sistêmicas de assimilar conceitos concretos, tratando o

universo teórico multifacetado que permeia tais considerações, de forma abrangente e delimitada às margens da esfera que compõem os termos.

A proposta desta atividade, portanto, não foi explicar, necessariamente, as causas da criminalidade violenta, ou de encaminhar como políticas públicas de segurança devem agir mediante problemas da violência, mas trazer um levantamento de estudos na área, mostrando resultados impactantes em desenhos específicos de políticas públicas, e com aprofundamentos na área de segurança, destacando enquanto bem público desejável a instabilidade social e o controle da criminalidade violenta.

A análise atreve-se, portanto, a possibilidade de gerar subsídios teóricos aos setores de políticas públicas racionais, pautadas preferencialmente em critérios técnicos e instáveis da agenda política. As etapas, dos trabalhos constituíram uma amostragem linear dos problemas que enfrentamos nas Ciências Sociais, sobretudo, na Ciência Política contemporânea no que se refere a violência generalizada enfrentada no Brasil. O texto reuniu esforços na tentativa de desobstruir questões que permeiam o campo epistemológico das ciências sociais, considerando estudos concretos do ponto de vista acadêmico, especializados em políticas públicas e segurança pública, agrupando empenhos no âmbito institucional dos Estados, na tentativa de mediar a qualidade do serviço público coercitivo, a definição de agendas e implementação de ações governamentais.

Por fim, dada as conjunturas que constata um descontrole da violência homicida no Brasil e os altos índices de roubos e sequestros que assolam a coletividade, estudos sobre políticas públicas voltados a temática da segurança são primordiais para compreensão do fenômeno em sua amplitude e a provisão de ações eficazes no combate à criminalidade.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. **Consolidação democrática e políticas de segurança no Brasil: rupturas e continuidades**. In: ZAVERUCHA, J. Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX. Recife: Bagaço, 1998.
- BAYLEY, David H. **Police for the future**. New York. Oxford University Press. 1994.
- BAYLEY, David H. **What works in policing. Readings in crime and punishment**. Oxford: Oxford University Press. 1998.
- BEATO FILHO, Cláudio C. **Políticas públicas de segurança e a questão policial**. São Paulo **Perspec.**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 13-27, Dec. 1999.
- Becker, G. (1968), ‘**Crime and punishment: An economic approach**’, *Journal of Political Economy* 76, 169–217.
- BORGES, A. “**Dinâmica político-eleitoral, burocracia e gasto social estadual**”. Caderno CRH, Salvador, vol. 23, nº 58, p. 91-109, jan-abr. 2010.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo. Edusp/Editora 34. 2001.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (Eds.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.
- DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana. O modelo da nova prevenção**. São Paulo: Revista do Tribunais, 2005.
- FARIAS, P.C.L. **A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação**. In: Cadernos MARE/ENAP. Brasília, n. 11, 1997.
- FIGUEIREDO, A. C. **Executivo e burocracia**. In: LESSA, R.; MARTINS, C. B. Ciência política. Coleção Horizontes das Ciências Sociais no Brasil. São Paulo: Anpocs, 2010.
- GUILHON, M.V.M. **A questão dos interesses na formulação das políticas públicas**. Revista de Políticas Públicas. São Luís, v. 1, n.1, p. 105-125, jul./dez. 1995.
- JORGE, M. **O Ministério da Região Nordeste: O crescimento da taxa de homicídios no século XXI**. Revista Paranaense de Desenvolvimento – RPD, 39, jul. 2018.
- LOWI, Theodor. **American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory**. *World Politics*. 16. 1964. p. 677-715.
- LOWI, Theodor. **Four Systems of Policy, Politics and Choice**. *Public Administration Review*. 32. 1972. p. 298-310.

MELO, Marcus André. **Estado, governo e políticas públicas**. In Miceli, Sérgio (org). O que ler nas Ciências Sociais brasileira (1970-1995). São Paulo: Sumaré/Anpocs/Capes. Vol. 3, 1999, PP. 59-99.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da (2017) **“Violência homicida no Nordeste Brasileiro: Dinâmica dos números e possibilidades causais”**. DILEMAS. Revista de Estudos do Conflito e Controle Social – Vol. 10 – n° SET/OUT/NOV/DEZ 2017– pp. 553-572.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da (2019) **“Democracia, violência e segurança pública no Brasil.”** [livro eletrônico] / José Maria Pereira da Nóbrega Júnior – Campina Grande: EDUFPG, 2019. 252 p. (E-book) ISBN: 978-85-8001-252-1.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da; Zaverucha, Jorge e ROCHA, Enivaldo C. da. **“Homicídios no Brasil: revisando a bibliografia nacional e seus resultados empíricos”**, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB, N. 67, 2009, PP. 75-94. ISSN 1516-8085.

PAIXÃO, A. L. **Crime, controle social e consolidação da cidadania: as metáforas da cidadania**. In: REIS, F. W.; O’DONNELL, G. A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.

PINHEIRO, Paulo S. **“The rule of Law and the Underprivileged in Latin America: introduction.”** In MÉNDEZ, Juan E., O’DONNELL, Guillermo, PINHEIRO, Paulo Sérgio (eds) (1999) The (Un) Rule of Law & the Underprivileged in Latin America. Indiana. University of Notre Dame Press. 1999.

PORTO, Maria Stela Grossi. **Brasília, uma cidade como as outras? Representações sociais e práticas de violência**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 24, n. 3, set./dez, 2009, p. 797-826.

SAMPAIO, J.; ARAÚJO JR, J.L., **Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em Aids**, Revista Brasileira de Saúde Materno- Infantil. Recife, v. 6, n. 3, jul./set., p.335-346, 2006.

SANTOS, Iris Gomes dos; GONTIJO, José Geraldo Leandro; AMARAL, Ernesto F. L.. **A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010)**. Opin. Publica, Campinas, v. 21, n. 1, p. 105-131, Apr. 2015.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil: Desafio e Perspectiva**. Rio de Janeiro, 1 edição, FGV, 2007.

SAPORI, Luís Flávio; SOARES, Gláucio Ary D. (2014), **“Por que a violência cresce no Brasil?”**, Belo Horizonte: Autêntica Editora: Editora PUC Minas, 2014.

SÁTYRO, N. G. D. **Política nos estados brasileiros e gastos sociais: uma análise de série temporal com corte transversal (1987-2002)**. In: SOUZA, C.; DANTAS NETO, P. F. (orgs.). Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos / Leonardo Secchi, -2. Ed – São Paulo: Cengage Learning, 2016.**

SHEPARD, E. M.; BLACKLEY, P. R. **Economics of crime and drugs: prohibitions and public policies for illicit drug control.** In: BENSON, B. L.; ZIMMERMAN, P. R. **Handbook on the economics of crime.** Cheltenham: Edward Elgar, 2010. p.249-275.

SIEBERG, K. **Criminal dilemmas: understanding and preventing crime.** Springer, 2005.

SILVA, Eduardo Souza. NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da. **Os homicídios na Paraíba: Dinâmica e relações causais da violência medida pelos homicídios nas principais cidades da Paraíba.** In: Willian Douglas Guilherme. (Org.). *Investigação Científica nas Ciências Humanas e Sociais Aplicadas*; v. 3. 3ed. Belo Horizonte: Atena Editora, 2019, v. 3, p. 218-227.

SILVEIRA, Andréa Maria. **A Prevenção do Crime e Segurança Comunitária.** In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo G Ghiringhelli de (orgs). *Crime, polícia e justiça no Brasil.* São Paulo: Contexto, 2014.

SOARES, J. L. Apresentação. In: SENTO-SÉ, J. T. (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOUZA, Celina. **Estado do campo da pesquisa em Políticas Públicas no Brasil.** In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18 (51) fevereiro de 2003. PP. 15-20.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** *Sociologias* nº 16. Junho/dezembro 2006, p. 20-45.

SOUZA, Luís Antônio F. de. **Crimes violentos: desafios para uma política de segurança pública.** *Jorna de Psicologia – PSI*, número 135. Janeiro/Abril 2003, p. 8-10, 2003.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. (2011) **“Políticas públicas e a área de segurança no Brasil. Debate em torno de um novo paradigma”.** 35º encontro anual da Anpocs. GT38 – Violência, Criminalidade e punição no Brasil. Universidade Estadual Paulista – UNESP/Marília. 2011.

STEINMO, Sven. **Historical Institutionalism.**In: PORTA, Donatella Della; KEATING, Michael (Orgs.). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences.* Cambridge. Cambridge University Press. 2008. p. 118-138.

WINTER, H. **The economics of crime: an introduction to rational crime analysis.** Routledge, 2008.

ZAVERUCHA, J. **“Military justice in the state of Pernambuco after the Brazilian military regime: an authoritarian legacy”.** *Latin American Research Review*, vol. 34, nº 2, p. 43-73, 1999.

## EFEITOS NO (E DO) PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO ANTE AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES E A QUALIDADE DA DEMOCRACIA DO BRASIL.

Eliane de Souza Maranhão<sup>1</sup>

### RESUMO:

Concernentemente aos temas abordados nesse artigo acadêmico, tratou-se de discutir uma das crises políticas brasileiras recente, pela ótica do "presidencialismo de coalizão" nacional, nos últimos 34 anos, numa perspectiva histórica mais ampliada da dinâmica política brasileira, na medida em que, o "presidencialismo de coalizão" não apenas faz parte da discussão política atual, como também, está no debate da academia de Ciência Política brasileira, desde o início dos anos 1990, e, ao mesmo tempo, no centro de um debate político maior, que inclui a imprensa e a população, de modo geral, englobando o modelo político de governabilidade, etc. O "presidencialismo de coalizão", enquanto modelo de governação, é um modelo inescapável do sistema político brasileiro, quer gostemos dele ou não, quer concordemos com ele ou não; assim sendo, representa o ato de fechar acordos e formar alianças entre partidos e forças políticas, em busca de um objetivo específico, qual seja, ocupar cargos em um governo. Nesse diapasão, o Poder Executivo conduz a Administração Pública, realizando a distribuição de postos administrativos, em busca de apoio político e formação de maioria parlamentar, nas duas Casas Legislativas. Para que um governo consiga colocar em prática sua agenda governamental, se faz necessário que esse governo crie uma base de sustentação, de apoio, no Poder Legislativo. Avaliamos, também, se este modelo está em crise ou não. Relacionando com a qualidade da democracia brasileira e com o reflexo prático da "volta" da pujança dos militares, no Brasil, com e após as Eleições 2018.

**Palavras-chave:** Democracia. Eleições. Governabilidade. Política. Sistema de Governo.

### ABSTRACT:

Concerning the themes covered in this academic article, it was a matter of discussing one of the recent Brazilian political crises, from the perspective of the national "coalition presidentialism", in the last 34 years, in a broader historical perspective of the Brazilian political dynamics, insofar as, "coalition presidentialism" is not only part of the current political discussion, but also has been in the debate of the Brazilian Political Science academy, since the early 1990s, and, at the same time, at the center of a larger political debate, which includes the press and the population in general, encompassing the political model of governance, etc. "Coalition presidentialism", as a governance model, is an inescapable model of the Brazilian political system, whether we like it or not, whether we agree with it or not; therefore, it represents the act of closing agreements and forming alliances between political parties and forces, in search of a specific objective, namely, to occupy positions in a government. In this fork, the Executive Branch conducts Public Administration, distributing administrative posts, seeking political support and forming a parliamentary majority, in the two Legislative Houses. For a government to be able to put its governmental agenda into practice, it is necessary for that government to create a base of support, of support, in the Legislative Power. We also assess whether this model is in crisis or not. Relating to the quality of Brazilian democracy and the practical reflection of the "return" of the strength of the military, in Brazil, with and after the 2018 Elections.

**Keywords:** Democracy. Elections. Governability. Policy. Government System.

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande; Mestranda em Direito Constitucional/Ciências Jurídicas pela "Athenas College University", dos EUA; Especialista em Direito Penal e Criminologia, pela Universidade Potiguar, do Rio Grande do Norte; Bacharela em Direito, pela Universidade Estadual da Paraíba; Advogada; Servidora Pública Federal. *E-mail:* [maranhaoelianedesouza@gmail.com](mailto:maranhaoelianedesouza@gmail.com);



## INTRODUÇÃO

O texto deste ensaio teórico, que versa acerca do “presidencialismo de coalizão”, exercido pelo governo (Poder Executivo Federal) ao necessitar formar uma base de sustentação no Legislativo, se manifesta em face das “relações civis-militares”, contemporâneas, particularmente, tendo como recortes espacial o Brasil e temporal, o processo eleitoral de 2018, que culminou no governo do Presidente Bolsonaro.

Este estudo foi realizado com base nos desdobramentos políticos dos últimos cinco anos, tendo como mote central o “presidencialismo de coalizão”, em especial, do resultado das Eleições 2018 até o presente; do que muito se especula a respeito de seu ocaso, diante do soerguimento dos militares, no Brasil recente. Para tanto, esse artigo foi organizado sob os fundamentos de uma revisão de literatura, com procedimento bibliográfico, metodologia descritiva e explicativa, sob enfoque de abordagem quali-quantitativa e método hipotético-dedutivo.

O *paper* foi dividido em três seções, uma primeira, em termos conceituais e descritivos; enquanto que a segunda, ressaltou a relevância do tema principal, num breve relato temporal, enfocando a crise na qual a política pátria está imersa e como as Forças Armadas se portaram frente às questões políticas nacionais, desde a Redemocratização; já na terceira, foram consideradas as perspectivas de continuidade desse arranjo político institucional, com a ascensão à Presidência da República de um defensor da força castrense.

Foram considerados na formação desse estudo, entrevistas, debates e artigos de estudiosos do tema, com destaque especial para os cientistas políticos Sérgio Abranches, Bruno Reis e Magna Inácio, cuja relevância se justifica em razão de sua contemporaneidade, onde se busca um vislumbre de investigação da influência que as “relações civis-militares” estão exercendo no “presidencialismo de coalizão” brasileiro.

A questão que se pretendeu investigar foi se o “presidencialismo de coalizão” (variável dependente) será rechaçado no governo Bolsonaro em face do novo empoderamento dos militares, observado nas “relações civis-militares” (variável independente) que estão postas? Tendo como objetivo geral, investigar se o “presidencialismo de coalizão” perdeu forças e se encontra em vias de ser rechaçado, a partir do poderio militar, proporcionado pelo novo governo; cujos objetivos específicos, passaram por conceituar e definir pontos principais, pontuando suas características e aplicação prática, relacionando o reflexo de influência entre variáveis.

## UM BREVE PANORAMA CONCEITUAL SOBRE O TEMA



Ao adentrarmos ao debate, proposto neste ensaio, convém definirmos seus termos basilares. O presidencialismo<sup>2</sup> é um regime político em que a chefia do governo é prerrogativa do presidente da República, que escolhe seus ministros, e em que há independência dos três Poderes; é um sistema de governo em que um chefe de governo também é o chefe de Estado e lidera o Poder Executivo, que é separado do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

O Executivo é eleito, muitas vezes, intitulado presidente, não sendo responsável pelo Legislativo e não podendo, em circunstâncias normais, dissolver o Parlamento. O legislador pode vir a ter o direito (em casos extremos) de demitir o Executivo, através de um processo de *impeachment*, o que é raro e não contradiz os princípios centrais deste sistema político.

Em se tratando do tema central, aqui abordado: o "presidencialismo de coalizão"<sup>3</sup>, para o sociólogo e cientista político Sérgio Abranches (que em 1988 cunhou o termo, utilizando-o para descrever o sistema político brasileiro) o conceito, em si, não tem distorção, por ser neutro e apenas explica e descreve uma realidade política, de um regime presidencialista, um sistema multipartidário e de alianças para governar, portanto, um tipo de presidencialismo multipartidário, proporcional, no qual, o presidente não consegue fazer maioria no Congresso, apenas com o seu partido, precisando de uma aliança, uma coalizão, que apoie suas políticas e o seu governo. Reúne, em um mesmo modelo, o regime proporcional de lista aberta<sup>4</sup> para os cargos do Legislativo, o multipartidarismo<sup>5</sup> e a escolha dos mandatários do Poder Executivo, sem vinculação às eleições legislativas<sup>6</sup>.

No entendimento de Bruno Reis<sup>7</sup>, pelo manual clássico, o governo de coalizão é o parlamentarista, em que partidos vão a campo, fazer campanha para o Parlamento e as cadeiras se

<sup>2</sup> Politize! (ed.). «Presidencialismo». Consultado em 17 de março de 2016, acessado em 30/01/2019, <https://pt.wikipedia.org/wiki/Presidencialismo>;

<sup>3</sup> A expressão foi usada no título de um célebre artigo acadêmico de Sérgio Abranches, escrito em 1988, ao qual se atribui a criação do termo. Ela designa a realidade de um país presidencialista em que a fragmentação do Poder Parlamentar, entre vários partidos, obriga o Executivo a uma prática que costuma ser associada ao parlamentarismo. Para governar, ele precisa costurar uma ampla maioria, frequentemente contraditória em relação ao programa do partido no poder, difusa do ponto de vista ideológico e problemática no dia-a-dia, em razão do potencial de conflitos trazido por uma aliança, formada por forças políticas distintas entre si e que, com frequência, travam violenta competição interna;

<sup>4</sup> O eleitor vota em um candidato/legenda partidária, sendo o seu voto utilizado de duas formas distintas: em um primeiro momento serve para determinar a proporcionalidade de candidatos eleitos em cada composição partidária (sistema proporcional) e em um segundo, servirá para classificar os candidatos registrados pelo partido ou coligação e definir quem foi eleito e quem será suplente (lista aberta);

<sup>5</sup> O multipartidarismo está definido na Constituição Federal, que prevê a liberdade de criação, organização e funcionamento de partidos políticos, desde que atendidas as disposições legais, indicadas na própria Constituição e na Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95). Pela nossa legislação, pode haver um número indefinido de partidos políticos, registrados no Tribunal Superior Eleitoral, os quais terão acesso aos recursos do fundo partidário, ao tempo de propaganda em rádio e televisão, e a possibilidade de vir a concorrer a cargos eletivos;

<sup>6</sup> Ausência de vinculação entre as eleições para o Executivo e para o Legislativo, de modo que o chefe do Executivo eleito, nem sempre, possui maioria na Casa Legislativa correspondente, gerando a necessidade de formar uma coalizão no Parlamento para apoiar as medidas necessárias à perfeita condução das políticas e ações do Executivo;

<sup>7</sup> Cientista político da UFMG;

distribuem, a partir do que, se nenhum desses partidos formar maioria, está posta, para as lideranças e para os partidos, a necessidade de montarem sua coalizão, com a maioria das cadeiras.

Para a também cientista política Magna Inácio<sup>8</sup>, refere-se a um termo relativamente recente, que trata de pensar a formação de gabinetes multipartidários, que apoiam o presidente. Era uma prática, até então, considerada exclusiva de sistemas parlamentaristas, em que o governo compartilha algumas de suas tarefas, objetivando criar condições de sustentação política de sua governabilidade, no âmbito do Congresso. É uma modalidade de organização da relação entre os Poderes, com base em um gabinete, que traz partidos legislativos, que não o do presidente, para apoiá-lo na execução das atividades e tarefas de governo.

O governo de coalizão<sup>9</sup> ou de coligação é o gabinete de um governo, sustentado por vários partidos políticos, que cooperam, que se coligam. Programas de síntese e que estabelecem um acordo programático de gestão daquele governo; o que reduz o domínio de qualquer uma das partes, dentro dessa coalizão. Normalmente, isso ocorre quando nenhum partido político alcança maioria no Parlamento, forçando uma aliança política. Um governo de coalizão também pode ser criado em um momento de dificuldade ou crise nacional, durante guerras ou crises econômicas, para dar ao governo um alto grau de percepção, de legitimidade política ou de identidade coletiva, desempenhando um papel na diminuição de conflitos políticos internos.

Temos como exemplos internacionais de governos de coalizão os da Alemanha (Governo Merkel II), Finlândia (Governo Katainen), Itália (Governo de Enrico Letta), Portugal (Governo de Passos Coelho), Reino Unido (Governo de David Cameron), Dinamarca (Governo Helle Thorning-Schmidt II (2014–2015), Suécia (Governo Löfven (2014–) e Grécia (Governo Tsipras (2015–2019)).

As relações estabelecidas entre atores civis e militares, advém da cooperação civil-militar, que constitui a função castrense de ligação entre o comandante de uma força militar e as organizações civis (sejam elas governamentais ou não governamentais, e ainda, internacionais), com presença ativa num teatro de operações, que inclui, geralmente, um plano de intervenções militares, com a componente de cooperação civil-militar, mediante um conjunto de ações, não estritamente militares, realizadas em proveito dos civis, em diversos domínios, especialmente, nos culturais, econômicos, sociais, de segurança pública e de proteção civil.

## **A RELEVÂNCIA ATUAL DO "PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO" E A CRISE POLÍTICA BRASILEIRA**

---

<sup>8</sup> Cientista política da UFMG;

<sup>9</sup> «*Coalition Government: Precedents from around the world*». *CBC News*. 13 de maio de 2010. Consultado em 26 de maio de 2013;

No afã de caracterizar e contextualizar, em termos temporais, o arranjo político-institucional denominado "presidencialismo de coalizão", observamos sua origem histórica e profunda, que remonta a 1946, quando já havia um presidencialismo multipartidário, que produziu várias disfunções, sendo uma das principais, o domínio clientelista, uma maneira de formar coalizões, sem muito conteúdo programático e com perda da qualidade das políticas públicas.

Foi a Ciência Política brasileira que descobriu que o presidencialismo poderia funcionar, de maneira estável, com coalizões, explicando como esse processo se daria. Sérgio Abranches propôs o problema, Fernando Limongi<sup>10</sup> e Argelina Figueiredo<sup>11</sup> com as pesquisas de votação no Plenário, descreveram o *modus operandi*, e, aos poucos, toda uma geração de cientistas políticos, desenvolveu o tema, representando grande feito na história da Ciência Política brasileira, por haver modificado a ortodoxia e representando uma descoberta a ser explorada, cujas propriedades dinâmicas do sistema (a médio e longo prazos) não estavam contempladas, no modelo.

Os trabalhos iniciais apontavam a singularidade da experiência brasileira, mas já há pesquisas demonstrando como esse tipo de gabinete está presente em vários sistemas presidencialistas da América Latina, África, Leste Europeu, inclusive, em sistemas semipresidencialistas; a forma como se organiza, suas diferenças, como os partidos participam do governo e como esse governo busca construir apoio.

Em muitos casos, a moeda de troca mais importante é a nomeação para ministérios, em outros cenários, práticas mais clientelistas de acesso a recursos (dos ministérios e de órgãos do governo) parecem mais atrativas aos parlamentares.

A partir de quando um candidato é eleito para a Presidência da República, em princípio, ele monta seu governo, diretamente. Se o sistema eleitoral é proporcional, como no Brasil (com lista aberta, distritos com muitas cadeiras, quociente baixo, etc) produz-se um Congresso hiper fragmentado, e esse presidente eleito, vai estar sem apoio, visto que seu partido detém, no Congresso (com ou sem coalizão) em torno de 20 a 30% das cadeiras, assim sendo, para poder governar, vai depender, crucialmente, de montar uma coalizão majoritária, que, segundo o artigo escrito por Sérgio Abranches (em 1988) é uma coalizão *ad hoc*, pois, se no parlamentarismo, é a coalizão que forma o governo, ao se conseguir montar uma coalizão majoritária, podendo-se partir para governar; em se tratando do presidencialismo, já existe um presidente apto a governar e a coalizão é montada *ad hoc*, ou seja, depois/posteriormente e para este fim.

No parlamentarismo, a coalizão define o governo. Os políticos, ao negociarem-na, estão negociando o programa, para saber se podem/querem aderir ao mesmo. Enquanto que no

---

<sup>10</sup> Cientista político da USP;

<sup>11</sup> Cientista política da UERJ;

presidencialismo, o presidente já está posto para governar e procura os que irão aderir ao programa, que, em tese, é o eleito (pelo presidente), gerando um arranjo desordenado, em que a maioria está inserta, em que há um presidente eleito (com um programa pré aprovado), contudo, sob bases pouco ou quase nada confiáveis.

Se o programa está dado, o espaço para negociação programática (na composição da coalizão) é mínimo. No caso brasileiro, o sistema eleitoral produziu baixa saliência dos partidos, um sistema hiper fragmentado e difícil de governar, visto que o presidente precisava fazer concessões. O Brasil viabilizou esse modelo, concentrando prerrogativas no presidente, em vários sentidos, o que lhe deu poder para gerenciar a coalizão, tornando-o mais forte e permitindo o funcionamento do arranjo, no qual o Congresso também adquiriu certas possibilidades de controle de agenda.

O "presidencialismo de coalizão", apresentado por Abranches como "o dilema institucional brasileiro", produziu baixa qualidade na democracia brasileira, pois, muito embora, eleito diretamente (o que não ocorre no parlamentarismo, onde o Legislativo forma o gabinete governamental), o presidente da República, em uma nação presidencialista, torna-se refém do Congresso. Este, por outro lado, embora forte o bastante para atormentar a vida do presidente de plantão, não possui musculatura suficiente para ditar o ritmo da política e enfrentar, com razoável autonomia e celeridade, as grandes questões nacionais.

Timothy Power<sup>12</sup> que, desde 1990, a cada quatro anos, aplica pesquisa para saber as opiniões dos congressistas, sobre vários temas, mostrou que, a maioria dos parlamentares, embora defendam essa prática, a associa a vários problemas, como o incentivo à corrupção e ao clientelismo, "troca-troca" partidário, lentidão nas decisões e distorção dos resultados das urnas, "pois o eleitor não pode predizer o perfil do futuro governo".

O Pesquisador tratou do assunto, valendo-se de vários autores para demonstrar que o "presidencialismo de coalizão" não é exclusividade brasileira e que governos de coalizão existem em quase 80% dos países parlamentaristas e mais de 60% das nações presidencialistas. Conclui que, "essa mistura entre atitudes positivas e negativas, em relação à governança coalizacional, ecoa o veredito dado por Kurt Weyland<sup>13</sup>, em sua avaliação do regime político brasileiro, como um todo: 'a crescente sustentabilidade de uma democracia de baixa qualidade no Brasil'."

Como as ruas expuseram, desde 2013, a "baixa qualidade" não será sustentável e o Legislativo brasileiro não é o desejado (é o possível), contudo, fora, por nós eleitos, sem o qual não há democracia<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> No artigo "**O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros**", publicado em O Congresso por ele mesmo, livro que organizou juntamente com Cesar Zucco Jr. (Editora UFMG, 2011);

<sup>13</sup> Ph.D. e Professor da Universidade de *Stanford*, EUA.

<sup>14</sup> Por Sylvio Costa, em 29 julho de 2013 - 6:30. Última Atualização 29 jul, 2013 - 13:24;

No final de 2018, conforme avaliação de Sérgio Abranches, o Brasil continuava presidencialista e multipartidário. O Presidente Michel Temer detinha 10% das cadeiras do seu partido na Câmara dos Deputados e 5% no Senado, seguindo com a necessidade de se formar uma coalizão, o que se tornou mais complicado, devido às bancadas terem perdido em tamanho (atualmente, as bancadas médias são bem menores que as de mesmo porte, do início dos anos 1990). A fragmentação dos partidos retirou todos os pivôs<sup>15</sup>, tornando o arranjo mais inorgânico, mais desestruturado, dificultando a realização de coalizões mais sólidas.

A crise atribuída ao "presidencialismo de coalizão" advém, segundo Bruno Reis, da exacerbação dos seus próprios efeitos, pela operação continuada (por décadas), sem que houvesse uma "porta de saída" desenhada e por ser fruto do quadro institucional vigente. Pois bem, o sistema é presidencialista, porque assim a Constituição pátria determina, cujo presidente é eleito pelo povo (e não um primeiro ministro escolhido pelo Parlamento, com base em uma maioria possível). Temos um sistema eleitoral proporcional, com lista aberta, com candidaturas individuais, com distritos, que são os Estados (eventualmente, São Paulo com 70 deputados federais, Minas Gerais com 53, significando um quociente eleitoral de, pouco mais, de 1%) ou seja, os ingredientes que produziram um presidencialismo que dependia de coalizão, estavam todos postos, intactos, e o que está acontecendo, já há algum tempo, é que ele está perdendo legitimidade, na medida em que seus efeitos vão se aprofundando.

Saiu-se de um cenário com 6 ou 7 partidos efetivos, para um em que há 30 partidos no Plenário, sendo, 16 efetivos. Esse número é um artifício matemático, pelo qual se calcula quantos partidos devem ser importantes, naquela distribuição, o que, por si só, é um contra-senso, pois se há 16 partidos efetivos, então, os 16 não são, igualmente, efetivos, ou, nenhum dele é, realmente, efetivo, o que significa, ironicamente, é que, talvez, o "presidencialismo de coalizão" esteja perdendo credibilidade, autoridade e legitimidade, no momento em que, mais do que nunca, o sistema político esteve subordinado e capturado pelos seus problemas, em que se constata um grande número de pequenas bancadas no Congresso e um Presidente eleito, de maneira totalmente desconectada do mapa partidário, sendo assim, os traços preocupantes do "presidencialismo de coalizão" estão mais evidentes, que em qualquer outra época, configurando um enigma: saber como equacionar essa realidade.

Magna Inácio nos apresenta que a opção do presidente por formar uma coalizão não é, simplesmente, um capricho ou um ato voluntário, e sim, é resultado de constrangimentos políticos que o presidente têm de suportar para governar.

---

<sup>15</sup> Partidos que são os organizadores desse jogo, no Congresso;

O fato de termos um sistema eleitoral proporcional (que favorece a eleição de muitos partidos, para o Congresso), que é fragmentado; a estrutura federativa do Brasil (em que os governadores/as regiões têm demandas específicas e também buscam exercer influência, junto ao governo federal), todos esses fatores são incentivos, são constrangimentos, que tornam o "presidencialismo de coalizão" uma necessidade, dessa forma, o presidente forma não a coalizão que ele desejaria, mas as coalizões possíveis.

O conceito de "presidencialismo de coalizão" continua pertinente, é uma prática que deve persistir, enquanto essas condições estiverem presentes. Nosso Congresso não só se mantém fragmentado, como tem se tornado mais pulverizado e os partidos, com força parlamentar menor. As Eleições de 2018 aprofundaram esse cenário, não significando que as coalizões serão formadas da mesma maneira, mas, certamente, a lógica de associação, de aliança com os partidos parlamentares e a participação destes, no governo, irá persistir.

Para José Herval Sampaio Júnior<sup>16</sup>, a combinação das características ensejadoras do "presidencialismo de coalizão" com a cultura incorporada de que todos têm que se "dar bem", às custas do erário, gera a principal mazela do sistema político/eleitoral brasileiro, que é a corrupção, uma vez que a necessidade de formar o apoio legislativo necessário conduz ao loteamento de cargos na Administração Pública e às negociações indecentes.

Podemos estabelecer, de antemão, o papel fundamental do "presidencialismo de coalizão" na recente crise política brasileira. Para se eleger (nas Eleições de 2014) a Presidente Dilma – ou o PT – formou coalizão com PMDB, PSD, PP, PR, PROS, PDT, PCdoB e PRB. Na votação do impeachment (na Câmara dos Deputados), Dilma foi abandonada pelos partidos que compunham sua base de apoio.

Uma vez que o governo não conta mais com a sustentação de uma base no Legislativo, sua capacidade de governar decaiu significativamente, fazendo com que a aprovação de leis de interesse do governo, bem como, a execução de políticas públicas fiquem prejudicadas. Para que o "presidencialismo de coalizão" funcione, se faz necessária a coordenação política entre os Poderes Executivo e Legislativo, havendo diálogo constante e forte manutenção de laços entre o governo e sua coalizão/base.

Como meios razoáveis de evitar que crises políticas sejam frequentes e se prolonguem (sem solução), é importante a realização de reformas política, eleitoral e administrativa, aí incluída a redução do tamanho da máquina pública, uma vez que, seu tamanho, estimula a distribuição

---

<sup>16</sup> Mestre e Doutor em Direito Constitucional, Especialista em Processo Civil e Penal, Professor da UERN, ESMARN, Coordenador Acadêmico do Curso de Especialização de Direitos Humanos da UERN. Autor de várias obras jurídicas, Juiz de Direito e ex-Juiz Eleitoral;



desenfreada de cargos e favorece episódios de instabilidade na governabilidade, sendo sua diminuição benéfica para a saúde do orçamento público.

O Presidente da República dispõe de uma quantidade enorme de cargos para distribuir; muitos ministérios e secretarias na Administração Direta; autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, na Administração Indireta.

Igualmente importante é a criação de mecanismos para reduzir a fragmentação partidária, pois, a existência de um grande número de partidos políticos (em uma primeira análise) pode gerar instabilidades, por tornar mais complexa a tarefa de formar maiorias estáveis, junto ao Congresso Nacional, podendo atrapalhar a sustentação do Executivo, contudo, a existência de grande número de partidos não causa, necessariamente, instabilidades e/ou crises. Em governos com menor poder de articulação, coalizões secundárias e facções partidárias, em blocos de veto, podem ser formadas, aumentando os riscos de uma crise de governabilidade.

Podemos elencar, ainda, a alteração do sistema representativo, em face do povo vir, constantemente, se rebelando contra o sistema político de seus países, chamando a atenção para a insatisfação popular com aqueles que governam. Neste século XXI, vimos ocorrer movimentos como a Primavera Árabe, o *Nuit Debout* (em 2016, na França), movimento de rua que tem buscado a refundação da política no país. No Brasil, diversos movimentos têm surgido, sob a alegação de não se sentirem representados por nenhum partido, por nenhum político.

Paralelamente, as “relações civis-militares” no governo do Brasil, em especial, desde a Redemocratização (ocorrida após 1985) se deram sob uma “atmosfera permissiva, em que os militares buscaram sua autonomia e preservaram condições institucionais, dentro do aparato estatal, visando à intervenção política e exercendo o controle direto de vários organismos e instâncias dos governos. No suceder dos anos, as Forças Armadas intervieram, interna e externamente e continuaram desafiando as autoridades civis constituídas, assegurando a permanência do poder autônomo castrense, enquanto os Poderes Executivo e Legislativo, aceitavam, complacentes, a permanência de diversas prerrogativas militares”<sup>17</sup>.

## **AS PERSPECTIVAS DE COALIZÃO NO GOVERNO “MILITAR” DE BOLSONARO**

Uma hipótese recorrente, desses últimos estudos sobre o "presidencialismo de coalizão", é a de que o governo funciona bem se os partidos são recompensados devidamente, se eles recebem uma proporção dos ministérios, que corresponde ao seu peso parlamentar, o que tem sido observado no governo de todos os presidentes, desde a redemocratização do Brasil.

<sup>17</sup> MARANHÃO, Eliane de Souza. *In Limiar da Democracia Brasileira em Face das Prerrogativas Militares, Datado da Distensão*. Campina Grande, 2018;



No início, o governo Bolsonaro se mostrou diferente, por não ter investido na formação de uma coalizão governativa, com os partidos legislativos, o que significa que ele irá operar com coalizões legislativas, buscando o apoio dos partidos e das bancadas para aprovar certos temas, ou seja, coalizões mais pontuais, a depender dos temas que estão em votação. Tais coalizões são mais instáveis, mais fluidas, o que exige um esforço maior de coordenação, porque elas precisam ser negociadas, a todo momento.

Nessa direção, o Presidente Bolsonaro tem sinalizado que irá construir essas coalizões legislativas, com o apoio, principalmente, das chamadas bancadas temáticas, o que é importante considerar é que tais bancadas (como o próprio nome define) se aglutinam em razão de um determinado tema (como saúde, seguridade social, a bancada ruralista, bancada da Bíblia e a “bancada da bala”) que têm uma relevância central, para legisladores, que são de diferentes partidos.

Essas bancadas não oferecem um apoio sólido ao presidente, que tem uma agenda que passa por temas muito distintos, principalmente, um governo que tem na agenda econômica um aspecto central de sua plataforma de governo, visto que as reformas econômica deverão ocupar parte importante do esforço legislativo deste governo, nessa fase inicial do mandato presidencial, assim, dificilmente, essas bancadas poderão oferecer uma sustentação estável ao conjunto desses temas, por essa razão, os partidos continuam sendo atores centrais, muito embora, dada à fragmentação do Congresso, o governo terá que investir muito na reorganização dessa base partidária, no Congresso.

No Brasil, em se tratando da relação do governo com o Congresso, as pessoas, de modo geral, só consideram a Câmara dos Deputados (que é a primeira Casa a analisar os projetos do governo e tem uma centralidade muito grande) entretanto, nosso sistema é bicameral, e qualquer lei tem que ser aprovada nas duas Casas. Parte das dificuldades do governo Bolsonaro, em construir uma coalizão legislativa estável e mais sólida, vai passar por coordenar as bancadas dos partidos nessas Casas.

Como resultado das Eleições de 2018 tem-se Câmara dos Deputados e Senado Federal com caras muito diferentes, enquanto os partidos, até então, mais fortes, na Câmara, foram desidratados, a exemplo do PMDB e PSDB; eles, mais o DEM e o PSD, se mantiveram fortes no Senado, continuando como os principais partidos desta Casa, podendo, ali, vir a ser uma caixa de ressonância para as oposições ou para os grupos independentes e tornar mais difícil a aprovação de algumas das medidas de interesse do governo.

No momento em que o Presidente Bolsonaro está pensando em montar governo, também está tendo que montar bancadas temáticas (de certas áreas), que farão lobby pela indicação de

ministros e, eventualmente, quando tiver que passar alguma emenda constitucional, com quórum mínimo necessário de mais de  $\frac{3}{5}$ , para fazer a reforma da Previdência ou mesmo para chegar à maioria absoluta, terá que aglutinar 257 deputados.

As bancadas temáticas sozinhas não aglutinam isso, elas se coadunam para seus temas e se dispersam para outras coisas, elas não tem organicidade. Em tese, os partidos são uma base mais confiável, por eles terem propósitos políticos conjuntos. Os que são de oposição, querem dificultar a perspectiva de reeleição do governo; os que fazem parte do governo (que são da situação), querem continuar participando do governo nas próximas gestões, assim, respaldam o presidente, nesse propósito.

Se a bancada temática é multipartidária, ela pode apoiar o governo, no tema que lhe importa e dispersar-se depois, então, o desafio posto é que, num cenário onde as maiores bancadas, têm, pouco mais, de 10% das cadeiras e há 30 bancadas partidárias, espalhadas, como aglutinar forças necessárias para obter o quórum especial para aprovação das medidas mais importantes?

Não se trata da impossibilidade de realização, mas esse processo significa compor maiorias e compor maiorias é encontrar compromissos, que vem a ser barganhar, negociar as soluções que acomodam múltiplos interesses, ou seja, quanto mais partidos há, quanto menor o tamanho médio das bancadas, quanto mais pulverizado o plenário, mais difícil é construir esse denominador comum e mais caro, tende a ser, do ponto de vista do custo operacional, da dificuldade de montagem, a construção dessa maioria.

A tarefa que Bolsonaro tem, diante de si, com uma agenda diferente e urgente, que inclui coisas, tradicionalmente, já difíceis, como reforma da Previdência, em que ele enfrentará mais dificuldades, pois o ambiente está mudado e, nesse sentido, se exacerbam os desafios tradicionais do "presidencialismo de coalizão" e o presidente é confrontado, com a mesma tarefa de sempre, todavia, com dificuldade aumentada, necessitando que ele trabalhe na direção de aglutinação partidária de sua base.

O PSL saiu das Eleições 2018 com um desempenho notável, para um partido que nunca havia eleito mais que 1 deputado e que tinha 8 filiados, subindo para 52. Se o PSL será a base principal do governo Bolsonaro, não há como precisar. Na base evangélica, tem o PRB (próximo à igreja Universal); há um partido como o DEM, cujo núcleo político de Bolsonaro tem sido compelido a buscar quadros dentro desse partido, por ter mais afinidade, proximidade ideológica e quadros experientes.

Um presidente na posição de Bolsonaro teria todo interesse em encorajar alguma aglutinação partidária. Mas é difícil produzir fusões partidárias porque existem os diretórios, as presidências, os interesses próprios. Cada partido é uma organização com sua coleção de

interesses próprios, representando um desafio político importante, induzir convergência para reduzir o custo de administração da coalizão.

Sérgio Abranches<sup>18</sup> pontua que o Presidente pode atender às bancadas temáticas para formação de ministérios, o que é um teste, nunca houve isso, é uma inovação, uma novidade a ver como vai funcionar. No Congresso, uma coalizão por bancadas temáticas não dá liga, as bancadas são muito fluidas, elas desaparecem, se dissolvem quando não é o tema principal delas, que está em questão, sendo assim, se dissipam e se aliam de outras maneiras, por terem visões diferentes, sobre as outras políticas públicas. Uma coalizão de bancadas temáticas não faz sentido, dessa forma, a única forma de fazer coalizão é através dos partidos e, como negociar com os mesmos, como atraí-lo, é o que pode variar, podendo se tentar algo com mais conteúdo, com mais valor do que um mero “toma lá dá cá”.

O PSL é, praticamente, um partido de novatos, visto que tinha, apenas, 1 deputado, na legislatura anterior, agora tem 52, alguns já tiveram experiência política, mas a maioria, talvez mais de  $\frac{2}{3}$  nunca esteve na política. Uma experiência parecida foi a verificada no governo de Emmanuel Macron<sup>19</sup>, em que houve uma renovação muito grande na *Assemblée Nationale française* com muito neófito, muito novato, o que gera dificuldade para funcionar, por existir uma curva de aprendizado para se dominar a prática parlamentar, como negociar, como votar, como articular, sendo assim, o PSL terá papel secundário, no processo de organização da coalizão do Bolsonaro.

Conjecturas, acerca da democracia brasileira correr riscos com o governo do novo Presidente, são aventadas, pelo temor do Brasil perder sua capacidade de eleger governos, de forma livre, competitiva e sem fraudes, visto que partidos perdem eleições e se alternam no poder. Tais eleições ocorrem com “alto grau de incerteza”, no que tange ao vencedor. Perdedores se subordinam ao resultado final, e o jogo se repete, de forma estável.

“As democracias eleitorais possuem salvaguardas institucionais robustas, capazes de proteger direitos individuais dos cidadãos? Seriam aptas a restringir potenciais comportamentos oportunistas de governantes que, uma vez eleitos, subvertam as regras do jogo e coloquem em risco a própria democracia?”<sup>20</sup>

Não tem sido incomum, presidentes fazerem uso, exagerado, de poderes unilaterais, em que mecanismos plebiscitários são empregados, para subverter regras constitucionais e se

<sup>18</sup> Sérgio Abranches, Bruno Reis e Magna Inácio discutiram o tema no instituto FHC, em São Paulo, em outubro de 2018;

<sup>19</sup> Presidente francês, eleito em 2017, pelo partido *Em Marche!*

<sup>20</sup> Carlos Pereira é Pós-doutor em ciência política pela Universidade de *Oxford*, doutor e mestre em ciência política pela *New School University* (NY). É professor titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Fonte: “O Globo”, 30/10/2018;

perpetuarem no poder. Exemplos recentes como os da Turquia, Polônia, Filipinas, Hungria, Venezuela, Peru, El Salvador têm levado estudiosos a identificar uma onda de recessão da democracia. Nesse sentido, atualmente, as democracias não fracassariam mediante golpes, mas através da deterioração gradativa das instituições. O novo mecanismo de quebra seria lento, através da eleição de políticos que distorcem, de forma insidiosa, o sistema representativo.

Eleger um candidato “pré-moderno” à Presidência tem gerado preocupações, entre outros motivos, por suas declarações, que denotam pouco apreço aos valores democráticos, exaltação a torturadores, apologia do uso de armas e contestações de direitos das minorias. Se tais preocupações (em face da democracia brasileira não está consolidada e nem imune a comportamentos que a comprometam) procedem? Se faz necessário identificar se seus atores estão comprometidos com princípios democráticos e se essa democracia possui antídotos institucionais contra comportamentos iliberais.

O Brasil vem tem sofrido mudanças, em nível estrutural, desde a Constituição de 1988. O presidencialismo e o sistema eleitoral proporcional com lista aberta para o Legislativo foi preservado. Face aos potenciais riscos de governabilidade, o constituinte delegou um conjunto de poderes constitucionais e orçamentários, para que o chefe do Executivo tivesse condições de governar em ambiente multipartidário, através de coalizões pós-eleitorais.

Ao antecipar que um presidente muito poderoso dificilmente seria controlado, eficazmente, pelo Legislativo, o constituinte delegou uma série de poderes a instituições “externas” à política, capazes de fiscalizar o chefe do Executivo. Um arcabouço vigoroso e multifacetado de instituições (sistemas) de freios e contrapesos foi criado e/ou fortalecido ao longo de três décadas. O Poder Judiciário e o Ministério Público são independentes e profissionalizados. Os Tribunais de Contas, ativos. A Polícia Federal tem se mostrado atuante contra a corrupção. A Imprensa, até certa medida, livre.

Não obstante o ativismo das instituições de controle não venha se desenvolvendo, linearmente, seus múltiplos pontos de veto têm servido de proteção contra os comportamentos desviantes. Até recentemente, boa parte dos brasileiros acreditava que as elites (políticas, burocráticas e empresariais) sempre escapariam de seus malfeitos. Contudo, desde o julgamento do Mensalão, vimos instituições de controle saírem do controle dos políticos.

Nada disso é excluir que um presidente eleito possa ter intenções iliberais — a questão é que, no Brasil de hoje, querer isso não é sinônimo de poder fazer isso. Na ótica de Carlos Pereira, presumir que a eleição de candidatos conservadores e/ou pouco comprometidos com os valores democráticos traz riscos à democracia é o mesmo que ignorar os constrangimentos gerados por uma crença democrática dominante na sociedade e as restrições que as instituições de controle

exercem no comportamento dos próprios atores políticos. No mínimo, é não perceber que o Brasil não é mais o mesmo.

No corrente dos que visualizam a derrocada do "presidencialismo de coalizão", dentro de um quadro de compreensão de que o mesmo já ruiu, temos as opiniões do jurista, hoje deputado federal, Luiz Flávio Gomes<sup>21</sup>, quando explica que o "presidencialismo de coalizão" é próprio do nosso sistema de democracia, e em que o apoio se faz necessário, e cuja única linguagem de que o político dispõe é a de pedir dinheiro, pois ele não se elege (ou se reelege) sem dinheiro, salvo raríssimas exceções; entendendo que o Brasil vive a cleptocracia do "presidencialismo de coalizão", visto que os ministérios se articulam em termos de troca de cargos, barganhas, que, quando não vem (porque a ganância do cleptocrata é muito grande e o orçamento curto, com falta de dinheiro) está instalado o problema, qual seja, crise política profunda e previsível.

Nesse mesmo sentido, Jorge da Cunha Lima<sup>22</sup> defende que o sistema da barganha não funciona e leva, inevitavelmente, à corrupção, uma vez que, para o político se eleger (ou reeleger) precisa de dinheiro e o governo para poder, de fato, governar, tem que fazer barganha e a barganha gera corrupção. E que a reforma política não se concretiza devido a esse ciclo vicioso, que envolve Congresso Nacional/Presidente da República/Governo.

Ciro Gomes<sup>23</sup> considera que o Congresso, que é eleito pelos cidadãos, em regra, é hegemonizado pelo Executivo e que o "presidencialismo de coalizão" é uma falácia.

Na opinião do comentarista político Marco Antônio Villa, no Brasil, nunca houve um "presidencialismo de coalizão". O que sempre houve foi um saque organizado da coisa pública, patrocinado pelos Presidentes da República, que entregaram o país nas mãos de partidos políticos criminosos, para saquear os ministérios (nas modalidades porteira aberta ou porteira fechada - expressão utilizada para designar se apenas um partido se apropriaria sozinho ou se compartilharia da apropriação, com outros partidos), sob a justificativa do "preço da governabilidade" (a corrupção), entregar os ministérios aos partidos políticos.

Expõe, ainda, que o "presidencialismo de coalizão" ganhou legitimidade acadêmica e contou com o silêncio da imprensa, durante mais de 30 anos (desde a Redemocratização) e que já há demonstração de mudança, no governo Bolsonaro, que acabará com o "toma lá, dá cá", vez que a indicação para a composição do seu quadro de ministros partiu do próprio Presidente.

---

<sup>21</sup> Saudoso Jurista, eleito pelo Partido Socialista Brasileiro, PSB e criador do movimento de combate à corrupção "Quero um Brasil Ético";

<sup>22</sup> Jornalista e escritor;

<sup>23</sup> Palestra proferida no Auditório da Faculdade de Economia da UFRGS, em 2016;

De acordo com as avaliações de Paulo Kramer<sup>24</sup>, o governo recém-empossado do Presidente Jair Bolsonaro chega para superar o "presidencialismo de coalizão" e tem a oportunidade histórica de produzir as reformas estruturantes na economia brasileira e reverter vícios do "presidencialismo de coalizão", ainda no início de seu mandato, aproveitando sua popularidade (que seria a oportunidade para reformar), e produzindo, de forma imediata, a reforma da Previdência Social, como também, inaugurando um relacionamento com o Congresso Nacional, articulado pelas bancadas temáticas, menos dependente de troca de favores, por meio de emendas parlamentares ou distribuição da carga.

Em seu entendimento, o Congresso passou por uma grande renovação (uma nova classe política muito sensível à movimentação das redes sociais) que, por sua vez, refletiu o anseio de mudança (por parte do eleitorado), indignação com a corrupção e a impaciência com a longa e profunda crise econômica, legada pelo petismo.

Esse novo Congresso reflete, em grande medida, as prioridades da maior parte da população brasileira. É um Parlamento mais conservador nos costumes, mais rígido no que diz respeito ao combate ao crime organizado, mas não, necessariamente, um Congresso mais reformista, perfil colaborativo para a agenda de reformas. O Brasil é um país pouco escolarizado, cuja educação é muito ruim. Uma população assim, tem dificuldade em associar causa e efeito. A maioria da população não vê, por exemplo, a reforma da Previdência Social como uma prioridade, como, de fato, é. Se o rombo fiscal crescente, que o déficit da Previdência traz não for resolvido, não haverá dinheiro para outras prioridades como educação, saúde, segurança, etc.

A reforma da Previdência, pelo longo tempo a que ficou exposta ao debate público, avançou, consideravelmente, no grau de compreensão da sociedade ou, se não, no grau de compreensão das elites formadoras de opinião, quanto à necessidade e urgência em implementá-la. Existe um caminho, que já foi percorrido, que o governo Bolsonaro poderá aproveitar e até acentuar, em razão da “comprovada capacidade de comunicação do Presidente da República”, que, durante a campanha eleitoral, usou as redes sociais para falar sobre a cabeça das elites políticas e dos meios de comunicação tradicionais, diretamente, com o grande público.

“Se ele estiver convencido dessa necessidade, que é martelada, diariamente, pela equipe econômica, acredito que a tramitação da reforma da Previdência Social avançará sim e chegará a bom termo, com avanços neste primeiro semestre de 2019, pois a janela de oportunidade para fazer a reforma é curta, fugaz e passageira, porque existe uma tendência natural, com o passar do

---

<sup>24</sup> Entrevista concedida à Agência Brasil, Brasília, em 06 de janeiro de 2019, pelo cientista político, professor aposentado da Universidade de Brasília e, há 25 anos, assessor parlamentar e consultor de empresas, para análises políticas. Trabalhou como consultor voluntário durante a campanha de Bolsonaro, no grupo de Brasília, coordenado pelo general Augusto Heleno (que assumiu como ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República);



tempo, de que as pessoas percebam um hiato entre as suas aspirações e a realidade, a capacidade dos governos de entregarem o que se esperava”. Quando a popularidade tender a diminuir, terá que se agir, de forma rápida.

Para Kramer, nesses últimos 30 anos, o "presidencialismo de coalizão" foi sofrendo distorções, em grande medida ligadas à sua própria estrutura, A Constituição de 1988 criou um regime que é presidencialista, mas que guarda semelhanças importantes com o sistema parlamentarista, no qual é preciso distribuir pastas e postos, aos partidos representados no Congresso, de maneira a ter suas proposições aprovadas pelo Congresso. Com o tempo, isso gerou muita distorção: “toma lá, dá cá” uma barganha que foi, crescentemente, percebida como ilegítima, porque deu margem a muita corrupção, à troca de emendas de orçamento e de cargos políticos, para votação de proposições do Executivo. Bolsonaro chega com um mandato claro para superar ou, ao menos, corrigir essas distorções mais flagrantes do "presidencialismo de coalizão". Como existe uma pressão, permanente, da opinião pública, pelas redes sociais e pelos meios de comunicação, acredito que possamos caminhar sim para uma política mais limpa e transparente.

Houve uma grande renovação no Congresso, todavia, parte do velho Congresso ainda continua presente. Mesmo aqueles que chegaram nessa onda de mudança têm aspirações de continuar na carreira política e trocar de posto. Até agora, isso foi feito dentro dos mecanismos de barganha do "presidencialismo de coalizão". Contra o que, grande parte do eleitorado se insurgiu e haverá resistência no próprio Congresso.

O governo necessita aproveitar sua janela de popularidade. Regimentalmente falando, está tudo centrado, nas estruturas partidárias. Os líderes dos partidos, no Congresso, e os presidentes das legendas estão atentos ao otimismo da população com o governo. Enquanto esse momento durar, os líderes partidários tenderão a aceitar as regras impostas pelo governo.

Percebe-se que o governo tem relacionamento preferencial para com as bancadas temáticas, como empresários do agronegócio, evangélicos, com a segurança pública. Essa opção, em vez do relacionamento com os partidos políticos (cujo regimento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são fundados na sua existência), essa opção pode representar vantagem.

Para Bernard Manin<sup>25</sup>, analisando se o atual modelo de sistema representativo teria chegado ao limite, reflete que, desde o início do século XX, vivemos em um modelo de democracia de auditório, onde a imagem dos candidatos vale mais do que uma agenda, um projeto de governo; em que a estratégia eleitoral dos candidatos e partidos estão fortemente concentradas

---

<sup>25</sup> Filósofo francês;



na construção de imagens vagas de seus líderes, assim, políticos chegam ao poder por terem domínio de técnicas de comunicação em massa e não por estarem, de fato, próximas ou se assemelham aos seus eleitores.

Os acontecimentos dos últimos anos, no Brasil, evidenciam falhas estruturais na representação, pois, nos discursos de boa parte dos deputados federais, durante a votação da admissibilidade do processo de impeachment, vimos que o povo (quando lembrado) foi colocado em último lugar.

É necessário criar mecanismos que tornem o sistema representativo mais preocupado com a representação do povo do que de interesses privados. É preciso que se busque um sistema representativo onde exista uma agenda de governo que atenda aos anseios sociais e que aproxime mais representantes e representados.

Simultaneamente, constata-se o soerguimento do poderio dos militares, no Brasil, com a ascensão à Presidência da República de Jair Bolsonaro, cujo núcleo técnico e equipe de ministros de seu governo possui significativa quantidade de militares de alta patente inseridos.

Neste sentido, Zaverucha<sup>26</sup> defende que o processo de desmilitarizar a política brasileira (cuja tentativa de implementação remonta às transições latino-americanas para a democracia) vem fracassando, visto que os militares federais estão cada vez mais envolvidos em atividades de segurança pública. Para ele, a militarização é elevada quando os valores das Forças Armadas (ordem, honestidade, organização e patriotismo) se aproximam dos valores da sociedade, que, decepcionada com a performance de seus líderes, processos e a incapacidade da elite civil em gerir o mercado, de uma forma não-cleptocrática e inclusiva, faz a presença militar na política e na segurança se avolumar.

No quesito temor de um retrocesso aos terrores do “período de exceção”, Nóbrega Júnior<sup>27</sup> declarou ser “... muito terror desnecessário. Não voltaremos para a Idade Média, porque nunca estivemos nela. E barbárie vem ocorrendo no país, com o PT no governo, foram 700 mil homicídios, entre 2003 e 2016. Um Estatuto do Desarmamento que não funcionou...”!

---

<sup>26</sup> ZAVERUCHA, Jorge. *In Segurança Militarizada: A Militarização é Elevada Quando os Valores das Forças Armadas se Aproximam dos Valores da Sociedade*. Artigo publicado no jornal “O Globo” no dia 30 de dezembro de 2018;

<sup>27</sup> Ao endossar escritos de Flávio da Cunha Rezende, de 2018, acerca das eleições majoritárias e, para quem o sistema político brasileiro foi construído sobre problemas como o nepotismo, a compra de votos, a corrupção no setor público, a malandragem política nacional, o mal funcionamento do Judiciário; o povo brasileiro não está interessado em compreender como se governa e como as instituições operam; além do Brasil ser, e continuar sendo um país escravocrata, cuja sociedade é movida pela cleptocracia, pelo parasitismo, e, por uma reduzidíssima orientação através do mérito; em que, independente do resultado eleitoral, os políticos continuarão a manter seus privilégios, a distribuir farras eleitorais, e, punir os cidadãos com suas políticas pífias;

Contemplamos, pois, a aplicabilidade prática da influência do soerguimento dos militares no Brasil contemporâneo, observado nas atuais “relações civis-militares”, frente ao “presidencialismo de coalizão”, no governo Bolsonaro.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao transitarmos pelo tema, acima exposto, consideramos que há pontos positivos e negativos nesse arranjo político-institucional e, possivelmente, o principal ponto positivo seja a constante necessidade de coordenação política entre poderes e a possibilidade de um pacto suprapartidário em prol do povo.

Em outras palavras, por meio do “presidencialismo de coalizão” é possível ver a união de diversos partidos em prol de uma agenda de governo, que pode vir a beneficiar a população como um todo. Também podemos interpretar que o “presidencialismo de coalizão” decorre do “sistema de freios e contrapesos” existentes entre os Três Poderes, considerado fundamental para o equilíbrio do poder político em uma república.

O Poder Legislativo tem formas efetivas de fiscalizar e submeter o trabalho do Poder Executivo, o que, em teoria, é positivo, já que evita posturas ditatoriais por parte do chefe de governo. enxergando como pontos negativos, o “presidencialismo de coalizão” tem um papel muito mais estratégico para os partidos e representantes do que para a população em si. Em primeiro lugar, a formação de uma coalizão ocorre para que, determinado candidato ou partido, vença as eleições presidenciais e que outros ganhem cargos nesse governo. A população, nesse caso, não está, nem estará, em primeiro plano.

Há ainda a constante iminência de crises. Caso o Executivo conte com um presidente pouco hábil na arte de negociar, poderá ter sua governabilidade reduzida. Embora o Poder Executivo conte com poder de agenda e tenha a competência constitucional de legislar, como a edição de medidas provisórias, o Legislativo tem nas mãos o poder de votar projetos de interesse do governo, podendo facilitar ou atrapalhar a execução de políticas públicas ao não votar seus projetos. Logo, uma instabilidade na ordem política do país, pode vir a ser instalada.

Reconhecemos o papel do “presidencialismo de coalizão” na atual crise brasileira e como o atual sistema político precisa de reformas a fim de tornar as regras do jogo menos complexas e mais próximas dos cidadãos, buscando meios de tornar o sistema representativo em um sistema participativo.

## **REFERÊNCIAS**

ABRANCHES, Sérgio; REIS, Bruno; INÁCIO, Magna. **Crise do presidencialismo de coalizão: os desafios da governabilidade democrática - Debate ocorrido no instituto FHC**, em São Paulo, em outubro de 2018; Publicado em 30 de nov de 2018  
<https://www.nexojornal.com.br/>

ABRANCHES, Sérgio; REIS, Bruno; INÁCIO, Magna. **O que é o presidencialismo de coalizão no Brasil hoje?** <https://www.nexojornal.com.br/>

GOMES, Ciro. **Palestra proferida no Auditório da Faculdade de Economia da UFRGS**, em 2016;

KRAMER, Paulo. **Entrevista concedida à Agência Brasil**, Brasília, em 06 de janeiro de 2019;

MARANHÃO, Eliane de Souza. *In: Limiar da Democracia Brasileira em Face das Prerrogativas Militares, Datado da Distensão*. Campina Grande, 2018;

PEREIRA, Carlos. Fonte: “**O Globo**”, 30/10/2018;

PERES, Paulo Sérgio. Palestra intitulada “**Presidencialismo de coalizão: um modelo em crise?**” Unisinos, em Porto Alegre, 2016;

ZAVERUCHA, Jorge. *In Segurança Militarizada: A Militarização é Elevada Quando os Valores das Forças Armadas se Aproximam dos Valores da Sociedade*. Artigo publicado no jornal “O Globo” no dia 30 de dezembro de 2018;

Politize! (ed.). «**Presidencialismo**». Acessado em 30/01/2019,  
<https://pt.wikipedia.org/wiki/Presidencialismo>;

«**Coalition Government: Precedents from around the world**». CBC News. 13 de maio de 2010. Consultado em 26 de maio de 2013;

“**O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros**”, publicado em O Congresso por ele mesmo, livro que organizou juntamente com Cesar Zucco Jr. (Editora UFMG, 2011); Por Sylvio Costa, em 29 julho de 2013 - 6:30. Última Atualização 29 jul, 2013 - 13:24

## A DINÂMICA DOS HOMICÍDIOS NO NORDESTE

Esley Porto<sup>1</sup>

Matheus Figueiredo Esmeraldo<sup>2</sup>

José Maria Nóbrega Jr.<sup>3</sup>

### RESUMO:

O objetivo desse artigo é refletir acerca da dinâmica dos homicídios no Nordeste brasileiro. Parte-se de um estudo quantitativo estatístico-descritivo de série temporal para analisar, com dados secundários, a variável número de homicídios no período entre 2008 e 2018, e sua relação com outras variáveis. Construímos um banco de dados coletando números absolutos de Mortes por Agressão (CID-10: X-85-Y09) no SIM/DATASUS e calculamos as suas taxas por cem mil habitantes. A escolha da série temporal e do espaço do estudo se justifica pela constatação que, após 2008, a violência explode na região Nordeste. A análise das regiões revela o ano de 2017 como o mais violento da série histórica, seguido por queda dos índices em todo país em 2018. Bahia, Pernambuco e Ceará são os mais violentos em números absolutos. A taxa de homicídios revela patamares bem acima das 30 mortes por 100 mil habitantes no ano, com curvas crescentes no Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe e Bahia. A análise dos homicídios através de micro-variáveis categóricas, como: faixa etária, sexo, cor/raça, escolaridade, estado civil e local da ocorrência; relevantes na predição de questões importantes em torno dos grupos mais vitimados, traçando seu perfil. Por fim, o modelo econométrico testado com três variáveis independentes – indicadores socioeconômicos, escolhidos por critérios bibliográficos, mostra que uma das variáveis não teve significância e as outras apresentaram baixa correlação na explicação da variável dependente, indicando que os homicídios crescem sem relação com a diminuição da pobreza e da desigualdade de renda, demonstrando não estarem associadas.

**Palavras-chave:** Violência homicida. Segurança Pública. Nordeste.

### ABSTRACT:

The purpose of this article is to reflect on the dynamics of homicides in Northeast Brazil. It starts from a quantitative statistical-descriptive study of time series to analyze, with secondary data, the variable number of homicides in the period between 2008 and 2018, and its relationship with other variables. We built a database collecting absolute numbers of Deaths from Aggression (ICD-10: X-85-Y09) in SIM / DATASUS and calculated their rates per hundred thousand inhabitants. The choice of time series and study space is justified by the finding that, after 2008, violence explodes in the Northeast region. The analysis of the regions reveals the year 2017 as the most violent in the historical series, followed by a drop in the indices across the country in 2018. Bahia, Pernambuco and Ceará are the most violent in absolute numbers. The homicide rate shows levels well above the 30 deaths per 100 thousand inhabitants in the year, with increasing curves in Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe and Bahia. The analysis of homicides using categorical micro-variables, such: age group, sex, race, education, marital status and place of occurrence;

<sup>1</sup> Mestrando no Programa de Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande (PPGCP/UFCG). Graduado e especialista em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Membro do Núcleo de Estudos da Violência Urbana – NEVU-UFCG.

<sup>2</sup> Mestrando no Programa de Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande (PPGCP/UFCG). Graduado e especialista em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Membro do Núcleo de Estudos da Violência Urbana – NEVU-UFCG.

<sup>3</sup> Orientador. Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE. Professor Associado I da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), lotado no Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA/UFCG), Campus de Sumé, PB. Unidade Acadêmica de Gestão Pública (UAGESP). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. É líder do Grupo de Pesquisa NEVU (Núcleo de Estudos da Violência da UFCG) e autor de livros, capítulos de livros e artigos científicos sobre democracia, violência e segurança pública no Brasil e na América Latina.

relevant in predicting important issues around the most victimized groups, outlining their profile. Finally, the econometric model tested with three independent variables - socioeconomic indicators, shows that one of the variables had no significance and the others showed a low correlation in the explanation of the dependent variable, indicating that homicides grow unrelated to the decrease poverty and income inequality, demonstrating that they are not associated.

**Keywords:** homicidal violence. Public security. Northeast.

## INTRODUÇÃO

Refletir sobre os números de violência, manifestada, sobretudo, pelas altas taxas de homicídios, é uma atividade de suma importância para a Ciência Política e áreas afins, com o intuito de pensar em suas possíveis causalidades, no posicionamento das instituições frente a essa realidade e, também, no comprometimento dos órgãos públicos na formulação de uma agenda de políticas públicas de segurança que sejam eficazes e eficientes.

O Brasil vivenciou um acréscimo em suas taxas de mortes por agressão nas últimas décadas. Em 2017, por exemplo, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes atingiu a marca de 31,6 (CERQUEIRA et al, 2020), bem mais elevada que a média mundial. O fenômeno da violência passa a ser visto como um fenômeno multicausal e multidimensional (PATRÍCIO, 2012), e, por conta disso, deve ser refletido por uma perspectiva multidisciplinar e ampla.

Então, é comum que as pesquisas que tratem sobre a temática analisem variáveis independentes que estejam relacionadas ao viés socioeconômico. Todavia, também tem crescido a vertente de análise ligada às instituições coercitivas, como a polícia (ZAVERRUCHA, 2005), e que também tragam uma relação entre os níveis de segurança com a qualidade da democracia (NÓBREGA JR., 2019).

Além disso, percebeu-se que os altos índices de mortes violentas se deslocaram da região Sudeste para o Nordeste, a partir do fenômeno conhecido como interiorização dos homicídios. Surgem como hipóteses a essa mudança, questões que estão ligadas ao aumento de políticas públicas penais nos estados do Sudeste e, também, da proliferação do uso e tráfico de drogas e circulação de riquezas aliado à expansão econômica no Norte e Nordeste do país, aumentando, por exemplo, a desigualdade social.

No Nordeste, por exemplo, concentrou-se praticamente 40% dos crimes violentos letais e intencionais do país, em 2012 (NÓBREGA JR., 2015). A região passa, portanto, por um constante clima de insegurança, e mesmo que uma parcela significável da receita pública seja utilizada a implantação de meios que proporcionem um ambiente de maior segurança, os altos índices de violência ainda compõem a realidade dos nove estados nordestinos.

Dessa forma, o objetivo do presente estudo é refletir acerca da dinâmica dos homicídios no Nordeste brasileiro, especificamente na série temporal compreendida entre os anos de 2008 e 2018. Para isso, foi utilizada uma robusta metodologia de base quantitativa que serviu como escopo para a análise empírica da temática.

A organização do trabalho se dá através da seguinte divisão: nesta introdução, uma sessão sobre a discussão teórica que embasa a temática a partir da literatura concernente mostrando o “estado da arte” sobre os estudos dos homicídios no Brasil, na explanação do caminho metodológico seguido na construção do estudo apresentando as variáveis e os modelos utilizados, nos resultados, e, um último tópico destinado à realização das considerações finais.

### **DISCUSSÃO: o estado da arte**

Mais de 30% dos homicídios registrados no mundo acontecem na América Latina (Marreiro e Guimarães, 2009). O Brasil é responsável por grande parte das mortes violentas do globo, com uma tendência crescente desde a década de 1980. A maioria dos estados do Brasil apresentaram aumento nos índices de homicídio, principalmente na região Nordeste, o que fica comprovado nas observações feitas no presente estudo.

A economia brasileira passa por uma melhoria gradativa nos seus últimos anos (Nóbrega Jr., 2012), mas, ainda assim há taxas elevadas de homicídios. Vive-se uma maior urbanização e, além disso, uma modificação na organização e presença dos homicídios no país. Em anos anteriores, as maiores taxas estavam concentradas na região Sudeste; todavia, há a redução dos índices de homicídios nessa região, principalmente nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, e o aumento dos casos nas regiões Norte e Nordeste (Minayo et al, 2017).

O Brasil observou um avanço em parâmetros sociais, nos últimos anos, com a diminuição da pobreza e a disponibilidade de acesso à saúde, educação e infraestrutura (Sapori e Soares, 2014). Entretanto, ainda há um longo caminho para que o país viva em uma realidade em que não haja desigualdade social, que, inclusive, é um fenômeno que está presente nas capitais e grandes centros urbanos – compostos por bairros nobres e abastados e, em poucos metros, com favelas e agrupamentos de moradias com poucas condições de manutenção de direitos.

Diferente do que muitas teorias da Sociologia pregaram, a expansão e desenvolvimento da economia vivenciada pelo país desencadeou um crescimento da violência, principalmente daquela ligada ao patrimônio (Beato e Reis, 2000). No que tange aos homicídios, é necessário refletir, sobretudo, acerca das variáveis socioeconômicas e institucionais que direta ou indiretamente estão relacionadas com o aumento das taxas de mortes violentas intencionais.



Além disso, surge a latente importância de se discutir a necessária implantação de políticas públicas que sejam capazes de enfrentar e solucionar os problemas ligados à violência homicida. Para tanto, estas devem ser construídas a partir de um olhar empírico e embasado, com base em estatísticas descritivas e inferenciais, além de haver a articulação entre os três poderes e todas as instituições que o fazem se manifestar (Sapori, 2008).

A Segurança Pública é vista como uma das mais preponderantes políticas públicas que dão corpo ao Estado Democrático de Direito, principalmente por ser encarada como um elemento que proporciona a manutenção do bem mais precioso dos indivíduos: a vida. É necessário, então, que exista um planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas penais (Sapori, 2008), e a destinação de uma parcela suficiente das receitas públicas para sua implementação, sobretudo nos estados da região Nordeste, pois, como apontado nesse estudo, são os locais brasileiros que mais necessitam de olhares atentos, urgentes e críticos no campo do controle à violência letal.

Além disso, a Segurança Pública está contida no corpo e princípios que compõem a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como um direito fundamental para todos os cidadãos do país, conforme artigo 5º, bem como visto dentre os direitos sociais presentes no artigo 6º do mesmo diploma legal. Além disso, a dignidade da pessoa humana é um dos compromissos basilares da República, e é através de sua busca que há o reconhecimento da importância de se pensar em políticas públicas de segurança eficazes.

Há décadas, padecemos de uma grave crise institucional quando o tema é a segurança pública. O número explosivo de homicídios, além de outros crimes contra a vida e o patrimônio público ameaçam constantemente a vida e a liberdade dos cidadãos brasileiros e põem em cheque o estado democrático de direito, garantidor da lei e da ordem internas.

Nóbrega Jr. (2009) seguindo a linha de Scott Mainwaring *et alii* (2001) Zaverucha (2005) e O'Donnell (1998), ressalta que a inexistência do respeito e das garantias do Estado de Direito às liberdades civis fundamentais faz com que não exista a democracia de qualidade no país em análise, classificando o Brasil, por essa razão, como uma semidemocracia, caracterizando o regime político como sendo híbrido, numa “zona cinzenta” que navega entre o autoritarismo e a democracia, com consolidação em aspectos eleitorais, mas com instituições não tão sólidas e responsáveis.

A crise institucional da semidemocracia brasileira gera baixa *accountability* horizontal, com a manutenção de níveis elevados de desigualdade e de violações aos direitos civis inclusive pelas instituições coercitivas, no tocante às instituições coercitivas de controle da violência (Nóbrega Jr., 2009) e a permanência nestas de entulhos e práticas autoritárias com resquícios do período de ditadura militar (Zaverucha, 2005).



A média dos homicídios no Brasil, em dez anos, foi de 50.000 assassinatos. Ou seja, entre 2000 e 2010, houve meio milhão de mortes por agressão/homicídio no país. Em 2010, o país respondeu por 10% dos assassinatos do mundo. A maioria desses crimes concentrava-se no Sudeste, que tinha os maiores indicadores de violência, sobretudo nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo (NÓBREGA JR., 2010). A partir de 2006, esses dados mudaram de rumo e o Nordeste passou a ter maior destaque no quadro da endemia homicida nacional (NÓBREGA JR, 2012).

Em 2017, por exemplo, o Brasil registrou 65.602 homicídios, 179 por dia, segundo dados do Atlas da Violência (2019) divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Com uma taxa de 31,6 homicídios por 100 mil habitantes, o país é hoje um dos mais violentos do mundo. O indicador aumentou puxado pelas regiões Norte e Nordeste, onde a taxa passa dos 45 homicídios por 100 mil habitantes. Os registros policiais de outros crimes, como roubos, furtos e estupros, também vêm aumentando em diversas partes do Brasil.

Diante disso, justifica-se a necessidade, importância e relevância do presente artigo, pois, ao realizar uma análise descritiva e um estudo dedicado à observação empírica do fenômeno da violência, à luz da ciência, liga-se o alerta para a melhoria da gestão e das políticas públicas nessa área, prestando-se um serviço da academia à população, dedicando atenção a um problema público que persiste, conforme se apresentará nos resultados.

## **METODOLOGIA**

Segundo Kellstedt (2015) na abordagem científica da política, é importante identificar o desenho da pesquisa, tendo em vista as estratégias que devem ser usadas para investigar relações causais.

O Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM/DATASUS serviu para nortear a pesquisa. Na referida base de dados foi possível encontrar dados secundários que servissem para dar respaldo à análise descritiva da variável “Mortes por Agressão” que serve como *proxy* de homicídios e violência neste trabalho.

Construímos um banco de dados a partir da coleta dos números absolutos de Mortes por Agressão (CID-10: X-85-Y09) disponibilizadas no SIM/DATASUS, para a série histórica de 2008 a 2018, representando a análise de década

A escolha da série temporal do estudo (2008-2018) e do espaço (a região Nordeste) se justifica porque foi constatado que após 2008, com o desenvolvimento da série, há ocorrência de um fenômeno intrigante que se transforma no objeto de estudo desse trabalho: a violência explode na região Nordeste, enquanto há queda na região Sudeste e estabilidade nas demais regiões.

A partir disso, o modelo de pesquisa deste artigo é um estudo quantitativo, estatístico-descritivo, de série temporal, para analisar descritivamente, a partir de dados estatísticos, a variável número de homicídios, no Nordeste, no período entre 2008 e 2018.

Lançamos mão da análise descritiva para verificar a situação dos estados do Nordeste e como se dá a dinâmica dos homicídios em cada um deles, a fim de identificar os mais violentos e o que pode nos dizer esse indicador.

Em seguida, fizemos uma análise da dinâmica quantitativa dos homicídios nessa região através de variáveis independentes em relação aos homicídios, como: faixa etária, sexo, cor/raça, escolaridade, estado civil e local da ocorrência. Essas micro variáveis categóricas tem relevância na análise por predizerem questões importantes em torno dos grupos mais vitimados pelas mortes por agressão, demonstrando assim a relação real com a variável dependente – homicídios, permitindo estabelecer um perfil dos homicídios na região.

Por fim, depois de agregados os dados para a região Nordeste, inserimos variáveis independentes na análise em relação aos homicídios: indicadores socioeconômicos – o rendimento domiciliar per capita de cada um dos estados da região, com dados secundários obtidos a partir do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Além deste, também acrescentamos no modelo como variáveis independentes o índice de Gini e a proporção de pessoas com baixa renda.

A escolha das variáveis se justificou porque a desigualdade social e de renda geralmente são medidas por indicadores socioeconômicos, que se tornam variáveis independentes nos modelos de correlação/associação entre desigualdade/pobreza e violência.

Após análise descritiva das variáveis independentes, onde se objetivou observar a evolução destas ao longo do tempo num comparativo com a taxa de homicídios, aplicamos um modelo econométrico de correlação – a Correlação de Pearson, com a finalidade de teste das variáveis, e por serem estas variáveis quantitativas, discretas e contínuas, observando-se então a correlação linear entre duas ou mais variáveis.

A seguir, então, apresentamos todos os resultados obtidos na pesquisa.

## **RESULTADOS**

### **- A dinâmica dos homicídios nas regiões brasileiras: o caos do Nordeste**

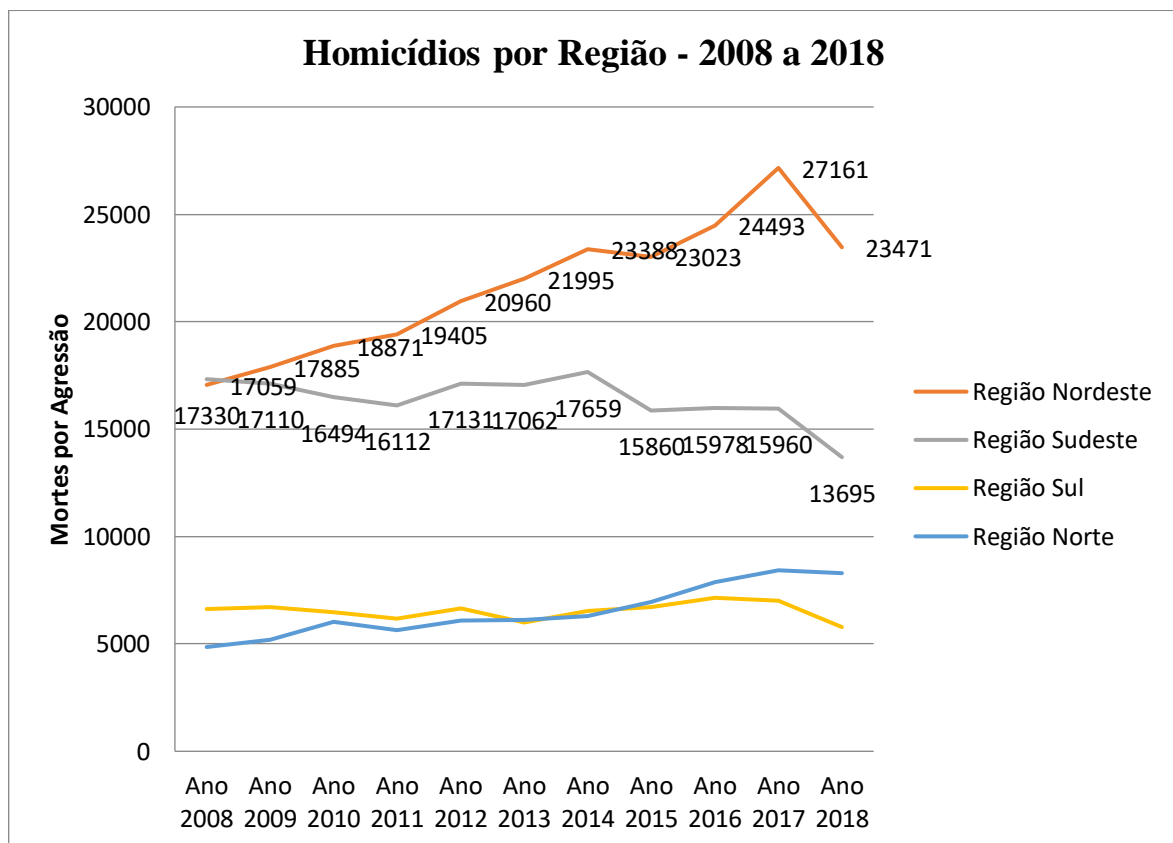
Segundo Nóbrega Jr. (2019), a análise estatística pode fornecer ao pesquisador, através da observação, possibilidades de fornecer tendências e previsões a respeito dos dados em estudo. Os objetivos da análise estatística partem do sumário dos dados, da observação do comportamento

dos números em dado tempo, da verificação da existência de tendências, ciclos e variações sazonais. Para isso, a construção de gráficos, histogramas e diagramas de dispersão são ferramentas extremamente úteis.

O Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM/DATASUS serviu para nortear a pesquisa. Na referida base de dados foi possível encontrar dados secundários que servissem para dar respaldo à análise descritiva da variável “Mortes por Agressão” que serve como *proxy* de homicídios e violência neste trabalho.

Para tanto, buscou-se a construção do banco de dados que se deu da seguinte maneira: houve a coleta dos números absolutos de Mortes por Agressão (CID-10: X-85-Y09) disponibilizadas no SIM/DATASUS, para a série histórica de 2008 a 2018, representando a análise de década.

Gráfico 1 – Mortes por agressão nas regiões brasileiras (2008-2018)



Fonte: Elaboração dos autores com base no SIM/DATASUS (2020)

O gráfico 1 mostra o panorama das regiões brasileiras na série temporal analisada de uma década. É possível notar que no início da série, no ano de 2008, a região Sudeste tinha mais mortes que a região Nordeste.

Contudo, o que vemos após 2008, com o desenvolvimento da série no gráfico, é um fenômeno intrigante e que desperta a atenção, objeto de estudo desse trabalho: a violência explode na região Nordeste, enquanto há queda na região Sudeste e estabilidade nas demais regiões.

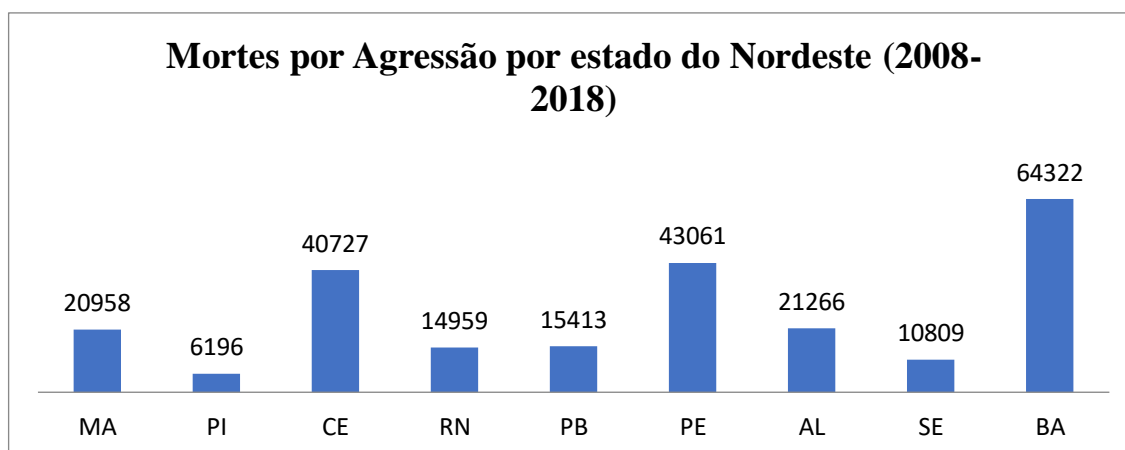
A série histórica analisada demonstra que o fenômeno da violência é uma tônica em todo país e que, especialmente na Região Nordeste, temos uma verdadeira epidemia, com a explosão de casos de mortalidade violenta. Nesta região, apesar da queda do índice de 2017 para 2018, a tendência é de crescimento acentuado da violência, sendo a região mais violenta do país em todos os anos da série histórica, com exceção do primeiro ano.

Nesse sentido, destacamos o ano de 2017, como o mais violento da série na região Nordeste, com 27.161 mortes violentas, um incremento de 59% desde o ano de 2008. Em toda a série foram registradas 237.711 mortes por agressão só nesta região do país. São verdadeiros números de guerra, uma situação de caos que precisa ser contida urgentemente. A falta de contenção dessa criminalidade violenta pode levar ao total colapso humanitário por ausência de resposta a esse flagrante problema público.

### O Nordeste por dentro: a situação dos estados

Se a primeira seção dos resultados nos permite afirmar que a região Nordeste é a mais violenta do Brasil, a seguir detalhamos a situação dentro da região, em quais estados a violência se destaca mais.

Gráfico 2 – Mortes por Agressão nos estados nordestinos



Fonte:

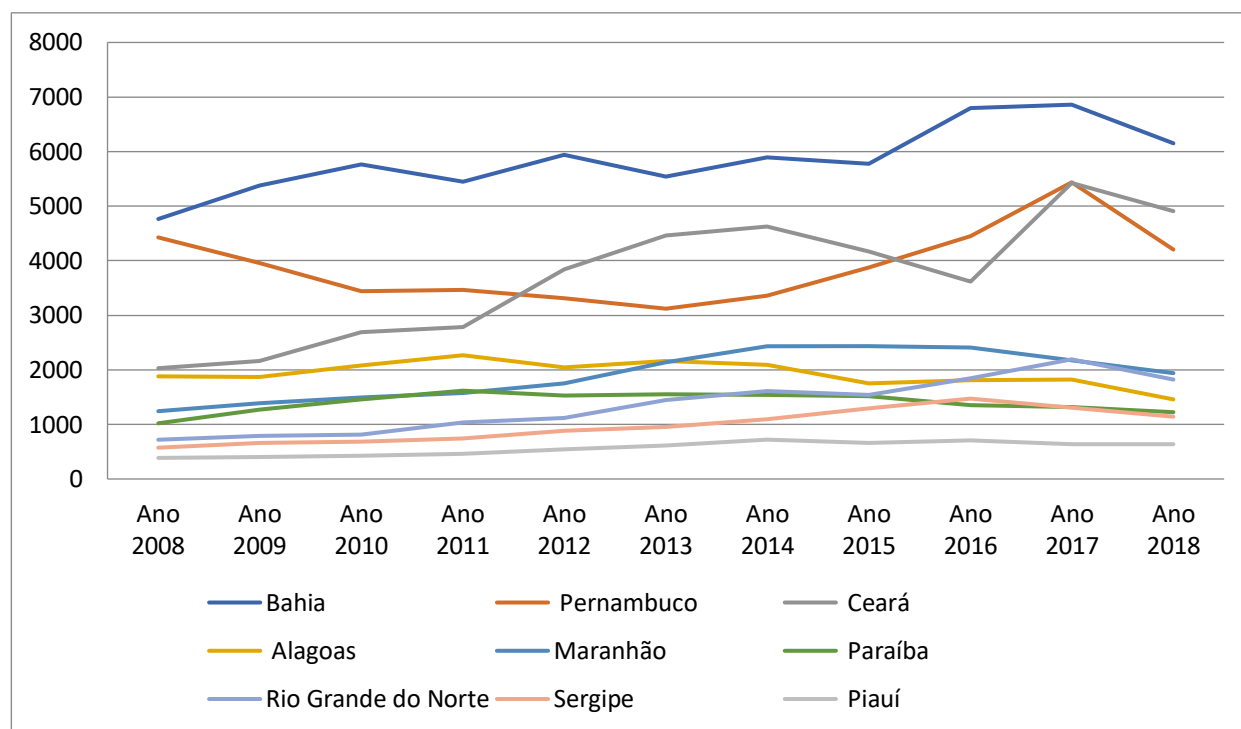
Elaboração dos autores com base no SIM/DATASUS (2020)

Das 237.711 mortes por agressão registradas na região Nordeste na decênio analisado, 64.322 delas ocorreram no estado da Bahia, o mais violento em números absolutos da série histórica, seguido por Pernambuco e Ceará. Ou seja, 27% das mortes violentas foram registradas

na Bahia, com Pernambuco registrando 18% e Ceará 17%. Os três estados juntos foram responsáveis por 62% do total de mortes por agressão do período entre 2008 e 2018.

Abaixo, no gráfico 3, apresentamos a evolução detalhada por estado da região Nordeste, na série histórica analisada.

**Gráfico 3 – Evolução das mortes por agressão nos estados do Nordeste (2008-2018)**



Fonte: Elaboração dos autores com base no SIM/DATASUS (2020)

O gráfico demonstra que o estado da Bahia lidera toda a série histórica, sendo o estado mais violento do Nordeste em todo o período. Pernambuco que no início do decênio tinha números próximos à Bahia, ocupando o segundo lugar, registrou sucessivas quedas até o ano de 2013, quando perdeu essa posição para o Ceará.

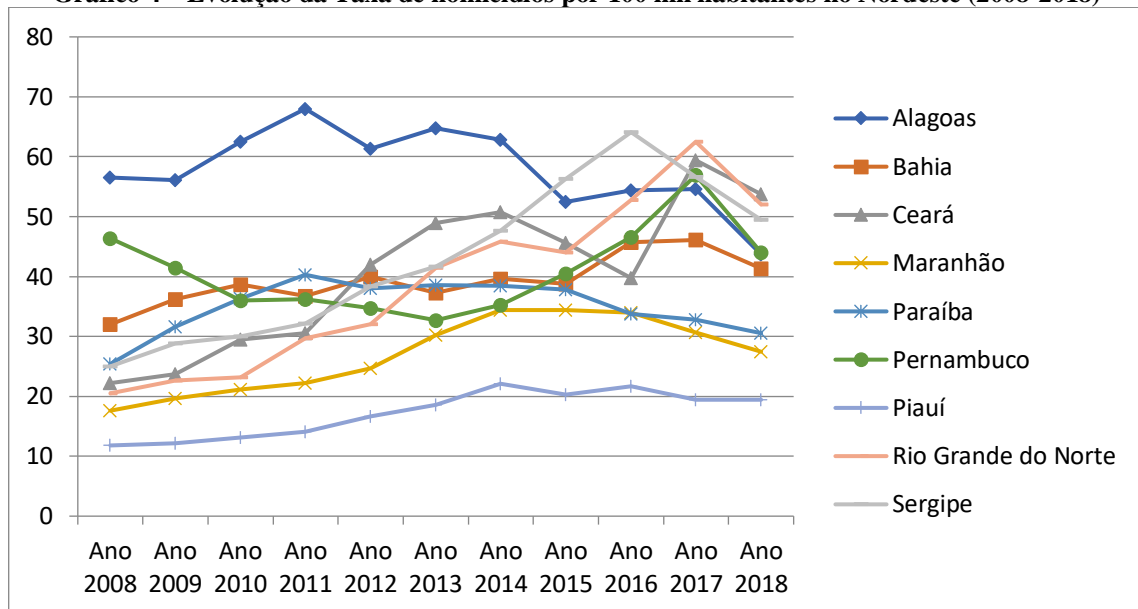
O estado do Ceará é outro que disparou em números de mortes, com uma crescente em quase todos os anos da série. Contudo a partir de 2013, Pernambuco também volta a apresentar crescimento do indicador ultrapassando novamente o Ceará como o segundo estado mais violento até o ano de 2017.

Destacamos novamente o ano de 2017 como o mais violento da série histórica, bem como a queda que se dá deste para o ano de 2018, quando então o Ceará ultrapassa novamente Pernambuco como o segundo estado mais violento da região.

Com os dados relativos à população de cada estado da região, foi possível chegar à taxa de mortes por agressão por 100 mil habitantes de cada um dos respectivos anos. O objetivo é permitir a comparação entre locais com diferentes tamanhos de população e neutralizar o

crescimento populacional, permitindo a comparação a médio e longo prazos. Indicadores como a taxa por cem mil habitantes são proporcionais ao tamanho da população em questão, logo, eles permitem comparar populações (países, cidades, bairros) de tamanhos diferentes.

**Gráfico 4 – Evolução da Taxa de homicídios por 100 mil habitantes no Nordeste (2008-2018)**



Fonte: Elaboração dos autores com base no SIM/DATASUS (2020)

O gráfico de evolução das taxas também revela o crescimento da violência no estado do Ceará, sendo este o mais violento da série histórica analisada, quando o número absoluto de mortes por agressão é diluído na população.

Observa-se que todos os estados do Nordeste estão ou já estiveram com índices relevantes, ou seja, com taxas elevadas, em patamar bem acima de 30 mortes por 100 mil habitantes no ano, com curvas crescentes no Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe e Bahia. O caso de Alagoas chama atenção pela sucessiva queda ao longo do período, mas manutenção de altos índices de violência.

Observe-se ainda que, no campo político-administrativo, estados mais violentos da região foram governados durante este período por partidos como o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Democrata Trabalhista (PDT), que compunham a base de apoio do governo federal do Partido dos Trabalhadores no período de 2003 a 2010 (Governo Lula) e 2011 a 2015 (Governo Dilma), de espectro mais de esquerda.

#### **- Homicídios no Nordeste e a análise de variáveis independentes: perfil das vítimas e o local da ocorrência**

Depois de trazermos os dados agregados para a região Nordeste, bem como a dinâmica dos homicídios nos estados da região, apresentamos a seguir, tendo os números de morte por

agressão como *proxy* de violência, uma análise da dinâmica quantitativa dos homicídios nessa região através de variáveis independentes em relação aos homicídios, como: faixa etária, sexo, cor/raça, escolaridade, estado civil e local da ocorrência.

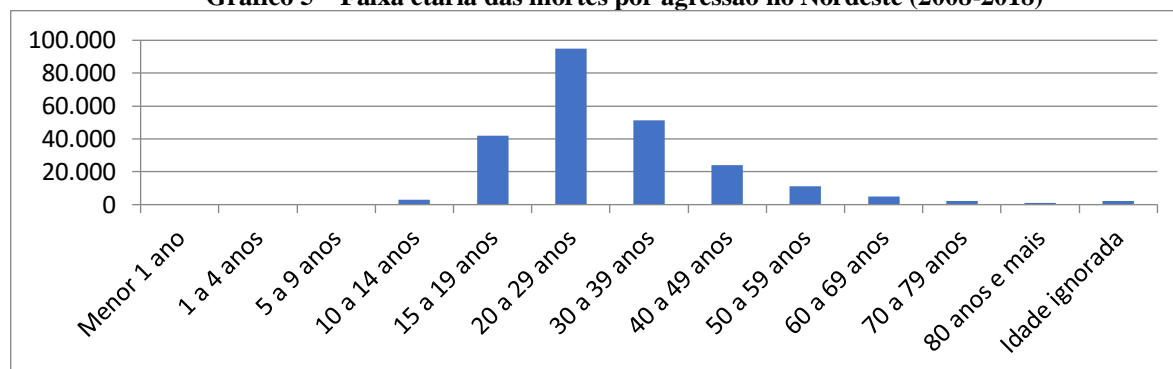
Essas variáveis são classificadas como microvariáveis categóricas e tem relevância na análise por predizerem questões importantes em torno dos grupos mais vitimados pelas mortes por agressão, demonstrando assim a relação real com a variável dependente – homicídios.

Dessa forma, ao analisar o impacto de cada variável dessas nas mortes por agressão, buscando a relação de causalidade entre elas, tem-se uma contribuição valiosa para a formação de uma agenda de políticas públicas específicas na área de segurança pública.

- **Faixa etária:**

A análise feita do decênio 2008-2018 dos dados do SIM/DATASUS para a Região Nordeste revela que 40% das mortes por agressão se deram na faixa etária dos 20 aos 29 anos, ou seja as vítimas são majoritariamente jovens.

**Gráfico 5 – Faixa etária das mortes por agressão no Nordeste (2008-2018)**



Fonte: Elaboração dos autores com base no SIM/DATASUS (2020)

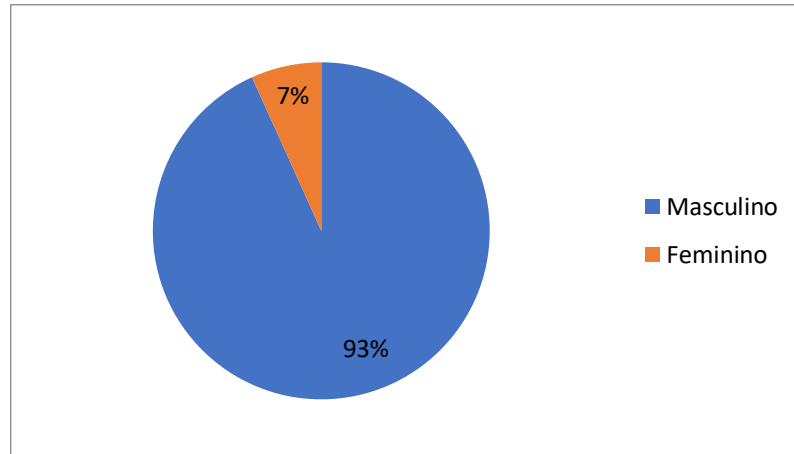
Observamos que a partir dos a faixa etária a partir dos 15 anos até os 39 anos representa 79,2% dos casos, ou seja, o avanço etário é negativamente proporcional ao número de mortes por agressão, sendo a violência no Nordeste um fenômeno maciçamente juvenil.

- **Sexo:**

Apesar do crescente número de mortes de mulheres, os homens ainda são majoritariamente os mais vitimados pela violência no Nordeste, segundo os dados da série histórica em análise.

**Gráfico 6 – Mortes por agressão no Nordeste por sexo (2008-2018)**





Fonte: Elaboração dos autores com base no SIM/DATASUS (2020)

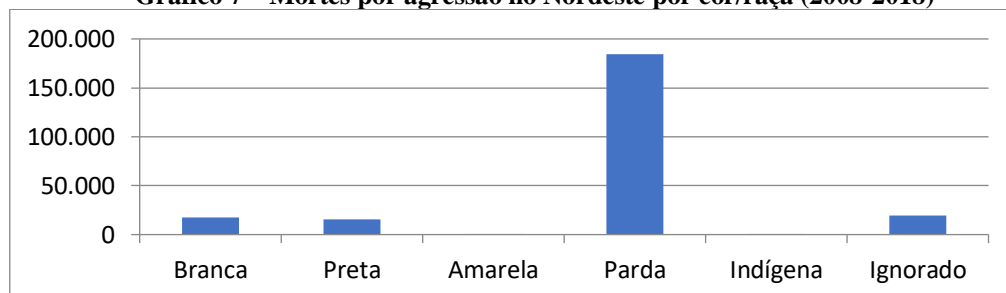
O sexo masculino responde por 93% das mortes no período de 2008 a 2018 no Nordeste. Contudo, o período revela que apesar de o assassinato de mulheres representarem 7% do universo, 16.028 mulheres foram mortas, o que também indica significância e necessidade de atenção dos gestores públicos em segurança.

#### ▪ Cor/Raça:

A relação da cor/raça com as mortes por agressão é significativa quando a cor/raça da vítima é parda, que representa 77,5% do total de homicídios no Nordeste na década 2008-2018.

A discussão sobre a variável cor é importante, pois há o achismo ou a ideia de que apenas os negros são os mais vitimados, quando a realidade do Nordeste – a região mais violenta do país, aponta que não é bem assim, sendo o grupo de pardos na verdade o que o sofre mais com a vitimização.

**Gráfico 7 – Mortes por agressão no Nordeste por cor/raça (2008-2018)**



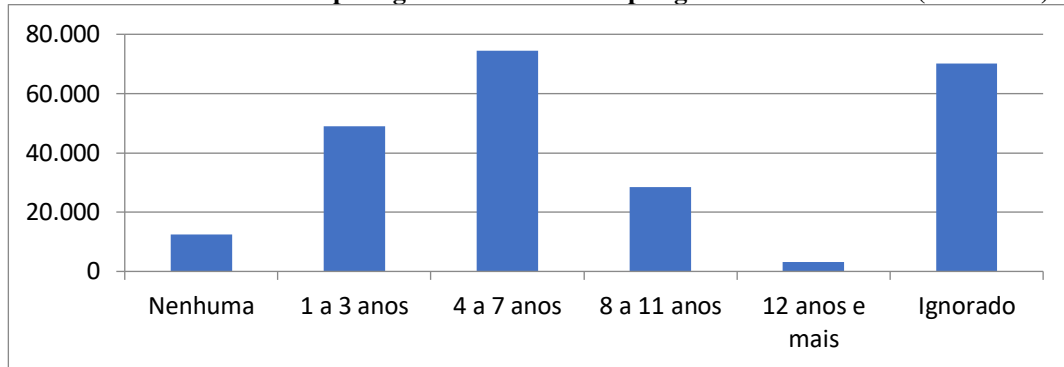
Fonte: Elaboração dos autores com base no SIM/DATASUS (2020)

O gráfico aponta ainda que na região brancos e negros representam 7,4% e 6,5% respectivamente do total das mortes por agressão no mesmo período.

#### ▪ Escolaridade:

Essa é uma variável independente importante para entender o fenômeno da violência e para os estudos sobre homicídios.

**Gráfico 8 – Mortes por agressão no Nordeste por grau de escolaridade (2008-2018)**



Fonte: Elaboração dos autores com base no SIM/DATASUS (2020)

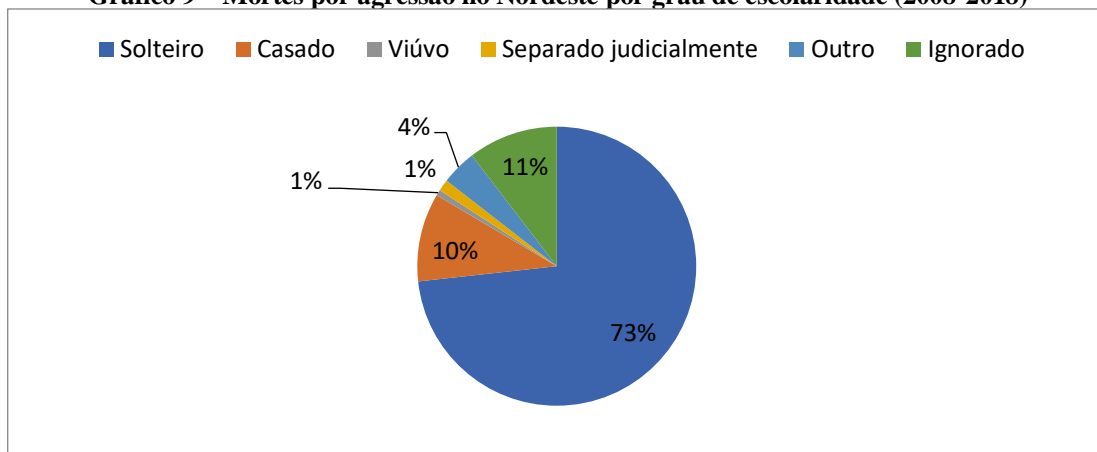
Os dados para o período revelam que poucas pessoas são vitimadas quando possuem 12 anos ou mais de estudo. Contudo, as pessoas que possuem de 4 a 7 anos de escolaridade representam 31,3% dos assassinatos na Região Nordeste.

O gráfico demonstra que a baixa escolaridade (grau de estudo ignorado, nenhum, 1 a 3 anos de estudo e 4 a 7 anos de estudo) tem uma relação significativa com os homicídios no Nordeste, representando 86,6% das mortes por agressão.

#### ▪ Estado civil:

Os dados para a série histórica analisada revelam que os solteiros são muito mais atingidos (73%), que os de estado civil ignorado e de que os casados, que por sua vez são mais vitimados que os separados, conforme o gráfico abaixo.

**Gráfico 9 – Mortes por agressão no Nordeste por grau de escolaridade (2008-2018)**

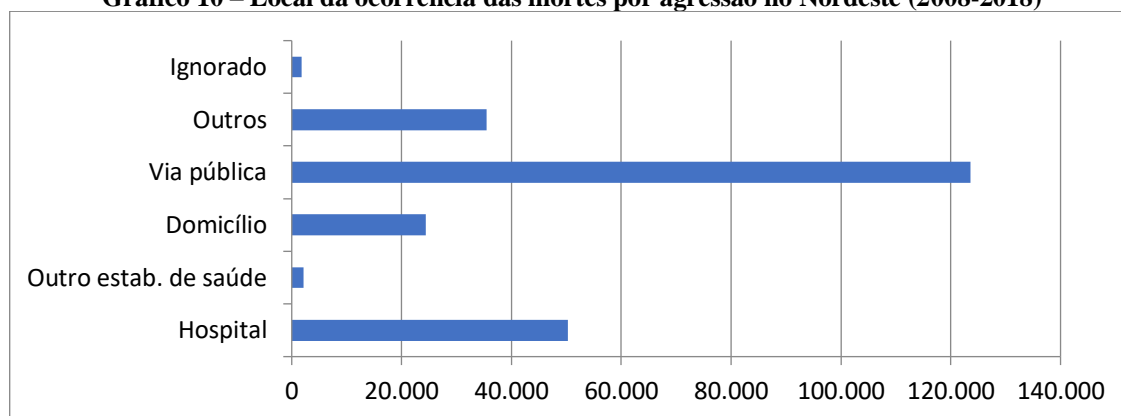


Fonte: Elaboração dos autores com base no SIM/DATASUS (2020)

#### ▪ Local da ocorrência:

Essa também é outra variável independente de grande relevância para o estudo da dinâmica da violência, pois o local do crime diz muito sobre como devem ser montadas as políticas públicas de contenção da criminalidade.

**Gráfico 10 – Local da ocorrência das mortes por agressão no Nordeste (2008-2018)**



Fonte: Elaboração dos autores com base no SIM/DATASUS (2020).

O gráfico revela que 52% das mortes por agressão na região no Nordeste, entre os anos de 2008 e 2018, ocorrem em via pública, o que denota uma situação de grande insegurança pública na região.

#### ▪ **Perfil da violência no Nordeste:**

Com os dados levantados, é possível estabelecer um perfil das mortes por agressão no Nordeste, no período entre 2008 e 2018: **os homens, jovens entre 20 e 29 anos, solteiros, da cor parda, com baixo grau de escolaridade** representam o grupo mais atingido e vitimado e que 52% dessas mortes ocorrem em vias públicas, demonstrando a situação de insegurança pública que assola essa região do Brasil.

#### **- Buscando outras relações causais para o fenômeno da violência no Nordeste: relações dos homicídios no Nordeste com a desigualdade e a pobreza:**

É a tônica entre os teóricos e os políticos do campo da esquerda associar o fenômeno da violência a questões socioeconômicas.

Nesse sentido, boa parte da literatura nacional que estuda e emprega análises sobre a violência em geral e os homicídios em particular associam uma relação causal ou correlação entre a violência com desigualdade social, a renda e a pobreza como fatores causais determinantes (BEATO e REIS, 2000; CERQUEIRA, LOBÃO e CARVALHO, 2007).

Dito isso, depois de agregados os dados para a região Nordeste, a partir de critérios bibliográficos, inserimos variáveis independentes na análise em relação aos homicídios: indicadores socioeconômicos – o rendimento domiciliar per capita de cada um dos estados da região, com dados secundários obtidos a partir do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Além deste, também acrescentamos no modelo como variáveis independentes o índice de Gini e a proporção de pessoas com baixa renda.

A desigualdade social e de renda e a pobreza geralmente são medidas por indicadores socioeconômicos, como a renda domiciliar per capita, o índice de Gini e o percentual de pobres, que se tornam variáveis independentes nos modelos de correlação entre desigualdade/pobreza e violência.

Cerqueira, Lobão e Carvalho (2007) defendem a hipótese da ligação dos homicídios com fatores estruturais. Baseados numa literatura que reforça teoricamente a relação de causalidade entre a desigualdade socioeconômica e a criminalidade, generalizam sua análise tendo como base dois estados do sudeste: Rio de Janeiro e São Paulo. A abordagem teórica foi confirmada pelo modelo estatístico. Os homicídios foram explicados pelo contingente populacional, pela desigualdade da renda, pela renda domiciliar per capita e pelas despesas com segurança pública

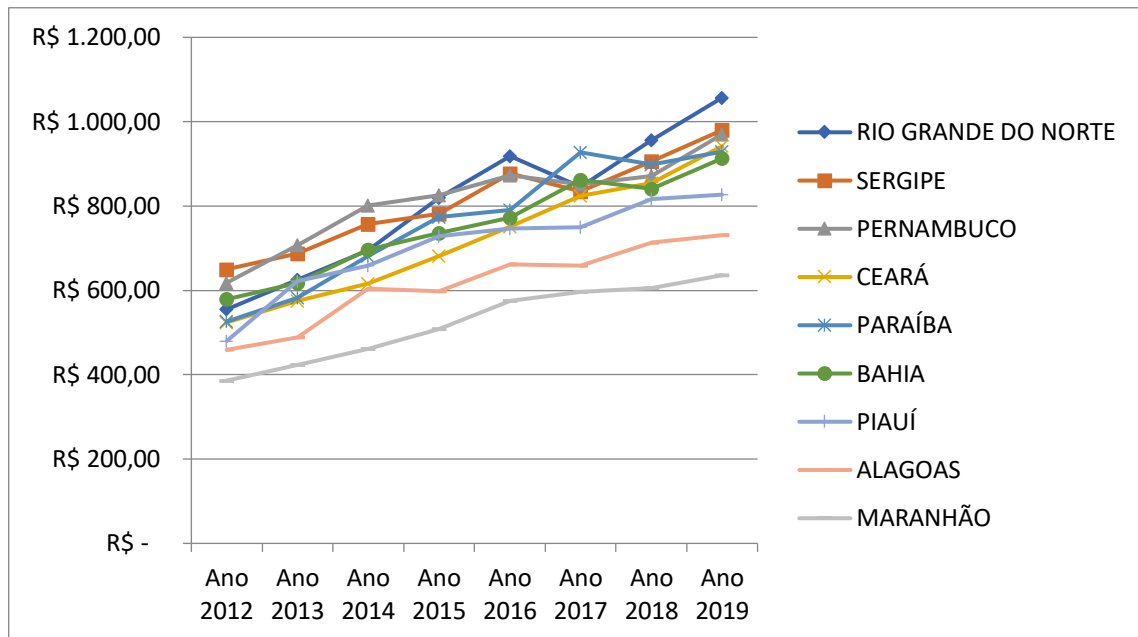
Conforme explicamos, de acordo com outros estudos já feitos, os homicídios costumam aparecer como *proxy* para a violência. Sabemos que a definição da desigualdade social e/ou de renda e da pobreza passa por um viés sociológico e subjetivo, o que queremos aqui é perceber se um indicador socioeconômico é importante para a definição e mensuração do impacto real dessa variável independente em relação aos homicídios.

Portanto, após análise descritiva das variáveis independentes, aplicamos um modelo econométrico de correlação – Correlação de Pearson, com a finalidade de teste das variáveis.

O modelo de correlação é uma ferramenta da estatística descritiva e foi escolhido por ser uma das técnicas estreitamente relacionadas, que visa estimar uma relação que possa existir entre duas ou mais variáveis na população, resumindo o grau de relacionamento entre essas duas variáveis (X e Y, por exemplo), mensurando a intensidade em que se dá essa relação, através de um coeficiente.

As variáveis escolhidas se inserem nesse modelo, pois são variáveis quantitativas, numéricas. Também são variáveis classificadas como discretas e contínuas.

#### **Gráfico 11 – Evolução do rendimento domiciliar per capita nos estados do Nordeste (2012-2019)**

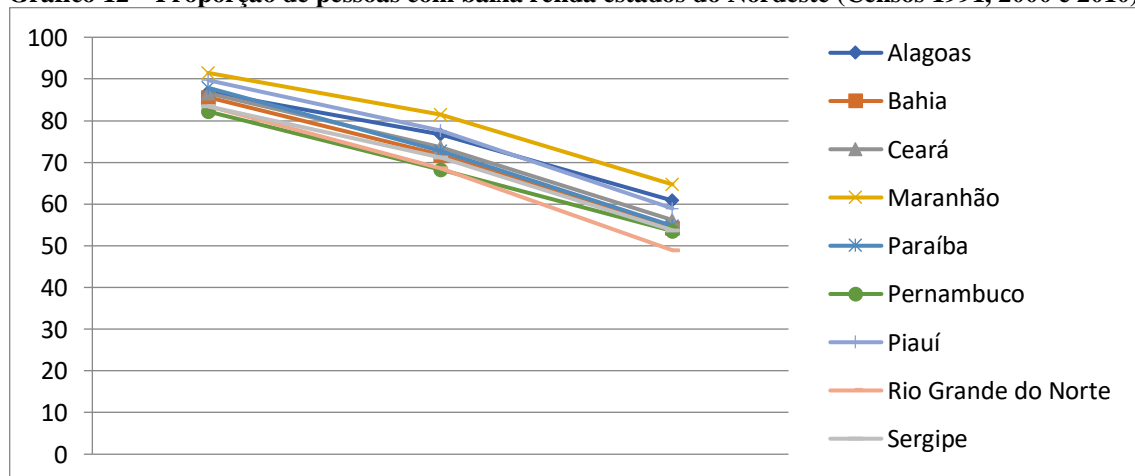


Fonte: Elaborado pelos autores com dados do IBGE (2020)

Do gráfico acima, podemos concluir que houve melhora, entre 2012 e 2019, na situação econômica e social, com uma tendência de queda na desigualdade de rendimento per capita, com o sucessivo aumento e melhoria das condições de vida das pessoas nos estados do Nordeste, sobretudo no Rio Grande do Norte, em Sergipe, em Pernambuco e no Ceará.

Contudo, no período histórico entre 2008 a 2018, o que vemos é o agravamento da situação da violência, com índices alarmantes de mortes por agressão sucessivamente crescentes, coincidentemente nos estados onde houve também melhoria neste indicador socioeconômico, conforme a variação da taxa de homicídios por 100 mil habitantes, demonstrada no Gráfico 4.

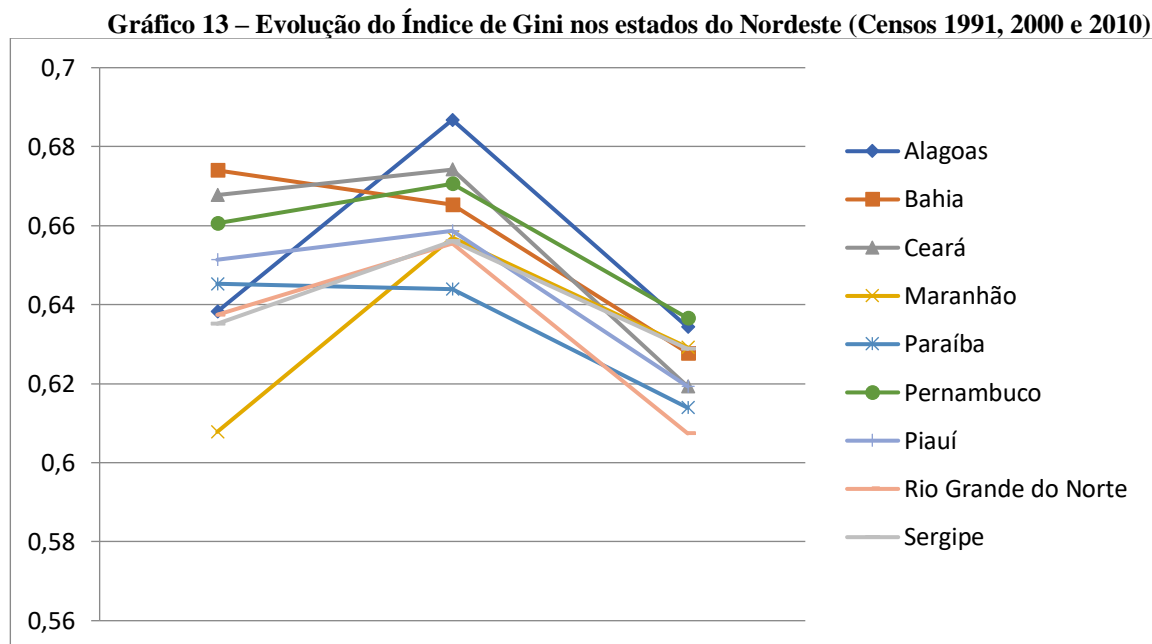
**Gráfico 12 – Proporção de pessoas com baixa renda estados do Nordeste (Censos 1991, 2000 e 2010)**



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do IBGE (2020)

Quanto a esta variável, o gráfico revela que tivemos a diminuição da proporção de pessoas com baixa renda em todos os estados do Nordeste, especialmente no Rio Grande do Norte, em

Pernambuco, Sergipe e Ceará. Mais uma vez, o que se observa é a melhoria das condições de vida das pessoas nos estados do Nordeste em que mais houve aumento da violência homicida.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do IBGE (2020)

O Índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Varia de zero a um, sendo o valor zero a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda e o valor um o oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza.

O gráfico apresenta a melhoria desse índice no Nordeste com a queda da concentração de renda, ou seja, uma melhor distribuição de renda em todos os estados da região, com destaque mais uma vez para Rio Grande do Norte, Paraíba, Ceará e Bahia.

Novamente, o que se observa é que estados que tiveram uma boa distribuição da renda, reduzindo desigualdades, não conseguiram resolver o problema da violência e das mortes por agressão, mantendo elevados índices de homicídios e a insegurança de suas populações.

Com vistas a testar a correlação entre essas variáveis (independentes) com a taxa de homicídios no Nordeste, aplicamos o modelo econométrico da Correlação de Pearson, que apresentou os seguintes resultados.

### Correlações

	Taxa_Mort_Cem_Mil_2010	Índice de Gini	Renda domiciliar per capita	% de pobres	
Taxa_Mort_Cem_Mil_2010	Correlação de Pearson	1	-,034	,285**	-,267**
	Sig. (2 extremidades)		,221	,000	,000
	N	1309	1309	1309	1309

\*\* . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

\* . A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do IBGE e do SIM/DATASUS (2020)

O índice de Gini não apresentou significância estatística no modelo de correlação com a taxa de mortalidade homicida. Já as variáveis independentes de rendimento domiciliar per capita e percentual de pobres foram significativas no modelo ao nível de 1%. Contudo, pelos parâmetros de Levin (1987), há baixa correlação (0,285 e -0,267) entre essas variáveis independentes e a variável dependente.

Portanto, dos resultados obtidos, se formos apontar uma relação entre indicadores socioeconômicos e os homicídios no Nordeste, esta relação foi baixa. Os homicídios crescem sem relação com a diminuição da pobreza e da desigualdade de renda, o que nos faz acreditar e demonstrar que a desigualdade e a violência não estão associadas como defendem algumas correntes de pensamento, sendo assim necessárias outras variáveis de explicação causal do fenômeno na região Nordeste do Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados do SIM/DATASUS comprovam que após 2008, com o desenvolvimento da série histórica que leva à década até 2018, a violência explode na região Nordeste, enquanto há queda na região Sudeste e estabilidade nas demais regiões do país.

A análise descritiva para verificar a situação dos estados do Nordeste e como se dá a dinâmica dos homicídios em cada um deles demonstra que das 237.711 mortes por agressão registradas na região no decênio analisado, 64.322 delas ocorreram no estado da Bahia, o mais violento em números absolutos da série histórica, seguido por Pernambuco e Ceará. Os três estados juntos foram responsáveis por 62% do total de mortes por agressão do período.

A análise da dinâmica quantitativa dos homicídios no Nordeste através de micro-variáveis categóricas, variáveis independentes em relação aos homicídios, como: faixa etária, sexo,



cor/raça, escolaridade, estado civil e local da ocorrência, foram relevantes para predizerem questões importantes em torno dos grupos mais vitimados pelas mortes por agressão, demonstrando assim a relação com a variável dependente – homicídios, permitindo estabelecer um perfil desse grupo: são homens, jovens entre 20 e 29 anos, solteiros, da cor parda, com baixo grau de escolaridade.

Os dados também revelaram que 52% dessas mortes ocorrem em vias públicas, demonstrando a situação de insegurança pública que assola a região, que clama por políticas públicas adequadas.

Por fim, aplicamos o modelo econométrico (correlação de Pearson) que teve objetivo medir a correlação da variável dependente: a taxa de homicídios no Nordeste com as variáveis independentes: indicadores socioeconômicos – o rendimento domiciliar per capita de cada um dos estados da região, o índice de Gini e a proporção de pessoas com baixa renda.

O modelo testado revela que os homicídios crescem sem relação com a diminuição da pobreza e da desigualdade de renda, o que demonstra que a desigualdade e a violência não estão associadas como defendem algumas correntes de pensamento, sendo assim necessárias outras variáveis de explicação causal do fenômeno na região Nordeste do Brasil.

## REFERÊNCIAS

BEATO, C. C. e REIS, I. A. Desigualdade, Desenvolvimento Socioeconômico e Crime. In: Henriques (org.) **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. IPEA. Rio de Janeiro, 2000.

CERQUEIRA, Daniel, LOBÃO, Waldir e CARVALHO, Alexandre. **O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil**. Ed. FGV. Rio de Janeiro, 2007.

CERQUEIRA, D. et al. **Atlas da Violência – 2020**. Rio de Janeiro: Ipea/FBSP. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>.

KELLSTEDT, Paul M.; WHITTEN, Guy D. **Fundamentos da pesquisa em ciência política**. Tradução de Lorena Barberia, Patrick Cunha Silva, Gilmar Masiero-São Paulo:Blucher, 2015.

MARREIRO, Flávia e GUIMARÃES, Thiago. **Insegurança pressiona governos latinos**. Folha de São Paulo, Mundo. 15 de novembro. 2009.

NÓBREGA JR., José Maria. **Semidemocracia brasileira: as instituições coercitivas e práticas sociais**. Nossa Livraria Editora. Recife. 2009.

NÓBREGA JR, J. M. **Teorias do Crime e violência: uma revisão da literatura**. BIB, São Paulo, n. 77, 1º semestre de 2014 (publicada em dezembro de 2015), pp. 69-89, 2015.

NÓBREGA JR., J. M. **“Violência homicida no Nordeste brasileiro: Dinâmica dos números e possibilidades causais”**. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social – Vol. 10 – no 3 – SET/OUT/NOV/DEZ 2017 – pp. 553-572. 2017.

NÓBREGA JR, José Maria. **Homicídios no Nordeste**. Dinâmica, relações causais e desmistificação da violência homicida. Ed. UFCG. Campina Grande, 2012.

NÓBREGA JR., J. M. **Democracia, violência e segurança pública no Brasil**. Ed. UFCG. Campina Grande, 2019.

NÓBREGA JR., José M.; ZAVERUCHA, Jorge; ROCHA, Enivaldo. **Mortes por agressão em Pernambuco e no Brasil: um óbice para a consolidação da democracia**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 19, n. 40, p. 103-114, 2011

SAPORI, L. F.; SOARES, G. A. D. **Por que cresce a violência no Brasil?** Belo Horizonte: Autêntica Editora: Editora PUC Minas, 2014.

ZAVERUCHA, Jorge. (2004). **Polícia Civil de Pernambuco: o desafio da reforma**. Ed. UFPE. Recife.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia**. Entre o autoritarismo e a democracia 1999-2002. Record. Rio de Janeiro, 2005.

## O ESTADO BRASILEIRO EM SEU DIREITO-DEVER DE PUNIR: O APRISIONAMENTO, MORTALIDADE NO SISTEMA PRISIONAL E DEMOCRACIA

Thays Kelly Torres Rocha Gaudêncio<sup>1</sup>

### RESUMO:

O presente trabalho busca analisar o cenário do sistema penitenciário, especialmente a população carcerária e a mortalidade criminosa ocorrida nas prisões, bem como sua correlação com a qualidade democrática. Para isso, se fará um embasamento teórico sobre democracia e segurança pública, além apresentar dados que impulsionaram a pesquisa. Isso por que o tema de segurança pública e sua influência na qualidade democrática é objeto de estudo recorrente no âmbito da ciência política e o Sistema Carcerário é, efetivamente, a caracterização da atuação coercitiva do Estado sob as liberdades individuais. Assim, serão analisadas as taxas da população prisional e o *democracy index*, observando se há ou não correlação e, caso existente, se positiva ou negativa. Por fim, será observado se as hipóteses foram confirmadas ou rejeitadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia, Segurança Pública, Sistema Carcerário.

### ABSTRACT:

The present work seeks to analyze the scenario of the prison system, especially the prison population and criminal mortality that occurred in it, as well as its correlation with democratic quality. For that, a theoretical basis will be made on democracy and public security, in addition to data that boosted the research. The topic of public security and its influence on democratic quality is the subject of recurrently studies in the sphere of political science and the Prison System is, in effect, the characterization of the coercive action of the State under individual freedoms. Thus, the rates of the prison population and democracy index will be analyzed, observing whether or not there is a correlation and, if any, whether positive or negative. Finally, they will be observed if the hypotheses were confirmed or rejected.

**KEYWORDS:** Democracy, Public Security Prison System.

## 1 INTRODUÇÃO

A Segurança Pública e sua relação com a Democracia é objeto de constante estudo na Ciência Política. O processo de democratização e este campo público, tendo em vista os descompassos entre os avanços ocorridos na esfera política e “os aparatos policial e prisional” que foram resistindo à assimilação de novos padrões da vida democrática, apresenta-se como um paradoxo. Especialmente, se levar em consideração a violência policial, o alto número de encarceramento sem condenação definitiva e os índices de violência no Brasil. Por isso, verifica-se a interpelação de temas sob essa perspectiva com muito vigor, em especial, por sua dinamicidade.

---

Advogada, Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande-UFCG e com Pós-Graduação (Especialização) em Direito Previdenciário pela Escola Superior da Advocacia – ESA. E-mail: [thays\\_kelly@hotmail.com](mailto:thays_kelly@hotmail.com).

Ao depara-se com os estudos sobre segurança pública, conforme será mais explorado adiante, a violência é utilizada como proxy para qualidade democrática e, por sua vez, o número de homicídios é a base para sua mensuração. Assim, a partir dessas considerações iniciais, pode-se analisar o número de mortes ocorridas dentro das carcerárias e sua relação com a qualidade democrática dos países?

O presente estudo será exploratório, descritivo e explicativo, desenvolvido através de revisão bibliográfica sobre o tema e além de apresentar uma pesquisa quantitativa; uma vez que se pretende, por meio da análise de dados, responder os questionamentos do parágrafo acima. Portanto, será o objetivo no presente trabalho quantificar e analisar a população prisional no Brasil e a mortalidade violenta no sistema carcerário, bem como correlacionar com o índice de democracia. Para isso, a democracia será considerada como variável dependente e a população Prisional e Mortalidade como variáveis independentes.

Os dados secundários foram coletados no site do DEPEN através do Sistema INFOPEN que divulga semestralmente os números relacionados ao sistema carcerário no Brasil, no *World Prison Brief* (2020) no qual constam informações das penitenciárias à nível mundial, bem como nos sites oficiais dos países selecionados para checagem de dados. Ademais, foi utilizado o índice de democracia dispostos no *The Economist* (2020) para qualificação democrática.

Assim, a pesquisa quantitativa e sua mensuração foi dividida em 2(duas) etapas. A primeira, uma análise descritiva dos dados divulgados pelos órgãos oficiais do sistema prisional. A segunda, testes de correlação entre as variáveis, utilizando o modelo e o coeficiente de Correlação de Pearson, para verificar se há correlação entre a População Prisional e Democracia, bem como entre a Mortalidade Violenta Carcerária e Democracia; além de observar se positiva ou negativa.

Portanto, para teste de hipótese, afirma-se que o número de encarceramento, por si só não demonstra que o país combate a violência. Ademais, se a taxa de homicídios é considerada como termômetro democrático e o sistema penitenciário está incluso no rol da Segurança Pública, a mortalidade carcerária é, também, um indicativo da qualidade democrática dos países.

Desta feita, o presente *paper* busca verificar se há uma relação entre o número de encarcerados e mortalidade carcerária com a qualidade democrática.

## **2 DEMOCRACIA: APRISIONAMENTO E A MORTALIDADE NO SISTEMA PRISIONAL**

Desde os primeiros estudos sobre a política, noções de democracia clássica de Aristóteles até as noções mais contemporâneas com Robert Dalh, percebe-se que a política

permeia as relações sociais e essas, por sua vez, influenciam a primeira. Neste sentido, a primeira observação a se fazer é que as interações sociais e institucionais não são estáticas.

algumas das instituições mais marcantes da democracia moderna, inclusive o próprio governo representativo, não foram simplesmente o produto de raciocínios abstratos sobre os requisitos de um processo democrático. Ao contrário, resultaram de modificações específicas e sucessivas de instituições políticas já existentes. (DAHL, 1997, p.342).

Por isso, a própria noção de democracia apresentou-se de modo processual, sendo essa evolução parte do contexto histórico de noção de Estado e conquistas sociais. Conquistas estas que, muitas vezes, eram regradas por meio da violência e ação coerciva sob minorias.

o estado como monopólio da força e como garantidor de direitos civis básicos – conforme o conceito de propriedade privada de Locke (2014) – antecedeu o processo de escolha do povo (nação, cidadão) em eleições para o parlamento. (NÓBREGA JR, 2019, p. 02).

Para que se entenda a política atual e mais precisamente a democracia é preciso, portanto, atentar-se aos pilares: voto, liberdades e legitimidade estatal. Contudo, o voto não será objeto de estudo nesse *paper*, apesar de sua indiscutível importância na participação política.

A legitimidade confunde-se de certo modo ao conceito de Estado apresentado por Weber (HELD, 1987). Ou seja, necessita-se da existência concomitante do território, povo e governo. Isso implica afirmar que esses três pressupostos fazem com que haja a necessidade de um ente centralizado para defender ou representar o todo. Assim, surge o chamado monopólio da coação baseada na presunção de legitimidade.

O poder coator do Estado, baseado na sua própria constituição é o poder de exigir, demandar, executar ações coordenadas em prol do coletivo. Dentro desse poder de coação encontra-se a possibilidade de aplicar penas, de modo a garantir a observância da legislação vigente, a ordem, bem como a segurança coletiva.

Essa noção de legitimidade estatal passou-se a exigir, também, o limite da atuação deste em função da extrapolação de seu poder coator e punitivo. Importante ressaltar que essa força coatora, legítima, não pode ser confundida com arbitrariedades ou uso da força indiscriminadamente, em especial por que encontra-se em choque com a progressão histórica da política, do *check and balance* e as liberdades individuais e coletivas. Ainda, para Saporì (2014) o Estado de Direito brasileiro em nenhum momento da história brasileira obteve o monopólio efetivo da violência.

Partindo desse primeiro ponto – legitimidade – intercalando-o com o segundo – liberdades, infere-se que a conquistas das liberdades atinge substancialmente a participação política, posto que se passa a ter controle da dinâmica estatal, seus órgãos e agentes. Nessa

perspectiva, não há – na atualidade – noção de democracia sem a existência de liberdades, inclusive quando se observa o poder punitivo do Estado e a construção de políticas públicas na área de Segurança.

Robert Dahl (1997) dispõe que para a existência de democracias é necessário um governo responsivo, com a possibilidade dos cidadãos formularem, expressarem suas preferências e estas serem consideradas pelo governo; liberdade de voto, de expressão, informação, elegibilidade de cargos políticos, disputa de votos, eleições livres.

Pensar em liberdades e atuação estatal na condução de um país é analisar a conjuntura política desse contexto, inclusive sua atuação dentro da perspectiva punitivista de seu poder. Mais especificamente, é pensar sobre o arranjo democrático (ou antidemocrático) e como as relações dos indivíduos é externada.

Assim, antes de qualquer análise, é preciso compreender que o caminho para poliarquias, conforme explicitado por Dahl (1997), não é inevitável, mas suas condições não são comuns e nem fáceis de se criar, como pode-se concluir ao se ter em mente as variáveis citadas até agora. São antes frutos de um processo frequentemente frágil e dependente de sete condições principais, quais sejam: sequências históricas, fruto de inúmeros fatos e dado de maneira processual; grau de concentração na ordem socioeconômica; nível de desenvolvimento socioeconômico; desigualdade; clivagens das subculturas; controle estrangeiro e crenças de ativistas políticos.

Na mesma perspectiva, Nóbrega Jr. (2019, p. 01) afirma que:

o conceito de democracia é polissêmico, no entanto, me baseio para defini-lo numa literatura liberal-democrata, mais conhecida no meio acadêmico como Teoria Democrática Minimalista, mas não submínima, ou procedimental. Nessa concepção, a democracia só é garantida através de instituições políticas/públicas de um estado de direito no qual o regime político consiga: 1. instituir eleições livres, limpas e pluripartidárias; 2. com ampla participação da população nos mecanismos de contestação e inclusão pelo voto, ou sufrágio universal; 3. com a garantia dos direitos civis e políticos (as liberdades civis); e 4. controle civil sobre os seus militares.

Conforme dados divulgados pelo The Economist (2020), que mensura o nível democrático dos países, o Brasil encontra-se em 52º lugar à nível mundial, com índice de 6.86; ficando abaixo do Uruguai (15º), Colômbia (45º) e Argentina (48º), representando na América Latina o 4º lugar, sendo considerada uma democracia ainda falha. No topo do ranking democrático, está a Noruega e a Islândia com índices de 9.87 e 9.58, respectivamente, implicando que são países com uma democracia consolidada. Por sua vez, a Coreia do Norte (167º), Turcomenistão (162º) e Rússia (1134º) são considerados regimes autoritários.

O contexto democrático pode ser visualizado por meio da garantia do respeito aos direitos individuais e coletivas, inclusive sob a perspectiva da Segurança Pública.

A Segurança Pública pode ser conceituada como um bem público, bem este responsável pela manutenção da ordem pública (NÓBREGA JR, 2019). Nesta está incluso o sistema carcerário já que ele representa o poder do Estado em punir transgressões e a sua efetiva força coercitiva. Assim, o Estado, com legitimidade coatora, representa a própria democracia, através da teoria minimalista indicada por Nóbrega Jr. (2009) na qual é garantida através de uma atuação institucional no qual o regime político consiga garantir as liberdades civis, em especial ao direito humano primordial da sociedade: à vida.

Os direitos fundamentais, que são os direitos de primeira geração (BOBBIO, 2004), são os direitos à vida, à liberdade, aos bens e à felicidade. Sem estado de direito sólido abre-se a lacuna para a agressão/violação desses direitos, o que ocorre em muitos países, sobretudo na América Latina, no Leste Europeu, em vários países africanos e em boa parte da Ásia. Segundo os dados do Democracy Index (2012), a maioria dos países encontra-se sob regimes políticos híbridos ou de democracias eleitorais que não garantem (ou falham drasticamente em garantir) liberdades civis e participação política ampla. (NÓBREGA JR, 2019 A, p. 37)

Avaliar o número de homicídios – já que sua relação com a garantia à vida é indiscutível - é, também, analisar segurança pública e sua relação com a democracia. Nesse sentido Nóbrega Jr. (2019 B, p.10) afirma que “*o homicídio aparece como grande termômetro de qualidade democrática*”.

Os homicídios aparecem como principal variável de controle para o sucesso de instituições políticas e públicas, vez que aparecem como indicador de existência de uma *accountability* democrática. Nessa perspectiva, é cediço a necessidade de uma política de encarceramento efetiva e responsiva, de modo que o poder coator do Estado possa ser, ao mesmo tempo, regulador da violência e democrático, com a devida proteção de garantias.

Essa dinâmica histórica ocorreu de forma satisfatória em alguns países, mas (ainda) não no Brasil. O processo civilizador na sociedade brasileira ainda está por acontecer. E a persistente impunidade é um dos obstáculos nesse sentido. (SAPORI, 2014, p. 91)

Entretanto, é importante ressaltar que é comum confundir a impunidade e a necessidade de penalização com a política adotada sob a perspectiva da Teoria da Tolerância Zero, na qual defende-se a repressão máxima e imediata de todo e qualquer delito. Por esta razão, a referida teoria criminológica merece ser objeto de análise atenta, pois sua aplicação inevitavelmente cria um estado de encarceramento excessivo (FONTES e HOFFMANN, 2019).

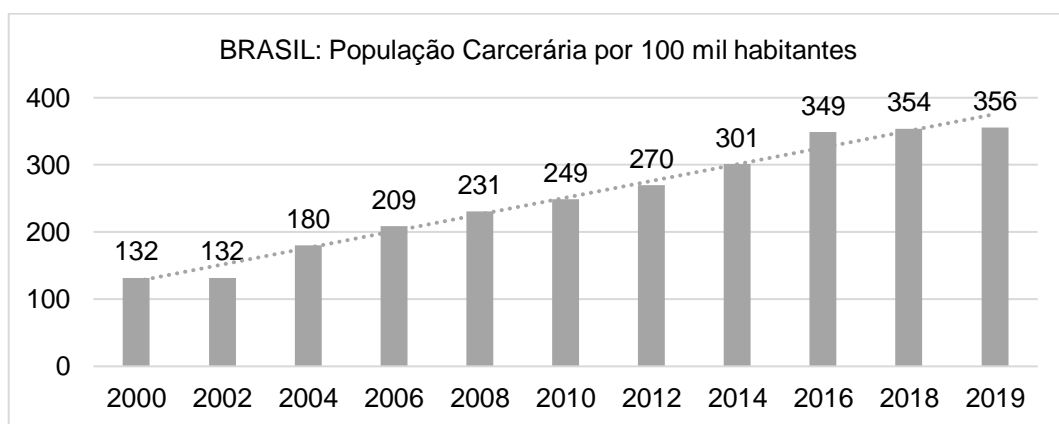
O Brasil é um dos países que mais pune e encarcera pessoas. Wacquant (2001) afirma que as prisões brasileiras são “*campos de concentração para pobres*” que mais se assemelham a



empresas públicas de “*depósito industrial de detritos sociais*” do que instituições que servem para alguma função penalógica (como reinserção).

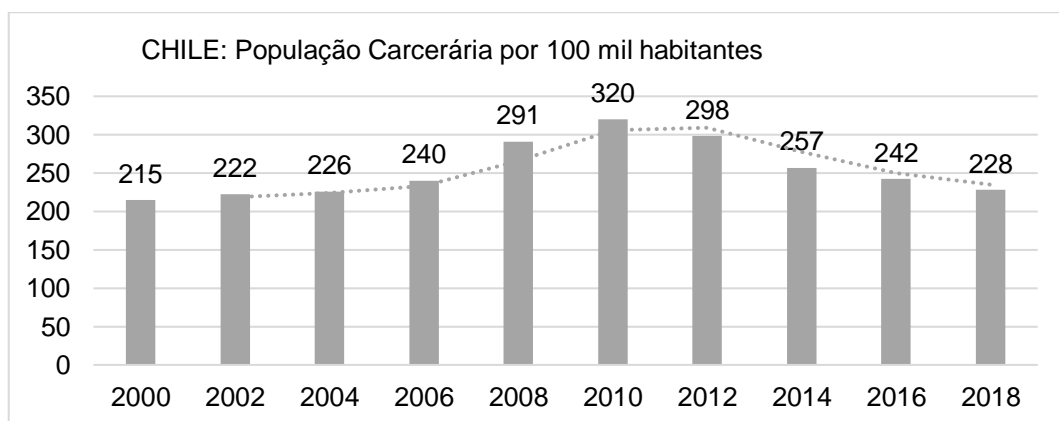
Comparada ao ritmo de outros países da América Latina, como Argentina e Chile, a população carcerária brasileira vem crescendo exponencialmente (MONTEIRO e CARDOSO, 2013). Conforme dados divulgados pelo World Prison Brief (2020) houve, no Brasil, uma ocupação prisional de 167.7% em 2018 com uma população prisional de 354 por 100 mil habitantes. Por sua vez, no mesmo ano, o Chile apresentou uma população prisional de 228 por 100 mil habitantes e com queda de cerca de 6% comparado ao ano anterior.

**Gráfico 01 – População Carcerária no Brasil até 2019**



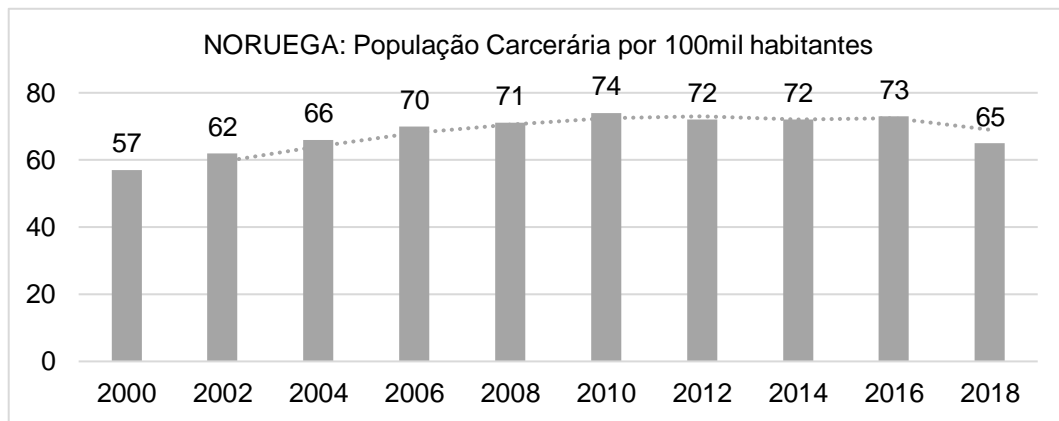
Fonte: World Prison Brief

**Gráfico 02 – População Carcerária no Chile até 2018**



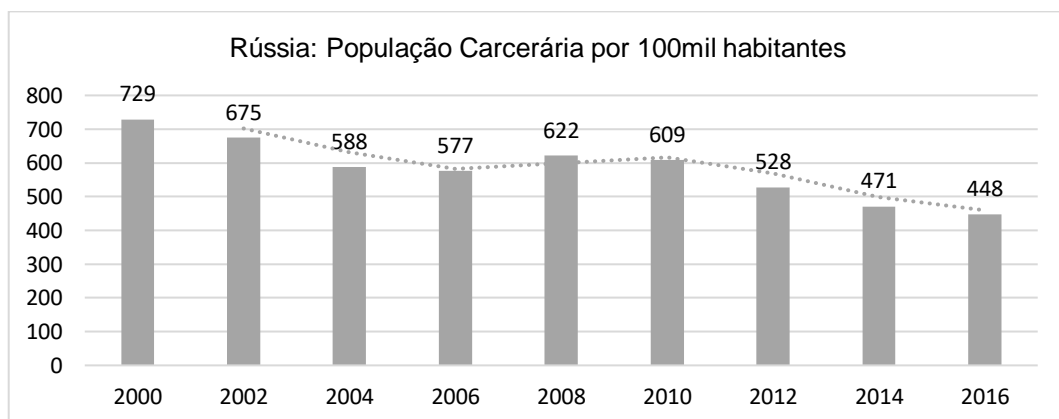
Fonte: World Prison Brief

Dentre os países citados pelo *The Economist* (2020) como democracias consolidadas, a Noruega apresenta uma população prisional 60/100mil.

**Gráfico 03 – População Carcerária na Noruega até 2018**

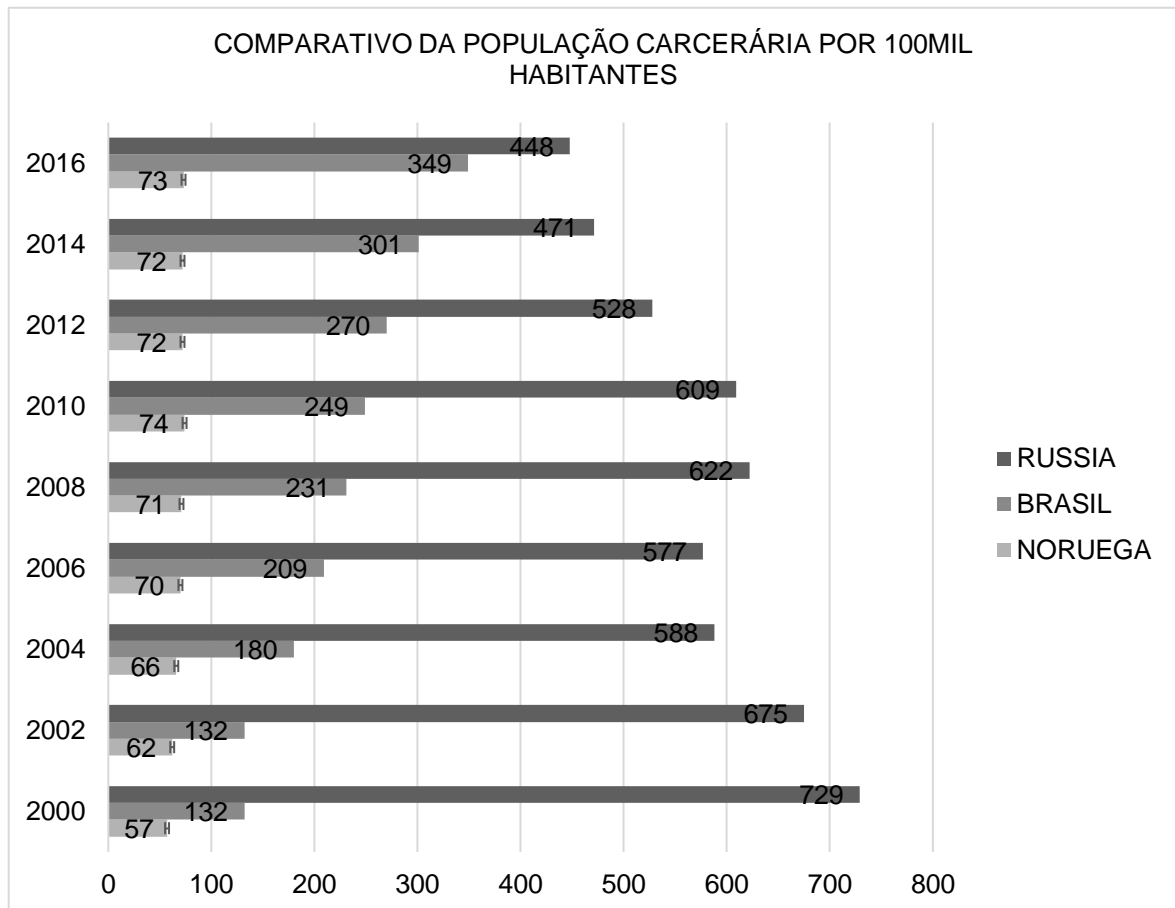
Fonte: World Prison Brief

Por sua vez, a Rússia, 134º lugar no *democracy index* (THE ECONOMIST, 2020), apresentou uma população prisional 448/100mil em 2016, taxa 28% maior que a do Brasil no mesmo ano.

**Gráfico 04 - População Carcerária na Rússia até 2016**

Fonte: World Prison Brief

**Gráfico 05 – Comparativo da População carcerária entre Brasil, Noruega e Rússia até 2016**



Fonte: World Prison Brief

Deste modo, a população carcerária apresenta, à primeira vista, como um indicativo da qualidade democrática? Ou seja, é possível haver uma correlação entre número de encarceramento com a qualidade democrática?

Se não houver, refuta-se a primeira hipótese apresentada no presente *paper*. Se sim e de modo positivo, ressalta-se a ideia da teoria criminológica do Tolerância Zero. E se sim, mas de forma negativa, este seria um contrassenso a ideia do encarceramento como modo solucionador dos problemas da violência; especialmente, quando se há a percepção de que o aprisionamento – por si só – resolveria o problema da segurança pública no Brasil. Inclusive, esse é o posicionamento de Saporì (2007) ao afirmar que “*o pretense antagonismo entre prevenção e repressão constitui um sério obstáculo à eficácia e eficiência das políticas de controle da criminalidade*”.

Conforme disposto por Nóbrega Jr. (2019B) a segurança pública em democracias plenas, não são apenas políticas públicas executadas pelo Estado para a organização e controle social da violência. Na verdade, é o critério básico que dá sustentação ao sucesso do método democrático.

Ainda, o mesmo autor afirma que a superlotação, corrupção e desorganização administrativa resultam em distúrbios, rebeliões e práticas de crimes fora dos muros das prisões,

mas comandadas por detentos de dentro do sistema. Desse modo, o sistema carcerário brasileiro mantém muitos indivíduos presos ilegalmente, infringindo direitos fundamentais enclausurando pessoas sem o devido processo legal e ferindo, dessa forma, gravemente direitos fundamentais, ingrediente principal dos direitos humanos. (NÓBREGA JR, 2019A)

Nessa perspectiva, percebe-se a importância da análise do sistema penitenciário brasileiro e sua atuação no combate a violência e, conseqüentemente, sua responsabilidade na medição da qualidade democrática no país.

### 3 METODOLOGIA

Os dados colhidos para análise ficaram por conta dos dados divulgados pelo Depen através do sistema INFOPEN, que divulga semestralmente os números relacionados ao sistema carcerário no Brasil; do *World Prison Brief* (2020) no qual constam informações das penitenciárias à nível mundial; bem como dos sites oficiais dos países selecionados para checagem de dados. Ademais, foi utilizado o índice de democracia do *The Economist* (2020) para examinar a qualidade democrática dos países utilizados na análise comparada.

Assim, a pesquisa quantitativa no presente artigo será dividida em 2 (etapas) etapas.

A primeira, uma análise descritiva sobre o sistema penitenciário brasileiro com a quantidade de penitenciárias, lotação, mortalidade criminal nas penitenciárias e índice de democracia. Em uma segunda etapa, será verificado se há uma correlação entre ao número de encarceramento e democracia, bem como da mortalidade no sistema carcerário e democracia.

Para análise do objeto e sua quantificação utilizar-se-á o número de mortes violentas ocorridas dentro das penitenciárias e o índice do *Democracy Index* do *The Economist* (2020).

Será utilizado o coeficiente de correlação de Pearson (r), também chamado de correlação linear ou **r de Pearson**, para averiguar o grau de relação **entre as variáveis quantitativas** e o grau de correlação através de valores situados entre -1 e 1.

$$r = \frac{\sum (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{(\sum (x_i - \bar{x})^2)(\sum (y_i - \bar{y})^2)}}$$

Assim, se o coeficiente de correlação se aproximar de 1, haveria **uma relação linear positiva**. Quando o coeficiente se aproximar de -1, também seria possível afirmar que as variáveis são correlacionadas, mas nesse caso quando o valor de uma variável aumenta o da outra diminui, implicando uma **correlação negativa ou inversa**.

### 4 DADOS E RESULTADOS

#### 4.1. Quantidade e âmbito das Penitenciárias Brasileiras

Primeiramente observou-se o número de penitenciárias existentes no país e qual o âmbito destas, se de competência estadual ou federal. Percebe-se, pelos dados apresentados, que apenas 5 prisões são federais, representando 0,3% da totalidade das penitenciárias brasileiras.

**TABELA 01 - Quantidade e âmbito das Penitenciárias Brasileiras**

		Quantidade	Porcentual
Válido	Estadual	1430	99,7%
	Federal	5	0,3%
	Total	1435	100,0

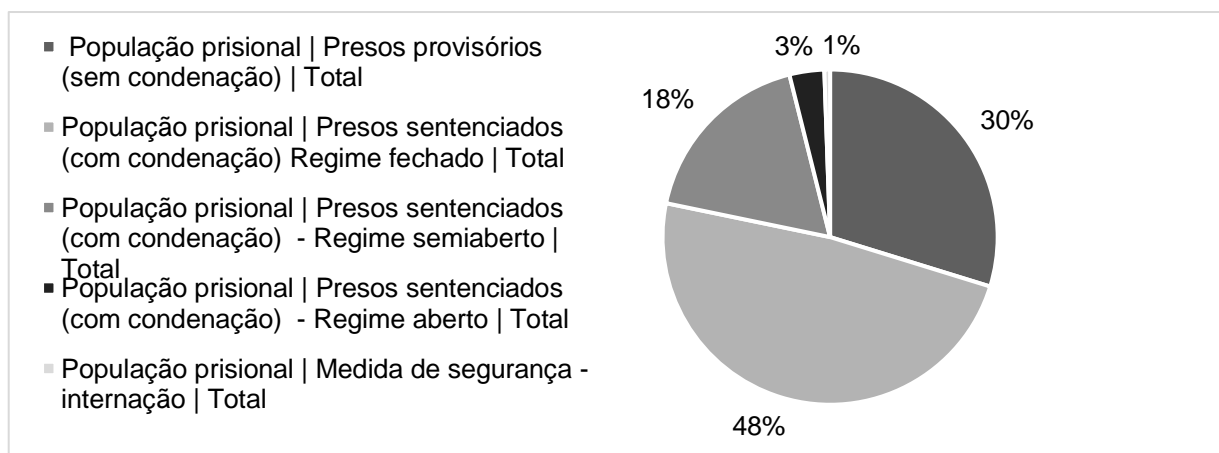
Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública, INFOPEN (2020)

#### 4.2. Lotação das Penitenciárias Brasileiras

Atualmente, o Brasil conta com uma população prisional de 748.009, conforme dados divulgados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública. Importante mencionar que os dados são divulgados semestralmente e o último balanço prisional se deu em dezembro de 2019.

Não obstante, a população prisional total é subdividida em categorias conforme o status processual e regime da prisão.

**Gráfico 06 - Lotação das Penitenciárias Brasileiras até dezembro de 2020**



Fonte: Infopen

Assim, percebe-se que a maioria da população prisional de fato encontra-se encarcerada, totalizando um percentual acumulado de 78%. Contudo, destes, 30% encontra-se sob aprisionamento provisório e 48% realmente em regime fechado derivado de decisão definitiva (condenação).

### 4.3. Índice de Democracia

O *Democracy Index*, índice escolhido, é compilado pela *The Economist* (2020) que investiga o status democrático de 167 países. Seu objetivo é quantificar a democracia por meio do Índice de Democracia do *The Economist Intelligence Unit* (2020), concentrando-se principalmente nas cinco categorias: processo eleitoral e pluralismo, liberdades civis, funções governamentais, participação política e cultura política. Por fim, conforme pontuação, os países são divididos em "democracias completas", "democracias incompletas", "regimes mistos" (todos considerados democracias) e "regimes autoritários" (considerados ditaduras).

Nesta perspectiva, foram escolhidos 3 (três) países que caracterizam diferentes regimes democráticos. A escolha se deu em razão da disponibilidade de dados quanto à população prisional, especialmente quando estes são de difícil acesso em regimes menos democráticos.

Assim, conforme o *democracy index*, a Noruega se apresenta no topo da qualidade democrática, sendo considerada pelo indicador como uma democracia completa. O Brasil, por sua vez, seria uma democracia incompleta e a Rússia, um regime autoritário.

**Tabela 03 – Democracy Index 2006 a 2018**

ANO	PAÍS	ÍNDICE DE DEMOCRACIA
2006	NORUEGA	9,55
	BRASIL	7,38
	RUSSIA	5,02
2008	NORUEGA	9,68
	BRASIL	7,38
	RUSSIA	4,48
2010	NORUEGA	9,8
	BRASIL	7,12
	RUSSIA	4,26
2012	NORUEGA	9,93
	BRASIL	7,12
	RUSSIA	3,74
2014	NORUEGA	9,93
	BRASIL	7,38
	RUSSIA	3,39
2016	NORUEGA	9,93
	BRASIL	6,9
	RUSSIA	3,24
2018	NORUEGA	9,87
	BRASIL	6,97
	RUSSIA	4,9

Fonte: The Economist

#### 4.4. Mortalidade Carcerária

Para calcular o número de casos de mortes ocorridas dentro do sistema carcerário, ainda referente aos 3 (três) países que caracterizam diferentes regimes democráticos, os dados foram retirados dos sites oficiais do sistema prisional dos respectivos Estados.

Nesse aspecto é importante mencionar que a Rússia não possui a divulgação dos dados. A Noruega, por sua vez, divulga os dados anualmente e as mortes violentas ocorridas dentro do sistema carcerário é identificada como “*Dødsfall i fengsel*” ou, traduzido para o português: mortes na prisão. Ressalta-se que nas legendas norueguesas as mortes ocorridas na prisão são as derivadas de violência, posto que há outras nomenclaturas para óbitos ocorridos por outros fatores tais quais: saúde e/ou morte natural.

Os dados do Brasil, através do INFOPEN, apresentam uma variável nomeada de “Mortalidade no Sistema Prisional”, na qual são contabilizadas as mortes ocorridas dentro das carcerárias e são divididas em: óbitos naturais ou óbitos por motivos de saúde, óbitos criminais, óbitos suicídios, óbitos acidentais e óbitos com causa desconhecida.

Dessa forma, as mortes criminais ocorridas dentro do sistema carcerário apresentam os seguintes números:

**Tabela 04 – Morte Carcerária de 2014 a 2019**

ANO	PAÍS	MORTES VIOLENTAS NA PRISÃO
2014	NORUEGA	5
	BRA	163
	RUSSIA	-
2016	NORUEGA	1
	BRA	459
	RUSSIA	-
2018	NORUEGA	2
	BRA	326
	RUSSIA	-
2019	NORUEGA	2
	BRA	379
	RUSSIA	-

Fonte: Kriminalomsorgen e Infopen

#### 4.5. Testes de Correlação

É cediço que nem todas as mortes ocasionadas em um estabelecimento prisional são homicidas ou consideradas violentas. Por esta razão, serão utilizados para o teste de correlação apenas os



dados dos óbitos criminais que, conforme legenda do órgão divulgador dos dados, são as mortes decorrentes de violência ocorridas dentro do sistema prisional.

Com base nos dados apresentados, para mensurar a correlação existente entre as variáveis será utilizado o modelo e o coeficiente de Correlação de Pearson, verificando se positiva ou negativa.

**Tabela 05 – Taxa de Aprisionamento e Democracia (Correlação de Pearson)**

		<b>POPULAÇÃO CARCERÁRIA POR 100MIL</b>	<b>DEMOCRACY INDEX</b>
<b>POPULAÇÃO CARCERÁRIA POR 100MIL</b>	Correlação de Pearson	1	-,937**
	Sig. (2 extremidades)		,000
	N	20	20
<b>DEMOCRACY INDEX</b>	Correlação de Pearson	-,937**	1
	Sig. (2 extremidades)	,000	
	N	20	20

\*\* . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Conforme teste de correlação entre a Taxa de Encarceramento e Democracia verificou-se que há correlação com alta significância entre eles e de modo negativo ou inverso. Ou seja, verifica-se que onde há mais pessoas presas, a democracia está menos consolidada.

É importante mencionar que isso só ressalta o referencial teórico ao afirmar que os índices de violência influenciam diretamente na efetivação democrática. Contudo, o questionamento que se faz no presente momento é: o discurso punitivista do encarceramento, do “Tolerância Zero” é eficaz para concretizar a democracia em um de seus vieses?

Percebe-se, com base no teste de correlação, que o número de encarcerados, por si só, não melhoram os índices de violência, bem como os índices democráticos. Até porque, se assim o fosse, a Rússia – considerada como regime autoritário – apresenta alto número de população carcerária.

Quanto ao teste de correlação entre o número de mortes criminais ocorridas dentro das prisões e democracia verificou-se um resultado bem parecido com o anterior, afirmando que há correlação com alta significância entre eles e também negativa ou inversa. Desta maneira, verificou-se que quanto mais mortalidade prisional, menos consolidação democrática.

**Tabela 06 – Taxa de Morte Violenta Carcerária e Democracia (Correlação de Pearson)**

		<b>DEMOCRACY IDEX</b>	<b>MORTES VIOLENTAS NA PRISÃO</b>
<b>DEMOCRACY IDEX</b>	Correlação de Pearson	1	-,907**

	Sig. (2 extremidades)		,002
	N	8	8
<b>MORTES VIOLENTAS NA PRISÃO</b>	Correlação de Pearson	-,907**	1
	Sig. (2 extremidades)	,002	
	N	8	8

\*\* A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

- Os valores ausentes são definidos pelo usuário são tratados como ausentes. As estatísticas para cada par de variáveis são baseadas em todos os casos com dados válidos para aquele par.

Importante relembrar, nesse último teste, que os dados referentes à Rússia não foram obtidos, tendo em vista sua não divulgação. Entretanto, ressalta-se que o acesso à informação e garantias das liberdades são aspectos essenciais para uma democracia consolidada. Por esta razão, mais uma vez, corrobora-se para as afirmações emitidas pelo referencial teórico.

## 5 CONCLUSÕES

A partir da linha teórica traçada verificou-se que a violência é bem presente em regimes que não se apresentam como democracias plenas. Por esta razão, há uma busca pelo encarceramento como forma punitiva das condutas antidemocráticas.

Contudo, o aprisionamento – por si só – não se apresenta como fator democratizante dos Estados, em especial quando amparado no estudo sobre o fenômeno da violência e seu contexto complexo e multivariável.

Por esta razão, acredita-se que as hipóteses levantadas foram confirmadas, quais sejam: que o número de encarceramento, por si só, não demonstra que o país combate a violência; e que se a taxa de homicídios é considerada como termômetro democrático e o sistema penitenciário está incluso no rol da Segurança Pública, a mortalidade carcerária é, também, um indicativo da qualidade democrática dos países.

Através dos dados e testes apresentados é possível visualizar um contexto em que a partir da diminuição da população carcerária - seja através da diminuição da violência, da garantia de um processo menos falho e, conseqüentemente, menos prisões provisórias ou da ressocialização dentro dos sistemas prisionais – pode-se obter, de fato, melhores índices democráticos.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Rafael Damaceno de. **A realidade atual do sistema penitenciário Brasileiro**. Disponível em: . Acesso em: 13 jan. 2013.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05 de outubro de 1988. 8. ed. Organizada por Juarez de Oliveira. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Departamento Penitenciário Nacional – Sistema Integrado de Informação Penitenciária (Infopen).** Brasília, 2020. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/bases-de-dados/bases-de-dados>. Acesso em 01 de outubro de 2020

\_\_\_\_\_. DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. Formulário categoria e indicadores preenchidos. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/sisdepen> . Acesso em 01 de outubro de 2020.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição.** São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997

HELD, David. **Modelos de democracia.** Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

MONTEIRO, Felipe Mattos e CARDOSO, Gabriela Ribeiro. A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária. Editora Civitas. Porto Alegre, 2013.

NÓBREGA JR., José Maria. **Semidemocracia brasileira: as instituições coercitivas e práticas sociais.** Nossa Livraria Editora. Recife, 2009.

NÓBREGA JR., José Maria. **Democracia, violência e segurança pública no Brasil.** Ed. UFCG. Campina Grande, 2019 A.

NÓBREGA JR., José Maria. **Segurança Pública e Democracia: uma nova teoria da democracia.** 2019 B.

NORUEGA. **Kriminal Omsorgen.** 2014. Disponível em: <https://www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/4723857.823.umumnstlijbumj/Kmininalomsorgens%2B%C3%A5rsstatistikk%2B2014.pdf> Acesso em 05 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Kriminal Omsorgen.** 2015. Disponível em: <https://www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/4723856.823.lbba77iiszias7/Kmininalomsorgens%2Ba%CC%8Arsstatistikk%2B2015.pdf> Acesso em 05 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Kriminal Omsorgen.** 2016. Disponível em: <https://www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/4723855.823.pnjsimiwwzbmaw/Kriminalomsorgens%2Ba%CC%8Arsstatistikk%2B2016.pdf> Acesso em 05 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Kriminal Omsorgen.** 2017. Disponível em: <https://www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/4723854.823.uptquwnuzzqsum/Kmininalomsorgens%2Ba%CC%8Arsstatistikk%2B2017.pdf> Acesso em 05 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Kriminal Omsorgen.** 2018. Disponível em: <https://www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/4723853.823.zbalzltbtnqplj/Kriminalomsorgens%2B%C3%A5rsstatistikk%2B2018.pdf> Acesso em 05 de outubro de 2020.

RUSSIA. **Federal Penitentiary Service Of Russia.** Disponível em: <http://fsin.gov.ru/> Acesso em 05 de outubro de 2020.

SAPORI, Luiz Flavio. SOARES, Glaucio Ary Dillon Soares. **Por que cresce a violência no Brasil?** Editora PUCMINAS. Belo Horizonte, 2014.

SAPORI, Luiz Flavio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas.** FGV Editora. Rio de Janeiro, 2007.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1984.

THE ECONOMIST. **Democracy Index.** Disponível em: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> . Acesso em 01 de outubro de 2020.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. Disponível em: [http://files.femadireito102.webnode.com.br/200000039-62f056357d/As%20Prisoas da Miséria%20Loic Wacquant.pdf](http://files.femadireito102.webnode.com.br/200000039-62f056357d/As%20Prisoas%20da%20Miseria%20Loic%20Wacquant.pdf) . Acesso em 05 de outubro de 2020.

WORLD PRISON BRIEF. **Institute for Crime and Justice Policy Research** Disponível em >>> <https://www.prisonstudies.org/>. Acesso em 01 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Dados Prisionais da Noruega.** 2020. Disponível em <https://www.prisonstudies.org/country/norway> Acesso em 01 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Dados Prisionais da Rússia.** 2020. <https://www.prisonstudies.org/country/russian-federation> Acesso em 01 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Dados Prisionais do Chile.** 2020. <https://www.prisonstudies.org/country/chile> Acesso em 01 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Dados Prisionais do Brasil.** 2020. <https://www.prisonstudies.org/country/brazil> Acesso em 01 de outubro de 2020.

## **CAPÍTULO 4**

---

### **ELEIÇÕES E PROCESSO ELEITORAL**

**A DEMOCRACIA NO BREJO:  
dinâmicas sociopolíticas locais e eleições  
legislativas**

Darcon Sousa<sup>1</sup>

**RESUMO:**

Este artigo demonstra como o apoio de líderes políticos locais está no cerne da dinâmica eleitoral em municípios que constituem a região do brejo paraibano. Nas eleições de 2018, os candidatos ao legislativo mais votados nessa região contaram com o apoio de líderes locais. Esse apoio decorre de relações de reciprocidade entre candidatos e apoiadores. Os candidatos com mais capital econômico são os que conseguem mobilizar recursos materiais e humanos para conquistar votos. Nesse processo, os líderes locais exercem o papel de prepostos dos candidatos e são determinantes na eleição. O cenário de uma disputa, na qual candidatos e programas partidários são expostos a eleitores que escolhem os que consideram representar seus interesses, está apenas no escopo de certa teoria política. Por trás da institucionalidade que procura conferir legitimidade à democracia liberal, operam fatores econômicos que favorecem a concentração de poder político e o afastamento dos cidadãos da política.

**Palavras-chave:** Democracia. Eleições. Representatividade

**ABSTRACT:**

This article demonstrates how the support of local political leaders is the heart of the electoral dynamics in municipalities that constitute the Brejo region. In 2018's election, the top legislative candidates in the region were supported by local leaders. This support stems from reciprocal relations between candidates and supporters. The candidates with more economic capital are those who can mobilize material and human resources to conquer votes. In this process, local leaders play the role of candidates for election and are decisive in the election. The scenario of a dispute, in which candidates and partisan programs are exposed to electors who choose those they consider represent their interests, is only in the scope of a certain political theory. Behind the institutionality that seeks to give legitimacy to liberal democracy, economic factors operate that favor the concentration of political power and the removal of citizens from politics.

**Keywords:** Democracy. Elections. Representativeness

## INTRODUÇÃO

O apoio à democracia decresce em grande parte das sociedades atuais, conforme pesquisa do *Pew Research Center* - PRC - (2017)<sup>2</sup>, realizada em 38 países. Apesar de a democracia representativa ainda ser considerada uma boa forma de governo por uma média de mais da metade dos entrevistados - dos quais 66% defendem inclusive a prática de instrumentos de democracia direta - em todos os países a receptividade às formas não democráticas de governo persistem, sobretudo em países pobres, com educação deficitária, entre grupos ideologicamente de direita ou em ambientes de insatisfação com os resultados da democracia

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Sociais, professor da Universidade Federal de Campina Grande, lotado na Unidade Acadêmica de Administração e Contabilidade, Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Ciência Política e Professor Colaborador do Programa de Pós-graduação em Administração.

<sup>2</sup> Pew Research Center. Globally, Broad support for representative and direct democracy, 2017.

Disponível: <<http://www.pewglobal.org/2017/10/16/globally-broad-support-for-representative-and-direct-democracy/>> Acesso em 20/01/2018.

formal. Este modelo, em suas mais diversas variações, parece incapaz de responder aos complexos problemas que ameaçam a coesão social, mesmo em contextos de democracias maduras. O reflexo imediato do maior ceticismo em relação à democracia é a crise de representatividade que a acompanha.

O Brasil, ainda segundo o PRC (2017), apresenta um elevado índice de aceitação a uma alternativa não democrática, 23%, considerando-se os indicadores dos países desenvolvidos, cuja média situou-se em 10%. Mesmo quando se observa os resultados da pesquisa nas demais regiões do mundo, o número de cidadãos brasileiros suscetíveis às opções não democráticas é alto, quase um quarto da população. Na mesma direção, o <sup>2</sup>Latinobarômetro (2017) aponta o desprestígio da democracia entre os brasileiros. Atribuindo o pior índice de apoio a um governo, 6%, os brasileiros mostram-se céticos em relação à democracia, ocupando as últimas posições dentre os 18 países da América Latina, em vários quesitos que aferem a crença no funcionamento da democracia. O apoio à democracia logo após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, foi o segundo menor da região (32%) e no relatório atual, apesar de ter recuperado onze pontos, continua a ser um dos mais baixos (43%). Apenas 1% dos brasileiros considera que no seu país existe uma verdadeira democracia e 97% acham que o governo serve aos poderosos.

Em realidades como a brasileira, as disfunções da representatividade são atribuídas, entre outras razões, ao sistema partidário, às formas de financiamento das campanhas ou às necessidades de reforma na legislação. Em um ambiente marcado por radicalização ideológica, ódio social, judicialização da política e espetacularização da corrupção política, não há indicadores de como será o comportamento eleitoral dos cidadãos este ano. Prenuncia-se que o apolitismo dos eleitores se reflita nas urnas.

Mas, talvez o desencanto político não possa ser explicado apenas pela exposição da corrupção que norteia o campo político ou pela inconformidade de regras e princípios do sistema à luz de modelos e teorias políticas. As condições, dinâmicas e mecanismos sociais que estão por trás da cena política informam a natureza do processo político. Nos grandes centros urbanos, os cidadãos não encontram tempo para a reflexão sobre a vida democrática e a respeito de novas possibilidades de participação nela. Já nos pequenos municípios, as oligarquias locais sobrevivem utilizando-se do clientelismo e do fisiologismo que se misturam a interesses

<sup>2</sup> Corporación Latinobarômetro. Argentina, Informe 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf> Acesso em 02/03/2018.



regionais, reproduzindo lógicas que irão gerar mais distanciamento do cidadão em relação ao poder público. São variáveis sociopolíticas independentes que continuarão a influir na qualidade da democracia.

Ainda pouco expostos aos órgãos de controle e em condições socioeconômicas precárias, nos pequenos municípios, o poder econômico e a política de famílias obstruem o desenvolvimento de uma cidadania ativa e favorável ao amadurecimento do processo democrático. Como consequência, líderes locais exercem considerável influência nas eleições estaduais, barganhando seus apoios às candidaturas para o legislativo estadual e federal, comprometidos que estão com uma teia de interesses partidários e econômicos, baseada na reciprocidade e no reforço mútuo das posições que ocupam no espaço político.

Por isso, ganha centralidade a constatação de Bourdieu (2010), segundo a qual a concentração do capital político é resultado do desapossamento material e cultural que impede os cidadãos de participarem da vida política. Por esta razão, torna-se imprescindível a análise das condições socioeconômicas que determinam esse desapossamento, o qual exclui o cidadão do processo político e naturaliza a separação do campo político entre agentes ativos e passivos. Essa separação desemboca no apolitismo, fruto da revolta contra o monopólio dos políticos, fenômeno que, paradoxalmente, contribui para que esse monopólio perdure.

A microrregião do brejo paraibano é composta por oito municípios (Areia, Alagoa Grande, Alagoa Nova, Borborema, Bananeiras, Serraria, Pilões e Matinhas) que ao todo comporta 93.060 eleitores, sendo Matinhas o município com menor número de eleitores, 3.990, e Alagoa Grande o de maior densidade eleitoral, contando com 24.020 eleitores (TSE, 2016). É esta microrregião do Estado da Paraíba - historicamente marcada por conflitos em torno da posse da terra, lutas de grupos quilombolas por sobrevivência e que ainda conserva resquícios do poder econômico dos senhores de engenho - que tomamos aqui como amostra geopolítica do fenômeno que estudamos, qual seja: as dinâmicas sociopolíticas que informaram as eleições legislativas de 2018, concentrando-nos no papel que os líderes locais desempenharam no pleito. Nesta direção, realizamos uma pesquisa de natureza qualitativa, nos termos em que Gunther (2006) a descreve e antecedemos o trabalho de campo de pesquisa documental, seguindo as orientações de Cellard (2008), por meio da qual analisamos a legislação eleitoral e dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral. Percorremos os municípios mencionados entre os dias 16 e 24 de setembro de 2018 para, por meio da observação de campo e de coleta de dados obtidas de informantes (políticos, assessores e agentes públicos locais envolvidos no processo eleitoral), mapearmos o apoio local aos candidatos ao legislativo

estadual e federal, na perspectiva de, em confronto com os resultados das eleições, avaliarmos em que medida o apoio dos líderes locais foi determinante no desempenho dos candidatos.

## **1.DEMOCRACIA E QUALIDADE DA REPRESENTATIVIDADE**

Não há registros de nações que tenham alcançado elevado nível de desenvolvimento socioeconômico sem democracia, mesmo tendo-se em conta as limitações dos modelos de democracias formais experimentados no ocidente. Os direitos formais, na perspectiva de Miguel (2014), podem tornar-se instrumentos de denúncia da ordem existente e de oportunidades para os que estão em posição subalterna. Sendo assim, apesar das assimetrias sociais que impactam a capacidade dos indivíduos e seus recursos para intervenção no mundo social, os direitos formais, contemplados nos modelos liberais de democracia, não são inúteis. Nesta mesma direção, Sen (2010) explicou o valor intrínseco da democracia em razão de sua importância direta na vida humana, na medida em que impulsiona capacidades básicas, inclusa a de participação política e social. Além disso, a democracia possui um valor instrumental por permitir aos indivíduos expressarem suas demandas. A democracia constrói as liberdades políticas e os direitos por meio dos quais os governos são chamados a resolver os problemas que ocupam o debate público, o que facilita a compreensão e a conceitualização das necessidades econômicas. Mas as instituições democráticas não são recursos mecânicos que funcionem na direção do desenvolvimento, dependem de como se comportam. A existência de regras e normas não são suficientes para a eficácia da democracia, devendo o exercício da participação política incorporar-se à dinâmica democrática.

Meyer e Hinchman (2008) indicam diferentes modelos de participação possíveis de serem praticados nas democracias constituídas sob o pluralismo e o estado de direito, ainda quando o arcabouço constitucional dos estados democráticos são disputados por atores políticos que buscam atrelá-lo a seus projetos de poder. Nas sociedades modernas, três paradigmas teóricos (ver quadro 1) delimitam graus distintos de participação no mundo real da política: o modelo da democracia de mercado, o modelo da democracia participativa e o modelo da sociedade civil democrática. O modelo da democracia de mercado tem na representação seu principal pilar, sustentado pela premissa de que os eleitores, diante de um cardápio de opções, escolhem representantes para dar voz às suas causas e interesses.

Quadro 1 - Modelos de democracia e seus paradigmas teóricos

MODELO	PRINCÍPIOS	AUTORES
Modelo da democracia de mercado	A legitimidade do sistema político consiste no fato de o indivíduo que vota ter a oportunidade de escolher entre pelo menos duas elites políticas que competem pelo poder.	Josef Schumpeter (1942) Anthony Downs (1957)
Modelo de democracia participativa	Democracia altamente institucionalizada que valoriza a participação sustentável e significativa no processo de tomada de decisões de um grande número de cidadãos em todos os níveis do sistema político.	Bachrach, Botwiniek (1992)
Modelo da sociedade civil democrática	A participação democrática e a tomada de decisões devem se restringir, em última instância, aos domínios da sociedade civil e do mundo vivido.	Barber (1984;1996)

Fonte: Baseado em Meyer e Hinchman, 2008.

Bobbio (2015) analisou as formas de democracia representativa e direta, lembrando que esta última é uma reivindicação antiga, sobre a qual Jean-Jacques Rousseau já afirmava: “o povo inglês acredita ser livre mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos estes, ele volta a ser escravo, não é mais nada”; “uma verdadeira democracia jamais existiu.” Todavia, Bobbio (2015) considerava que só em condições específicas uma democracia direta funcionaria, principalmente em estados pequenos, caracterizados por uniformidade de costumes e não complexidade dos problemas. Por outro lado, a participação de todos seria até insensata, por significar a concretização do “cidadão total”, tão ameaçador quanto o “estado total”, ambos eliminadores da esfera privada.

Já em relação ao debate sobre representação política, para o mesmo autor, as questões mais importantes dizem respeito aos poderes dos representantes e ao conteúdo da representação. Como ocorre a representação? O que se representa? O que é melhor: representação de interesses gerais (sem vinculação a extratos específicos) ou representação orgânica (representante deve pertencer a mesma categoria do representado)? O que deve ser feito para melhorar a representatividade? Dar aos representados a possibilidade de revogar mandatos a qualquer momento? Transformar a representação por mandato em etapa intermediária para a democracia direta não assegura o alcance de um estágio superior e a democracia direta pode se mostrar insuficiente no complexo sistema do estado moderno (BOBBIO, 2015).

Mas então, o que propõe Bobbio (2015)? Ele introduz uma questão de fundo: é possível a sobrevivência de um estado democrático numa sociedade não democrática, na qual, por exemplo, a grande empresa e a gestão pública, os dois maiores blocos de poder da sociedade moderna, sequer foram tocados pela democracia? Para responder a pergunta, o autor sugere a expansão do poder ascendente (de baixo para cima, poder político em nome e por conta do cidadão) da esfera das relações políticas para a esfera das relações sociais que ocorrem na sociedade civil (escola, fábrica), transformando a democracia política em democracia social, já que não existe decisão política que não seja condicionada pelo que acontece na sociedade. Todavia, o excesso de politização poderia gerar a revanche do privado e a apatia política. O empenho de poucos e a indiferença de muitos corrói qualquer estado.

De toda forma, para Bobbio (2015), nas sociedades atuais, tipicamente plurais nas dimensões políticas, econômicas e ideológicas, busca-se modelos democráticos que expressem a luta contra o poder autocrático e concentrado. Onde a democracia direta for possível, a assembleia dos cidadãos deve ter soberania. Onde não for possível, a democracia representativa, apesar dos riscos de abusos e distorções, deve ser pautada pela luta pacífica e temporária pelo poder em um ambiente de pluralismo político. Contra os riscos da tendência de formação de oligarquias, a sociedade civil deve conquistar centros de poder, contrapondo-se ao poder político. Acima de tudo, a democracia dos modernos deve conservar a liberdade do dissenso. Como explica o autor, o dissenso é estimulante da sociedade.

Que valor tem o consenso onde o dissenso é proibido? Se o consenso não é livre que diferença existe entre o consenso e a obediência ao superior tal qual prescrita por todos os ordenamentos hierárquicos? As respostas são a prova de fogo de um regime democrático? [...] a liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista permite uma maior distribuição de poder, uma maior distribuição de poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e, finalmente, a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política.”(BOBBIO, 2015, p.104)

Apesar das formulações e prescrições de Bobbio (2015), pautadas na crença no modelo de democracia liberal, há quem tenha um diagnóstico menos otimista sobre a democracia e seu sistema representativo nas sociedades atuais. Para Rancière (2014), o sistema representativo consolidou uma sólida aliança entre as oligarquias estatal e econômica que se apropriou da coisa pública e monopolizou a esfera comum. Assegurando eleições livres, liberdades individuais, os direitos de organização política e uma imprensa livre (quem quiser abrir uma emissora de TV sem ajuda do capital financeiro pode ter dificuldades, mas não será preso), o estado oligárquico

criou governos pacíficos que desviam as paixões democráticas para os prazeres privados e egoístas, gerando desinteresse em relação ao bem público e comum. As eleições são marcadas por interesses localizados, caprichos de consumidores e corporativismo, e a economia foi guindada à condição de realidade única.

O governo oligárquico, segundo Rancière (2014), despolitiza os assuntos públicos porque tem compulsão para se livrar do povo e da política, limitando seu projeto em criar um ambiente favorável ao capitalismo, sem amarras da legitimidade nacional ou popular. Além disso, para o governo oligárquico é essencial destruir o Estado-providência, opondo-o à iniciativa individual para mascarar as implicações políticas do poder oligárquico e seus conflitos. As formas de organização da vida material que escapam à lógica do lucro tem de ser impedidas, assim como os lugares de discussão dos interesses coletivos não legitimado pelo governo oligárquico, que usa especialistas para ganhar ares de legitimidade científica e construir consensos. A batalha das palavras é a batalha pelas coisas. Quem se coloca contra os consensos assim definidos é visto como arcaico, obsoleto ou populista. Por isso, formas democráticas contrárias às formas institucionais e à natureza do poder oligárquico representativo são odiadas. Sem formato ou ritos, Rancière (2014,p.122) oferece sua sugestão de democracia:

A democracia não é nem a forma de governo que permite à oligarquia reinar em nome do povo, nem a forma de sociedade regulada pelo poder da mercadoria. Ela é a ação que arranca continuamente dos governos oligárquicos o monopólio da vida pública e da riqueza a onipotência sobre a vida. Ela é a potência que, hoje mais do que nunca, deve lutar contra a confusão desses poderes em uma única e mesma lei da dominação.

Miguel (2014) também aponta as contradições e desafios da forma representativa da democracia, típica das sociedades atuais. A principal contradição consiste no fato de a democracia representativa ser concebida como um “governo do povo” sem que o povo esteja presente no processo de tomada de decisões. Do lado dos desafios, a representação implica, em primeiro lugar, em lidar com a permissão da livre expressão dos interesses de indivíduos e grupos, mantendo-se uma coesão mínima. Outro desafio diz respeito às desigualdades reais a determinarem os recursos que os indivíduos possuem para formar suas preferências e interesses a partir das posições que ocupam na sociedade. O terceiro desafio refere-se à possibilidade de manipulação do que se chama “vontade coletiva”, a qual pode ser resultado de processos coletivos irracionais. Além disso, a representação política suscita o enfrentamento de quatro problemas fundamentais: 1) a separação entre governantes e governados; 2) a formação de uma

elite que se distancia da população; 3) a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes e 4) a distância entre o momento da declaração dos compromissos e o do exercício do poder. A ausência do povo na representação política, constitui-se, para esse autor, no paradoxo da democracia, na medida em que “povo” é uma categoria política cujo significado remete à submissão que pessoas têm a um governo. Povo e governo são, portanto, opostos.

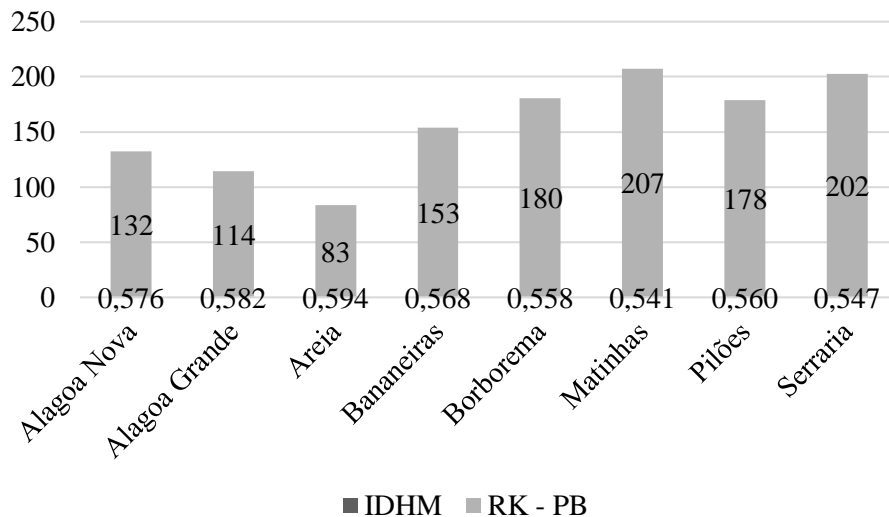
Para Bourdieu (2010) a oposição é entre cidadãos e a política. Esse autor assinala que o campo político é constituído pela disputa de forças e de lutas pela imposição de um monopólio de uma representação do mundo social (problemas, programas, conceitos, análises, acontecimentos). Nessa disputa, a distribuição de capitais materiais e culturais é desigual, implicando no impedimento dos cidadãos de participarem da vida política. Como consequência, a concentração do poder político em poucas mãos produz a apatia política entre os cidadãos. Será essa apatia que propiciará as condições para a permanência do monopólio. Por isso, segundo Bourdieu (2010), é como importante realçar as condições sob as quais os monopólios políticos são construídos, tarefa incluída nos objetivos deste trabalho cujo corpo empírico pretende apontar quais as condições que informam o campo político em determinado contexto histórico e em um momento chave para as democracias liberais, qual seja, o período eleitoral.

## **2. APOIADORES DE QUEM? O PESO DAS LIDERANÇAS LOCAIS DO BREJO PARAIBANO NAS ELEIÇÕES PARA O LEGISLATIVO**

A microrregião do brejo da Paraíba comporta 89.063 eleitores, 3,1% do total do estado, que comporta 2.866.493 eleitores, segundo o Tribunal Superior Eleitoral (2018). Os municípios do brejo guardam características socioeconômicas similares, típicas das cidades interioranas do nordeste brasileiro, nas quais o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal reflete as desvantagens e dificuldades de cidades com indicadores sociais baixos (ver gráfico 1). As contradições econômicas da região explicam as tensões sociais e os conflitos políticos existentes. Historicamente, latifundiários e donos de engenhos exerceram influência política no brejo. Por outro lado, trabalhadores do campo construíram resistências, reivindicando reforma agrária, estruturando sindicatos rurais e organizando ações coletivas, muitas vezes combatidas com o uso da violência. Hoje é possível ver na paisagem social sindicatos com intensa atividade (como no município de Serraria), assentamentos rurais consolidados (a exemplo dos que existem em Areia) e meios de comunicação comunitários que se contrapõem às formas de dominação econômica e política, mais fortemente perceptíveis em períodos eleitorais. Para interpretá-las, foi preciso percorrer cada município durante a campanha eleitoral de 2018 e

coletar dados sobre as dinâmicas estabelecidas na disputa política que definiu a representação política nos âmbitos federal e estadual para os próximos quatro anos.

Gráfico 1 – IDHM no brejo paraibano e ranking estadual  
Fonte: Atlasbrasil.org.br, 2013



Fonte: Atlasbrasil.org.br, 2013

No brejo paraibano reproduziu-se a opção dos eleitores da região nordeste do país, identificados com o candidato do Partido dos Trabalhadores Fernando Haddad, o qual obteve uma votação média 60,45% dos votos válidos. Durante a pesquisa de campo não encontramos mobilizações partidárias ou organizadas por líderes locais com o objetivo de promover candidatos à presidência da república. Inferimos que o voto para presidente não está associado à influência dos agentes políticos dos municípios. O candidato do Partido dos Trabalhadores ao senado, Luis Couto, foi o mais votado na região, obtendo uma média 29,30% dos votos, o que não foi suficiente para conquistar uma das vagas. Já a eleição para o governo estadual foi vencida por ampla vantagem pelo candidato do Partido Socialista Brasileiro, João Azevedo, o qual conquistou uma média de 62,18% dos votos válidos. Nas eleições para presidente e para governador, como avaliamos, o voto está mais relacionado com afinidades ideológicas, realizações e benefícios percebidos pelos eleitores. Já os candidatos a deputado demarcam territórios e mobilizam estrutura de agentes locais para angariar votos, conforme descrevemos a seguir.

No município de Alagoa Nova estão registrados 14.839 eleitores, dos quais 80,73% votaram em 2018. Além das retransmissoras dos veículos de comunicação comerciais, existe



na cidade uma rádio comunitária. O governo municipal e vereadores da oposição utilizam espaços na grade de programação para divulgar suas ideias e ações. Na cidade funcionam quarenta núcleos das Comunidades Eclesiais de Base da igreja católica, os quais desenvolvem atividades ligadas ao incentivo da cidadania política, preparação de leigos para a participação nas políticas públicas e de líderes para as atividades em movimentos sociais. Audiências públicas são frequentemente realizadas na Câmara de vereadores e constatamos a existência de considerável material pedagógico na biblioteca dessa instituição, cujo conteúdo visa promover o envolvimento dos indivíduos na vida política. O prefeito atual, ex-prefeitos e vereadores emprestaram apoio a quatro candidatos ao legislativo federal (tabela 1), dos quais três foram eleitos e figuraram entre os cinco mais votados.

Tabela 1 – Apoio local e desempenho eleitoral, legislativo federal - Alagoa Nova

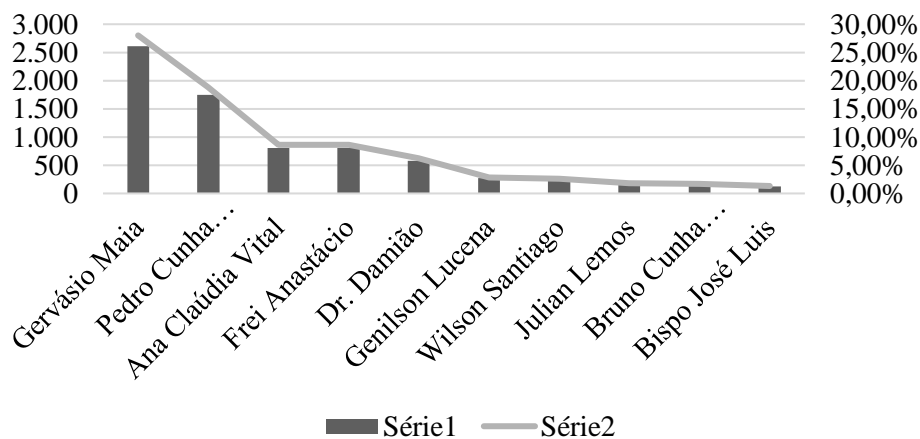
CANDIDATO	STATUS DO APOIO LOCAL	RANKING NO MUNICÍPIO	RESULTADO GERAL
<b>Gervásio Maia (PSB)</b>	Vereador da oposição/ ex-prefeito	1º.colocado	Eleito
<b>Pedro Cunha Lima (PSDB)</b>	Prefeito e vereadores da base	2º.colocado	Eleito
<b>Ana Claudia Vital (PODE)</b>	Grupo de vereadores da oposição/ ex-prefeito	3º.colocado	Não eleita
<b>Frei Anastácio (PT)</b>	Sem apoio identificado	4º.colocado	Eleito
<b>Damião Feliciano (PDT)</b>	Vereador da oposição	5º. colocado	Eleito
<b>Genilson Lucena (PSL)</b>	Sem apoio identificado	6º.colocado	Não eleito
<b>Wilson Santiago (PTB)</b>	Sem apoio identificado	7º.colocado	Eleito
<b>Julian Lemos (PSL)</b>	Sem apoio identificado	8º.colocado	Eleito
<b>Bruno Cunha Lima (SD)</b>	Sem apoio identificado	9º.colocado	Não eleito
<b>Bispo José Luiz (PRB)</b>	Sem apoio identificado	10º.colocado	Não eleito
<b>Tatiana Medeiros (MDB)</b>	Sem apoio identificado	11º.colocado	Não eleita
<b>Leonardo Gadelha (PSC)</b>	Sem apoio identificado	12º.colocado	Não eleito

Fonte: Pesquisa de campo,

O candidato mais votado para deputado federal, Gervásio Maia (PSB), contou com o apoio de um ex-prefeito e de um vereador do município, enquanto o segundo mais votado, Pedro Cunha Lima (PSDB), pertence ao grupo político do prefeito (ver gráfico 1). Dentre os cinco candidatos mais votados na cidade, quatro contaram com apoio de lideranças locais. A votação expressiva de três candidatos, Frei Anastácio (PT), Julian Lemos (PSL) e Genilson Lucena (PSL), denotam fenômenos distintos, mas que têm em comum o fato de não dependerem do apoio de líderes locais. Frei Anastácio (PT) tem uma base eleitoral oriunda do seu trabalho junto aos movimentos sociais, especialmente com os trabalhadores rurais sem terra, e de sua

identificação com as comunidades eclesiais de base. Julian Lemos (PSL) associou sua imagem ao candidato à presidência da república eleito, fato que se repetiu em outros estados da federação e que transformou o minúsculo PSL no segundo maior partido da Câmara Federal a partir de 2019. Já Genilson Lucena (PSL), candidato evangélico que conduz programas numa rádio destinada a esse público e da qual é diretor, representa um segmento religioso cuja influência nas eleições de 2018 cresceu consideravelmente. Mais candidatos evangélicos foram eleitos e a participação desse grupo religioso no resultado eleitoral foi decisiva no nível nacional. Os demais candidatos que aparecem entre os doze mais votados no município, apesar de não contarem com apoios locais identificados, pertencem a grupos tradicionais da política estadual, possuidores de poder econômico e/ou capital político familiar. A exceção que não se enquadra em nenhum desses casos foi a votação do candidato Bispo José Luis, sobre o qual a pesquisa de campo não conseguiu dados explicativos para o seu resultado eleitoral.

Gráfico 2 - Candidatos a deputado federal mais votados - Alagoa Nova



Fonte: TSE, 2018

Segundo vereadores da oposição, o atual prefeito da cidade de Alagoa Nova, pertencente a uma família influente na vida política local, mantém relações de reciprocidade com o poder político da cidade de Campina Grande, onde tem hegemonia o grupo do senador Cássio Cunha Lima, não reeleito e o menos votado entre os postulantes dos grandes partidos ao senado no município. Essa reciprocidade ocorreria por meio da oferta de cargos públicos aos membros da família do prefeito no governo de Campina Grande e em outras esferas sob a influência do

mencionado senador. Em contrapartida, teria ocorrido a ocupação de cargos na estrutura do poder local por parte de pessoas indicadas politicamente e advindas de Campina Grande. Sendo assim, apesar de não contar com realizações na cidade, na opinião dos vereadores de oposição, o grupo Cunha Lima foi apoiado pelo prefeito e seus vereadores. Ainda conforme os vereadores da oposição, o atual prefeito da cidade estaria com a popularidade baixa, tendo as contas rejeitadas, o que não o impede de mobilizar a máquina pública para angariar votos. Os candidatos apoiados pelo prefeito contavam com um comitê de campanha funcionando na cidade, no qual se distribuía material publicitário e pessoas trabalhavam.

No que se refere aos candidatos ao legislativo estadual, o candidato apoiado pelo grupo do prefeito foi Manoel Ludgério (PSD). Já os nomes apoiados pelos vereadores da oposição foram: Anderson Monteiro (PSC) - membro de um grupo familiar que já governou uma cidade da região e que possui afinidades com alguns vereadores - e Inácio Falcão (PC do B), oriundo da cidade de Campina Grande. Além destes, cabos eleitorais trabalharam para outros três candidatos a deputado estadual: Doda de Tião (PTB), em exercício de mandato, Chió (REDE) e Marmuthe Cavalcanti (PSD), os quais segundo um dos informantes, deveriam obter entre duzentos e trezentos votos no município. Por outro lado, o sindicato dos trabalhadores rurais do município estaria engajado na campanha do PT e da candidata Estela Bezerra do Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Os resultados das eleições mostraram que os apoios locais aos deputados estaduais foram decisivos. Os três candidatos mais votados foram exatamente os que contaram com apoiadores. Anderson Monteiro (PSC) obteve 25,7% dos votos válidos, Manoel Ludgério (PSD) 20,13% e Inácio Falcão 7,01%. O trabalho dos cabos eleitorais também surtiu efeito. O candidato Chió (REDE) foi o quarto mais votado com 5,08%, Doda de Tião o sexto com 2,42% dos votos e mesmo Marmuthe Cavalcanti (PSD), o único não eleito entre os que tiveram apoio local, foi o décimo candidato mais votado na cidade, com 1,38%. Por outro lado, dois candidatos identificados com a esquerda política, Anísio Maia (PT) e Estela Bezerra (PSB), foram respectivamente quinto e sétimo candidatos mais votados com 4,97% e 2,39%, sendo que o primeiro não conseguiu eleger-se. Neste caso, o apoio local teria vindo do sindicato dos trabalhadores rurais, como previram os informantes. De toda forma, resta evidente que os três candidatos apoiados pelos grupos políticos locais se beneficiaram desse apoio, obtendo juntos, 52,84% do votos válidos.

Em Matinhas, onde estão registrados 4.087 eleitores, dos quais 79,94% votaram, três vereadores apoiaram Trócoli Júnior (PODE), terceiro mais votado com 13,3% dos votos para o legislativo estadual e Ana Cláudia (PODE), terceira mais votada com 12,84% para a câmara

federal. Segundo os informantes, empregos para pessoas indicadas, realização de cirurgias para os eleitores e suporte para a construção de casas populares justificariam os apoios locais, motivos que constam nas declarações sobre outros apoiadores locais da região investigada.

Já a prefeita da cidade, emprestou seu apoio a Manoel Ludgério (PSD), mais votado com 26,72% dos votos para deputado estadual e a Leonardo Gadelha (PSC), mais votado com 21,48% para deputado federal. Um terceiro grupo de apoiadores locais, liderado por um ex-prefeito de Matinhas, trabalhou para as candidaturas de Agnaldo Ribeiro (PP), quarto mais votado com 5,95% para a câmara federal. De acordo com os informantes, o sindicato dos trabalhadores rurais do município apoiou o candidato Doda de Tião (PTB), segundo mais votado com 16,23% para o legislativo estadual.

Também no caso do município de Matinhas, o apoio dos líderes locais foi determinante nas eleições para o legislativo. Os três candidatos a deputado estadual mais votados foram justamente os que tiveram apoio de alguma liderança local, somando juntos 56,25% dos votos. Similarmente, dentre os quatro mais votados à câmara federal, três contaram com apoio local, perfazendo 40,27% dos votos. Apenas em relação ao candidato Gervásio Maia (PSB), segundo mais votado na cidade para deputado federal, não foi possível identificar apoiadores.

Na cidade de Bananeiras, 81,42% dos 16.782 eleitores compareceram às urnas. Os candidatos a deputado estadual que foram apoiados por agentes locais obtiveram juntos 71% dos votos. Já em relação ao legislativo federal, o apoio das lideranças do município assegurou 50,57% dos votos. Apenas o candidato Frei Anastácio (PT) figurou entre os mais votados (terceiro colocado) sem ter apoio de liderança local. Prefeito, ex-prefeito e vereadores foram identificados como os principais apoiadores.

No município de Areia funcionava um comitê do candidato a deputado estadual Claudio Regis (PP), apoiado por um ex-prefeito. Nascido em Areia, Claudio Regis é empresário em Campina Grande e foi prefeito da vizinha cidade de Remígio. Outros cinco vereadores governistas, mais a vice prefeita, estariam apoiando o candidato Cláudio Régis. Já o prefeito atual se empenhou na eleição dos candidatos Tovar (PSDB) para deputado estadual e Pedro Cunha Lima (PSDB) para a Câmara Federal. Pedro Cunha Lima teria destinado emendas para o hospital do município e é membro de uma família de políticos com influência na cidade e no estado, como já mencionado. Identificado como “não político” pelos informantes, o prefeito é empresário dos setores industrial e de serviços.

Outro candidato a deputado estadual, Tião Gomes (AVA), ex-prefeito, também contava com um comitê funcionando e com o apoio de outros dois vereadores, os quais se dividiam no apoio para deputado federal aos candidatos Damião Feliciano (PDT) (mencionado como o rei das emendas para o município), Ana Cláudia (PODE) e Emerson Machado (AVA). Este último,

jornalista da área policial e candidato pela primeira vez. Tião Gomes (AVA), conforme os informantes, teria quotas de emprego no governo do estado para seus eleitores e controlaria a rádio comunitária da cidade por meio de um parente que a dirige. Apesar disso, segundo previsão dos informantes, Tião Gomes (AVA) deveria ter entre 2.000 e 3.000 votos a menos do que na eleição anterior, mas “sairia na frente” pelos “serviços prestados”, nas palavras dos informantes. Um deles arriscou uma lista de mais votados na cidade para deputado estadual: Tião Gomes (AVA), Claudio Régis (PP), Chió (REDE) e Tovar (PSDB). As previsões foram confirmadas. Os mais votados foram: Tião Gomes (34,31%), Chió (18,79%), Cláudio Régis (14,10%) e Tovar (4,71%). O quinto mais votado foi Eduardo Carneiro do PRTB (2,48%) que contou com o apoio de um ex-vice prefeito.

Chió (REDE), ex-prefeito de uma cidade vizinha, também possuía comitê na cidade e teve o apoio de um vereador. Outros dois candidatos a deputado estadual que contariam com pelo menos o apoio de um vereador, tiveram votações insignificantes: Aparecido e Artur Cunha Lima. Os candidatos a deputado federal Edna Henrique (PSDB) e Ana Cláudia (PODE) tiveram o apoio de vereadores. Em relação à Câmara federal, Damião Feliciano (PDT) foi o mais votado, com 32,63% dos votos, seguindo por Pedro Cunha Lima (PSDB) com 8,57%. Já os candidatos Frei Anastácio (PT) e Aguinaldo Ribeiro (PP), respectivamente terceiro e quarto mais votados no município sem que os apoios locais tenham sido identificados. Os candidatos Professor Jacob (REDE) e Bruno C. Lima (SD), quinto e sexto mais votados, ficaram à frente de Edna Henrique (PSDB) e Ana Claudia (PODE) cujos apoios locais foram identificados.

Nos municípios de Alagoa Grande, Pilões, Borborema e Serraria o padrão dos resultados eleitorais se repetiu. Todos os candidatos mais votados receberam apoio de pelo menos uma liderança local, concentrando os votos entre si (ver gráfico 3), o que também explica o desempenho dos demais com votação expressiva. Em Alagoa Grande, o mais votado para deputado estadual, Bosco Carneiro (PPS) chegou a ter mais da metade dos votos, 54,23%, apesar de, considerando-se a votação estadual, o candidato ter sido eleito com 1,05% dos votos válidos.

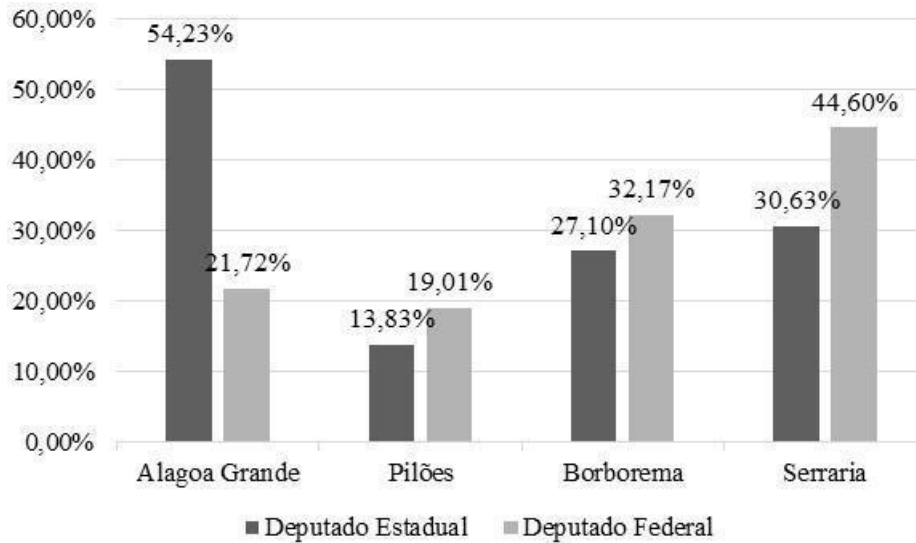


Gráfico 3 – Percentual de votos dos primeiros colocados  
Fonte: TSE, 2018

No quadro geral da microrregião, a relação entre apoio de líderes locais e bom desempenho eleitoral dos candidatos ao legislativo está evidente (ver gráfico 4). Dentre 11 (onze) candidatos a deputado federal apoiados por lideranças locais, 8 (oito) foram eleitos ou reeleitos, e dos 19 (dezenove) candidatos a deputado estadual que contaram com apoio, 14 (quatorze) foram eleitos. Os poucos que não conseguiram eleger-se, obtiveram votações elevadas.

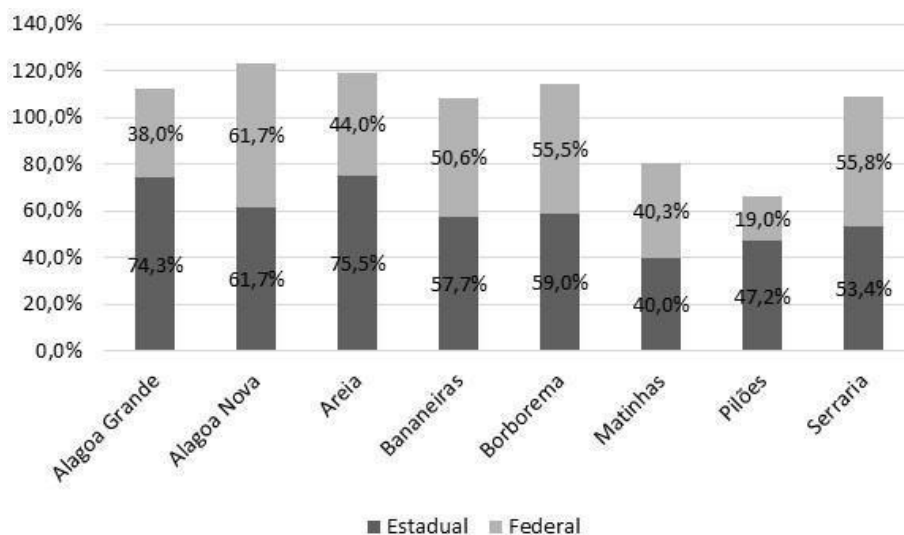


Gráfico 4 – Percentual total de votos dos candidatos com apoio local identificado  
Fonte: TSE, 2018

Em cada município pesquisado ficou constatada a força do apoio de líderes locais nas votações de deputados estaduais e federais. A relação do candidato com os eleitores não é direta, mas mediada por agentes políticos responsáveis por alavancar as candidaturas e angariar votos. Sendo assim, embora os apoios locais sejam de fácil identificação, as razões e interesses que os movem estão localizados nos subterrâneos das dinâmicas políticas.

Prefeitos, ex-prefeitos, vereadores e outros atores políticos têm suas trajetórias políticas vinculadas aos suportes materiais que recebem de deputados que são votados na mesma região. Os benefícios e interesses recíprocos são evidentes, mas inconfessáveis. Por ocasião das eleições para o legislativo, deputados que apoiaram candidatos locais nas eleições antecedentes no nível municipal cobram a reciprocidade, não sem disponibilizar recursos aos seus prepostos para que eles conquistem votos.

Excetuadas algumas poucas candidaturas que se viabilizam por vínculos de natureza ideológica ou decorrentes da representação de interesses de determinados grupos sociais, o capital econômico continua a ser decisivo na mobilização de apoiadores e no alcance da atuação deles. Cria-se um círculo vicioso em que o poder econômico elege deputados que estarão em melhores condições para atrair cabos eleitorais que, invariavelmente, já se beneficiaram da ação parlamentar dos candidatos para os quais trabalham. Recursos para campanhas nos municípios, cargos na administração pública ou, em menor proporção, obras realizadas, contam como moeda de troca dos apoios.

É importante destacar que, durante a pesquisa de campo, não foram identificados realizações ou benefícios coletivos decorrentes da atuação de candidatos com mandato parlamentar. Não há uma prestação de contas do que foi feito para os que exercem mandato, nem proposição dos que não exercem. Na maioria dos casos, candidatos sequer visitaram o município durante a campanha, o que não os impediu de serem bem votados nele. Comícios, debates ou qualquer evento destinado a dialogar diretamente com a população, inexistem. Não há canais por meio dos quais a cidadania crie e cobre uma agenda que lhe interesse. As rádios comunitárias exercem um papel importante na gestação de espaços de discussão públicos democráticos. Porém seus recursos e alcance são limitados.

As eleições parlamentares no brejo paraibano, do ponto de vista do comportamento dos candidatos, podem ser comparadas à ação empreendedora, na qual investimentos são destinados a um projeto político pessoal, cujo retorno se tenta prever em função do que se aplica em recursos materiais e humanos num determinado mercado político. A concorrência, no entanto, é mínima. Os competidores demarcam seus espaços de atuação e desenvolvem estratégias difíceis de serem suplantadas por novatos. Os fatores econômicos são determinantes na



manutenção dessa dinâmica política que desemboca na permanente concentração do capital político e no alheamento dos cidadãos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muitos fatores são mencionados para explicar as disfuncionalidades da democracia representativa, idealizada como um sistema no qual eleitores livres escolhem candidatos em processos eleitorais plurais e competitivos. No mundo real, todavia, as assimetrias de informações e aspectos estruturantes limitam e condicionam as opções dos cidadãos. Por outro lado, as condições sob as quais se desenvolvem as dinâmicas políticas são pouco captadas pelos desenhos que explicam a democracia liberal.

Atribui-se a um liberal, Winston Churchill, a seguinte frase: “o povo deve ser poupado de saber como são feitas as leis e as salsichas.” Parafraseando ao contrário o líder inglês, sugerimos que o povo não pode ser poupado de saber como são realizadas as eleições para o legislativo no Brasil. A imagem de pessoas expostas a diferentes propostas e candidatos, pesando as opções e escolhendo livremente os melhores para representa-las, continuará existindo apenas na ideologia política liberal.

O cidadão médio brasileiro dispõe de poucos recursos para participar da vida política. Não bastasse o cotidiano a impor-lhe um ritmo de vida em que não sobra tempo livre para o envolvimento com os problemas coletivos, a configuração dos espaços de discussão da agenda pública e o poder econômico atuam para inibir a cidadania política. A eleição de candidatos com ideias e propostas previamente conhecidas entre eleitores, porta vozes dos reais interesses da sociedade e sem intermediação do capital financeiro são pontos fora da curva do processo eleitoral.

Como as mudanças na legislação não conseguem alcançar os reais problemas da representatividade, relacionados às desigualdades de acesso à informação, econômica e cultural, há poucas chances de que as instituições possam alterar as práticas políticas em realidades como a brasileira. A concentração da produção de notícias políticas, dominada pelas classes que estão no topo da pirâmide social, somada à inexistência de canais de participação direta da sociedade nas decisões públicas, não permite um aprendizado coletivo que gere mais cidadania política. Por estas razões, a democracia é cada vez mais com desconfiança por parcelas crescentes da população brasileira, principalmente no que diz respeito à representação política.

**REFERÊNCIAS**

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

GÜNTHER, Hartmut. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?  
**Psicologia: teoria e pesquisa**, v.22, n.2, p.201-210, Mai-Ago, p.201-210, 2006.

MEYER, T.; HINCHMAN, L. **Democracia midiática: como a mídia coloniza a política**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

MIGUEL, L.F. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

RANCIÈRE, J. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

## Eleições 2020, democracia e polarização política: O que esperar?

Filipe Ewerton Ribeiro Teles<sup>1</sup>

Antonio Wilton da Silva<sup>2</sup>

### RESUMO:

A partir de uma abordagem teórico-pragmática, este ensaio procura delinear de forma sistemática os institutos fundamentais da ciência política por meio do estudo das eleições, no contexto democrático e de polarização política vivenciado no cenário nacional e assentar a conexão existente entre eles. Não descarta das emanções da doutrina especializada, notadamente da ciência política e do direito eleitoral. Conquanto se ambienta na dogmática jurídico-eleitoral, argumentando sempre intrassistematicamente, aborda de forma interdisciplinar a temática tratada.

**Palavras-chave:** Ciência Política. Eleições. Polarização Política. Dogmática.

### ABSTRACT:

From a theoretical-pragmatic approach, this essay seeks to systematically outline the fundamental institutes of political science through the study of elections, in the democratic and political polarization context experienced on the national scene and to establish the existing connection between them. He does not neglect the emanations of specialized doctrine, notably political science and electoral law. Although it takes place in the legal-electoral dogmatics, always arguing intrasystemically, it approaches the subject treated in an interdisciplinary way.

**Keyword:** Political Science. Elections. Political Polarization. Dogmatic.

## 1 INTRODUÇÃO

É a democracia condição basilar para a existência material do Direito Eleitoral. Fora da democracia podem, até mesmo, existir normas eleitorais regendo eleições, plebiscitos e referendos, mas não persiste o objetivo maior desse ramo do Direito que é, como já ressaltado, a garantia da normalidade e da legitimidade do exercício do poder de sufrágio popular (GOMES, 2020, p. 23).

Existem várias classificações relacionadas às espécies de democracia. A mais importante é a que diferencia a democracia direta, a indireta (também chamada de representativa) e a semidireta (também chamada de participativa). A democracia

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Regional do Cariri - URCA. E-mail: [filipe.teles@urca.br](mailto:filipe.teles@urca.br).

<sup>2</sup> Bacharel e Licenciado em História pela Universidade Regional do Cariri - URCA. E-mail: [wiltonsilvaprof@urca.br](mailto:wiltonsilvaprof@urca.br).

semidireta é o modelo de democracia adotado pelo Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988.

A democracia semidireta (participativa) é o modelo de democracia dominante no mundo contemporâneo, caracteriza-se pela preservação da representação política aliada, entretanto, por meios de participação direta do povo no exercício do poder soberano do Estado. Na democracia semidireta, o povo exerce a soberania popular não só elegendo representantes políticos, mas também participando de forma direta da vida política do Estado, através dos institutos da democracia participativa (plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei) (GOMES, 2020, p. 24).

O princípio da democracia estaria associado a esta verdadeira premissa da sociedade, vez que a partir dele é que se desenvolverá diversos institutos e objetos de estudo que são comportados pela Ciência Política.

Dessa forma, gostando ou não, por meio da política são feitas escolhas cruciais que perpassam a vida cotidiana, como quanto de tributo se pagará, a forma como os serviços públicos serão prestados e quais bens públicos serão conservados, o grau de ingerência do Estado na vida privada. Também é por intermédio da política que se tem a capacidade de escolher pessoas adequadas ou não para a gerência e a administração do Estado. Em outros termos, exercer a cidadania com consciência é caminho de transformação (MACHADO, 2018, p. 16).

Nos dias correntes, a palavra democracia domina com tal força a linguagem política deste século, que raro o governo, a sociedade ou o Estado que se não proclamem democráticos. No entanto, se buscarmos debaixo desse termo o seu real significado, arriscamo-nos à mesma decepção angustiante que varou o coração de Bruto, quando o romano percebeu, no desengano das paixões republicanas, quanto valia a virtude. Mas a democracia, que não é mais que um nome também debaixo dos abusos que a infamaram, nem por isso deixou de ser a potente força condutora dos destinos da sociedade contemporânea, não importa a significação que se lhe empreste (BONAVIDES, 2000, p. 345).

A política e seus desdobramentos específicos no campo da ciência política representam, para alguns, estímulo e efervescência espiritual. É comum, porém, encontrar aqueles que consideram a política matéria chata, ou os que, além de considerarem-na enfadonha, veem-na com descrédito, sentindo-se impotentes diante do cenário brasileiro.

## **2 PARTIDOS POLÍTICOS, PROCESSO ELEITORAL E DEMOCRACIA**

Os partidos políticos são personagens indispensáveis ao debate democrático e têm por finalidade interferir direta ou indiretamente no poder, por influência ou participação efetiva. No Brasil, sua importância prática para a política revela-se ainda maior ante a impossibilidade jurídica de candidatura avulsa, já tendo, inclusive, afirmado o TSE e o STF que o mandato pertence ao partido político, em relação a cargos para eleições proporcionais, tema a ser explorado mais detalhadamente ao fim do presente capítulo. A Lei nº 9.096/1995 dispõe sobre os partidos políticos e, segundo seu art. 1º, estes devem assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo (MACHADO, 2018, p.113).

Tais premissas podem parecer de difícil compreensão, em um país como o Brasil, em que os partidos políticos não têm ideologia firme e clara perante o eleitorado, e em que, geralmente, o eleitor atribui seu voto a determinado candidato, considerando seu desempenho pessoal, seja na vida pregressa de político, seja apenas na propaganda eleitoral. Além disso, na chamada sociedade de risco, os indivíduos se engajam em causas sociais por meio de inúmeras organizações, tendo os partidos perdido parte de seu protagonismo (MACHADO, 2018, p.113).

Em uma sociedade em que o processo eleitoral é corrompido, na qual o eleitor vende seu voto e os candidatos abusam do poder sem que nada se faça para combater mal tão pernicioso, os políticos não se sentem compromissados. Quanto menos intenso o grau de participação cidadã, menores as chances de mudança. O voto é remo de que dispõe o indivíduo para mudar o curso do barco no rio da vida.

Não exercitá-lo com responsabilidade é deixar-se à deriva. Cidadania não é dádiva, é conquista. De fato, o exercício da política se põe como oportunidade para a construção de um mundo mais coincidente com a ideia de seus inúmeros atores. O Direito Eleitoral, quando bem manejado, viabiliza que o cenário dos anseios sociais seja melhor representado. É, portanto, chave para o melhor exercício da cidadania e controle do poder (MACHADO, 2018, p.16).

Em sentido amplo, “processo eleitoral” transborda a ideia de contencioso eleitoral, abarcando meros procedimentos. Corresponde, assim, ao conjunto de atos, procedimentos e relações jurídicas que vai desde o alistamento eleitoral, com o ingresso dos cidadãos no corpo de eleitores, até a fase da diplomação, momento em que os candidatos eleitos recebem da Justiça Eleitoral o diploma para a posse e o exercício no cargo (NASSAR, 1997. p. 83).

Assim, fundamental destacar a relação intrínseca que a ciência política possui com a manutenção da democracia, justamente pelos mecanismos que proporciona de exercício e tutela dos direitos políticos, de modo amplo.

### **3 POLARIZAÇÃO POLÍTICA E OS PERIGOS A DEMOCRACIA BRASILEIRA**

A origem da polarização política está fortemente ancorada na diferença entre o petismo e o antipetismo. Os testes do Indicador de Polarização Política (IPP) e do alfa de Cronbach revelaram que esses dois grupos movimentaram-se diferentemente de 1997 a 2018. Há grande dispersão e baixa associação entre o petismo e o antipetismo, implicando na polarização política baseada nos sentimentos positivos e negativos acerca do PT. Em síntese, a sociedade está dividida entre pró-PT e anti-PT (BELLO, 2019, p. 93).

As causas da polarização política são inúmeras e dizem respeito as mudanças da situação econômica pessoal e do país, bem como aos acontecimentos ocorridos desde a redemocratização na esfera política, social e institucional. Compreender as motivações que produziram esse estágio de polarização, em que houve um crescimento substantivo do antipetismo e uma dispersão das preferências entre pobres e ricos, é fundamental para entender o Brasil (BELLO, 2019, p. 166).

A polarização inibe respostas representativas a toda a população, colocando parte da sociedade em risco por não ter proteção social e do Estado (BARBER, MCCARTY E MARTIN, 2015).

A literatura internacional debruçou-se sobre esses fatos políticos em busca de explicações sobre a origem, causas e consequências da polarização política. Poole e Rosenthal (1984) encontraram que os congressistas norte-americanos atuavam em polos ideológicos distintos durante o período de 1950 a 1980. Após duas décadas, Poole (2007) encontrou uma ampla distância nos posicionamentos políticos dos Democratas e Republicanos, revelando um conflito entre os partidos políticos por diferenças ideológicas, especialmente a partir da 94ª Legislatura (1975-76). Os estudos ao nível das elites políticas confirmaram a polarização política nos Estados Unidos (MCCARTY, POOLE AND ROSENTHAL, 2016; HETHERINGTON, 2009).

A partir desse ponto inicial, e principalmente depois do ciclo eleitoral de 2000 a 2004, os cientistas políticos começaram a perguntar se o público era também polarizado politicamente (BARBER, MCCARTY E MARTIN, 2015).

Não há consenso na literatura sobre a polarização política ao nível dos eleitores. Alguns autores demonstram que a massa de eleitores não responde a polarização das elites, mesmo para as questões mais controversas ou orientação ideológica, pois o eleitorado norte-americano é predominantemente moderado (Fiorina, 2008; Fiorina e Abrams, 2008). No entanto, a outra corrente aponta que a polarização política não é um mito e está ancorada principalmente na divisão entre religiosos e os não religiosos e entre Democratas e Republicanos (ABRAMOWITZ AND SAUNDERS, 2005 E 2008).

Alternativamente, Iyengar et al. (2012) propõe uma definição diferente para polarização política com base na teoria da identidade social. Essa teoria define que a polarização é mais afetiva do que ideológica, isto é, a identidade por um grupo produz sentimentos positivos pelo grupo no qual a pessoa se identifica e sentimentos negativos pelos grupos distintos e de oposição (MASON, 2015; IYENGAR, SOOD AND LELKES, 2012; IYENGAR AND WESTWOOD, 2015).

O tema da polarização política é historicamente raro no Brasil porque, na verdade, o conflito é a antítese do pensamento brasileiro, construído com bases no homem cordial, na democracia racial e em um país avesso às guerras (HOLANDA, 1936; FREYRE, 1986; TELLES, 2004).

A polarização política está fortemente acastelada pela divisão entre o petismo e antipetismo. Seguindo os sinais demonstrados pela eleição presidencial de 2018, a qual evidenciou o quão o antipetismo cresceu e está fortificado no Brasil, esse trabalho testou a dispersão dos sentimentos positivos e negativos acerca do PT. O resultado mostrou o crescimento exponencial do antipetismo associado à uma trajetória mais estável do petismo. Em 2015, o petismo sofre uma queda e o antipetismo torna-se predominante na sociedade. Por todo o período analisado, muito claramente verificou-se uma distância entre o petismo e o antipetismo. Por meio de outros testes estatísticos, principalmente da densidade relativa, formou-se a comprovação de que a origem da polarização política está reunida nos conflitos entre o petismo e antipetismo e entre os mais pobres e os mais ricos. O índice de polarização confirmou que 13% da distribuição da opinião pública dos pobres e ricos a respeito dos assuntos relacionados a costume e valores caminharam na direção das extremidades (BELLO, 2019, p. 20).

A tendência de polarização, em que o centro é esvaziado, foi verificada de 1991 a 1999 e novamente de 2008 a 2015. Durante o período de 2000 a 2007, verificou-se uma convergência entre os pobres e ricos. Para o petismo e antipetismo, os resultados oriundos



da densidade relativa são ainda mais fortes. Durante todo o período analisado, o petismo e o antipetismo apresentaram posições heterogêneas (BELLO, 2019, p. 21).

A polarização política dinâmica é impactada em função dos indicadores objetivos e subjetivos da economia, bem como de alguns vetores atinentes ao campo da política, social e institucional. Nesse sentido, destaca-se os principais resultados: a diferença de opinião pública entre pobres e ricos é ampliada à medida que a desigualdade social aumenta e existe a continuidade do Bolsa Família (BELLO, 2019, p. 21).

Esses dois vetores sociais impactam o comportamento dos mais pobres e mais ricos, de maneira que gera uma divisão entre os dois grupos. Em relação à polarização política partidária, baseada no petismo e antipetismo, os testes estatísticos mostraram que a Lava Jato e o Bolsa Família aumentaram a diferença entre petistas e antipetistas, estabelecendo a polarização política. A economia também promove a dispersão entre o petismo e o antipetismo, cujo efeito está conectado particularmente com o PIB e os sentimentos prospectivos nacional e pessoal.

#### **4 CONSEQUÊNCIAS DA POLARIZAÇÃO POLÍTICA**

A grande preocupação com as consequências da polarização política está relacionada ao funcionamento da democracia. Especialistas mencionam as vantagens e desvantagens ao abordar as consequências da polarização no nível do Congresso e da sociedade, isto é, a literatura especializada alega que a polarização política produz resultados positivos e negativos (Zittel, 2018). Do lado positivo, destacam-se o aumento progressivo da identificação partidária, a clareza das propostas políticas dos líderes partidários e a coesão ideológica entre os eleitores e os partidos políticos.

Contudo, os benefícios param por aqui. A literatura aponta muito mais aspectos negativos da polarização política. Algumas desvantagens consistem em impasse legislativo e baixa produtividade no âmbito do Congresso; quebra da civilidade, confiança e normas democráticas; problemas na elaboração e implementação de políticas públicas com implicações para a representação política (BARBER, MCCARTY E MARTIN, 2015; LAYMAN, CARSEY E HOROWITZ, 2006; HETHERINGTON, 2009).

Evidências mostram que a polarização política implicou na recuperação da identificação partidária nos Estados Unidos e no aumento da orientação ideológica por parte das pessoas. Segundo Hetherington (2001), a divisão política dos líderes partidários clareou as posições políticas dos partidos, deixando o eleitorado mais partidário e

ideológico, de modo a forçar a escolha por um ou outro partido. A clareza da posição política simplificou a escolha política, sobretudo para os eleitores menos sofisticados, pois os partidos apresentam propostas antagônicas. Hetherington (2001) sugere que a polarização política deixou os norte-americanos menos neutros. Os sentimentos positivos cresceram na mesma proporção em que aumentaram os sentimentos negativos pelos partidos políticos, ou seja, os eleitores ficaram mais leais aos seus partidos políticos e hostis aos outros partidos.

Todavia, a retomada da identificação partidária como consequência da polarização tem um preço a pagar que é a falta de consenso para se aprovar uma agenda de reformas ou leis no âmbito do Congresso. Um dos efeitos desse impasse pode ser sentido na área econômica e social. Há fortes razões para considerar que a desigualdade social aumentou sempre que a polarização política esteve mais forte, assim como políticas que visavam melhorar a vida das pessoas mais vulneráveis socialmente foram bloqueadas no Congresso (MCCARTY, POOLE E ROSENTHAL, 2006).

No campo econômico, Barber et al. (2015) afirmam que não há dúvidas de que a polarização política ocasionou consequências para as crises fiscais. Para ilustrar as consequências desses impasses, pode-se citar as dificuldades pelas quais o presidente Barack Obama passou em aprovar a reforma da saúde e o fato de que o Congresso travou o avanço do debate acerca do casamento homossexual nos Estados Unidos. Como consequência, ocorreu um crescimento da relevância do judiciário, de maneira que o processo político é invariavelmente judicializado. O conflito partidário impede a negociação para se alcançar os compromissos mínimos que são necessários para o trabalho legislativo. Em um sistema político polarizado, os vetos e as barganhas aumentam bastante, dificultando a formação de maiorias.

De acordo com Barber et al. (2015), os vetos presidenciais e a obstrução parlamentar têm aumentado os impasses legislativos e ajudado a preservar o status quo. Isso significa que mudanças nas leis estão cada vez mais difíceis de serem implementadas. Jones (2001) argumenta que a polarização partidária aumenta as chances de impasse e paralisa no Congresso. A produção legislativa é outro aspecto afetado pela polarização política. À medida que a polarização entre os partidos no Congresso cresce, a aprovação de projetos de lei diminui (BARBER, MCCARTY E MARTIN, 2015).

Para o Brasil, nota-se certas similaridades com os Estados Unidos, como a decisão sobre temas polêmicos exclusivamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Após o reconhecimento de que existe uma omissão do Congresso em tratar da discriminação por

orientação sexual, a maioria dos ministros do Supremo considerou que a homofobia é crime. Contudo, estudos recentes não confirmam que o legislativo brasileiro é polarizado em aspectos ideológicos ou partidários (ZUCCO, 2009).

Por isso, é importante o aprofundamento de pesquisas acerca da polarização política na esfera do Congresso, talvez usando outras ferramentas metodológicas e analisando o comportamento dos deputados e senadores nas comissões temáticas. Outro foco pode ser o comportamento dos partidos medianos, os quais podem estar exercendo o papel de moderadores e, assim, evitando a polarização política em face da fragmentação partidária que existe no Brasil. Esses são alguns aspectos relevantes da literatura ao nível da elite partidária. Da perspectiva da polarização política ao nível do eleitorado, uma consequência marcante refere-se às quebras de confiança nas instituições e nas normas democráticas.

Para Layman et al. (2006), a polarização é determinante para a diminuição da civilidade. A agressividade e intolerância aumentam entre os líderes partidários permeando toda a sociedade. Levitsky e Ziblatt (2018) são ainda mais dramáticos quanto às consequências da polarização política visto que, para os autores, os colapsos democráticos são produtos de governos diversionista e sectários que se alimentam da própria polarização e dos conflitos políticos. No limite, a polarização extrema é capaz de matar as democracias porque corroem de forma “gradual, sutil e mesmo legalmente” as instituições (LEVITSKY E ZIBLATT, 2018, P.19).

A erosão da representação política é outro movimento que, ao longo prazo e sutilmente, pode matar a democracia. Em uma sociedade polarizada, o presidente em exercício com a ajuda do Congresso pode aprovar medidas que favoreçam somente os eleitores identificados com o governo. Ou, ainda, implementar políticas públicas que atendam exclusivamente uma parcela da população. A polarização inibe respostas representativas a toda a população, colocando parte da sociedade em risco por não ter proteção social e do Estado (BARBER, MCCARTY E MARTIN, 2015).

Em tais situações prevalece a sub-representação de certos grupos sociais menos influentes politicamente. Colocando em perspectiva, grupos minoritários podem ter direitos negados, não reconhecerem mais os caminhos da representação como uma via democrática e, em última análise, sofrerem perseguições políticas. Esse é o cenário perfeito para o crescimento das divisões políticas e impasses nas soluções das crises econômicas e sociais.

Há um rico debate na literatura estadunidense sobre a (des)igualdade de representação política. Partindo do princípio de que a igualdade é a pedra angular da democracia (Dahls, 1956), teóricos analisam se os governantes são responsivos às preferências dos governados. Para um grupo de pesquisadores, a resposta é que existe atualmente uma democracia desigual porque os governantes formulam políticas públicas privilegiando os mais afortunados. Examinando políticas como aborto, salário mínimo e gastos sociais, Bartels (2008) encontra que os senadores são mais responsivos às preferências dos mais ricos. Gilens (2005) identifica que as preferências dos mais ricos predominam sobre as escolhas dos mais pobres quando existem diferenças de opinião entre os dois grupos.

Focando não mais no comportamento dos congressistas, e sim nas políticas públicas implementadas pelo governo federal, Gilens (2012) descobre que o executivo é fortemente responsivo aos cidadãos mais ricos. Com um tema ligeiramente diferente, Jacobs e Page (2005) analisam os efeitos da opinião pública dos cidadãos, dos líderes empresariais e dos especialistas sobre a política externa. Eles encontram que os políticos na área internacional tendem a ouvir mais os especialistas do que o público em geral. Esse resultado sugere que a representação é inclinada aos mais ricos em áreas mais específicas. Esse grupo de pesquisadores utiliza metodologicamente dados transversais.

Outro grupo de pesquisadores, usando o modelo dinâmico, confronta os resultados que enfatizam o viés representativo em favor dos mais ricos (Wlezien e Soroka, 2008; Bhatti e Erikson, 2011). Replicando o trabalho de Bartels com dados mais recentes, Bhatti e Erikson (2011) encontram que não há evidência estatística para a diferença dos grupos de baixa e alta renda. Esse resultado sugere, portanto, que a responsividade é imparcial. Por sua vez, Soroka e Wlezien (2008), analisando a relação da opinião pública agregada e os gastos sociais do governo federal, encontram um forte paralelismo nas preferências dos grupos sociais e pronunciam assertivamente que não existem indícios de desigualdade representativa entre pobres e ricos.

Contudo, os mesmos autores insinuam que os governantes privilegiam os mais educados e os votantes em detrimento dos menos educados e dos não-votantes nos Estados Unidos, onde o voto é facultativo. Esses trabalhos não tratam diretamente da responsividade política, pois a baixa diferença de opinião pública entre os grupos impede uma análise mais apurada sobre a desigualdade representativa. Com uma nova abordagem em que o foco é o subconjunto de políticas para as quais existem divergências entre os

distintos grupos sociais, Branham et al. (2017) analisam o domínio da opinião pública dos ricos, da classe média e dos pobres.

O resultado mostra que em 90% dos casos estudados há convergência de opiniões entre os mais ricos e a classe média e em 80% dos casos a opinião pública entre os mais pobres e os mais ricos está associada. Interessante notar ainda que as preferências dos mais ricos prevalecem sobre as preferências da classe média e dos mais pobres. Ao comparar os raros casos em que a opinião pública dos mais ricos, da classe média e dos mais pobres são divergentes, observou-se que somente 18% das políticas apoiadas pelos mais pobres são aprovadas. Existe um forte bloqueio dos mais afortunados em relação às políticas que não os agradam (BELLO, 2019, p. 185).

Para o Brasil, Rennó e Turgeon (2016) apresentam resultados que indicam baixa diferenciação entre as classes de renda. Pobres, ricos e classe média não têm divergências de opinião pública significativas, a despeito da mobilidade social recente pela qual o país cruzou, salvo para o assunto de cotas raciais que mostra uma ligeira polarização de opinião entre os indivíduos das classes sociais mais baixas e altas.

A literatura sobre polarização política não aborda abertamente o aspecto da desigualdade de representação política, embora essa seja uma agenda fértil de pesquisa. Mesmo entre os teóricos que defendem que é exagerada a preocupação entre as diferenças entre os ricos e pobres, notou-se que as preferências dos mais afluentes são dominantes quando há divergência. Os governantes são mais responsivos aos cidadãos com mais dinheiro e tempo, os quais podem influenciar mais os resultados das eleições. O argumento posto é que a falta de representação política coletiva, mesmo em um tamanho ínfimo, pode levar a democracia ao abismo.

A polarização política tende a diminuir o nível de representação política, comprometendo as normas democráticas e a legitimidade dos representantes, gerando intolerância de todos os lados, impasses no âmbito no Congresso e paralisia do governo central. Esse cenário catastrófico assemelha-se com o atual momento político do país, em que o governo Bolsonaro busca a beligerância como forma de governar.

## **5 METODOLOGIA**

O estudo é organizado a partir do método indutivo e usa como técnica de pesquisa a bibliográfica, sendo fundamentado no próprio texto legal, bem como em jurisprudência e em doutrina brasileira e estrangeira. Quanto a abordagem da pesquisa classifica-se em

qualitativa que para os autores Martins e Bicudo (2005) a temática lida são fatos, tudo aquilo que se torna objetivo através da observação sistemática.

## 6 RESULTADOS ENCONTRADOS

No Brasil, a polarização política era um tema raro nos meios acadêmicos, políticos e entre os meios de comunicação, que ganhou evidência a partir da eleição presidencial de 2014 entre Dilma Rousseff e Aécio Neves. Esta eleição se notabilizou por ter sido a mais acirrada da história recente e a sexta disputa consecutiva entre o PT e o PSDB, até então os dois maiores partidos políticos do sistema brasileiro, em uma trajetória de 20 anos (1994-2014). (BELLO, 2019, p. 179)

Muitos analistas e pesquisadores acreditaram que a polarização tinha atravessado o Atlântico e repousado em terras brasileiras sob a ótica de petistas versus tucanos, o espelho do que ocorre nos Estados Unidos e em outros países europeus. Contudo, as primeiras pesquisas acadêmicas não confirmaram a hipótese da divisão entre dois partidos políticos. Os eventos que sucederam a eleição presidencial de 2014, como a operação Lava Jato, impeachment de Dilma e a vitória de Jair Bolsonaro, acenderam as suspeitas sobre um novo fenômeno: o crescimento do partidarismo negativo. Essa tese é apoiada teoricamente pelo conceito da identidade social, o qual define a polarização política como um subproduto dos sentimentos positivos e negativos relativos a grupos ou partidos políticos (BELLO, 2019, p. 180).

Os fatores políticos, sociais e institucionais, salvo o sentimento de satisfação com as políticas públicas, não são estatisticamente significativos para as mudanças da opinião pública. O brasileiro ficou extremamente insatisfeito com os serviços públicos ao longo do tempo, especialmente na área da saúde e segurança pública, de maneira que esse sentimento de in(satisfação) produziu mudanças na opinião pública. A opinião pública é mais liberal quando a satisfação aumenta e é mais conservadora quando a há uma queda da satisfação com os serviços públicos. Existe uma relação dinâmica de curto prazo e longo prazo entre essas duas variáveis (BELLO, 2019, p. 166).

Para América Latina, em particular para o Brasil, sabe-se muito pouco sobre a direção das políticas públicas implementadas pelo governo federal, por isso não é possível afirmar empiricamente que o atual momento é de corrosão da representação política. O motivo é a escassez de dados sobre as decisões do executivo, o que torna a análise sobre

a desigualdade de representação política ainda mais complexa, sobretudo porque as ações dos representantes e as preferências dos representados precisam compreender a mesma unidade de análise. Seguindo a metodologia norte americana, uma possibilidade é medir o comportamento do governo federal por meio dos gastos sociais e comparar com a opinião pública das pessoas a respeito dos gastos sociais (SOROKA E WLEZIEN, 2010).

Os desafios são enormes para executar esse plano no Brasil. Primeiro, há uma carência de dados sobre a dotação orçamentária e investimentos federais até a metade da década de 90, encurtando significativamente a série. Segundo os gastos sociais estão vinculados às regras estabelecidas pela Constituição de 1988, as quais determinam investimentos mínimos na área da saúde e educação com base na receita líquida. Além da vinculação constitucional, existe a preocupação com a dívida social com os mais pobres que está na crença do brasileiro (ALSTON ET AL., 2016) e pressiona os gastos sociais federais. Como esperado, os estudos já realizados sobre gastos sociais no Brasil demonstram uma trajetória de crescimento contínuo.

Assim, é importante que se possa examinar como e com que intensidade essa polarização tem afetado os cidadãos, governos e grandes corporações, além de quais serão os avanços e desafios para as democracias contemporâneas trazidos por ela.

## **7 CONCLUSÕES**

O conteúdo de um país democrático sob o estado de direito é transformar a realidade (em vez de ser restringido como um país social sob o estado de direito) em uma melhor adaptação às condições sociais de existência. Portanto, seu conteúdo ultrapassa os aspectos materiais de realizar a vida humana com dignidade, e passa a atuar simbolicamente como promotor da participação pública no processo de construção e reconstrução dos projetos sociais, utilizando a incerteza da democracia para veicular a democracia. Diante da perspectiva do futuro da produção em uma nova sociedade, a questão da democracia inclui e significa necessariamente resolver o problema das condições materiais de existência.

Deste modo, determinar, o debate a esse respeito deve pautar-se na ideia da realidade vivenciada pelos povos, sendo necessário pensar e compreender como esse novo espectro da vida social se relaciona com a participação política, ressignificando-a, modificando-a e trazendo novos ambientes para ação.



No contexto sobre as causas da polarização política, uma descoberta chama a atenção que é o papel determinante da insatisfação das políticas públicas sobre as mudanças da opinião pública. O nível de liberalismo ou conservadorismo da opinião pública é acompanhado pelo aumento ou diminuição, respectivamente, do grau de satisfação com as políticas públicas. O baixo nível de satisfação das políticas públicas pode levar o cidadão a tornar-se descrente com a atuação do Estado. Esse cenário seguramente gera implicações ao funcionamento da democracia. A terceira parte desse trabalho tratou das consequências da polarização política, realizando inicialmente uma discussão teórica para atualizar o debate e apresentando posteriormente alguns indicativos descritivos.

Essa revisão da teoria apontou para uma fenda que é a associação da agenda de polarização política com o marco teórico da igualdade de representação política, algo incomum na literatura. Os teóricos da opinião pública vinculados à responsabilidade política sugerem que existe um viés representativo favorável aos cidadãos mais afortunados, mesmo em um contexto no qual as divergências de preferências entre os grupos são mínimas. Em termos mais simples, os representantes respondem com mais frequência aos eleitores mais ricos, aos mais educados e aos votantes. A explicação talvez para esse tipo de comportamento esteja relacionada ao fato de que esses cidadãos têm mais condições de influenciar as decisões políticas.

Essa é uma agenda futura de pesquisa promissora, ainda não testada empiricamente sob a perspectiva da polarização e representação política e merece a atenção em face das crises de legitimidade ocorridas ao redor do mundo e da onda crescente de conflitos entre cidadãos e políticos e dos discursos de intolerância.

O debate sobre os potenciais democráticos propiciados no Brasil tem sido tema de discussão recorrente entre estudiosos do assunto nos últimos anos. Desde 1980, pesquisadores vêm tecendo argumentos, dos mais céticos aos mais entusiastas, sobre o potencial participativo e democrático nas eleições.

Atualmente, há uma crescente de estudos indicando que a participação política pode propiciar novas ferramentas para o engajamento, recrutando e mobilizando cidadãos em torno de pautas políticas e sociais, bem como promovendo modalidades específicas de participação e ampliação das instituições democráticas.

## REFERÊNCIAS

- Barber, M., McCarty, N., Mansbridge, J., & Martin, C. J. (2015). **Causes and consequences of polarization**. *Political Negotiation: A Handbook*, 37, 39-43.
- Bello, André. **Origem, Causas e Consequências da Polarização Política**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política (2019).
- Branham, J. A., Soroka, S. N., & Wlezien, C. (2017). **When do the rich win?** *Political Science Quarterly*, 132(1), 43-62.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BICUDO, M. A. V. **Sobre a Fenomenologia**. In: BICUDO, M. A. V., ESPÓSITO, V. H. C. (orgs.). *Pesquisa Qualitativa em Educação*. Piracicaba: Unimep, 2005.
- CASTRO, Edson de Resende. **Curso de direito eleitoral**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.
- Dahl, R. A., & Dahl, R. A. (1956). **A preface to democratic theory** (Vol. 115). University of Chicago Press.
- Gilens, M. (2001). **Political ignorance and collective policy preferences**. *American Political Science Review*, 95(2), 379-396.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- Levitsky, S., & Cameron, M. A. (2003). **Democracy without parties?** *Political parties and regime change in Fujimori's Peru*. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1-33.
- Hetherington, M. J. (2001). **Resurgent mass partisanship: The role of elite polarization**. *American Political Science Review*, 95(3), 619-631.
- Holanda, S. B. D. (1936). **Raízes do Brasil**, 2ª reimpressão. Companhia das Letras, São Paulo.
- Layman, G. C., & Carsey, T. M. (2002). **Party polarization and "conflict extension" in the American electorate**. *American Journal of Political Science*, 786-802.
- NASSAR, Raduan. **Mãozinhas de seda**. Menina a caminho. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2018.
- McCarty, N., Poole, K. T., & Rosenthal, H. (2016). **Polarized America: The dance of ideology and unequal riches**. mit Press.

- Rennó, L., & Spanakos, A. P. (2006). **Fundamentos da economia, mercado financeiro e intenção de voto:** As eleições presidenciais brasileiras de 1994, 1998 e 2002. *Dados-Revista De Ciências Sociais*, 49(1).
- Rennó, L., & Turgeon, M. (2016). **A Psicologia política das classes sociais no brasil:** atributos das atitudes políticas por estratificação e mobilidade social. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, 59(1), 11-51.
- Soroka, S. N., & Wlezien, C. (2010). **Degrees of democracy: Politics, public opinion, and policy.** Cambridge University Press.
- Soroka, S. N., & Wlezien, C. (2008). **On the limits to inequality in representation.** *PS: Political Science & Politics*, 41(2), 319-327.
- Veiga, L. F. (2007). **Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores:** mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002. *Opinião pública*, 13(2), 340-365.
- Zucco Jr, C. (2009). **Ideology or what?** Legislative behavior in multiparty presidential settings. *The Journal of Politics*, 71(3), 1076-1092.
- Zucco Jr, C., & Lauderdale, B. E. (2011). **Distinguishing between influences on Brazilian legislative behavior.** *Legislative Studies Quarterly*, 36(3), 363-396.

## De Tasso aos Ferreira Gomes: considerações acerca da trajetória dos grupos políticos dominantes e a dinâmica partidária no estado do Ceará após a redemocratização

Francisco Jeferson Inácio Ferreira<sup>3</sup>

### RESUMO:

O presente artigo busca discutir acerca da trajetória das forças político-partidária dominantes no estado do Ceará e qual sua força eleitoral, a partir da abertura política pós regime militar iniciado em meados da década de 1980 culminado com a promulgação da constituição de 1988. A fim de desenvolver esse objetivo será traçado a dinâmica das formações dos grupos políticos no estado do Ceará, tendo como destaque as forças políticas construídas em torno da liderança de Tasso Jereissati e das forças sob a liderança do grupo dos Ferreira Gomes. Como meio de demonstrar a dinâmica estudada será analisado o sucesso eleitoral de deputados estaduais, federais e prefeitos eleitos no estado do Ceará dentro do período de 1986 a 2018. A partir da construção desses dados observa-se que o estado do Ceará tem uma dinâmica eleitoral bastante centrada em torno da força de certos grupos políticos, fazendo com que o pertencimento ao grupo político dominante tenha contribuição para o sucesso eleitoral de deputados estaduais, federais e prefeitos no estado.

**Palavras-chave:** Grupo Político. Tasso Jereissati. Ferreira Gomes.

### ABSTRACT:

This Paper seeks to discuss about the trajectory of the dominant political-party forces in the state of Ceará and their electoral strength, from the political opening after the military regime started in the mid-1980s culminating with the promulgation of the 1988 constitution. to develop this objective, the dynamics of the formation of political groups in the state of Ceará will be traced, highlighting the political forces built around the leadership of Tasso Jereissati and the forces under the leadership of the Ferreira Gomes group. As a means of demonstrating the studied dynamics, the electoral success of state, federal and elected mayors in the state of Ceará will be analyzed within the period from 1986 to 2018. From the construction of these data it is observed that the state of Ceará has an electoral dynamics very centered around the strength of certain political groups, making belonging to the dominant political group contribute to the electoral success of state, federal and mayoral deputies in the state.

**Keywords:** Political Group. Tasso Jereissati. Ferreira Gomes.

### INTRODUÇÃO

O estado do Ceará conta com figuras políticas com relevante papel dentro do cenário político nacional, como são os exemplos de Tasso Jereissati e Ciro Gomes, porém, parte considerável da relevância alcançada no cenário nacional deve-se ao domínio

---

<sup>3</sup> Mestrando em Ciência Política pela UFCG. E-mail: [fjeferson16@gmail.com](mailto:fjeferson16@gmail.com).

atingido no âmbito estadual. Nesse sentido, a construção dessa pesquisa objetiva compreender um pouco mais sobre a força e importância dos grupos políticos no estado do Ceará após a redemocratização em sequência do fim do regime militar.

Sendo assim, faz-se necessário apreender a dinâmica dos grupos políticos e partidários no estado desde o período de redemocratização em meados da década de 1980 até os dias atuais. Essa análise acerca dos grupos políticos estaduais tem como foco os arranjos políticos formados em torno das figuras de Tasso Jereissati e dos irmãos Ciro e Cid Ferreira Gomes como principais forças dominantes na política estadual.

A abordagem dada ao tema justifica-se pela importância do estado do Ceará para o cenário político nacional, bem como a importância das figuras política tomadas como centro da pesquisa, uma vez que todos já foram governador do estado. Sendo o Tasso Jereissati já foi presidente do PSDB por mais de uma vez, um partido bastante relevante no cenário, e Ciro Gomes que ainda é uma relevante liderança política e por vezes foi candidato a presidência da república, portanto, compreender o papel que esses líderes desempenham no seu estado tem importante relevância.

Diante disso, a fim de responder a questão de como se comporta os grupos políticos no Ceará e qual a importância desses grupo para o sucesso eleitoral de deputados estaduais e federais no estado, será analisado o resultados das eleições gerais desde 1986 até 2018 a fim de observar o sucesso eleitoral de deputados e seu pertencimento aos grupos políticos dominantes.

## **A REDEMOCRATIZAÇÃO E OS REARRANJOS POLÍTICOS NO CEARÁ: A CHEGADA DE TASSO JEREISSATI AO PODER**

O cenário político eleitoral do estado do Ceará foi historicamente marcado pelo predomínio de grupos que através de pactos e relações entre atores poderosos mantinham e alternavam-se no poder ao longo do tempo. Diante disso, faz sentido trazer a noção de grupo político como instância central de articulação política, como argumenta Monte (2019, p. 121):

A organização de um grupo político pressupõe a existência de um chefe político com características pessoais de liderança e com possibilidades efetivas de contatos políticos ao nível da política estadual ou nacional que tornem plausíveis suas pretensões de agregar seguidores políticos.

Essa lógica de grupo político reflete-se também na estrutura partidária, uma vez que a forças pessoal de líderes políticos acabam por também manter o domínio dentro da estrutura do partido e a capacidade da liderança de fazer relações e administrar o poder dentro e fora do partido acaba gerando uma certa oligarquia partidária (MICHELS, 1982; DUVERGER, 1970).

No Ceará, essa dinâmica da força pessoal como forma de conquista e manutenção do poder de semelhante maneira aconteceu. O período militar reflete um claro exemplo disso, onde a política estadual estava sob domínio de três figuras políticas e seus grupos, que alternaram-se no governo e no domínio do estado, sendo eles Virgílio Távora, Adauto Bezerra e César Cals, três militares que com apoio das forças militares que detinham o poder no cenário nacional mantinham o controle do estado (BARREIRA, 1996).

No entanto, essa trajetória de domínio sofreu uma interrupção em 1986 com a derrota na eleição para governador de Adauto Bezerra em face do ascendente Tasso Jereissati. Essa eleição representou um rompimento com o domínio político das forças até então predominante e o surgimento de um novo grupo em volta da liderança do eleito governador Tasso Jereissati.

Tasso Jereissati representava um grupo de empresários estaduais, reunidos em torno do Centro Industrial do Ceará – CIC, que desde o início da década de 1980 tecia críticas a direção política adotada no estado. Esse grupo buscava colocar-se como representante da modernidade e da racionalidade em face do atraso e clientelismo político representado pelas forças dominantes até então, essa narrativa foi levada para eleição estadual de 1986, tendo como resultado a vitória do primeiro grupo (BARREIRA, 1996; PESSOA JÚNIOR, 2018).

Contudo, apesar de narrativa de rompimento com a estrutura política anterior ao chegar ao poder Tasso Jereissati e seu grupo não deram fim totalmente a lógica política vigente, sendo o adesismo a gramática política vigente no estado, parte das forças políticas existentes associam-se ao novo líder político que consolida seu poder como força hegemônica no estado (MONTE, 2019).

Portanto, essa lógica fica demonstrada com a migração de Tasso Jereissati para o recém criado PSDB que ao filiar-se ao novo partido trouxe consigo aliados e capital político construído em torno de si, levando a imagem construída dele e de seu grupo como a política moderna e racional, em detrimento do atraso e “coronelismo” de seus

adversários, inclusive, presentes em seu antigo partido o PMDB (PESSOA JÚNIOR, 2018).

A eleição de 1986 abriu um período de hegemonia do “tassismo”, onde das eleições para governador de 1986 a 1998 o Tasso Jereissati venceu três delas e em 1990 elegeu com seu apoio Ciro Gomes, então aliado e afilhado político de Tasso, todas em primeiro turno (CARVALHO, 2004). Essa supremacia no controle do executivo estadual também foi seguida de um massivo apoio também nas eleições legislativas, onde políticos ligados ao “tassismo” formavam maioria.

É nesse período que desponta para o cenário estadual a figura de Ciro Gomes, apesar de ser de família influente na região norte do estado, Ciro em um primeiro momento não constrói um grupo político em volta de si, eleito prefeito de Fortaleza em 1988 e governador em 1990 com apoio e como continuidade do governo de Tasso Jereissati em um primeiro momento mantém sua imagem vinculada à este (MONTE, 2019).

Após um interlúdio de governo do estado exercido por Ciro Gomes, Tasso Jereissati volta a ser eleito ao governo do estado em 1994 e aproveitando-se do cenário nacional favorável construído por seu colega de partido Fernando Henrique Cardoso, além dá emenda constitucional que permitiu a reeleição para o executivo, elege-se novamente em 1998 consolidando um período de poder considerável no Ceará (CARVALHO, 2004).

Em 2002 Tasso deixa o governo do estado e elege-se senador, como seu sucessor é eleito Lúcio Alcântara também do PSDB tendo como adversário José Airton do PT, porém de maneira diversa de como era hábito nas eleições para governador, esse pleito apresenta uma disputa mais acirrada, dando sinais de enfraquecimento político do grupo “tassista” e a oportunidade para um ponto de virada nas lideranças estaduais (MONTE, 2019).

Nesse sentido lembra Carvalho (2004) que em 2002 a proeminência de Tasso e seu partido o PSDB já demonstrava pontos de fraqueza, primeiramente, apesar de ser hegemônico até então no estado, o grupo de Tasso não conseguia eleger seu candidato a prefeitura de Fortaleza, outro fator de desgaste do grupo era o alto controle que Tasso exercia sobre quem concorreria aos cargos, o que gerava descontentamento em aliados que frustravam-se em não conseguirem disputar cargos almejados, além do mais, a mudança política no cenário nacional com o fim do Governo FHC e a ascensão do PT de Lula contribuiu para uma mudança também no cenário político do Ceará.



## A ASCENSÃO DOS FERREIRA GOMES

O ponto de virada veio em 2006 com a eleição de Cid Gomes, irmão mais novo de Ciro, que junto com seu irmão migrou diversas vezes de partido levando consigo vários aliados e começavam a consolidar-se como forte grupo político estadual, nesse sentido explicita Monte (2019, p. 124) as características do grupo político dos Ferreira Gomes:

A vitória de Cid ao governo do Estado oferece pistas sobre a ação dos grupos políticos que transcenderia a dos partidos políticos, que funcionam principalmente como siglas institucionais nos quais se abrigam em função de interesses conjunturais. Não é a filiação a um determinado partido que marca a identidade de um grupo político, mas o reconhecimento pessoal de quem exerce sua chefia. Como implícito na própria nomeação dada pela mídia “os irmãos Ferreira Gomes” passam a ser reconhecidos como chefes de um “grupo político” estadual cuja gramática é determinada não por filiações partidárias, mas pela capacidade de agregar seguidores que os apoiam e a quem retribuem apoio político.

A trajetória dos Ferreira Gomes a essa altura já estava desvinculada do grupo de Tasso Jereissati e começa a colocar-se antagônica a esse. Apesar de contar com o apoio de Tasso em 2006 (CARVALHO, 2014) a vitória de Cid Gomes inaugura o fortalecimento e futura hegemonia dos Ferreira Gomes e o gradual enfraquecimento do grupo de Tasso Jereissati no cenário político no Ceará.

No entanto, o caminho dos Ferreira Gomes politicamente inicia-se relacionado ao “tassismo”. Ciro inicia sua carreira no PDS, mas logo em seguida migrou para o PMDB onde fez parte do grupo político de Tasso tornando-se líder de seu governo e posteriormente seu sucessor, já no PSDB quando migrou juntamente com seu padrinho político. Ciro veio a romper com o PSDB e ir para o PPS em 1997 após conflitos com FHC, mas manteve-se aliado estadual de Tasso (MONTE, 2019).

Cid por sua vez teve o início de sua carreira vinculado a sua cidade natal Sobral, posteriormente tornando-se deputado estadual e líder do governo Tasso nos anos 1990 (MONTE, 2019). Cid migrou junto com seu irmão e outros aliados várias vezes de partido, disputando o governo estadual em 2006 já no PSB onde permaneceu até migrar para o PROS juntamente com seu irmão uma quantidade considerável de aliados políticos.

Como exemplo dessa força pessoal dos Ferreira Gomes em atrair seu capital político através dos partidos narra Carvalho (2014, p. 27):

Uma demonstração de força de Cid foi carrear para o PROS a quase totalidade dos deputados estaduais e federais e prefeitos, não só do PSB mas de outros partidos de sua base política. Em reunião realizada no Centro de Eventos, Cid anuncia: “agora somos o PROS e vamos à luta”. No próprio momento de sua criação o PROS converte-se no maior partido do Ceará, contando com o governador, o prefeito da capital, 37 prefeitos de municípios do interior, o presidente da Assembleia Legislativa (Zezinho Albuquerque), cinco deputados federais, oito deputados estaduais e 287 vereadores, numa indicação clara de que a dinâmica política cearense é determinada por pessoas e grupos políticos e não por instâncias partidárias.

No entanto, as pretensões de Ciro Gomes para concorrer a presidência da república e as divergências com a direção nacional do partido em relação ao posicionamento frente ao governo Dilma Rousseff fez com que o grupo dos Ferreira Gomes migrassem, com seu vasto número de aliados estaduais, mais uma vez de partido, indo, em 2015, dessa vez para o PDT (MONTE, 2019).

Diante disso, é possível traçar uma diferença bem visível entre as características dos grupos de Tasso Jereissati e dos Ferreira Gomes, enquanto Tasso, apesar de agregar aliados de vários partidos, manteve-se praticamente toda sua carreira filiado ao PSDB e conseqüentemente agregando sua força pessoal ao partido, os Ferreira Gomes caracterizam por não terem uma característica partidária definida, migrando de partido de acordo com a conjuntura.

Em suma, é possível observar que a dinâmica político-partidária do estado do Ceará desde a redemocratização apresenta uma característica de na maior parte do tempo apresentar um grupo político de dominante em torno de figuras políticas carismáticas controladoras do aparato partidário (PANEBIANCO, 1982). Isto posto, esse fato faz com que esse domínio influencie nas eleições, onde candidatos que estão vinculados a grupo político preponderante no momento costumam ter um bom desempenho eleitoral, elegendo-se e aumentando ainda mais o capital político do grupo mandante.

## **METODOLOGIA**

O presente trabalho foi desenvolvido através de uma pesquisa descritiva, tendo como estratégia o levantamento bibliográfico e empírico visando observar a dinâmica político-partidária no estado do Ceará. Os dados a serem utilizados dizem respeito a dados secundários referentes aos resultados das eleições no estado do Ceará de 1986 a 2018

disponíveis nos *sites* do Tribunal Superior Eleitoral – TSE e do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará – TRE-CE.

Os dados obtidos do TSE e do TRE-CE foram tratados quantitativamente a fim de gerar tabelas de maneira que tornam possível a análise da dinâmica partidária descrita na parte teórica do trabalho. Os dados expostos dizem respeito aos candidatos eleitos para os cargos de deputado estadual, deputado federal e prefeitos nas eleições gerais e municipais no período de 1986 a 2018.

As tabelas produzidas estão estruturadas de maneira a relacionar a quantidade de eleitos (N) e a respectiva porcentagem desse número levando em consideração a quantidade total de vagas para cada cargo (%), esse dado encontra-se dividido em colunas representando os anos das eleições de 1986 a 2018, enquanto nas linhas das tabelas estão dispostos os partidos que disputaram as eleições e conseguiram eleger algum candidato no estado dentro do período analisado.

## **RESULTADOS ENCONTRADOS**

O cenário acima descrito de domínio de grupos políticos no estado do Ceará pode ser observado empiricamente através das tabelas 1, 2 e 3. A dinâmica partidária no estado reflete o quadro descrito de um predomínio de um grupo político aliado a Tasso Jereissati desde a redemocratização até meados dos anos 2000, sendo posteriormente suplantado pelo grupo dos Ferreira Gomes que assumiu o domínio político estadual a partir da metade da década de 2000 e mantém desde então.

Desse modo, tais apontamentos podem ser observados ao fazer-se a observação dos candidatos eleitos nas eleições para deputado federal no estado. Percebe-se, através da Tabela 1, que o partido de Tasso Jereissati, o PMDB em 1986 e o PSDB a partir de 1990, coloca-se como a força partidária mais poderosa até as eleições de 2006, chegando a ter metade ou mais dos representantes do estado eleitos para câmara federal em 1986, 1994 e 1998.

Tal cenário de preponderância repete-se nas eleições para a assembleia legislativa do estado, Tabela 2, onde o PMDB em 1986 e o PSDB de 1990 a 2006 consegue ser a força partidária mais representada na assembleia legislativa estadual, chegando a ter 45.7% dos deputados estaduais em 1998. Ademais, o período de predomínio do PSDB na assembleia legislativa coincide com os anos em que o partido também obter o controle

do executivo estadual, 1990, 1994, 1998 e 2002, representando uma considerável hegemonia no cenário estadual.

Ano	2018		2014		2010		2006		2002		1998		1994		1990		1986		
Partido	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
MDB/PMDB	1	4,5%	3	13,6%	5	22,7%	6	27,3%	5	22,7%	5	22,7%	5	22,7%	4	18,2%	12	54,5%	
PSDB	1	4,5%	1	4,5%	2	9,1%	5	22,7%	8	36,4%	12	54,5%	11	50,0%	7	31,8%			
PT	3	13,6%	4	18,2%	4	18,2%	4	18,2%	2	9,1%	1	4,5%	1	4,5%					
PDT	6	27,3%	1	4,5%	1	4,5%									2	9,1%	1	4,5%	
PSB	1	4,5%			4	18,2%	2	9,1%			1	4,5%			2	9,1%			
DEM/PFL			1	4,5%					2	9,1%	1	4,5%	2	9,1%	4	18,2%	6	27,3%	
PC do B			1	4,5%	2	9,1%	1	4,5%	1	4,5%	1	4,5%	1	4,5%					
PP/PPB	1	4,5%			1	4,5%	2	9,1%	1	4,5%	1	4,5%	2	9,1%					
PROS	2	9,1%	3	13,6%															
PTB	1	4,5%	1	4,5%	1	4,5%	1	4,5%											
SD	1	4,5%	1	4,5%															
PATRI/PEN	1	4,5%																	
PHS			1	4,5%															
PL							1	4,5%	2	9,1%									
PPS/CID			1	4,5%					1	4,5%									
PR	1	4,5%	2	9,1%	2	9,1%													
PRB/REP			1	4,5%															
PSD	1	4,5%																	
PSL	1	4,5%	1	4,5%															
PV	1	4,5%																	
PDC*																1	4,5%		
PDS*																2	9,1%	3	13,6%
Total	22	100%	22	100%	22	100%	22	100%	22	100%	22	100%	22	100%	22	100%	22	100%	

\*Partidos extintos

**Fonte:** Elaboração Própria com dados do TSE e TRE-CE

Além disso, mais um indicativo de domínio político do grupo é representado pelo número de aliados no cenário municipal, que mais uma vez demonstra maioria de prefeitos do PSDB, Tabela 3, sendo o partido que mais elegeu prefeitos de 1992 até 2008. Em suma, fica atestada a hegemonia que Tasso Jereissati e o PSDB detinham no estado do Ceará desde o fim da década de 1980 até meados da década de 2000.

**Tabela 2**  
**Deputados Estaduais Eleitos Ceará**

Ano	2018		2014		2010		2006		2002		1998		1994		1990		1986	
Partido	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
MDB/PMDB	4	8,7%	6	13,0%	3	6,5%	7	15,2%	5	10,9%	6	13,0%	5	10,9%	4	8,7%	24	52,2%
PSDB	2	4,3%	1	2,2%	7	15,2%	15	32,6%	17	37,0%	21	45,7%	20	43,5%	18	39,1%		
PT	4	8,7%	2	4,3%	5	10,9%	3	6,5%	5	10,9%	3	6,5%	3	6,5%	1	2,2%	2	4,3%
PDT	14	30,4%	3	6,5%	4	8,7%	2	4,3%	1	2,2%	2	4,3%	4	8,7%	3	7%	2	4,3%
PSB	1	2,2%			11	23,9%	8	17,4%	2	4,3%	1	2,2%	1	2,2%	1	2,2%		
DEM/PFL	1	2,2%	1	2,2%	1	2,2%	1	2,2%	1	2,2%	2	4,3%	2	4,3%	5	10,9%	13	28,3%
PC do B	2	4,3%	2	4,3%	1	2,2%	1	2,2%	1	2,2%	1	2,2%			1	2,2%		
PP/PPB	3	6,5%	2	4,3%					2	4,3%	2	4,3%						
PROS	2	4,3%	12	26,1%														
PTB					1	2,2%					2	4,3%	1	2,2%	2	4,3%		
PSD	2	4,3%																
PSOL	1	2,2%	1	2,2%														
SD	2	4,3%	2	4,3%														
PATRI/PEN	3	6,5%	1	2,2%														
PHS			1	2,2%	1	2,2%	2	4,3%	2	4,3%								
PL									3	6,5%	1	2,2%	3	6,5%	2	4,3%		
PPS/CID	1	2,2%	1	2,2%					4	8,7%	4	8,7%						
PR	1	2,2%	2	4,3%	2	4,3%												
PRB/REP	1	2,2%	1	2,2%	2	4,3%												
PSC			1	2,2%							1	2,2%	2	4,3%				
PTN			1	2,2%	1	2,2%												
PSDC			1	2,2%	1	2,2%	2	4,3%										
PMN					1	2,2%												
PT do B					1	2,2%												
PRP			1	2,2%	1	2,2%												
PSD			2	4,3%														
PSL	2	4,3%	1	2,2%	1	2,2%	2	4,3%	1	2,2%								
PV			1	2,2%	2	4,3%	2	4,3%										
PPR/PDS*												4	8,7%	5	10,9%	5	10,9%	
PSD*								1	2,2%			1	2,2%	1	2,2%			
PCN*														1	2,2%			
PRN*														1	2,2%			
PST*									1	2,2%								
PAN*							1	2,2%										
PDC*														1	2,2%			
Total	46	100%	46	100%	46	100%	46	100%	46	100%	46	100%	46	100%	46	100%	46	100%

\*Partidos extintos

**Fonte:** Elaboração Própria com dados do TSE e TRE-CE

A supremacia política do grupo de Tasso Jereissati, todavia, começa a enfraquecer-se a partir dos anos 2000, sendo aos poucos suplantada por um outro grupo político liderado pelos Ferreira Gomes, centrado em volta dos irmãos Ciro e Cid Gomes. Apesar de não terem suas trajetórias em um partido específico, os Ferreira Gomes conseguiram levar consigo aliados através dos partidos que fizeram parte e ao longo do tempo conseguiram consolidar um poderoso grupo político estadual em torno de suas figuras.

Ano	2016		2012		2008		2004		2000		1996		1992		1988	
Partido	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
MDB/PMDB	28	15,2%	22	12,0%	33	17,9%	18	9,8%	12	6,5%	22	12,0%	20	10,9%	59	33,3%
PSDB	13	7,1%	13	7,1%	53	28,8%	70	38,0%	83	45,1%	79	43,2%	92	50,0%	1	0,6%
PT	15	8,2%	26	14,1%	15	8,2%	12	6,5%	2	1,1%	1	0,5%	2	1,1%		
PDT	51	27,7%	9	4,9%	2	1,1%	3	1,6%			9	4,9%	26	14,1%	1	0,6%
PSB	2	1,1%	39	21,2%	24	13,0%	2	1,1%	3	1,6%	3	1,6%	1	0,5%	2	1,1%
DEM/PFL	1	0,5%	2	1,1%	2	1,1%	5	2,7%	11	6,0%	11	6,0%	14	7,6%	57	32,2%
PC do B	8	4,3%	7	3,8%	5	2,7%	1	0,5%								
PP/PPB	7	3,8%	4	2,2%	8	4,3%	9	4,9%	10	5,4%	17	9,3%				
PROS	1	0,5%														
PTB	5	2,7%	2	1,1%	7	3,8%	6	3,3%	7	3,8%	2	1,1%	1	0,5%	3	1,7%
SD	6	3,3%														
PATRI/PEN	2	1,1%														
PHS	2	1,1%	2	1,1%	1	0,5%	2	1,1%								
PL							5	2,7%	1	0,5%	4	2,2%	4	2,2%	2	1,1%
PPS/CID	1	0,5%			2	1,1%	38	20,7%	17	9,2%	4	2,2%				
PR	11	6,0%	6	3,3%	9	4,9%										
PRB/REP	2	1,1%	16	8,7%	17	9,2%										
PSC			1	0,5%	1	0,5%					1	0,5%			2	1,1%
PTN	1	0,5%														
PSDC			1	0,5%			1	0,5%								
PMN	2	1,1%														
PRP	1	0,5%			2	1,1%	7	3,8%								
PSD	21	11,4%	28	15,2%												
PSL	1	0,5%	2	1,1%	1	0,5%										
PMB	2	1,1%														
PPL			3	1,6%												
PTC							1	0,5%								
PV	1	0,5%	1	0,5%	2	1,1%	4	2,2%	2	1,1%						
PPR/PDS*												12	6,5%			
PSD*									36	19,6%	30	16,4%				
PRONA												1	0,5%			
PMB*															15	8,5%
PST*												2	1,1%	3	1,7%	
PAN*												9	4,9%			
PDC*															2	1,1%
PDS*															27	15,3%
Total	184	100%	184	100%	184	100%	184	100%	184	100%	183**	100%	184	100%	174**	100%

\*Partidos extintos

**Fonte:** Elaboração Própria com dados do TSE e TRE-CE

Em observação a Tabela 1, é possível apreender que o grupo dos Ferreira Gomes não conseguiu, em um primeiro momento, arregimentar força de aliados nas eleições para deputado federal. Após saírem do PSDB em 1997 e irem para o PPS, este só conseguiu eleger um deputado federal em 2002, em seguida ao migrarem para o PSB em 2005, só conseguiram eleger 2 representantes federais.

A consolidação de força dos Ferreira Gomes nas eleições para deputado federal só veio em 2010, com Cid Gomes governador reeleito do estado, quando o PSB conseguiu

eleger 4 dos 22 deputados federais do estado, sendo junto com o PT o segundo maior número atrás apenas do PMDB com 5. Em 2014, já no PROS, o grupo consegue eleger 3 deputados sendo de novo o segundo maior número. A consolidação e hegemonia veio em 2018 quando já no PDT o grupo conseguiu a maior bancada no estado com 6 deputados federais.

Por outro lado, observando a Tabela 2 que exhibe as eleições para deputados estaduais, é possível aferir que o grupo Ferreira Gomes já começa a ter alguma relevância já em 1998 ainda no PPS, nesse ano o partido elegeu 4 deputados estaduais e o mesmo número na eleição seguinte, sendo respectivamente a terceira e quarta maior bancada nesses anos.

Ademais, nas eleições de 2006 e 2010, já no PSB, com Cid eleito governador, o grupo conseguiu, respectivamente, a segunda e primeira maior bancada, desbancando o PSDB de Tasso Jereissati. A condição de maior bancada para o grupo mantém-se nas eleições de 2014 e 2018, mesmo com duas trocas de partido, estando no PROS em 2014 e no PDT em 2018.

O crescimento da força do grupo dos Ferreira Gomes torna-se mais nítido ao considerar a Tabela 3. Nela é possível ver que o PPS em 2000 e 2004 conseguiu eleger, respectivamente, 17 e 38 prefeitos, sendo o segundo maior número, atrás apenas do PSDB. Já no PSB, nas eleições de 2008 e 2012 o partido consegue eleger, respectivamente, 24 e 39 prefeitos, sendo terceiro e primeiro em quantidade de prefeituras. Finalmente, a hegemonia é mantida nas eleições de 2016, onde já no PDT, o partido conseguiu eleger 51 prefeitos, 27,7% maior proporção do estado naquele ano.

Em síntese, através da observação dos dados é possível perceber que o grupo político dos Ferreira Gomes, mesmo passando por vários partidos, conseguiu construir um poderoso capital político estadual desde que saíram do PSDB, dando sinais de crescimento a partir dos anos 1990, superando o grupo de Tasso Jereissati na década de 2000 e tornando dominante a partir de 2010.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do exposto, é possível apreender que o cenário político do estado do Ceará foi marcado pelo domínio de grupos políticos desde o período militar, onde a redemocratização e a abertura política, apesar de enfraquecer as forças até então



dominantes, manteve a lógica de formação de um poderoso grupo político hegemônico em volta de uma figura de liderança.

Desse modo, com a abertura política o grupo político que desponta como mais poderoso orbita em volta o político e empresário Tasso Jereissati, que inicialmente no PMDB e posteriormente no PSDB consegue consideráveis vitórias eleitorais, mantendo uma hegemonia política com a maioria dos aliados em cargos do executivo e legislativo. Hegemonia essa que durou cerca de 20 anos desde os anos 1980 até a década de 2000.

Esse predomínio estadual só foi desbancado a partir dos anos 2010 com o fortalecimento de outro grupo político, que tem como centro os irmãos Cid e Ciro Ferreira Gomes. Esse grupo, apesar de várias transições partidárias, conseguiu reunir em torno de si, a partir da segunda metade da década de 1990, capital político e aliados suficientes para conseguir obter o domínio político no estado.

Por fim, conclui-se que o estado do Ceará tem seu cenário político partidário caracterizado pela presença de grupos políticos hegemônicos que conseguem arregimentar grande número de aliados e capital político e consegue ocupar vários cargos nos poderes executivo e legislativo estadual. No período pós ditadura militar, esses grupos foram em torno de Tasso Jereissati e posteriormente do Ferreira Gomes.

## REFERÊNCIAS

BARREIRA, César. OS PACTOS NA CENA POLÍTICA CEARENSE: passado e presente. **Inst. Est. Bras.**, São Paulo, v. 40, p. 31-49, 1996.

CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly de. O RETORNO DA COMPETITIVIDADE NA DISPUTA PELO GOVERNO DO CEARÁ EM 2002. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 35, n. 1, p. 73-99, 2004.

CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly. ELEIÇÕES 2014: TRANSIÇÃO DE CICLOS POLÍTICOS NO CEARÁ? **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 6, n. 5, p. 23-36, set. 2014.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

MONTE, Cleyton. NOTAS SOBRE O CONCEITO DE GRUPO POLÍTICO: CONSIDERAÇÕES SOBRE OS FERREIRA GOMES NO CEARÁ. **Núcleo de Estudos Paranaenses**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 118-140, dez. 2019.

PANEBIANCO, Angelo. **MODELOS DE PARTIDO**: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PESSOA JÚNIOR, José Raulino Chaves. **ARTICULAÇÃO ENTRE AS INSTÂNCIAS PARTIDÁRIAS**: o caso do pmdb, pt e psdb do ceará nas eleições de 2012 e 2014. 2018. 360 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

TRE-CE. **Resultado das Eleições Oficiais**. Disponível em: <http://www.tre-ce.jus.br/eleicao/resultados>. Acesso em: 02 out. 2020.

TSE. **Repositório de Dados de Dados Eleitorais**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 02 out. 2020.

**INSTITUIÇÕES POLÍTICAS COMPARADAS:  
Uma análise comparada acerca do voto obrigatório nos sistemas eleitorais dos  
países da América Latina**

Kaled Raed Mohamed Ramadan <sup>1</sup>  
Hertz Pires<sup>2</sup>

**RESUMO:**

O presente trabalho busca realizar uma análise comparada acerca dos sistemas eleitorais nos países da América Latina. Voltando-se, especialmente, para as eleições presidenciais, objetiva adentrar nas discussões acerca do voto obrigatório. Para isso, busca relacionar de forma empírica e, também, através de análise teórica, como esta imposição pode interferir no comparecimento dos eleitores nos países observados. Ao todo, foram incluídos 10 (dez) países da América Latina, sendo eles, Brasil, Argentina, Bolívia, Uruguai, Chile, Colômbia, Paraguai, El Salvador, Honduras e Haiti. Para viabilizar a análise, optou-se por dividi-los em dois grupos, onde o primeiro é composto por países com voto obrigatório e o segundo por países com voto facultativo. O Chile foi analisado como um caso a parte tendo em vista a alteração relativamente recente em sua legislação, que extinguiu a compulsoriedade de voto no país no ano de 2012. A pesquisa utilizou informações do Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) para recolher dados acerca do comparecimento eleitoral, bem como as respectivas Constituições para obter informações acerca dos sistemas eleitorais de cada nação.

**Palavras-chave:** América-Latina. Sistema Eleitoral. Voto Obrigatório. Voto Facultativo.

**ABSTRACT:**

The present work seeks to carry out a comparative analysis of electoral systems in Latin American countries. Turning, especially, to the presidential elections, it aims to enter into discussions about compulsory voting. For this, it seeks to relate empirically and also through theoretical analysis, how this imposition can interfere in the turnout of voters in the observed countries. In all, 10 (ten) Latin American countries were included, including Brazil, Argentina, Bolivia, Uruguay, Chile, Colombia, Paraguay, El Salvador, Honduras and Haiti. To enable the analysis, we chose to divide them into two groups, where the first is composed of countries with compulsory voting and the second by countries with optional voting. Chile was examined as a case for the party in view of the relatively recent change in its legislation, which extinguished the compulsoriedade of voting in the country in 2012. The research used information from the Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) to collect data on voter turnout, as well as their Constitutions to obtain information about each nation's electoral systems.

**Keywords:** Latin America. Electoral System. Vote Required. Optional vote.

## 1 INTRODUÇÃO

A hipótese que este trabalho pretende averiguar é se o voto obrigatório é capaz de garantir um aumento do comparecimento do eleitor às urnas no dia da votação das eleições presidenciais.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Ciência Política (UFCG).

<sup>2</sup> Mestrando em Ciência Política (UFCG).

Em certos países, a obrigatoriedade, quando desobedecida, pode gerar medidas punitivas tais como: proibição de prestar concurso público, renovar matrícula em universidades públicas, pegar empréstimo no banco, tirar passaporte ou carteira de identidade. Tais medidas tornam-se condições *sine qua non* para efetivar a obrigação que o cidadão apto tem de votar.

Em contrapartida, ao analisar dados de países como, por exemplo, o Paraguai, vê-se que a ausência de punição para os faltosos acaba por diminuir a frequência do eleitor às urnas, ou seja, tornou-se costumeiro faltar o dia de votação não pelo fato do voto ser facultativo mas simplesmente pelo fato de não haver punição para os ausentes.

Segundo uma pesquisa feita pelo datafolha<sup>3</sup> em maio de 2014, cerca de 57% (cinquenta e sete por cento) dos brasileiros afirmaram que não votariam nas próximas eleições caso o voto não fosse obrigatório. Ao analisar a maioria dos países do mundo conforme o IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), cerca de 86% destes não têm votação compulsória.

Além das análises que realizadas neste artigo, o outro importante debate gira em torno do voto ser um dever ou um direito. Muitos que defendem a obrigatoriedade do voto, como acontece no Brasil e em tantos outros países da América Latina, o fazem sob o argumento de que trata-se de um respeito a coletividade em que o sufrágio é exercido objetivando atingir o bem estar de todos.

Doutra banda, muitos que militam pela voto facultativo argumentam ser este um direito, ou seja, o cidadão, em sua capacidade plena de exercer os direitos civis e políticos em sociedade, entende que o voto se trata de uma das formas de *accountability* destinadas àqueles que querem frear o mau uso dos governantes no que se refere a coisa pública.

O ponto fulcral, seja quanto à reconhecer o voto como um direito ou dever, gira em torno do impacto que isso causaria as eleições no dia da votação. Há de se observar o caso em vertente do Chile, por exemplo, que após a promulgação de lei que instituiu a faculdade do voto experimentou uma queda brusca de comparecimento dos cadastrados para votar.

Assim, este artigo considera apenas as características do voto para Presidente do país. Cada sistema eleitoral aqui vergastado, embora de forma geral seja considerado como proporcional para a eleição dos candidatos que exercem o múnus legislativo, têm

---

<sup>3</sup> Dados informados pelo Instituto Datafolha. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2014/05/12/voto-obrigatorio-site.pdf>>. Acesso dia 18 de fevereiro de 2020.

suas particularidades quanto a formação da candidatura do partido individual e sua coligação.

Um estudo que levasse em consideração as eleições proporcionais demandaria maior profundidade e um uso maior de variáveis a ser consideradas como conhecimento por parte do cidadão de como funciona o seu sistema eleitoral proporcional, representatividade dos candidatos e maior similaridade com aquilo que represente os anseios da população, se a representação proporcional é de lista aberta ou fechada, se os partidos pequenos tem chance de participação, entre outras coisas.

Ainda, é de se considerar que o sistema proporcional pode estimular uma certa perda do voto do eleitor quando os partidos não atingem o quociente eleitoral, o que por consequência torna o sufrágio na mesma consideração daqueles que votaram em branco ou anularam seus votos (NICOLAU, 2017).

Assim, o artigo foi dividido em algumas partes. Primeiro, uma revisão de literatura que apresenta estudos de autores que discutem acerca da função do voto, seus desdobramentos quanto à este ser compulsório ou facultativo, destacando outras variáveis que podem interferir no comparecimento eleitoral.

Na segunda parte observou-se os sistemas eleitorais enquanto sua função ontológica, associado diretamente à qualidade da Democracia. Caminhando para terceira parte, fora desenvolvido um breve comentário acerca do sistema presidencialista dos dez países objeto de estudo neste artigo: Argentina, Brasil, Chile, Peru, Uruguai, Colômbia, Paraguai, El Salvador, Honduras e Haiti. Desses países, um grupo tem o voto obrigatório e outro tem o voto facultativo.

Avançando para quarta parte e com base nos dados do IDEA, fora dissertado sobre o nível de comparecimento nas duas últimas eleições de cada país. Por fim, chegando nas duas últimas partes, têm-se uma análise dos dados e uma média entre os dois grandes grupos formados.

## **2 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO**

Para realizar o estudo, o método adotado foi o comparativo. A análise foi realizada sobre 10 (dez) países da América Latina, tendo estes sido classificados em dois grupos: o primeiro grupo composto por países onde o voto é obrigatório e o segundo, por países onde o voto é facultativo. O Chile foi analisado como um caso a parte, tendo em

vista que a mudança que aboliu o voto compulsório no país foi relativamente recente. Portanto, analisá-lo separadamente possibilitou a formulação de relevantes ponderações.

Segundo Rezende (2016), os cientistas políticos lançam mão de estratégias comparativas quando se voltam para produzir e analisar teorias e modelos em diferentes configurações de realidade. O autor discorre:

Uma comparação é compreendida como uma “redução da realidade”, um modelo simplificado, uma teoria. Comparabilidade está associada à relação ou proposição causal que o pesquisador propõe investigar, utilizando casos e configurações empíricas que sejam passíveis de análise empírica. (Rezende, 2016, pg. 47)

Desta forma, tendo em vista o objetivo do trabalho que buscou estudar países da América Latina buscando compreender suas realidades acerca do tema utilizando análise empírica, o Método Comparativo se mostrou o mais adequado.

Os dados acerca das variáveis empregadas foram extraídos do sítio eletrônico do *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA). Ademais, as bases para a análise do sistema eleitoral de cada país foram suas respectivas Constituições. Observou-se de forma prioritária os dispositivos que descrevem as regras pertinentes aos seus sistemas presidenciais, visto que o objeto central do estudo diz respeito à votação para presidente. Além disso, utilizou análise exploratório-descritiva e pesquisa bibliográfica de artigos especializados no tema, bem como de livros da literatura pertinente.

Diante disso, temos a variável dependente sendo o comparecimento eleitoral nas eleições presidenciais e como variáveis independentes o voto obrigatório e o voto facultativo. Quanto ao lapso temporal, optou-se por focar especialmente nas últimas 05 (cinco) eleições presidenciais de cada país, tendo em vista que o ano de eleição em si varia de acordo com cada nação.

Após a extração, os dados foram lançados no excel e transformados em gráficos de linha para uma melhor compreensão acerca daquilo que foi tratado. Também foi realizada uma média comparativa entre os dois grupos com o objetivo de comparar o nível de comparecimento dos eleitores às urnas no dia da votação de cada um deles.

### **3 BREVE REVISÃO DE LITERATURA**

Conforme defendido por Noberto Bobbio (1986), o voto é um elemento central e definidor da democracia. Com a finalidade de assegurar que esta atividade seja de fato

praticada, muitos países adotam a regra da compulsoriedade de comparecimento, comumente conhecida como voto obrigatório.

Segundo Araújo (2007), a compulsoriedade de comparecimento se originou-se no século XIX, tendo sido tema de debate entre estudiosos em decorrência tanto de suas implicações normativas - em geral, relacionadas a discussões entre liberdades individuais e a noção de democracia no que tange a participação ampla e igualitária – como, também, de suas consequências na prática.

Atualmente, 26 países no mundo adotam a norma, dos quais 12 encontram-se na América Latina (CASALECCHI & AGUIAR, 2016). O Brasil, que instituiu o voto obrigatório em 1934, durante o período autoritário do Governo Vargas, manteve-o nos períodos democráticos de 1946-1964 e pós-1985, e corresponde, atualmente, ao maior eleitorado compulsório do mundo.

Ao mesmo tempo, discute-se a importância do voto obrigatório para a efetivação da real vontade da maioria e como isso pode ser democrático. Neste sentido, Robert Dahl (1989) questionou até que ponto a frustração de minorias ativas, provocada pela vitória da maioria passiva, reflete na estabilidade democrática. Segundo Dahl, problemático considerar que uma maioria pouco motivada possa eleger um candidato, em detrimento de uma minoria bastante participativa e interessada, mas que não consegue o número suficiente de votos para vencer.

Um outro fator importante na discussão é a observação empírica de que o grau de motivação e interesse político relaciona-se à estrutura da sociedade. A literatura tende a apontar que as taxas de abstencionismo crescem no momento em que o corpo eleitoral é ampliado, neste sentido, inserem-se pessoas com menor grau de escolaridade, os muito jovens e muito idosos e os moradores nas regiões rurais que costumam participar menos.

Além disto, o nível de renda é outro fator considerado, tendo em vista que, segundo diversos estudos, entre os mais pobres encontram-se os indivíduos com menor acesso a informações, menos politizados e, desta forma, menos motivados a participar do processo eleitoral (Lipset, 1967; Wolfinger e Rosenstone, 1980; Verba, Nie e Kim, 1987).

Helmke e Meguid (2010) também afirmam que o voto compulsório incentiva o comparecimento às urnas tanto por aumentar os custos da não participação quanto por geralmente vir acompanhado de outros mecanismos que diminuem os custos de votar.

No entanto, os estudos são bastante escassos quando se trata do comparecimento eleitoral na América Latina, conforme demonstrado por Fornos, Power e Grand (2004).



Entre estes, destaca-se trabalho recente de Carreras e Angarita (2013) que buscaram testar a capacidade explicativa de três perspectivas teóricas sobre o comparecimento eleitoral para os países da América Latina. São elas: a teoria dos recursos dos eleitores, as teorias sobre atitudes e motivações e aquelas relacionadas às redes de mobilização. Utilizando dados empíricos do LAPOP para o nível individual e de fontes diversas para o nível contextual, os autores se concentram analiticamente na dimensão individual. Suas conclusões indicam que as variáveis demográficas e aquelas relacionadas às redes de mobilização são as maiores preditoras do comparecimento eleitoral na região, em especial escolaridade (*proxy* de recurso cognitivo) e idade (experiência política). Sobre as variáveis relacionadas às redes de mobilização, identificam o efeito positivo exercido pelas redes de partido, as associações cívicas e aquelas relacionadas ao local de trabalho.

### **3.1 - Sistemas eleitorais dos países latino-americanos**

Os sistemas eleitorais têm como função a organização das eleições e a conversão de votos em mandatos políticos, visando proporcionar uma captação eficiente, segura e imparcial da vontade popular democraticamente manifestada, de forma que os mandatos eletivos sejam exercidos com legitimidade. Também é função dos sistemas eleitorais o estabelecimento dos meios para que os diversos grupos sociais sejam representados e as relações entre representantes e representados se fortaleçam.

Segundo Amorim Neto (2006), a ciência política redescobriu a questão clássica a sobre qual seria o melhor sistema de governo na segunda metade dos anos 1980. Alguns autores passaram, então, a se preocupar com a definição precisa destes sistemas. Entre eles, destacaram-se nomes como Lijphart (1992), Linz (1994) e Sartori (1994).

Na América Latina, onde os países objetos deste estudo estão inseridos, quase todos os países adotam o sistema de governo presidencialista. Este sistema é considerado por muitos o mais eficaz para a consolidação da democracia. Entretanto, evidentemente, há quem discorde.

Juan Linz (1994), um dos responsáveis por reaquerecer a discussão dos sistemas de governos, afirmou que três são as características principais do presidencialismo, sendo elas: o presidente é escolhido pelo corpo de eleitores para um mandato fixo; o presidente não é dependente do voto de confiança dos representantes do povo na assembleia; o presidente reivindica para si uma legitimidade democrática superior à da assembleia.

A definição de presidencialismo de Lijphart (1992) também se aproximou muito do que defendem os autores acima, no entanto, este enfatizou a natureza do processo decisório dentro do executivo.

O fato é que, para que o povo possa exercer seus preceitos democráticos e se valer do seu direito de escolha no presidencialismo, é essencial que possa eleger seus representantes. Portanto, faz sentido que, neste sistema, o principal líder do governo seja escolhido através de **voto popular**.

Na política contemporânea, todas as democracias estabelecidas se preocupam com comparecimento eleitoral e qualidade das decisões que as votações podem produzir. Até mesmo os países que não compartilham da necessidade de ter um comparecimento eleitoral alto, no mínimo, estão preocupados com a representatividade do processo eleitoral e assim a performance democrática. Ocorre que, neste contexto, o voto obrigatório tem ganho uma certa popularidade nas discussões, seja por lado de opositores ou por lado de defensores desta instituição eleitoral.

Lijphart (1997) aponta seis mecanismos institucionais para maximizar o comparecimento: uma combinação entre facilitação do alistamento, representação proporcional, eleições não muito frequentes, ocorrendo aos finais de semana, e coincidência das votações para cargos nacionais e locais.

No entanto, segundo o próprio Lijphart (1997), o último e mais eficaz mecanismo apontado para aumentar o comparecimento por si só, seria o voto obrigatório. Neste sentido, Elkins (2000) relata um aumento geral em torno de 25% no comparecimento eleitoral em países onde o voto é obrigatório.

No entanto, uma questão importante e muito difundida nesta discussão é se a instituição do voto obrigatório por si só é variável suficiente para criar um comparecimento eleitoral alto.

### 3.2 – Comparecimento eleitoral

Analisando os países da América Latina, muito se discute acerca da obrigatoriedade do voto. A questão gira em torno de acreditar se o exercício do sufrágio é um direito ou um dever e como as pessoas reagem no que tange a assiduidade nas votações durante o dia da eleição.

Especificamente nos países em que o voto é facultativo, a grande pergunta a se fazer é se esse regramente impacta as eleições no dia de votação, ou seja, se no caso de

países onde voto é não é obrigatório as pessoas deixam de comparecer ao pleito eleitoral ou se elas entendem o voto como sendo uma conquista e uma forma de exercer o *accountability*.

Assim, por meio do Institute for Democracy and Electoral Assistance, fora analisado as últimas eleições dos países com votos obrigatórios e facultativos, tendo como espeque observar o nível de comparecimento às urnas para votação.

Nos levantamentos que se seguirão, os países foram divididos em dois grupos: com voto obrigatório e com voto facultativo. Além disso, o caso do Chile foi destacado à parte em virtude de sua peculiaridade que será explicada adiante.

### **3.2.1 - Países com voto obrigatório**

#### **3.2.1.1 - Argentina**

Na Argentina, as regras eleitorais fundamentais para a eleição presidencial foram estabelecidas no texto da Reforma Constitucional de 1994 e são mesmas regras desde então. Entre elas, destaca-se o sufrágio direto, o mandato presidencial de 04 (quatro) anos, com a possibilidade de uma só reeleição imediata. O indivíduo que cumpriu dois mandatos presidenciais está apto a candidatar-se após transcorrido período um mandato desde a data em que deixou o cargo.

No país, a legislação eleitoral prevê que, se no primeiro turno nenhum candidato obtiver 40% (quarenta por cento) dos votos válidos, além de 10% (dez por cento) de vantagem sobre o segundo colocado, ou ainda 45% (quarenta e cinco por cento) dos votos válidos, as eleições presidenciais serão decididas em segundo turno.

Entre os requisitos para se candidatar à presidência do país, estão: nascer em território argentino ou ser filho de cidadãos nativos, ter 30 anos no mínimo, tendo sido um cidadão de seis anos da nação, desde que tenha 02 anos de residência imediata, desfrutar de uma renda anual de dois mil pesos ou uma entrada equivalente, não exercer nenhuma outra posição durante a presidência.

O voto na Argentina é obrigatório para os cidadãos de ambos os sexos, desde que maiores de 18 e menores de 70 anos. O país foi a primeira República da América Latina a implementar a regra do voto obrigatório que se instaurou em 1912. Em 2015, este percentual correspondeu a 80,77%, já na eleição mais recente realizada em 2019, o percentual de comparecimento foi de 81,31%.

O percentual mais baixo registrado em suas eleições recentes foi em 2007, quando o comparecimento correspondeu a 71,81%, como se observa no gráfico abaixo.

**Gráfico 01 - Comparecimento eleitoral na Argentina durante as últimas 05 (cinco) eleições presidenciais.**



Elaboração dos autores com base em dados do IDEA.

### 3.2.1.2 - Brasil

O sistema eleitoral brasileiro utiliza duas espécies para a eleição dos seus políticos. Em conformidade com a sua Constituição Federal promulgada 1988, são elas: a majoritária e a proporcional.

A eleição dos concorrentes a presidência no país utiliza o modelo majoritário. Neste, o candidato se elege se obtiver o maior número de votos. Vale ressaltar que o sistema adotado é o de maioria absoluta, ou seja, para se eleger, é necessário que o político tenha recebido, no mínimo, mais de 50% (cinquenta por cento) dos votos válidos. Quando isso não ocorre, a eleição vai para segundo turno que é disputado entre os dois mais votados no primeiro turno e vence o que obtiver o maior número de votos.

Os requisitos para ser candidato a presidência da república no Brasil são: ter nacionalidade brasileira, estar filiado a um partido político há pelo menos 06 (seis) meses, possuir domicílio eleitoral no país, ter pleno exercício dos direitos políticos e a idade mínima para concorrer ao cargos tanto de presidente, como o de vice-presidente, é 35 anos completos até a data da posse.

O mandato presidencial dura 04 (quatro) anos e é permitida a reeleição imediata apenas por 01 (uma) vez. O voto é obrigatório a todos entre 18 e 70 anos de idade e facultativo para os jovens de 16 e 17 anos, além dos maiores de 70 anos e analfabetos.

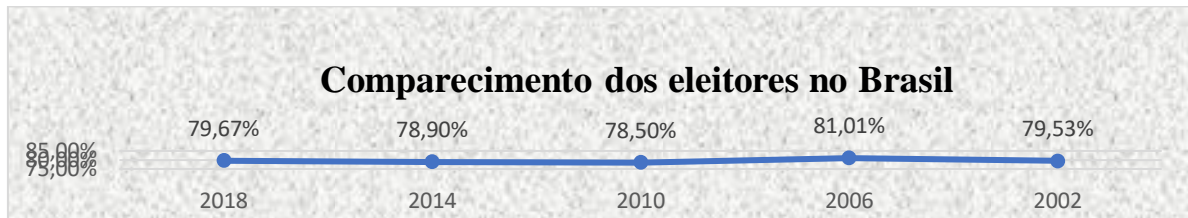
No Brasil, o voto é obrigatório desde 1934. Nos últimos anos, o percentual de comparecimento eleitoral nas eleições presidenciais tem apresentado valores bem

próximos. Nas últimas duas eleições, ocorridas em 2014 e 2018, a participação eleitoral correspondeu, respectivamente, a 78,90% e 79,67%.

É de se salientar, no entanto, que em 2018 o percentual de votos inválidos foi o mais alto desde 1998. Isto porque, muitos eleitores que compareceram às urnas decidiram votar em branco ou nulo.

O gráfico abaixo mostra a participação eleitoral no país durante as 05 (cinco) últimas eleições.

**Gráfico 02 - Comparecimento eleitoral no Brasil durante as últimas 05 (cinco) eleições presidenciais.**



Elaboração dos autores com base em dados do IDEA.

### 3.2.1.3 - Peru

No sistema eleitoral peruano, o presidente da república é o chefe de estado e de governo. Tem o poder de nomear o conselho de ministros que revisarão seus decretos e o primeiro-ministro que o representará diante dos ministros e o assessorará nas ações do governo.

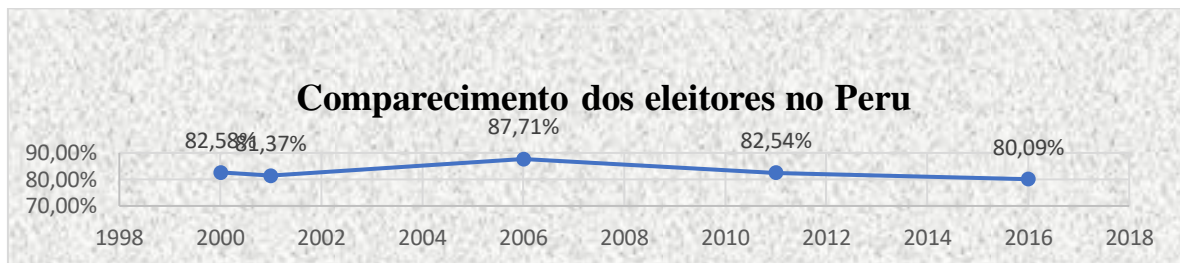
O mandato presidencial dura 05 (cinco) anos e não permite a reeleição consecutiva. No entanto, após os cinco anos sem exercer a presidência, chamado de período constitucional, um ex-presidente pode se candidatar novamente. O sistema político do Peru inclui ainda dois vice-presidentes que exercem o mesmo mandato simultaneamente, sendo eleitos na chapa do presidente, mas que não exercem função prevista na Constituição, salvo os casos em que o presidente não possa exercer o mandato.

De acordo com a Constituição peruana, todos os cidadãos acima de 18 anos e abaixo de 70 anos são obrigados a votar. Para fazer jus ao voto, ainda é necessário gozar

de capacidade civil. Além de obrigatório para aqueles que preenchem os requisitos, o voto no Peru é pessoal, igualitário, gratuito e secreto<sup>4</sup>.

No Peru, o voto é obrigatório desde 1956. A média de comparecimento eleitoral nas eleições para presidente são bastante aproximadas de Brasil e Argentina. Nos últimos 05 (cinco) votações, a que teve o maior comparecimento eleitoral foi a de 2007, quando 87,71% dos eleitores compareceram para votar. Em 2011, o comparecimento correspondeu a 82,54%, já em 2016, registrou-se 80,09%.

**Gráfico 03 - Comparecimento eleitoral no Peru durante as últimas 05 (cinco) eleições presidenciais.**



Elaboração dos autores com base em dados do IDEA.

### 3.2.1.4 - Uruguai

No Uruguai, a eleição presidencial também adota o sistema majoritário de maioria absoluta. Caso nenhum dos candidatos receba mais de 50% (cinquenta por cento) dos votos válidos, a eleição vai para segundo turno e será disputada pelos dois candidatos que obtiveram maior votação. O que tiver mais votos no segundo turno é eleito. Quanto aos mandatos, eles são de cinco anos e não permitem uma eventual reeleição imediata (FLORES DAPKEVICIUS, 2011).

Pelas regras do seu sistema eleitoral, o vice-presidente, que é eleito na mesma cédula do presidente, torna-se presidente do Senado. Neste sentido, destaca-se que as eleições são realizadas pelo método do voto duplo simultâneo, pelo qual os eleitores, com um único voto no partido de sua escolha, determinam os eleitos para os membros do executivo e do legislativo. Para tanto, se valem de listas fechadas para a atribuição de cadeiras no legislativo.

<sup>4</sup> Artigo 31 da constituição peruana. Disponível em: [https://www.migraciones.gob.pe/documentos/constitucion\\_1993.pdf](https://www.migraciones.gob.pe/documentos/constitucion_1993.pdf) Consultado em 15/02/2020.

Desta forma, neste conjunto de regras, os eleitores não podem votar em um presidente de um partido e candidatos ao legislativo de outro. Além disso, também não podem escolher o candidato para as cadeiras no legislativo, uma vez que votam no lema (partido) com uma lista pré-aprovada e hierarquizada de candidatos.

O sufrágio do voto é universal, secreto, obrigatório e possibilita uma grande abertura a participação, uma vez que, a partir da reforma consitucional, os eleitores passaram a ter o direito de participar de plebicitos e referendos.

Apenas a partir da eleição de 1971, o voto passou a ser obrigatório no Uruguai, tendo em vista que, antes disso, o voto era opcional no país. Os números mostram que tal mudança teve impacto direto no comparecimento. Isto porque, segundo dados do IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), de 1966 e 1971 o comparecimento nas eleições para presidente subiu de 74,28% para 88,61%<sup>5</sup>.

Entre os países analisados, o Uruguai é um dos países que possuem maiores percentuais de comparecimento nas eleições presidenciais. Em 2014, tal comparecimento correspodeu a 88,57% e em 2019, registrou-se 90,13%.

#### **Gráfico 04 - Comparecimento eleitoral no Uruguai durante as últimas 05 (cinco) eleições presidenciais.**



Elaboração dos autores com base em dados do IDEA.

### **3.2.2 - Países com voto facultativo**

#### **3.2.2.1 - Colômbia**

A Colômbia, desde a sua constituição de 1991 utiliza três tipos de sistemas nas eleições: o sistema de maioria simples, o sistema majoritário e uninominal e o sistema proporcional.

<sup>5</sup> Dados fornecidos pelo portal Institute for Democracy and Electoral Assistance. Disponível em: <<https://www.idea.int/data-tools/country-view/296/40>>. Consultado em 13/02/2020.



O Presidente da Colômbia cumpre as funções de Chefe de Estado, de Chefe de Governo e Suprema Autoridade Administrativa. Eleito para um mandato de quatro anos por meio do sistema majoritário de maioria absoluta, em que será eleito ao atingir “50% mais um” dos votos válidos conforme o artigo 190 da Constituição Colombiana, não havendo a possibilidade de reeleição.

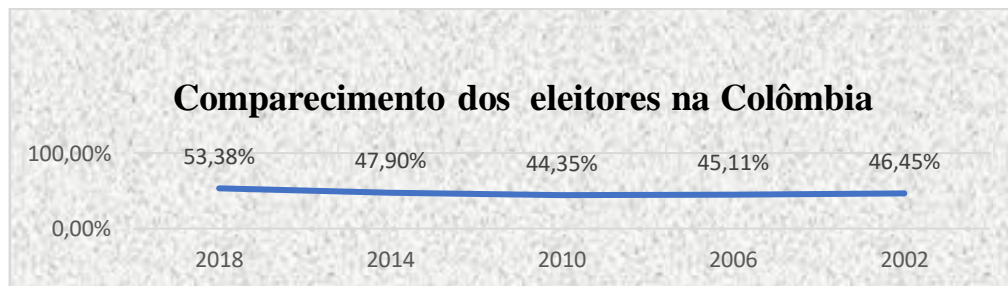
A cidadania é conquistada ao 18 anos de idade, podendo esta ser alterada mediante lei conforme dispõe o artigo 98, parágrafo único, da Constituição, devendo a idade mínima ser alcançada para o exercício do sufrágio, não sendo obrigatório o voto neste país.

Na eleição de 2014 houve uma participação de 47,90% dos eleitores na votação para presidente da Colômbia, totalizando 15.794.940 votos de um total de 32.975.158 de cidadãos aptos à votar.

Já em 2018, com a eleição do atual Presidente Iván Duque Márquez, esse índice aumentou para 53,38% do comparecimento dos eleitores às urnas, sendo esse percentual distribuído entre os 19 milhões de votos dos 36 milhões de pessoas aptas à votar.

Portanto, observa-se um comparecimento maior de eleitores nos quatro anos que se seguiu pós eleições de 2014.

#### **Gráfico 05 - Comparecimento eleitoral na Colômbia durante as últimas 05 (cinco) eleições presidenciais.**



Elaboração dos autores com base em dados do IDEA.

#### **3.2.2.2 - Paraguai**

O Paraguai teve sua constituição promulgada em 1992 e utiliza dois tipos de sistemas nas eleições: o Sistema Majoritário e o Sistema Proporcional.

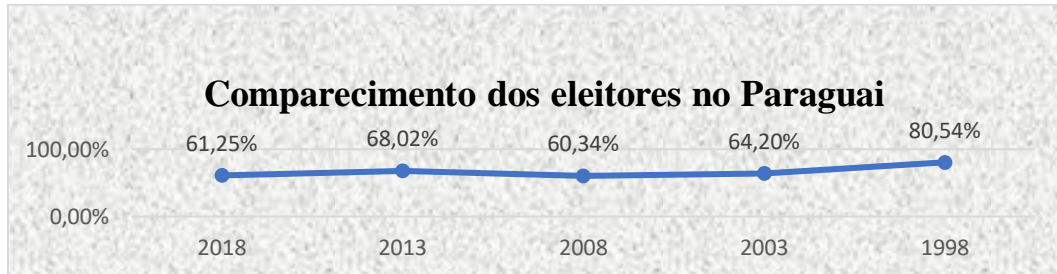
No que diz respeito às eleições presidenciais, o sistema majoritário adotado é o de maioria simples, ou seja, mesmo que o candidato tenha menos que 50% dos votos válidos pode ser eleito, visto que no Paraguai não existe segundo turno no pleito eleitoral.

Destaca-se que, o cidadão que ocupar a presidência por mais de doze meses não pode ser candidato a Vice-Presidente. O voto é um direito conquistado pelo cidadão ao atingir a idade dos 18 anos conforme o artigo 120 da Pátria Lei; é importante ressaltar que embora o voto seja obrigatório ele é considerado facultativo pelo fato de ninguém ter sido punido, até então, por haver faltado o dia de votação.

No Paraguai em que temos as últimas 05 eleições presidenciais, destaca-se o comparecimento das eleições de 2013 e 2018.

Em 2013, 3.516.275 de pessoas se cadastraram para exercer o sufrágio nas eleições, desse total 68,02% compareceu na votação, restando uma quantia de 2.391.790 de votos. Nas eleições de 2018, que elegeu Mario Abdo Benítez, esse índice caiu, ou seja, embora mais pessoas estivessem aptas para votar, cerca de 4.241.507, apenas 61,25% do público compareceu às urnas.

**Gráfico 06 - Comparecimento eleitoral no Paraguai durante as últimas 05 (cinco) eleições presidenciais.**



Elaboração dos autores com base em dados do IDEA.

### 3.2.2.3 - El Salvador

El Salvador teve sua Constituição promulgada em 1983 e assim como na maioria dos países da América Latina adota um sistema eleitoral de eleições majoritárias e proporcionais.

Como condição para ser Presidente da República de El Salvador, conforme o artigo 151 da sua Constituição, deve-se ser salvadorenho por nascimento, filho de pai e mãe salvadorenhos, ter mais de 35 anos de idade, ter reconhecidamente diante da população a sua moral ilibada e instruções notórias.

O Presidente será eleito por um período de cinco anos que começará e terminará no primeiro dia de junho, sem a possibilidade de extensão do prazo ou de reeleição. É

importante consignar que o Presidente também exerce a função de Comandante Geral das Forças Armadas.

Só é considerado cidadão Salvadorenho aquele que tiver acima de 18 anos de idade, podendo, nos termos do artigo 72 e 73 da Constituição exercer o direito do sufrágio, não sendo o voto obrigatório neste país.

Observando este país, nota-se uma redução brusca do comparecimento do povo às urnas para votação, na eleição de 2014 tinha-se 4.955.107 de pessoas cadastradas para votar nos Presidenciáveis daquele local.

Desse total, cerca de 2.981.654 compareceu para exercer o direito ao voto, o que corresponde a 60,17% do total de cadastrados. Já em 2019, ano que Nayib Bukele foi eleito, esse percentual caiu para 51,88%, uma queda de 8,29%.

Nota-se que embora o número de cadastrados seja maior para votar nas eleições de 2019, a diferença não é gritante, neste caso contendo 5.268.411 de cadastrados o que correspondeu à 2.733.178 do total de votos, ou seja, mesmo com mais pessoas aptas, mesmo assim houve uma ausência de quase 250 mil pessoas às urnas.

**Gráfico 07 - Comparecimento eleitoral em El Salvador durante as últimas 05 (cinco) eleições presidenciais.**



Elaboração dos autores com base em dados do IDEA.

### 3.2.2.4 - Honduras

A Constituição de Honduras teve sua publicação em 1982, com alterações feitas até 4 de maio de 2005 por meio do Decreto 36.

O candidato será eleito para um mandato de quatro anos a partir do dia 27 de janeiro do ano seguinte ao da realização das eleições, podendo haver reeleição por parte daquela figura que já ocupa a posição de Chefe do Executivo. Para ser Presidente, o hondurenho precisa ser cidadão nato, maior de trinta anos, percebe-se aqui uma diferença

para alguns países da América que requerem a como condição para candidatura idade superior à 35 anos, estar em dia com os direitos de cidadão e ser do estado secular.

Considera-se cidadão hondurenho toda pessoa acima de 18 anos podendo votar e ser votado, conforme dispõe o Diploma Legal em seus artigos 36 e 37, não havendo obrigatoriedade no voto.

Em Honduras vemos que se segue a mesma linha, nas eleições de 2013 tinha-se 5.308.781 de pessoas cadastradas para votar nas eleições, desse total apenas 3.139.692 compareceram para votar o que corresponde a 59,14% do total.

Na eleição de 2017, embora houvesse uma queda, isso pode ser explicado pela quantidade de pessoas aptas a votar que aumentou cerca de 740 mil votantes, totalizando um cadastro de 6.046.873. Desse total 3.478.317 foram votar e isso é o equivalente à 57,62%, elegendo Juan Orlando Hernández.

**Gráfico 08 - Comparecimento eleitoral em Honduras durante as últimas 05 (cinco) eleições presidenciais.**



Elaboração dos autores com base em dados do IDEA.

### 3.2.2.5 - Haiti

A Constituição do Haiti, teve como modelo os documentos legais dos Estados Unidos da América e da França e, embora tenha sido promulgada em 1987 só teve aplicabilidade total em 1994.

O mandato presidencial é de 5 anos começando e terminando no dia 07 de fevereiro após as eleições. O Presidente não pode concorrer a reeleição e caso ele queria ser Presidente novamente, após o cumprimento do interregno que lhe cabe ele deve esperar mais cinco anos para concorrer de novo, não podendo, após duas vezes, ser Presidente uma terceira vez.

Para ser candidato o cidadão haitiano deverá ter atingido a idade de 35 anos até o dia das eleições, desfrutar de direitos civis e políticos e nunca ter sido condenado à

morte, restrição pessoal ou servidão penal ou perda de direitos civis por um crime de direito comum, ser o proprietário, no Haiti, de pelo menos um imóvel e ter sua residência habitual no país, ter residido no país por cinco anos consecutivos antes da data das eleições, todavia, caso ele lide com os fundos públicos do país, fica dispensado de cumprir todas essas responsabilidades, conforme dispõe o artigo 135 da Constituição do país.

Ao atingir a idade de 21 anos o haitiano poderá ter seus direitos civis e políticos reconhecidos, não sendo o voto obrigatório naquele país.

Por fim, salienta-se que o Haiti tem uma peculiaridade. A eleição que aconteceu em 2015, tempo corrente após o cumprimento de 5 anos de mandato do Presidente eleito em 2011, foi anulada. Embora tenha sido anualda, observa-se uma crescente da eleição que aconteceu em 2011.

Neste ano, 22,36% dos eleitores compareceram as urnas para votar, o que correspondeu à 1.053.733, do total de 4.712.693. Esse índice baixo de comparecimento pode ser explicado pelo terremoto de magnitude 7,0 da escala Richter que aconteceu naquele país no ano de 2010, ou seja, um ano antes da eleição. O sismo trouxe consequências drásticas como mortes de diversos cidadãos haitianos, como feridos e desabrigados o que por consequência ocasionou problemas sociais que impactaram diretamente nas eleições.

Estima-se que cerca de 1,5 milhões de habitantes tenham ficado sem moradia e o número de mortos tenha ultrapassado a quantidade de 200 mil pessoas. Cinco anos depois, 28,80% dos eleitores compareceram as urnas para votar, o que fora quantificado em 1.680.697 votos, de um total de 5.835.295 de cadastrados. Todavia, logo após as eleições para presidente no ano de 2015, foram constatadas diversas fraudes no pleito eleitoral como a votos nas urnas nos locais de votação mesmo antes das seções serem abertas para votar.

Isso fez com que o Tribunal Eleitoral anulasse a eleição do ano de 2015 e fizesse novas eleições em 2016 que elegeu o Presidente Jovenel Moïse. Neste ano 18,11% dos eleitores compareceu à votação, ou seja, houve uma queda de 10,69% do exercício do sufrágio que se explica pela desconfiança do cidadão no processo eleitoral.

**Gráfico 09 - Comparecimento eleitoral no Haiti durante as últimas 05 (cinco) eleições presidenciais.**



Elaboração dos autores com base em dados do IDEA.

### 3.3- O Caso Do Chile

No Chile, as eleições presidenciais elegem um presidente, que serve como chefe de estado e chefe de governo por um período que dura 04 (quatro) anos. A reeleição não consecutiva perpétua é permitida. Ou seja, desde que não seja de forma consecutiva, o presidente poderá tentar se eleger novamente quantas vezes quiser.

O Presidente é eleito por sufrágio universal, em todo o país, através do sistema de maioria absoluta dos votos válidos (exclui nulos e brancos). Desta forma, para se eleger, o candidato precisar ter obtido, no mínimo, mais de 50% (cinquenta por cento) dos votos válidos. Se nenhum candidato tiver obtido esta maioria, um segundo turno entre os dois candidatos mais votados é realizada.

Todos os cidadãos, bem como os estrangeiros que residam legalmente no país durante pelo menos cinco anos, que tenham 18 anos ou mais de idade no dia da eleição e que não tenham sofrido condenação superior a 03 (três) anos de prisão, podem votar. Antes da alteração instituída por lei no ano de 2012, o voto era obrigatório para todos os cadastrados, exceto para estrangeiros, cujo voto sempre foi voluntário.

Ocorre que, no país, uma lei promulgado em 2012 pelo presidente Sebastián Piñera acabou com o voto obrigatório e estabeleceu a inscrição automática. A expectativa da lei seria dobrar o número de potenciais eleitores e aumentar o número de jovens votantes<sup>6</sup>. A reforma também visava acabar com o sistema imposto pela ditadura de Augusto Pinochet (1973-1990), que estabeleceu fortes sanções econômicas para aqueles que não votassem.

Ocorre que a instituição do voto facultativo resultou em um caso interessante envolvendo a relação entre comparecimento eleitoral e voto obrigatório. Isto porque, a alteração refletiu diretamente na participação eleitoral chilena. Como exemplo, temos

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/internacional/chile-acaba-com-voto-obrigatorio/>>. Consultado em 13/02/2020.

que em 2010, o comparecimento eleitoral foi de 86,94%, já em 2013, momento em que a lei já estava em vigor, foi de 41,98%.

Na eleição seguinte, realizada em 2017, a baixa participação prevaleceu, registrando-se um percentual de comparecimento de 46,70%. Os percentuais obtidos reacenderam a discussão acerca do voto obrigatório naquele país. Isso porque, além do baixo comparecimento, as estatísticas demonstraram que uma baixo número de pessoas da população jovem manifestou interesse em votar<sup>7</sup>.

Interessante destacar que, no Chile, a participação do público votante nas eleições presidenciais sempre foi considerada uma das mais altas da América Latina. No entanto, após a alteração, passou a figurar entre as mais baixas.

No gráfico abaixo, é possível observar a variação da participação nas últimas 05 (cinco) eleições realizadas no país.

**Gráfico 10 - Comparecimento eleitoral no Chile durante as últimas 05 (cinco) eleições presidenciais.**



Elaboração dos autores com base em dados do IDEA.

### 3.4 - Análise dos números

Dos países com voto não obrigatório, se observa um certo padrão quanto à diminuição no comparecimento à votação tomando por base as duas últimas eleições. Observando o Paraguai e Honduras, embora a queda tenha sido pequena 6,77% e 1,62% respectivamente de uma eleição pra outra, isso pode ser explicado pela quantidade de pessoas a mais que se tornaram aptas a votar.

Um ponto fora da curva dentre os países com voto facultativo é a Colômbia, único país dos debatidos aqui que teve um índice maior de comparecimento na última eleição, ou seja, a votação para presidente no ano de 2018 teve um comparecimento de

<sup>7</sup> Disponível em: < <https://veja.abril.com.br/mundo/abstencao-de-quase-60-reacende-debate-sobre-voto-no-chile/> >. Consultado em 13/02/2020.



5,48% a mais em relação a eleição de 2014. Isso pode encontrar alguma justificativa no movimento de manifestações populares que acabou desaguando nas urnas.

A queda exponencial no comparecimento das eleições de 2011 no Haiti, encontrou justificativa nos abalos sofridos pelo país no desastre em 2010 e uma queda significativa em 2016 pela fraude detectada na eleição de 2015 o que impactou na confiança dos haitianos.<sup>8</sup>

Todavia, um ponto a se notar é que, observando as últimas duas eleições em El Salvador, o número de cadastrados aumentou de uma eleição para outra, mas o número de eleitores que compareceu para votar diminuiu em cerca de 250 mil cidadãos o que representou uma queda de 8,29%. Ante as notícias perpetradas, parece provável que a queda tenha sido ocasionada pela descrença da população que as condições daquele local poderiam mudar. Desde o fim da Guerra Civil de 1992 El Salvador vem sendo governada por dois partidos: o Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN) e o Aliança Republicana Nacionalista.<sup>9</sup>

Nos países onde o voto é obrigatório, o comparecimento dos votantes nas eleições presidenciais parece demonstrar uma certa estabilização. A análise das eleições mais recentes mostra que comparecimento eleitoral tem obtido números bastante aproximados.

A Argentina teve um considerável aumento entre as eleições de 2007 e 2011, quando subiu de 71,31% para 79,89%. O fato pode ter explicação no momento político que o país vivenciava e também na comoção causada pela morte prematura do ex-presidente Nestor Kirchner<sup>10</sup>.

Já o Peru teve uma ápice na eleição de 2007, quando atingiu o maior comparecimento eleitoral das últimas eleições, chegando ao percentual de 87,71%. Este alto comparecimento pode ter influência da acirrada disputa política entre o nacionalista Ollanta Humala e o social-democrata Alan García, culminando na vitória deste último, bem como no momento econômico vivido pelo país.

---

<sup>8</sup> Notícia fornecida pelo Jornal British Broadcasting Corporation – BBC. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/11/101128\\_haiti\\_fraude\\_rp](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/11/101128_haiti_fraude_rp)>. Consultado 17 de fevereiro de 2020.

<sup>9</sup> Informação da revista “O Globo”. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/eleicao-de-outsider-para-presidente-poe-fim-governo-de-esquerda-em-el-salvador-23426096>>. Acesso no dia 17 de fevereiro de 2020.

<sup>10</sup> A eleição presidencial na Argentina em 2011 reelegera a presidente Cristina Fernández de Kirchner com mais de 54% dos votos, e por uma diferença de mais de 37 pontos (37,30%) contra o candidato da Frente Ampla Progressista, Hermes Binner.

Nesta linha, faz sentido concordar com Lijphart (1997), que afirmou ser o voto obrigatório um dos mais eficazes mecanismos para o comparecimento eleitoral.

## **2.0 – Considerações finais**

O presente estudo buscou realizar uma análise comparada acerca dos sistemas eleitorais nos países da América Latina, preocupando-se, especialmente, em discutir se o voto obrigatório, por si só, seria variável capaz de gerar um comparecimento eleitoral alto. A análise empírica dos dados em conjunto com a abordagem teórica parece sugerir que, de fato, o voto obrigatório tem notáveis reflexos no que tange a participação popular nos países da região. A significativa diferença na média de comparecimento dos países do grupo 01 (onde o voto é obrigatório) em relação aos países do grupo 02 (onde o voto é facultativo) corrobora com este pensamento.

Salienta-se que o comparecimento eleitoral não implica necessariamente que os eleitores vão validar seus votos, uma vez que alguns optam por votar em branco ou nulo, no entanto, por questões óbvias, o número efetivo de votos válidos tende a aumentar quando o comparecimento é maior.

É de se destacar o caso do Chile, país que aboliu o voto obrigatório de sua legislação em 2012 e na eleição realizada no ano seguinte apresentou um dos mais baixos percentuais de comparecimento em eleições presidenciais de sua história. A eleição seguinte de 2017 manteve o baixo nível de eleitores votantes, fato que fez reacender as discussões acerca da reinstauração do voto compulsório no país.

É evidente que o voto obrigatório não é o único fator válido para justificar o comparecimento eleitoral e que, como demonstrado em alguns estudos citados, em outras partes do mundo a ausência de compulsoriedade não faz tanta diferença no que tange a participação do eleitor. No entanto, ao menos na América Latina, o voto obrigatório ainda parece ser elemento muito relevante para determinar o comparecimento nas eleições presidenciais. O presente trabalho não objetivou esgotar a questão, deixando espaço para a discussão sobre o tema, bem como para que outras variáveis também sejam verificadas e possam dialogar com o estudo. Ademais, pode ser útil, também, como fonte de pesquisa para análises futuras.

## **REFERÊNCIAS**

- AMORIM NETO, Octavio (2006). **Presidencialismo e Governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV.
- ARAÚJO, Cícero. Voto obrigatório. In: ANASTASIA, Fátima, AVRITZER, Leonardo (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 86-89.
- ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina (1994)**. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/constitucion.pdf>>. Acesso em 11 de fev. de 2020.
- BLAIS, A.; GIDENGIL, E.; NEVITTE, N. 2004. **Where does Turnout Decline come from?** *European Journal of Political Research*, 43, pp. 221–236.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra. 1986.
- BORBA, J., RIBEIRO, E. A., SILVA, R. **Comparecimento eleitoral na América Latina: uma análise multinível comparada**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 23, n. 54, p. 91-108, jun. 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 13 fev. 2020.
- CARRERAS, M.; ANGARITA, N.C. 2013. **Who Votes in Latin America? A Test of Three Theoretical Perspectives**. *Comparative Political Studies*, 47(8), pp. 1079–1104.
- CASALECCHI & AGUIAR, 2016. **Participação Política, Voto e Estrutura: Avaliando o impacto do status socioeconômico sobre a predisposição do eleitor brasileiro votar voluntariamente**. 10º Encontro ABCP, Belo Horizonte, MG. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/participacao-politica-voto-e-estrutura-avaliando-impacto.pdf>>. Consultado em 13/02/2020.
- CERQUEIRA, Thales e Camila. **Direito Eleitoral Esquematizado**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 141.
- CHILE. **Constitución Política de la República de Chile (1980)**. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_chile.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf)>. Acesso em 11 de fev de 2020.
- COLOMBIA. **Constitución Política de Colombia (1991)**. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>> Acesso em 15 de fevereiro de 2020.
- DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

DENNY, D.; DOYLE, O. **Political Interest, Cognitive Ability and Personality: Determinants of Voter Turnout in Britain.** *British Journal of Political Science*, 38(2), pp. 291–310, 2008.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico.** São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1987.

ELKINS, Zachary. **Quem iria votar? Conhecendo as consequências do voto obrigatório no Brasil.** *Opinião Pública*, Campinas, v. VI, n. 01, p. 109-136, 2000.

EL SALVADOR. **Constitucion de la Republica de el Salvador (1983)** Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/ElSal/constitucion2003.pdf>> Acesso em 15 de fevereiro de 2020.

FLORES DAPKEVICIUS, R. **El sistema electoral en el Uruguay: ley de lemas.** *Ilustrados.com.*, Uruguai, 2011. Disponível em: <<http://www.ilustrados.com/tema/6156/Sistema-Electoral-Uruguay-Lemas.html>>. Consultado em 11 fev. 2020.

FORNOS, A.C.; POWER, T.; GARAND, J. 2004. **Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000.** *Comparative Political Studies*, 37(8), pp. 909–940.

GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. **O Método Comparativo e a Ciência Política.** *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Vol. 2, Nº 1, Janeiro-Junho, 2008.

HAITI. **Constitution de la République d'Haïti (1987).** Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Haiti/haiti1987.html>> Acesso em 16 de fevereiro de 2020.

HELMKE, Gretchen; MEGUID, Bonnie M. **Endogenous Institutions: The Origins of Compulsory Voting Laws. 2010.** Disponível em: <[https://www.rochester.edu/college/faculty/bmeguid/Endogenous\\_Institutions\\_Helmke\\_Meguid\\_May?q=college%20faculty%20bmeguid%20Endogenous%20Institutions%20Helmke%20Meguid%20May](https://www.rochester.edu/college/faculty/bmeguid/Endogenous_Institutions_Helmke_Meguid_May?q=college%20faculty%20bmeguid%20Endogenous%20Institutions%20Helmke%20Meguid%20May)> Acesso em 10 fev 2020.

HERRMANN DE OLIVEIRA, Luzia Helena. **Voto obrigatório e equidade: um estudo de caso.** *São Paulo em Perspectiva*, v. 13, n. 04, p. 144-152, 1999.

HONDURAS. **Constitucion de la Republica de Honduras (1982).** Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/hond82.html>> Acesso em 16 de fevereiro de 2020.

Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). **Dados sobre comparecimento eleitoral dos países da América Latina.** Disponível em: <<https://www.idea.int/data-tools/country-view/79/40>> 18 fev de 2020.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

\_\_\_\_\_. A Política comparativa e o método comparativo. *Revista de Ciência Política*, 18 (4), Rio de Janeiro, 1975, pp. 3-19.

\_\_\_\_\_. Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *American Political Science Review*, 91, p. 1-14, 1997

LIPSET, M. **O homem político**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. Zahar Editora, Rio de Janeiro, 2017.

PARAGUAY. **Constitución de la República de Paraguay (1992)**. Disponível em: <[https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/162d151af444ded44125673e00508141/70fa4404138f6d39c12570530030067c/\\$FILE/Constitucion.Paraguay.ESP.pdf](https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/162d151af444ded44125673e00508141/70fa4404138f6d39c12570530030067c/$FILE/Constitucion.Paraguay.ESP.pdf)> Acesso em 15 de fevereiro de 2020.

PERU. **Constitucion Politica del Peru (1993)**. Disponível em: <[https://www.migraciones.gob.pe/documentos/constitucion\\_1993.pdf](https://www.migraciones.gob.pe/documentos/constitucion_1993.pdf)>. Acesso em 12 fev 2020.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Os Leviatãs estão fora do lugar**. Recife: Editora da UFPE, 2016.

RIBEIRO, Ednaldo A. **Voto compulsório e desigualdade na participação política**. Em debate. Belo Horizonte, v.5, n.4, p.41-48, Out. 2013.

SARTORI, G. **Partidos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro: Zahar ; Brasília: Ed. da UnB, 1982.

\_\_\_\_\_. **A Teoria da Democracia Revisitada: O Debate Contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. **Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1994.

URUGUAY. **Constitución de la República Oriental del Uruguay (1997)**. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10092>>. Acesso em 12 fev de 2020.

VERBA, S., SCHLOZMAN, K. L. & BRADY, H. E. **Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

\_\_\_\_\_; NIE, N.H. e KIM, J. **Participation and political equality (a seven-nation comparison)**. USA, University of Chicago Press Edition, 1987.

WOLFINGER, R. e ROSENSTONE, S.J. **Who votes?** New Haven and London, Yale University Press, 1980.

## TOLERÂNCIA POLÍTICA EM PAÍSES DEMOCRÁTICOS DA AMÉRICA LATINA

Naiara Sandi de Almeida Alcantara<sup>1</sup>  
Ednaldo Aparecido Ribeiro<sup>2</sup>

### RESUMO:

Como parte de uma pesquisa de doutorado esse artigo parte do pressuposto de que a Cultural Backlash Theory define a atual onda conservadora como um reflexo autoritário de uma parcela da população, descontentes com mudanças estruturais ocorridas em diferentes campos da vida social, que estariam alterando certo modo de vida “tradicional”. Essas mudanças atingiram os padrões de relações entre os gêneros, as normas que regem o comportamento sexual, dentre outras várias dimensões, gerando alterações nos marcos legais que organizam a vida coletiva em países democráticos. Grupos descontentes com o curso dessas mudanças tenderiam a apoiar movimentos conservadores que eleitoralmente tem conquistado poder político em diferentes contextos com propostas de resgate da tradição. A proposta desse artigo é testar a validade dessa explicação no contexto latino-americano, avaliando especificamente a tese do reflexo autoritário nas relações entre religiosidade e tolerância política à homossexuais. Testamos a hipótese de que, nos contextos de maior reconhecimento dos direitos dessa minoria, haveria o acirramento de atitudes intolerantes entre grupos sociais mais fortemente religiosos, em movimento de resistência contra mudanças que supostamente seriam contrárias à princípios religiosos importantes. O material empírico relativo à dezoito países da América Latina é fornecido pelo *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) e foi analisado por meio de modelos multiníveis lineares. Os resultados demonstram que indicadores individuais de religiosidade estão associados à atitudes de intolerância política aos homossexuais, todavia, também sugerem que contextos nacionais mais liberais tendem a reduzir esse efeito negativo da religião, contrariando então a hipótese inicial da pesquisa.

**Palavras-Chave:** Intolerância Política; Homossexualidade; Cultural Backlash; América Latina.

### ABSTRACT:

As part of a doctoral research, this article assumes that the theory of cultural regression defines a current conservative wave as an authoritarian reflex of a portion of the population, unhappy with changes that occurred in different fields of social life, which would be altering a certain way “traditional” way of life. These changes reached the patterns of relations between the genders, the norms that govern sexual behavior, among other several dimensions, generating changes in the legal frameworks that organize collective life in democratic countries. Groups unhappy with the course of these changes would tend to support conservative movements that have electorally gained political power in different contexts with proposals for responding to tradition. The purpose of this article is to test the validity of this explanation in the Latin American context, specifically evaluating a thesis of the authoritarian reflex in the relations between religiosity and political tolerance towards homosexuals. We tested the hypothesis that, in the contexts of greater recognition of the rights of this minority, there would be an intensification of intolerant attitudes among more strongly religious social groups, in a resistance movement against changes that are supposedly contrary to important religious principles. The empirical material relating to eighteen Latin American countries is provided by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP) and was analyzed using linear multilevel models. The results demonstrate that individual indicators of religiosity are associated with attitudes of political intolerance towards homosexuals, however, also improved that more liberal national contexts tend to reduce this negative effect of religion, contradicting the initial research hypothesis.

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: [nayara\\_sandy@hotmail.com](mailto:nayara_sandy@hotmail.com)

<sup>2</sup> Orientador. Professor Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá e professor associado a Universidade Federal do Paraná. E-mail: [ednaldoribeiro@icloud.com](mailto:ednaldoribeiro@icloud.com).



**Key words:** Political intolerance; Homosexuality; Cultural setback; Latin America.

## INTRODUÇÃO

O sucesso eleitoral de candidaturas com retóricas populistas em diferentes regiões do globo desafiou diversos pesquisadores a produzirem explicações. Norris e Inglehart (2019), dentre outros, procuraram identificar quais seriam os principais determinantes do voto em candidatos/partidos que utilizam esse tipo de discurso/prática e quais as causas de sua ascensão eleitoral em várias partes do mundo.

Os fatores ligados a essa onda populista de direita, de acordo com a literatura, são vários (Kriesi e Pappas 2015; Kriesi, 2018a; Kriesi, 2018b; Caini & Graziano, 2019), mas para além da distinção entre causas econômicas, políticas e culturais, é relevante o enquadramento que diferencia fatores de longo e curto prazo, como fazem Norris e Inglehart (2019) ao apontarem a reação cultural ao processo de modernização socioeconômica experimentada pelos países desenvolvidos do ocidente, especialmente a partir da segunda guerra mundial. Tal processo de modernização, aliado à mudança geracional teria ocasionado profundas mudanças de valores nas sociedades em termos de valorização do meio ambiente, liberalização sexual, igualdade de gênero, respeito pelo direito de homossexuais, reconhecimento dos imigrantes e minorias étnico-raciais, cosmopolitismo e valorização da democracia e dos direitos humanos. Enfim, o que Welzel & Inglehart (2005) denominaram de emergência dos “valores de auto-expressão”.

A decisão eleitoral por candidatos/partidos populistas seria então um *cultural backlash* a este processo de modernização, tendo à frente segmentos das sociedades que se sentem atingidos por ele, entre os quais, por exemplo, trabalhadores que acreditam ter perdido seus empregos para imigrantes e grupos religiosos que se sentem atingidos pelo reconhecimento de direitos dos homossexuais.

É justamente essa hipótese que o presente artigo pretende testar no contexto dos países latino-americanos, mas sem atingir o nível do processo eleitoral. Nossa proposta é tomar como objeto principal a tolerância política aos homossexuais entre os cidadãos latino-americanos e investigar em que medida o crescente reconhecimento de direitos civis por governos nacionais tem afetado as atitudes de grupos mais fortemente religiosos. Nos interessa responder a seguinte pergunta: a regulamentação de direitos civis aos homossexuais tem gerado contraofensiva religiosa por meio do acirramento de atitudes de intolerância política em relação a essa minoria?



O trabalho busca conectar, portanto, essa discussão recente sobre reação conservadora a uma já bastante consolidada linha de investigações sobre os condicionantes da tolerância política, na qual a religião aparece como um fator fundamental. No trabalho seminal de Stouffer (STOUFFER, 1992), mas também em revisões posteriores (NUNN; CROCKETT; WILLIAMS, 1978; SULLIVAN; PIERESON; MARCUS, 1993), a religião aparece como um obstáculo ao desenvolvimento de atitudes favoráveis às liberdades civis e direitos políticos, que estariam associadas a um público secularizado. Investigações voltadas mais especificamente a esse condicionante identificaram efeitos com intensidades distintas entre denominações, refletindo variações teológicas (BEATTY; WALTER, 1984; GREEN et al., 1994). Para além da denominação, pesquisas têm apresentado evidências de que a intensidade da religiosidade e o grau de envolvimento com as atividades religiosas também reduzem os indicadores de tolerância política (JELEN; WILCOX; SMIDT, 1990; WILCOX; JELEN, 1990).

O conjunto desses estudos, com suas diferentes formas de mensuração do fenômeno religioso, consolidaram a visão de que existem três dimensões distintas da religião na sua relação com a tolerância política, chamadas de três Bs - *behavior, belonging e beliefs* (ou comportamento, pertencimento e crenças). Apesar de distintas, prevalece, na literatura, o entendimento de que essas dimensões estão articuladas entre si.

Os efeitos da religiosidade sobre atitudes de tolerância, todavia, precisa ser qualificado pela consideração dos alvos específicos, como no caso dos homossexuais. Pesquisas têm demonstrado que, baseados em uma interpretação das relações entre pessoas do mesmo sexo, como pecaminosas, alguns grupos tendem a serem politicamente menos tolerantes aos homossexuais (BURDETTE; ELLISON; HILL, 2005a).

Os dados do *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) permitem investigar a relação entre religiosidade e tolerância política contemplando essas diferentes dimensões e, combinados com informações sobre o marco legal dos direitos civis de homossexuais, possibilitando o teste da seguinte hipótese: nos contextos em que houve o reconhecimento legal do direito ao casamento entre pessoas do mesmo sexo o efeito negativo da religiosidade sobre a tolerância política a esse grupo tende a ser maior.

Por meio de modelos multiníveis de regressão linear com dados provenientes de dezoito países latino-americanos, encontramos evidências que confirmam a relevância da religião sobre as atitudes de tolerância política, mas contrariando a expectativa inicial derivada da *cultural backlash theory*, identificamos que nesses contextos liberalizantes o impacto negativo da religiosidade tende a ser minimizado.

Para a apresentação das bases teóricas e metodológicas do trabalho e o detalhamento desses resultados, dividimos o texto em quatro seções, além dessa introdução: a primeira é dedicada a apresentação dos conceitos e pressupostos teóricos sobre a relação entre religião e tolerância, bem como sobre a tese da resposta cultural conservadora proposta por Norris e Inglehart (2019); a segunda seção tem natureza metodológica e apresenta o material empírico, as variáveis utilizadas e o método de análise; a terceira seção apresenta e discute os resultados; por fim, tecemos algumas considerações finais.

### ***Cultura backlash, religião e tolerância política***

A reação cultural identificada por Norris e Inglehart, (2019) é catalisada pelo que os autores chamam de revolução silenciosa, que ocorreu durante a segunda metade do século XX e transformou as sociedades pós-industriais, através da diminuição da ênfase em metas materialistas e a valorização dos chamados valores pós-materialistas. Proteção ao meio ambiente, direitos humanos, respeito as minorias, dentre outros temas passam a ganhar relevância nesse contexto.

O avanço dessas pautas passa a ameaçar a hegemonia de grupos sociais defensores e adeptos das identidades sociais fixas relacionadas a fé, família patriarcal, dentre outros valores conservadores. A clivagem geracional nessa mudança é evidente, sendo explicada pelos diferentes contextos de socialização dos grupos, fazendo com que “[...]the younger birth cohorts had experienced greater gender equality, tolerant sexual norms, and cultural diversity since birth and they seemed familiar and unthreatening”. Para as coortes mais velhas algumas mudanças são de difícil assimilação, gerando sentimento de não pertencimento (NORRIS; INGLEHART, 2019, p.35).

Os autores identificaram quatro gerações que foram marcadas por profundas mudanças de valores, quais sejam: os Interwar (1900-1945), os Baby Boomers (1946-1964), a Generation X (1965-1979) e os Millennials (1980-1996). Diferença abissais separam principalmente os extremos dessa classificação, impulsionadas pela melhoria de indicadores educacionais, pela intensificação dos processos de urbanização e pelo surgimento das novas mídias sociais (NORRIS; INGLEHART, 2019).

Mas a questão central para Norris e Inglehart (2019) é de que maneira ocorre, de fato, essa conversão de valores que estão sendo modificados em votos para políticos populistas? Parte da resposta encontra-se na demanda que advém da parcela conservadora, a qual percebe a corrosão social de seus principais valores. Ademais, essa parcela conservadora se sente ameaçada ao perder seu status de maioria dominante. Diante desse

conjunto de razões, aparece a oferta de lideranças populistas com propostas autoritárias. Nesse momento ocorre a conversão em votos, afinal, são as gerações mais velhas as mais adeptas aos modelos convencionais de participação, como o voto. A reação cultural apontada por Norris e Inglehart (2019) parte da sociedade e encontra respaldo em políticos que representam esse desejo de retorno a padrões que estão sendo modificados.

Tendo em vista essa ascensão de governos autoritários que instigam a população ao expressarem descontentamentos já latentes, os indivíduos sentem-se legitimados a demonstrarem a intolerância política e social em relação as mais diversas minorias que nas últimas décadas estão ocupando espaços e angariando direitos. Tornando, por esses motivos, a tolerância um importante objeto empírico em razão da sua relevância para a efetividade e qualidade da democracia, e que leva necessariamente ao questionamento sobre a quem ela se dirige e quais atividades são permitidas. Enquanto o estudo pioneiro de Stouffer (1955), realizado no contexto do macarthismo norte-americano, lidava com a prevalência de uma ameaça ideológica única, o comunismo, o cenário contemporâneo é marcado pela pluralização dos alvos da intolerância (Gibson 2009), com a inclusão de ateus, socialistas, racistas, militaristas, segregacionistas, dentre outros.

Dentre esses novos alvos nosso interesse nesse trabalho se volta aos homossexuais, entendidos aqui como grupo que pode ser tomado como alvo de rejeição ao ponto de despertarem atitudes de negação dos seus direitos políticos em alguns indivíduos. Gibson e Tedin (1986), evidenciam que nos EUA a intolerância a esse grupo começa na década de 1980, quando a população de gays e lésbicas começou a se organizar em prol de direitos, no mesmo período em que o país passava pelo alastramento da AIDS-HIV, que à época era associada exclusivamente a homossexualidade. Esse conjunto de acontecimentos fez com que a comunidade LGBTQ+, especialmente os gays, se tornassem visíveis socialmente e, conseqüentemente, alvos de reprovação pela sociedade americana, em uma conjuntura visível nas pesquisas de opinião. Em 1985, 3/4 (três quartos) da população americana acreditava que relações não heteronormativas eram sempre erradas.

Na década de 90, Riggle e Ellis (1994) realizaram pesquisas sobre o assunto aplicando um *survey* a uma amostra de 230 estudantes da região centro-oeste dos EUA. Os entrevistados deveriam responder a uma série de questões organizadas em escalas de -5 a +5 sobre tolerância política envolvendo alguns direitos, como liberdade de fala, liberdade de imprensa, igualdade em oportunidades de empregos. Dentre as questões realizadas, três eram genéricas, isto é, não identificavam nenhum grupo alvo, e outras nove questões eram

sobre grupos alvos específicos, dentre eles os homossexuais, organizadas em escalas de 40 pontos, de -20 a +20.

Os resultados demonstraram que a média de tolerância aos homossexuais foi de -5.7, ou seja, eles foram avaliados negativamente, assim como os KKK (-15.3) e os Nazistas (-12,8). Já as questões gerais (sem grupos alvos) foram todas avaliadas positivamente, liberdade de fala (3.6), igualdade na oportunidade de emprego (4.5) e liberdade de imprensa (2.5), demonstrando que os entrevistados estavam dispostos a agir democraticamente, exceto quando em relação a determinados grupos com os quais não concordavam (RIGGLE; ELLIS, 1994).

Ainda no sentido de investigar quais as principais causas da tolerância a homossexuais nos EUA, Kozloski (2010) partiu da hipótese de que ao longo dos anos as variáveis preditoras de tolerância a essa minoria mudam, e que as crenças políticas tem se tornando uma das principais variáveis independentes, talvez com capacidade de predição ainda maior do que a religião e outras sociodemográficas. Através de análises do General Social Survey, o autor constatou que até 1990 a homossexualidade era sempre interpretada como errada, pela maioria da amostra (75%). Nos anos seguintes, essa porcentagem começa a cair, chegando em 2002 com 55% de desaprovação. Esse resultado é interpretado como uma cisão da sociedade americana, em que quase metade passou a aprovar essa sexualidade e grande parte da explicação desse resultado são os índices de liberalismo político que estão aumentando.

Kozloski (2010) ainda faz um primeiro esforço em tentar relacionar as mudanças dos comportamentos políticos dos cidadãos aos níveis de contexto do país, afirmando que entre o final da década de 80 e início de 90, a presidência era ocupada por políticos mais conservadores (Reagan e Bush) e, posteriormente foi ocupada por um nome mais liberal (Clinton) em relação a sexualidade. Neste sentido, é possível que um governo liberal pode ser influenciador do aumento de tolerância a grupos minoritários sexualmente. Além disso, há outros fatores sociais que contribuíram para o aumento da tolerância, como a dissociação do HIV-AIDS aos homossexuais, e a compreensão científica do modo de contágio.

Partindo para a América Latina, pesquisa semelhante a nossa foi desenvolvida por Seligson, Morales e Russo (2019). Os autores analisaram 26 países da América latina e Caribe, mas utilizaram como principal variável interveniente a educação, tanto a nível individual, quanto nacional. No nível contextual, analisaram o desenvolvimento dos países e constataram que indivíduos com maior escolaridade em contextos desenvolvidos tendem a ser mais tolerantes, já nos contextos pouco desenvolvidos o impacto da escolaridade é

baixo, quase nulo. Portanto, gerar culturas políticas mais tolerantes costuma ser mais difícil em países mais pobres, pois segundo os autores "[...] national wealth seems to have a catalytic effect of education on tolerance" (p.252) em relação aos homossexuais.

Também recentemente Cruz e Guibert (2015) analisaram a Opinião Pública sobre tolerância a homossexuais em um dos países da América Latina, o Peru, que passou por um processo de redemocratização após a saída de um governo ditatorial (Alberto Fujimori) nos anos 2000. Com o fortalecimento da democracia nos anos seguintes, os autores apresentam a hipótese de valorização de valores pós-materialistas, por parte dos cidadãos, como a liberdade sexual. Através das análises empíricas constatou-se que houve de fato um aumento da tolerância, se comparado com 1996 e 2001, e o perfil mais tolerante é o de mulheres jovens, ademais a religião também apareceu como preditor de intolerância.

Apesar de Cruz e Guibert (2015) não considerarem a religião como principal variável no ato de tolerar, essa medida foi testada e constatada sua significância. Todavia, as pesquisas que se utilizavam da religião como preditor verificaram que para testar essa variável era necessário que a investigassem amplamente, portanto como antecipamos na introdução, nos estudos sobre tolerância política a religião tem sido definida e mensurada considerando a tríade: 1) comportamentos, 2) pertencimento, 3) e crenças (no inglês, *The Three Bs: behavior, belonging e beliefs*).

A *proxy* comportamental foi a primeira a ser explorada e já aparece no trabalho pioneiro de Samuel Stouffer, *Communism, conformity, and civil liberties* (1992[1955]). Essa obra inspirou toda a literatura empírica moderna sobre tolerância política. Entre seus resultados principais, destaca-se o limitado apoio na sociedade estadunidense na década de 1940, à extensão de liberdades civis e direitos políticos para os comunistas e outros grupos semelhantes. Investigando possíveis explicações, esse autor incluiu a frequência às igrejas e apresentou evidências de que quanto mais assíduos são os indivíduos aos serviços religiosos, menos apoio às liberdades civis eles manifestam (Stouffer 1992[1955]).

Apesar dessas conclusões iniciais terem sido alvo de críticas variadas, para (Djupe, 2015) a assiduidade continuou sendo utilizada como uma das principais medidas gerais de religiosidade nos estudos sobre comportamentos e atitudes políticas. Esforços têm sido empreendidos para esclarecer os meios pelos quais o hábito de frequentar a igreja influenciam as atitudes políticas, principalmente sugerindo que o mecanismo em questão é a diminuição da exposição a ideias divergentes, já que quanto maior a frequência, menor seria a probabilidade de envolvimento em outras atividades ou instituições que poderiam oferecer visões diferentes sobre temas relevantes (GREEN et al., 1994). As interações

sociais entre o público que mais assiduamente frequenta atividades religiosas se estabeleceriam, portanto, entre círculos sociais homogêneos. Assim, haveria pouca disponibilidade para “ouvir o outro lado” (MUTZ, 2007), contribuindo para a prevalência de atitudes conservadoras, posturas dogmáticas e a intolerância a grupos de desafeição (SMIDT; PENNING, 1982).

A literatura recente, todavia, tem relativizado esse efeito em razão dos modelos propostos não incluírem como controles alguns fatores hoje reconhecidamente importantes preditores da tolerância política. Nesse sentido, o trabalho de Eisenstein e Clark (2015) representa um esforço de confirmação desse impacto, não apenas dessa dimensão comportamental, mas também de variáveis relativas as outras duas que abordaremos a seguir. Seus resultados confirmam a relevância da maioria das medidas associada à religião, com a assiduidade apresentado um dos efeitos mais substantivos no modelo e utilizando o índice criado com todos os grupos da lista de alvos de desafeição, mas também mostra os efeitos desaparecem quando a variável dependente é o índice de tolerância elaborado apenas considerando o grupo que o indivíduo mais rejeita.

O estudo sobre os efeitos das denominações só começa na década de 1970, com trabalhos apresentando evidências de que minorias religiosas, como judeus, tendem a ser mais tolerantes que católicos e protestantes no contexto norte-americano. Esses resultados, todavia, foram alvos de várias críticas, principalmente no que diz respeito a dificuldade de isolar os efeitos das denominações religiosas dos efeitos de outros preditores centrais, como a escolaridade. Wilcox e Jelen (1990), por exemplo, afirmam que em razão das diferenças educacionais entre judeus e protestantes, a tolerância política tenderia a ser maior nos membros desse primeiro grupo. Essa crítica, todavia, não fez com que a denominação religiosa desapareça dos modelos explicativos, já que maior parte dos trabalhos recentes, ao incorporarem controles sócio demográficos, tem atestado a relevância, ainda que reduzida, da denominação religiosa (Marcus 2002).

A discussão sobre os mecanismos subjacentes a tais diferenças, entretanto, indica séria dificuldade na separação entre essa dimensão de pertencimento e a relativa as crenças, já que religiosos de diferentes denominações seriam mais ou menos tolerantes justamente em razão de suas diferentes crenças (GIBSON, 2010; WILCOX; JELEN, 1990).

Indivíduos de religiões específicas podem desenvolver intolerância a determinados grupos considerados pecaminosos em razão de crenças específicas, como evangélicos que tendem a enxergar a homossexualidade como um pecado com maior intensidade do que pessoas de outras religiões (BURDETTE; ELLISON; HILL, 2005a). Há, contudo, crenças



comuns (a própria existência de Deus) que afetam os níveis de tolerância entre religiosos de diferentes denominações, como no caso exemplar da majoritária intolerância dirigida a ateus (Djupe e Calfano 2012). O trabalho de Nunn et al. (1978), mais especificamente, apresentou evidências da associação entre a crença no demônio e posturas politicamente intolerantes. Essa relação foi posteriormente confirmada, mesmo com a inclusão de controles de estabilidade emocional, como a ansiedade (GIBSON, 2010).

Esse conjunto de estudos mostra, portanto, que o efeito denominacional tem sido, frequentemente, analisado a partir de diferenças teológicas fundamentais, que fomentam crenças distintas ou com ênfases diferentes nos seus respectivos fiéis. A intensidade das crenças religiosas tem sido também considerada na explicação da tolerância política (GREEN et al., 1994; JELEN; WILCOX; SMIDT, 1990; REIMER; PARK, 2001; WILCOX; JELEN, 1990; WILCOX; ROBINSON, 2011), em alguns casos inclusive apresentando maior relevância do que a adesão às próprias a crenças.

Se entendermos a intensidade religiosa como dogmatismo, a trajetória desse fator se inicia já com os estudos sobre personalidade autoritária (ADORNO, 1950). Na transposição desse tema para as pesquisas sobre religião e tolerância, foi proposto o emprego de escalas de interpretação literal da Bíblia como medidas de dogmatismo religioso, tal como o recente estudo de Eisenstein (2015). Alternativamente, alguns pesquisadores usam o fundamentalismo político como variável independente. Combinando literalidade com outras variáveis, como a infalibilidade, encontram também evidências de efeitos sobre atitudes de respeito aos direitos políticos de grupos discordantes (ELLISON; MUSICK, 1993; TAMNEY; JOHNSON, 1997).

Usando essas duas variáveis (literalidade e infalibilidade) de forma combinada em uma medida de intensidade do envolvimento religioso, Eisenstein (2015) demonstrou que parte desse efeito pode ser indireta, já que tal fundamentalismo está relacionado com personalidades inseguras (dogmáticas e com baixa autoestima), fatores já apontados como antecedentes psicológicos da intolerância política (MARCUS, 2002).

Mas os efeitos da religião sobre a tolerância em geral, sem a especificação de alvos pode não favorecer a identificação dos impactos dessa dimensão da vida social. Burdette et al. (2005) pesquisaram a relação entre os grupos religiosos e a tolerância especificamente aos homossexuais nos EUA e constatou que os religiosos tendem a ser menos tolerantes. Em seguida os autores buscaram verificar quais eram os mecanismos causais dessa intolerância, partindo do pressuposto de que uma parte da intolerância de grupos conservadores e religiosos pode ser explicada por variáveis já identificadas pela literatura,



como baixos níveis de educação, residência rural, ser sulista nativo, baixos níveis de renda. Os autores apontam para a possibilidade de os religiosos conservadores possuírem essas características, mas também salienta que somente questões demográficas não explicam a totalidade da variação de intolerância.

Outra parte da constituição da intolerância pode estar relacionada ao literalismo, já discutido anteriormente como uma medida de intensidade religiosa. Os grupos que acreditam que a Bíblia é a palavra literal de Deus, por isso realizam sua leitura como a única fonte de autoridade sobre questões sociais, e tendem a manifestar atitudes mais intolerantes em relação aos homossexuais (BURDETTE et al., 2005). Por fim, os intolerantes também podem sentir-se ameaçados pelos gays e lésbicas, não somente porque esse grupo está participando mais ativamente da sociedade e adquirindo direitos, segundo os autores, pode haver uma questão psicológica envolvendo a crença da contaminação social que modificará a moral cristã e heterossexual consolidada. Portanto, uma saída lógica para impedir essa modificação das normas é restringir a liberdade civil dos grupos com os quais não se concorda, isto é:

In the minds of many conservative Protestants, morality is more than a private decision. It is a public concern. As a result, conservative Protestant affiliates may feel an obligation to mobilize politically to oppose groups defined by religious leaders and interpreted by biblical texts as posing a threat to society (BURDETTE et al., 2005, p. 183).

Burdette et al. (2005) argumentaram ser necessário analisar a denominação religiosa, frequência religiosa, literalismo bíblico, contaminação social e privatismo moral, para discutir sobre a intolerância aos homossexuais, razão pela qual a autora utilizou um *survey* mais antigo, de 1988, do General Social Survey, composto por uma amostra de 848 entrevistas, e utilizando as técnicas de comparação entre grupos e regressão logística.

Os resultados da pesquisa mostraram que os protestantes conservadores são os mais frequentantes religiosamente, e os que leem a Bíblia de maneira mais literal. Ademais, os religiosos demonstraram ter mais objeção moral à homossexualidade do que os sem religião. Das características demográficas - ser mulher, jovem, liberal e com maior nível de instrução - demonstrou estar associado à tolerância. Os autores concluem que embora programas midiáticos nos EUA discutam mais sobre questões relacionadas a homossexualidade, há uma forte resistência por parte de grupos religiosos conservadores que lutam para barrar progressos na legislação voltada ao grupo alvo de suas objeções (BURDETTE et al., 2005).

A partir do cenário de pesquisas exposto, afirmamos que existe uma grande quantidade de estudos nos países desenvolvidos, especialmente nos EUA, que relacionam tolerância política aos homossexuais e a religião, além disso, estuda a interação entre essas variáveis. O que nos levou a crer que essa interação também tende a ser significativa nos países da América Latina (AL), apesar dos estudos realizados até o momento nos países que compõe essa região não focarem nessa relação específica.

## DADOS, HIPÓTESE E METODOLOGIA

As pesquisas sobre tolerância política metodologicamente têm se dividido em dois grupos. O primeiro utiliza a técnica *least-liked*, que inicialmente identifica os grupos preferenciais de desafeição dos respondentes para depois mensurar o nível de tolerância política em relação a esses alvos. O segundo grupo emprega a técnica de definição prévia dos alvos, sem passar por esse controle individual de desafeição. O *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), de onde retiramos o material empírico para nossos testes, se insere nesse último grupo ao mensurar a tolerância política aos homossexuais. Neste *survey* existem duas perguntas sobre essa minoria, uma social sobre aprovação ou desaprovação ao casamento homossexual, e a que nos interessa, sobre o direito político dos gays e lésbicas<sup>1</sup> a candidatarem-se a cargos públicos.

Não utilizar a técnica *least-liked* abre a possibilidade de analisar tanto aqueles grupos conservadores e contrários aos direitos políticos dos homossexuais, quanto os partidários da causa LGBT+. Essa situação é problemática, pois muito embora pretendamos estudar a intolerância, utilizamos dados que incluem respondentes que são totalmente tolerantes a minoria escolhida. Ainda assim, acreditamos que a utilização dos bancos disponibilizados pelo LAPOP é defensável, já que existe uma trajetória de pesquisas que estão utilizando esses dados (Mondak e Sanders, 2003; Ribeiro, Borba e Fuks, 2019).

Utilizamos a última rodada desse projeto, aplicado em 18 países, entre 2018 e 2019, extraímos as médias de tolerância política para cada país e, igualmente, para a América Latina (AL), como pode ser verificado na tabela 1.

Tabela 1-Média de tolerância Política, América Latina de a 2018/19

Países	Média geral
Haiti	1,88

<sup>1</sup> Tratamos apenas de gays e lésbicas, porque a variável questiona apenas sobre homossexuais, portanto não abrange as demais sexualidades não-heteronormativas, como a bissexual, pansexual, etc.

El Salvador	4,40
Guatemala	4,07
Honduras	4,21
República Dominicana	4,13
Paraguai	3,93
Panamá	3,85
Nicarágua	4,67
Peru	4,84
Bolívia	4,75
Equador	5,07
Venezuela	5,42
Costa Rica	6
México	6,34
Chile	6,99
Brasil	6,89
Argentina	7,05
Uruguai	7,65
América Latina	5,3

Fonte: autores, a partir do LAPOP 2018/2019

Como nosso objetivo fundamental envolve a interação entre o contexto político, a tolerância política aos homossexuais e a religião, nossos preditores, de nível individual mais importantes são, denominação religiosa, frequência religiosa e intensidade religiosa. Ainda no nível individual incluímos como controles a idade, o sexo, escolaridade, confiança na democracia e confiança interpessoal, porque são variáveis que os estudos sobre tolerância política destacam (STOUFFER, 1955; JACKMAN, 1972).

As principais variáveis utilizadas são:

a) Dependente: **D5**. E agora, mudando de assunto e pensando nos homossexuais, o quanto o(a) sr./sra. aprova ou desaprova que estas pessoas **possam candidatar-se para cargos públicos**?

b) Independentes: **Q3CN**. Qual a sua religião, se tiver? Recodificada para (1) Ateu, (2) Católico, (3) Protestantes e (4) Outras. **Q5A**. Com que frequência o(a) sr./sra. vai à missa ou culto religioso? Recodificada em uma escala de 0 a 4, sendo 0 “Nunca ou quase nunca”, 1 “Uma ou duas vezes por ano”, 2 “Uma vez por mês”, 3 “Uma vez por semana” e 4 “Mais de uma vez por semana”. **Q5B**. Por favor, poderia me dizer quão importante é a religião na sua vida? Recodificada em uma escala de 0 a 4, sendo 0 “Nada importante”, 1 “Pouco importante”, 2 “Algo importante” e 3 “Muito importante”.

A variável dependente foi composta por uma escala de 10 pontos, em que 1 equivale a “desaprova fortemente” e 10 “aprova fortemente”. Em relação às variáveis independentes, utilizamos três questões distintas sobre religião, os três B's, referentes ao comportamento, pertencimento e a crenças.

A variável de contexto político mais importante categoriza qualitativamente os países em três grupos<sup>2</sup>, a partir dos direitos que os homossexuais possuem no contexto nacional. Denominamos essa variável como Tolerância Nacional aos Homossexuais (TNaH), organizada em uma escala de 0 a 2, em que 0 significa "Nenhum direito", 1 significa "Direito ao casamento" e 2 "Direito ao casamento e adoção". Também utilizamos a variável "Desemprego" como uma *proxy* da situação econômica nacional.

Nossa hipótese principal é a de que a religiosidade tende a afetar de maneira mais expressiva os níveis de tolerância política aos homossexuais em contextos que liberalizaram seus marcos legais em direção ao reconhecimento de direitos civis dessa minoria, em um movimento de contraofensiva conservadora, tal como descrito por Norris e Inglehart (2018) pelo termo *cultural backlash*.

Da forma como foi definida, essa hipótese exige a proposição da modelagem multinível, que detalhamos na próxima seção.

### Resultados e discussão

Para testar nossa hipótese inicialmente tratamos de verificar em que medida esses distintos contextos políticos seriam relevantes através de modelos nulos (ANOVA). Os resultados são apresentados na Tabela 2, e indicam primeiramente que a variação da tolerância política entre os países é de 2,14, o que não é desprezível se considerarmos a média geral de 5,3. Quando calculamos o Coeficiente de Correlação Interclasse (ICC), identificamos que 17,9% da variabilidade da tolerância se deve a fatores localizados no nível dos países. Apesar de não existir um padrão universal para avaliar a pertinência da modelagem hierárquica, em se tratando de estudo sobre atitude políticas, esses percentuais justificam considerar fatores nacionais em nosso estudo sobre tolerância política.

Tabela 2-Modelo ANOVA para Tolerância Política, América Latina 2018/19

	Variação de tolerância política entre os países	
	Variância	Desvio Padrão
(Intercept)	2.142135	1.463603
Residual	2.819581	3.133621

ICC 0.1790826 (17,9%)

Fonte: autores, a partir do LAPOP 2018/2019

A partir desses resultados, estimamos um modelo contendo todas as variáveis de nível individual. Os resultados expostos na Tabela 3 indicam efeitos estatisticamente significativos para quase todas as variáveis. As variáveis relacionadas a religião

<sup>2</sup> 1) Países em que os homossexuais não possuem nenhum direito; 2) Países em que os homossexuais possuem direito a se casar; 3) Países em que os homossexuais podem se casar e adotar crianças.

(denominação e ativismo) apresentam resultado significativo e negativo, isto significa que ser evangélico ou de outras denominações religiosas e ser ativo religiosamente diminuem as chances de tolerar politicamente os homossexuais. Isto é, ser católico, evangélico ou de outra denominação religiosa reduz em 0.9, 0.95 e 0.93, respectivamente, o índice de tolerância ao grupo alvo. Ser ativo religiosamente tem o mesmo efeito das denominações, no caso desse grupo analisado, pois tende a causar uma redução de 0,54. Já a importância que indivíduos conferem a religiosidade, chamada de “Intensidade Religiosa”, apresentou resultado significativo e positivo, diferente do esperado, porque quanto mais o entrevistado acredita na importância religiosa, mais tende a tolerar os gays e lésbicas.

Dentre as variáveis de controle, as que apresentaram resultado positivo e significativo foram, apoio a democracia, confiança interpessoal, escolaridade e sexo. Ou seja, conforme há avanços dessas medidas independentes, mais o índice de tolerância aumenta. Idade apresentou resultado significativo e negativo, então a elevação da idade, medida em anos, tende a ocasionar na diminuição da tolerância.

Portanto, a partir dos resultados expostos na Tabela 3, podemos inferir que o perfil mais tolerante para um cidadão latino americano, seria de uma mulher, jovem, com alta escolaridade que tem confiança na democracia e nos demais cidadãos, sem denominação religiosa/ateia e pouco assídua das práticas religiosas, mas que acredita na importância religiosa.

Tabela 3- Preditores de tolerância política, América Latina 2004 a 2018

Preditores	Tolerância aos homossexuais Estimativas
(Intercept)	4,60***
Denominação católica	-0,9***
Denominação evangélica	-0,95***
Outras denominações religiosas	-0,23***
Ativismo religioso	-0,54***
Intensidade religiosa	0,27***
Apoio a democracia	0,27***
Confiança interpessoal	0,34***
Escolaridade	0,86***
Idade	-0,02***
Sexo	0,64 ***
Observations	21531
R <sup>2</sup> / R <sup>2</sup> adjusted	0.123 / 0.123
Variâncias	
(Intercept)	1.240673
Residual	2.969409
AIC	108135.6
BIC	108239.3

Fonte: Fontes: autores, a partir do LAPOP 2018/2019

\*  $p < 0.05$  \*\*  $p < 0.01$  \*\*\*  $p < 0.001$

Para avaliarmos o rendimento explicativo desse modelo podemos comparar os ganhos de explicação da variabilidade da medida de tolerância política no nível individual e também entre os países em relação ao modelo nulo. Para isso primeiramente dividimos a variância do intercepto do modelo com todos os preditores de nível individual, pela variância encontrada no modelo sem preditores e, posteriormente subtraímos de 1. O resultado desse procedimento aponta para uma melhoria de 15,23% na nossa capacidade de explicar a variabilidade da tolerância política no nível individual.

Como o interesse central desse artigo é avaliar como o contexto dos países (mais ou menos conservadores em relação aos direitos dos homossexuais) modula o efeito das demais variáveis de nível individual, especificamos na sequência um modelo contendo a medida numérica que combina a variável que criamos sobre os direitos dos homossexuais em nível nacional e o desemprego.

Os resultados da Tabela 4 indica que os efeitos das características individuais tiveram resultados bastante semelhantes a da tabela sem os preditores de nível dois. Mas nesse modelo a denominação religiosa católica apresentou resultado significativo e positivo. Isso significa que ser católico pode aumentar em 0,20 a propensão em tolerar politicamente os homossexuais. As demais denominações permaneceram apresentando resultados significativos e negativos, assim como a idade, a outra diferença desse modelo com as variáveis de nível contextual apresentam é que agora a intensidade religiosa apresentou resultado negativo, isto é quanto maior a importância que o indivíduo confere, menor tende a ser a tolerância.

As demais variáveis preditoras do nível individual, confiança na democracia, confiança interpessoal, escolaridade e sexo, permanecem significativas e positivas. Por fim, e mais importante nesse modelo, a variável qualitativa de Tolerância Nacional aos Homossexuais (TNaH) apresentou resultado significativo e positivo, já a variável econômica, desemprego, apresentou resultado negativo. Então em um contexto de reconhecimento dos direitos dos homossexuais, a tolerância tende a aumentar em 1,06, já em um contexto com altas taxas de desemprego, a tolerância tende a diminuir em -0,04.

Tabela 4- Preditores de nível um e dois da Tolerância Política, América Latina, 2019

Preditores	Estimativa
(Intercept)	4.56***

Denominação católica	0,20*
Denominação evangélica	-0,83***
Outras denominações	-0,46***
Ativismo religioso	-0,21***
Intensidade Religiosa	-0,28***
Confiança na democracia	0,20***
Confiança Interpessoal	0,24***
Escolaridade	0,97***
Idade	-0,02***
Sexo	0,52***
Índice de Tolerância Nacional aos Homossexuais (TNaH)	1,06**
Desemprego	-0,04*
<hr/>	
Número de países 18	
<hr/>	
Observations	21531
<hr/>	
Variância	
Intercept	0,8318156
Residual	2,969408
<hr/>	
AIC	108130,9
BIC	108250,5

Fonte: autores, a partir do LAPOP 2018/2019

\*  $p < 0.05$  \*\*  $p < 0.01$  \*\*\*  $p < 0.001$

Sendo assim, podemos afirmar que em contextos mais liberais o nível de tolerância política entre os indivíduos tende a ser maior. O impacto provocado por cada ponto adicional da variável TNaH deve ser acrescido ao efeito das variáveis individuais. Por exemplo, um religioso altamente ativista, que tem a pontuação reduzida em 0,21, a cada ponto adicional para um contexto mais libertário para os homossexuais, reduz essa defasagem em 1,06, tornando as pontuações dos ativistas religiosos em países com contextos sem direitos/conservadores menores do que a pontuação dos que residem em países com contextos altamente libertário. O mesmo ocorre na relação entre essa mesma variável do contexto nacional e a escolaridade, configurando uma situação em que dois entrevistados com a mesma escolaridade, mas habitantes de países com diferentes legados democráticos, apresentam pontuações na medida de tolerância distintas.

Dentre os rendimentos da modelagem multinível está à possibilidade de investigar se existem variações entre os países na inclinação que descreve o relacionamento entre as variáveis individuais e a medida dependente. Essa possibilidade é que viabiliza a resposta do questionamento central desse artigo: a liberalização ou reconhecimento dos direitos de homossexuais gera uma reação conservadora de grupos religiosos na forma de intolerância política a essa minoria?

Para responder a essa pergunta, precisamos especificar um modelo em que essa inclinação possa variar aleatoriamente entre as unidades nacionais, configurando assim, um teste de hipótese que poderá justificar a pertinência das interações *cross-level*



(individual e nacional) em etapa posterior da análise. Rodamos três testes, um para cada variável de religiosidade e os comparamos com equivalentes sem randomização.

Os valores dos AIC apresentados na Tabela 5 indicam que os modelos com randomização são melhores, o que também é confirmado pelo teste de razão de probabilidade (-2LL), que retornou p-valores suficientes para a rejeição da hipótese nula em condições bastante rigorosas. Portanto, há variação estatisticamente significativa nos efeitos da denominação, intensidade e ativismo entre os países.

Tabela 5- Ajustes de modelo com efeitos fixos e aleatórios utilizando a variável denominação religiosa, o ativismo e a intensidade religiosa, respectivamente

	Df	AIC	LogLik	Razão de probabilidade	P
<b>Modelo sem inclinações randômicas de preditores individuais</b>					
Denominação religiosa	13	108135,6	-54054,79		
Ativismo religioso	13	108135,6	-54054,79		
Intensidade religiosa	13	108135,6	-54054,79		
<b>Modelo com inclinação randômica da variável denominação</b>					
Denominação religiosa	22	108116,4	-54036,20	37,17739	0,000
Ativismo religioso	15	108109,7	-54039,84	29.89982	0,000
Intensidade religiosa	15	108128,9	-54049,44	10.68332	0,004

Fonte: autores, a partir do LAPOP 2018/2019

Ao confirmarmos esse efeito diferente entre os países, especificamos um último modelo com a adição de uma variável que combina denominação religiosa e a Tolerância Nacional aos Homossexuais (TNaH), configurando um exercício de interação *cross-level*. Os resultados apresentados na Tabela 6 demonstram que, nesse novo modelo, as três novas medidas criadas possuem valores completamente diferentes dos valores originais das denominações religiosas observadas isoladamente, porque a **interação** com a variável é estatisticamente significativa e positiva. Esse resultado **refuta** nossa hipótese inicial, porque demonstra que em contextos com mais direitos para os homossexuais, os religiosos de todas as denominações, tendem a ser mais tolerantes. Óbvio que existem variações entre as religiões, como podemos verificar através da tabela, os menos influenciáveis pelo contexto são os evangélicos e os mais influenciáveis são os pertencentes a outras religiões. Aparentemente os efeitos são muito fortes (1,17; 1,04; 0,94 e 1,47), lembrando que a multiplicação das duas medidas numéricas resulta em uma escala ainda mais ampla, tornando o impacto ainda mais expressivo.

Tabela 8- Modelos com interações para a Tolerância Política aos Homossexuais

(intercept)	4,50***
-------------	---------

Denominação católica	0,25**
Denominação evangélica	-0,74***
Outras denominações	-0,48***
Ativismo religioso	-0,21***
Intensidade Religiosa	-0,28***
Apoio a democracia	0,20***
Confiança Interpessoal	0,24***
Escolaridade	0,97***
Idade	-0,02***
Sexo	0,52***
Desemprego	-0,04*
Den. ateus:TNaH	1,17***
Den. católica:TNaH	1,04***
Den. evangélica:TNaH	0,94***
Outras Den.: TNaH	1,47***
<hr/>	
Número de países 18	
Observações 21531	
<hr/>	
Variância	
Intercept	0,8339119
Residual	2,968618
<hr/>	
AIC	108131
BIC	108274.6

Fonte: autores, a partir do LAPOP 2018/2019

\* p<0.05 \*\* p<0.01 \*\*\* p<0.00

A partir desses resultados conduzimos um exercício de predição de valores, considerando perfis hipotéticos de cidadãos que se distinguem em relação à denominação religiosa e o contexto político (mais conservador sem direitos, e mais libertário com mais direitos). Estabelecemos arbitrariamente oito perfis, como segue abaixo<sup>3</sup>:

1) Homem de 40 anos, ateu, que confia na democracia e nos outros cidadãos e que está em um contexto em que os homossexuais não possuem direito a união e adoção. O valor predito para esse homem é de 4,39 em média de tolerância aos direitos políticos dos homossexuais.

2) Esse mesmo homem, de 40 anos, ateu, que confia na democracia e nos outros cidadãos, mas está inserido em um contexto em que os homossexuais tem direitos, apresenta média de 6,5.

3) Homem de 40 anos, católico, ativo religiosamente, que considera a religião importante, confia na democracia e nos outros cidadãos, mas está em um país que não possui nenhum direito para os homossexuais, possui média 3,6.

4) Esse mesmo homem de 40 anos, católico, ativo religiosamente, que considera a religião importante, confia na democracia e nos outros cidadãos e está em um país que

<sup>3</sup> Valores preditos, respectivamente: 4.392273, 6.506973, 3.596960, 5.711660, 2.571991, 4.686691, 2.937430 5.052130. Lembramos que a escala de tolerância aos homossexuais varia de 1 a 10.

permite que homossexuais se relacionem, se casem e adotem crianças, terá uma média de tolerância de 5,71.

5) Homem de 40 anos, evangélico, ativo religiosamente, que considera a religião importante, confia na democracia e nos outros cidadãos, mas está em um país que não possui nenhum direito para os homossexuais, possui média 2,57.

6) Esse mesmo homem de 40 anos, evangélico, ativo religiosamente, que considera a religião importante, confia na democracia e nos outros cidadãos, mas está em um país que permite que homossexuais se relacionem, se casem e adotem crianças, terá uma média de tolerância de 4,69

7) Homem de outra religião, também com 40 anos, ativo religiosamente, que considera a religião importante, confia na democracia e nos outros cidadãos, mas está em um país que não possui nenhum direito para os homossexuais, possui média 2,93.

8) Esse mesmo homem de outra religião, também com 40 anos, ativo religiosamente, que considera a religião importante, confia na democracia e nos outros cidadãos, mas está em um país que permite que homossexuais se relacionem, se casem e adotem crianças, terá uma média de tolerância de 5,05.

Os valores preditos demonstram que o contexto é forte preditor de tolerância. Continuando a refutação de nossa hipótese central, confirmamos que em contextos mais tolerantes todos os religiosos tendem a tolerar politicamente com mais intensidade. Isto é, conforme o país torna-se mais tolerantes, os cidadãos também, inclusive os religiosos. Todavia, os resultados demonstram que entre as diferentes matrizes religiosas analisadas, existem variações, sendo que os que menos tendem a tolerar são os evangélicos e os que mais toleram são os católicos.

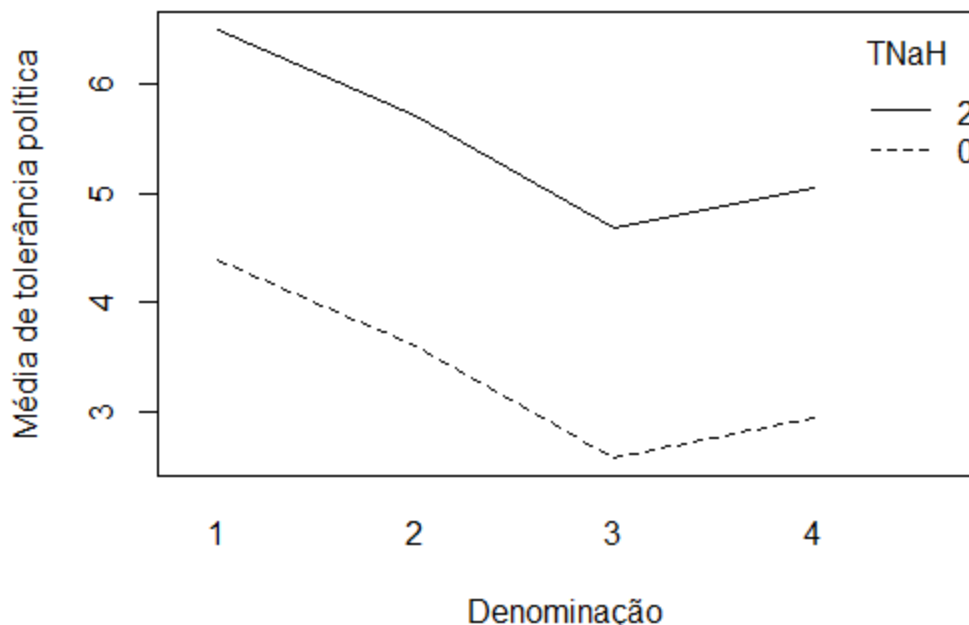
A relação entre o contexto político e o efeito da religião também pode ser observada através do Gráfico 1, em que a reta tracejada representa o efeito da religião em um contexto sem direitos para os homossexuais e a reta sólida indica esse impacto no contexto em que os gays e lésbicas possuem direitos. É possível observar primeiramente que a posição das retas é muito distinta, com clara vantagem para o contexto mais democrático (ou mais libertário sexualmente) no que diz respeito à pontuação da medida de tolerância. Ao observar as inclinações das retas é difícil perceber se existe diferença de inclinações, mas através do *summary* do modelo com inclinação entre a denominação e a variável de contexto, percebemos que existe uma inclinação ligeiramente maior na linha sólida.

Portanto, os resultados sugerem que o grau do efeito da religião sobre a tolerância aos homossexuais depende de fatores contextuais associados ao grau de liberdades civis

dos países e, portanto, do estágio de democratização dos mesmos, pois partimos do entendimento de que países mais democráticos possuem mais suporte aos direitos de diferentes grupos minoritários.

Então, se a interpretação dos efeitos isolados, da religião a nível individual e do contexto político, não oferece interpretação diferente daquela já descrita pela literatura vigente sobre o tema, isto é, religiosos tendem a ser mais conservadores. Ao observarmos os resultados obtidos através da interação entre a variável de nível individual e a nacional, a questão que se coloca é, de que maneira os efeitos encontrados podem ser interpretados? Isto é, porque o contexto modula a tolerância dos religiosos?

Gráfico 1- Interação entre Denominações Religiosas e Direitos dos Homossexuais (TNaH)



Fonte: autores, a partir do LAPOP 2018/2019

Entendemos que tolerar exige um esforço intelectual custoso aos cidadãos em um sistema democrático, porque é mais fácil não tolerar aqueles com os quais não concordamos, do que esforçar-se cognitivamente para tolerar que os grupos minoritários participem e exerçam todos os seus direitos políticos. Portanto, países mais democráticos e com mais liberdade e direitos exercem poder de influência sobre os indivíduos religiosos. Esses indivíduos ao observarem o Estado mais liberal para com as sexualidades não-heteronormativas, tendem a ser mais tolerantes também.

Os resultados que encontramos para a América Latina são semelhantes àqueles apresentados por Burdette et al. (2005) nos EUA. Na análise de nível um, os autores também demonstraram que os evangélicos são mais intolerantes que as demais

denominações religiosas e, ao criar um perfil de cidadão mais tolerante também identificaram as mulheres, jovens, liberais e com alta escolaridade, o perfil mais representativo para quem tolera.

### **Considerações finais**

Dentre as lacunas criticadas na pesquisa realizada por Stouffer (1950) estava a falta de explicação a intolerância dos religiosos aos homossexuais. Deste modo, os estudos realizados na sequência buscaram analisar os preditores dessa intolerância específica. Burdette et al. (2005), por exemplo, demonstrou que educação e local da residência relacionadas a religião podem ser fortes preditores, assim como participar de religiões que seguem a bíblia de maneira literal, afinal, esse tipo de religião tende a propagar ideias contrárias a prática homossexual.

Em 2010, ainda nos EUA, pesquisadores americanos já tentavam relacionar a intolerância advinda de religiosos para com homossexuais, ao contexto dos EUA (Kozloski, 2010). Mas é só a partir de 2019 que pesquisas com análises estatísticas considerando os dois níveis, individual e nacional, passaram a ser desenvolvidas na América Latina, a partir dos estudos de Seligson, Morales e Russo, mas ao invés de religião, os autores utilizam como principal preditor os níveis educacionais e a nível de contexto o desenvolvimento dos países.

O que nos propomos a fazer foi testar a hipótese de que a religião também pode ser forte preditora de intolerância política aos homossexuais, especialmente dentre os religiosos na América Latina, mesmo em contextos liberalizantes dos direitos dessa minoria. Inicialmente fizemos o teste de ANOVA, e identificamos que o Coeficiente de Correlação Interclasse (ICC) apresenta 17,9% de variabilidade de tolerância que deve ser atribuído a fatores contextuais, isto é, confirmamos ser importante estudar também o nível dois.

Inicialmente testamos apenas as variáveis de nível individual, relacionadas a religião e as variáveis demográficas, e identificamos que o perfil mais tolerante para um cidadão latino americano seria do sexo feminino, com alta escolaridade, jovem, atea e que, portanto, não consome os serviços religiosos, mas que acredita na importância da religiosidade. Posteriormente, realizamos o mesmo teste inserindo as variáveis de nível dois, Tolerância aos Homossexuais (TNaH), e desemprego, ambas apresentaram resultado estatisticamente significativo, sendo que quanto maior é o TNaH, ou seja, quanto mais libertário é o contexto político aos direitos dos homossexuais, maior é tolerância. Esse

resultado refutou nossa hipótese inicial, porque demonstra que o contexto aumenta a tolerância individual.

Para entender melhor os resultados encontrados na regressão, decidimos utilizar um teste *cross-level*, para analisar ao mesmo tempo a relação do nível um e dois. Ao gerar a tabela com a interação, confirmamos que nossa hipótese deveria ser refutada, porque sempre em contextos com maior liberdade sexual os religiosos serão mais tolerantes, até mesmo os evangélicos que apresentaram os maiores índices de intolerância aos homossexuais.

Apesar hipótese inicial ter sido refutada, os resultados encontrados são bastante positivos, porque identificamos uma relação direta entre contextos com direitos mais libertários e a tolerância dos religiosos. Como na maior parte dos países da América Latina a luta LGTB+ tem crescido, assim como a obtenção de direitos, infere-se com base nos resultados encontrados que os níveis de intolerância a essa minoria tendem a diminuir cada vez mais, ainda que essas conclusões só possam ser confirmadas com a análise dos *surveys* de opinião pública dos próximos anos, a luz das futuras mudanças políticas, legislativas e sociais.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, T. W. **The Authoritarian personality**. New York, N.Y.: Harper, 1950.

BEATTY, K. M.; WALTER, O. Religious Preference and Practice: Reevaluating Their Impact on Political Tolerance. **Public Opinion Quarterly**, v. 48, n. 1B, p. 318–329, 1 jan. 1984.

BOBO, L.; LICARI, F. C. Education and Political Tolerance: Testing the Effects of Cognitive Sophistication and Target Group Affect. **Public Opinion Quarterly**, v. 53, n. 3, p. 285, 1989.

BURDETTE, A.; ELLISON, C.; HILL, T. Conservative Protestantism and Tolerance Toward Homosexuals: An Examination of Potential Mechanisms. **Sociological Inquiry**, v. 75, p. 177–196, 21 mar. 2005a.

BURDETTE, A. M.; ELLISON, C. G.; HILL, T. D. Conservative Protestantism and Tolerance toward Homosexuals: An Examination of Potential Mechanisms\*. **Sociological Inquiry**, v. 75, n. 2, p. 177–196, maio 2005b.

CRUZ, M.; GUIBERT, Y. Actitudes hacia la homosexualidad en el Perú. **Cuadernos de investigación**, n. 11, p. 1–23, 2015.

DJUPE, P. A. (ED.). **Religion and political tolerance in America: advances in the state of the art**. Philadelphia: Temple University Press, 2015.

DJUPE, P.; CALFANO, B. American Muslim Investment in Civil Society Political Discussion, Disagreement, and Tolerance. **Political Research Quarterly**, v. 65, p. 516–528, 1 set. 2012.

EISENSTEIN, M. “Predisposition, Standing Decisions, Political Tolerance and the Role of Religion: An Exploratory Model.” 2015. In X editor, Paul A. Djupe, Temple University Press, 165-180. In: [s.l: s.n.]. p. 165–180.

EISENSTEIN, M. A. **Religion and the politics of tolerance: how Christianity builds democracy**. Waco, Tex: Baylor University Press, 2008.

EISENSTEIN, M.; CLARK, A. Heterogeneous Religion Measures and Political Tolerance Outcomes. In: [s.l: s.n.]. p. 83–99.

ELLISON, C. G.; MUSICK, M. A. Southern Intolerance: A Fundamentalist Effect? **Social Forces**, v. 72, n. 2, p. 379–398, 1 dez. 1993.

GIBSON, J. L. The Political Consequences of Religiosity: Does Religion Always Cause Political Intolerance? In: **Religion and democracy in the United States: Danger or opportunity**. [s.l: s.n.]. p. 147–175.

GIBSON, J. L.; TEDIN, K. L. **The Etiology of Intolerance.pdf** Paper delivered at the 1986 annual meeting of the Midwest Political Science Association., , 1986.

GREEN, J. et al. Uncivil challenges? Support for civil liberties among religious activists. **The Journal of Political Science**, p. 22:25, 1994.

JACKMAN, R. W. Political Elites, Mass Publics, and Support for Democratic Principles. **The Journal of Politics**, v. 34, n. 3, p. 753–773, ago. 1972.

JELLEN, T.; WILCOX, C.; SMIDT, C. Biblical Literalism and Inerrancy: A Methodological Investigation. **Sociological Analysis**, v. 51, p. 307–313, 1 set. 1990.

KOZLOSKI, M. J. Homosexual Moral Acceptance and Social Tolerance: Are the Effects of Education Changing? **Journal of Homosexuality**, v. 57, n. 10, p. 1370–1383, 29 out. 2010.

MARCUS, G. E. **With malice toward some : how people make civil liberties judgments**. Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press, 2002.

MUTZ, D. CAROLE. **Hearing the other side : deliberative versus participatory democracy**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2007.

NORRIS, P.; INGLEHART, R. **Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism**. 1. ed. [s.l.] Cambridge University Press, 2019.



NUNN, C. Z.; CROCKETT, H. J.; WILLIAMS, J. A. **Tolerance for nonconformity**. 1st ed ed. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1978.

RAMÍREZ, A.; LOZADA, J. Entre el estigma homofóbico y el orgullo gay: una aproximación a la historia del activismo lgbti en Venezuela. 2017.

REIMER, S.; PARK, J. Z. Tolerant (In)civility? A Longitudinal Analysis of White Conservative Protestants' Willingness to Grant Civil Liberties. **Journal for the Scientific Study of Religion**, v. 40, n. 4, p. 735–745, 1 dez. 2001.

RIBEIRO, E. A. Mudança de valores e tolerância entre os brasileiros. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, v. 15, n. 1, p. 220, 30 set. 2010.

RIBEIRO, E.; FUKS, M. Tolerância política no Brasil. **Opinião Pública**, v. 25, n. 3, p. 531–555, dez. 2019.

RIGGLE, E. D.; ELLIS, A. L. Political Tolerance of Homosexuals:: The Role of Group Attitudes and Legal Principles. **Journal of Homosexuality**, v. 26, n. 4, p. 135–147, 15 mar. 1994.

SELIGSON, M.; MORALES, D. E. M.; RUSSO, G. A. Education, the wealth of nations, and political tolerance toward homosexuals: a multilevel analysis of 26 countries in the Americas. **Opinião Pública**, v. 25, n. 2, p. 234–257, ago. 2019.

SMIDT, C.; PENNING, J. M. Religious Commitment, Political Conservatism, and Political and Social Tolerance in the United States: A Longitudinal Analysis. **Sociological Analysis**, v. 43, n. 3, p. 231–245, 1982.

STOUFFER. **Communism, Conformity, and Civil Liberties: A Cross-section of the Nation Speaks Its Mind**. [s.l.] Transactions Publishers, 1992.

SULLIVAN, J. L.; PIERESON, J.; MARCUS, G. E. **Political tolerance and American democracy**. Chicago; London: University of Chicago Press, 1993.

TAMNEY, J. B.; JOHNSON, S. D. Christianity and Public Book Banning. **Review of Religious Research**, v. 38, n. 3, p. 263–271, 1997.

WILCOX, C.; JELEN, T. Evangelicals and Political Tolerance. **American Politics Quarterly**, v. 18, n. 1, p. 25–46, 1 jan. 1990.

WILCOX, C.; ROBINSON, C. **Onward Christian soldiers? the religious right in American politics**. Boulder, Colo: Westview Press, 2011.

SCHLOZMAN, K. L.; VERBA, S.; BRADY, H. E. **The unheavenly chorus: unequal political voice and the broken promise of American democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2012.

STOUFFER, Samuel A. **Communism, Conformity and Liberties: A Cross- Section of the Nation Speaks Its Mind**. Nova York: Doubleday, 1955

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. **Voice and equality**: civic volunteerism in American Politics. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

## APÊNCIDE

Utilizamos o ambiente de programação do R

Os bancos de dados utilizados estão disponível de maneira pública e gratuita no site do LAPOP.

#Modelo nulo:

```
Null.Model <- lme(TolerHomo~1, random = ~1|pais, data = BancoLAPOPCompleto,
  control = list(opt="optim"), na.action=na.omit)
```

#Modelo de nível 1

```
Model1.Tol <- lme(TolerHomo~ Denom + AtRelig + IntRelig + Dem + ConfInt +
  Ed_sup + Idade + Sexo,
  random = ~1|pais, data = BancoLAPOPCompleto, na.action=na.omit,
  control = list(opt="optim"))
```

# Modelo com inclinações variáveis

#Modelo 1

```
Model.1.Aleatorio.Denom<-lme(TolerHomo~ Denom + AtRelig + IntRelig + Dem +
  ConfInt + Ed_sup + Idade + Sexo, random=~Denom|pais, data=BancoLAPOPCompleto,
  na.action=na.omit, control=list(opt="optim"))
```

```
Model.1.Aleatorio.DenomA <-update(Model.1.Aleatorio.Denom,random=~1|pais)
anova(Model.1.Aleatorio.Denom,Model.1.Aleatorio.DenomA)
```

#Modelo 2

```
Model.2.Aleatorio.AtRelig<-lme(TolerHomo~ Denom + AtRelig + IntRelig + Dem +
  ConfInt + Ed_sup + Idade + Sexo, random=~AtRelig|pais, data=BancoLAPOPCompleto,
  na.action=na.omit, control=list(opt="optim"))
```

```
Model.2.Aleatorio.AtReligA <-update(Model.2.Aleatorio.AtRelig,random=~1|pais)
anova(Model.2.Aleatorio.AtReligA,Model.2.Aleatorio.AtRelig)
```

#Modelo 3

```
Model.3.Aleatorio.IntRelig<-lme(TolerHomo~ Denom + AtRelig + IntRelig + Dem +
  ConfInt + Ed_sup + Idade + Sexo, random=~IntRelig|pais, data=BancoLAPOPCompleto,
  na.action=na.omit, control=list(opt="optim"))
```

```
Model.3.Aleatorio.IntReligA <-update(Model.3.Aleatorio.IntRelig,random=~1|pais)
anova(Model.3.Aleatorio.IntReligA,Model.3.Aleatorio.IntRelig)
```

#modelo completo

```
Model.Comp1 <-lme(TolerHomo~ Denom + AtRelig + IntRelig + Dem + ConfInt +
  Ed_sup + Idade + Sexo + TNaH + Desemprego, random=~1|pais,
  data=BancoLAPOPCompleto, na.action=na.omit, control=list(opt="optim"))
```

# Modelo com inclinações variáveis denominação para verificar se o efeito é diferente entre países:

```
Model.2.Tol.Denom<-lme(TolerHomo~Denom + AtRelig + IntRelig + Dem + ConfInt +
  Ed_sup + Idade + Sexo, random=~Denom|pais, data=BancoLAPOPCompleto,
  na.action=na.omit, control=list(opt="optim"))
```

```
Model.A.Tol.Denom<-update(Model.2.Tol.Denom,random=~1|pais)
```

```
anova(Model.A.Tol.Denom,Model.2.Tol.Denom)
```

```
#Interação de interação entre denominação e a variável de nível dois (TNaH)
ModelTol.Denom.TNaH <-lme(TolerHomo~ Denom + Denom:TNaH + AtRelig +
IntRelig + Dem + ConfInt + Ed_sup + Idade + Sexo + Desemprego,random=~1|pais,
data=BancoLAPOPCompleto, na.action=na.omit, control=list(opt="optim"))
round(summary(ModelTol.Denom.TNaH)$tTable,dig=3)
```

```
#Modelo de predição da interação entre denominação e tolerância nacional aos
homossexuais
```

```
#Interação entre denominação e tolerância nacional aos homossexuais
PRED.Denom.TNaH <- data.frame(Denom=c("1", "1", "2", "2", "3", "3", "4", "4"),
  AtRelig=c(0,0,2,2,2,2,2,2),
  IntRelig=c(0,0,2,2,2,2,2,2),
  Dem=c(4, 4, 4, 4, 4, 4, 4, 4),
  ConfInt=c(2, 2, 2, 2, 2, 2, 2, 2),
  Ed_sup=c(0, 0, 0, 0, 0, 0, 0, 0),
  Idade=c(40, 40, 40, 40, 40, 40, 40, 40),
  Sexo=c(0,0,0,0,0,0,0,0),
  TNaH=c(0, 2,0, 2,0, 2,0, 2),
  Desemprego= c(11,11,11,11,11,11,11,11))
predict(Model.Comp1,PRED.Denom.TNaH,level=0)
```

```
# Gráfico utilizado:
```

```
PRED.Denom.TNaH$TolerHomo <-
predict(Model.Comp1,PRED.Denom.TNaH,level=0)
with(PRED.Denom.TNaH,interaction.plot(Denom,TNaH,TolerHomo,xlab="Denominaçã
o",ylab="Média de tolerância política", legend=T))
```

## DE 1935 A 2016: A TRAJETÓRIA DO VOTO PARA PREFEITO NA CIDADE DE PETROLINA/PE<sup>4</sup>

Simone P. Viscarra<sup>5</sup>

Bárbara Monteiro Salviano Mendes<sup>6</sup>

Marília Gabriela da Silva Ferreira<sup>7</sup>

### RESUMO:

O objetivo do artigo é traçar um panorama longitudinal acerca das eleições para prefeito na cidade de Petrolina/PE. Para isso, serão analisados os dados das dezenove eleições realizadas na cidade com o apoio do TSE (1935-2016), considerando a pessoa eleita, sua família e/ou apadrinhamento político. Petrolina (PE) é uma cidade de médio/grande porte localizada em uma região do país que carece de informações sobre sua formação política, o Sertão brasileiro. Assim, investigar sua realidade agrega informação sobre a própria formação política brasileira, uma vez que os estudos sobre o tema, voto e eleições, permeiam um dos principais tópicos da ciência política brasileira atual, cuja maior parte está restrita a trabalhos generalizantes ou localidades tradicionalmente já estudadas. Os resultados iniciais indicam que Petrolina, com 125 anos de história, ainda segue um padrão oligárquico de formação das suas elites políticas locais, situação alimentada por questões tradicionais e dados econômicos (IDH, PIB).

**Palavras-chave:** Voto, Eleições, Democracia, Prefeitura, Política.

### ABSTRACT:

The aim of this paper is to construct a longitudinal panorama about municipal elections for mayor in Petrolina/PE. For this, the elections held between 1935-2016, with the support of the Superior Electoral Court, will be analyzed considering the elected people and their family name and/or political sponsorship. Petrolina (PE) is a medium/large city located in the Brazilian “Sertão”, a region that lacks information about its political background. Thus, investigating this reality adds information about the Brazilian political formation itself, since studies on the subject, voting and elections, permeate one central issues of Brazilian political science, but most of them are still restricted to generalizing works or locations traditionally already studied. Initial results indicate that Petrolina, with 125 years of history, still follows a political oligarchic formation, a situation fueled by traditional issues and economic data (HDI, GDP).

**Key words:** Vote, Elections, Democracy, Mayor, Policy.

## 1 INTRODUÇÃO

<sup>4</sup>Este trabalho é fruto da pesquisa: PARTIDOS POLÍTICOS, ELEIÇÕES E DEMOCRACIA: COMO VOTAM OS ELEITORES DA CIDADE DE PETROLINA/PE AO LONGO DOS ANOS? Que contou com o apoio do CNPq e da UNIVASF realizada entre 2019-2020.

<sup>5</sup>Dra. em Ciência Política pela UFRGS e Professora de Ciência Política na Universidade Federal do Vale do São Francisco. E-mail: [simone.viscarra@univasf.edu.br](mailto:simone.viscarra@univasf.edu.br)

<sup>6</sup>Graduanda em Ciências Sociais/bacharelado. Bolsista PIBIC CNPq/UNIVASF 2019/2020. E-mail: [babi.salviano@gmail.com](mailto:babi.salviano@gmail.com).

<sup>7</sup>Graduanda em Ciências Sociais/bacharelado. Bolsista PIVIC CNPq/UNIVASF 2019/2020. E-mail: [gabi12marilia@gmail.com](mailto:gabi12marilia@gmail.com).

O objetivo deste estudo é analisar o voto dos eleitores de Petrolina (PE) ao longo dos anos. A finalidade é contribuir para o debate sobre a situação da democracia no Brasil, incluindo a questão de como o voto se estrutura em localidades de relevância econômica e social ainda pouco estudadas politicamente. Petrolina é criada em 1895 e se desenvolve rápido (CHILCOTE, 1991). Em 1930, ela apresenta números populacionais e econômicos relevantes, atraindo a atenção do poder federal (CHILCOTE, 1991). Isso é observado pelo interesse na política local pelos dois Governos Vargas (AQUINO, 2011); nas constantes visitas dos militares e ascensão política de Nilo Coelho durante a ditadura militar de 1964-1989 (CHILCOTE, 1991); e, mais recentemente, com a criação do RIDE Petrolina-Juazeiro em 2001, cujo foco é o desenvolvimento de projetos econômicos e sociais na região (OLIVEIRA, 2015). Atualmente, ela está entre as 20 maiores cidades do Nordeste (IBGE, 2019) e uma das 100 maiores do país (IBGE, 2016)<sup>8</sup>.

Uma imagem dessa situação na cidade em relação ao seu entorno é observada nos dados sobre a escolaridade do seu eleitorado. Segundo o TSE (2000, 2010, 2016)<sup>9</sup>, entre 2000 e 2016, a porcentagem de eleitores analfabetos ou pessoas que apenas “leem e escrevem” cai de 38,3% para 14,3%. Em relação aos eleitores com grau superior incompleto/completo, a porcentagem aumenta de 4,4% (2000) para 16,45% (2016), enquanto no Nordeste, isso sobe de 2,8% para 8% no mesmo período. Outras informações relevantes são os dados econômicos do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e do PIB (Produto Interno Bruto), que esclarecem que Petrolina possui um desenvolvimento superior em relação a maioria das cidades da região Nordeste. No IDH, Petrolina sobe de 0,471 para 0,697 em 19 anos (1991-2010). Ou seja, sai de uma avaliação baixa (menos de 0,554) para média alta (entre 0,555 e 0,699)<sup>10</sup>, enquanto a média do Nordeste se amplia de 0,397 para 0,663 no mesmo período. Para o PIB, entre 2000 e 2016, o panorama é, novamente, de vantagens da cidade em relação a sua região. Seu PIB vai de 3.853 (2000) para 17.071 (2016), enquanto o geral do Nordeste se amplia de 0,3014 para 15.779.

Entretanto, mesmo diante desse cenário, existe baixo interesse em conhecer a formação política dessa localidade. Os poucos estudos realizados até hoje descrevem sua formação política como fechada, em que o poder econômico e político está centrado nas

---

<sup>8</sup> Com 217.093 habitantes em 2010 Petrolina era a 84º maior cidade do Brasil (IBGE, 2010). Segundo o IBGE, a projeção é que em 2019 a população de Petrolina seja de 349145 habitantes, sendo 77º maior do Brasil.

<sup>9</sup> Dados disponíveis em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

<sup>10</sup> Dados disponíveis em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/relatorios-de-desenvolvimento-humano/rdhs-globais.html>

mãos de poucas famílias que se desenvolviam sob a ótica do parentesco e do apadrinhamento. Petrolina se estrutura dentro do modelo coronelista tradicional descrito por Leal (1948), que tinha como principais características o controle das informações pela elite, poder via coerção e dominação para manutenção da oligarquia política local fechada. Segundo Chilcote (1991) e Santos (2013), isso dura até meados da década de 1950, quando a cidade migra para um modelo de desenvolvimento mais urbano, industrial e de reformas políticas democráticas mais significativas, devido ao contexto nacional. As famílias de poder econômico investem em fábricas e no processamento de produtos agrícolas<sup>11</sup>. O coronelismo tradicional abre espaço para um modelo mais estruturado institucionalmente, e os grupos políticos “tradicionalistas” obrigam-se a se adaptar para seguir no poder (DANTAS, 1987; QUEIROZ, 1976). Assim, formam-se novos modelos de dominação que não apagam as consequências do coronelismo tradicional ao nível político cultural, incluindo o voto personalista, a crença em modelos autoritários, no mandonismo e no clientelismo para a resolução de problemas sociais, e o privatismo como mecanismo de resolução de questões políticas, econômicas e sociais (CHILCOTE, 1991).

Em termos nacionais, a democracia brasileira encontra-se estagnada, sobretudo por conta da manutenção de valores culturais tradicionais e manutenção de sistemas oligárquicos (CARVALHO, 2001). Logo, analisar a existência desses fatores na cidade proposta agrega informação ao debate sobre a qualidade democrática do país. Não se trata de questionar a formação política local ou sua consolidação atual, mas descrever como os eleitores votam considerando toda uma formação histórica local. O modelo brasileiro atual exige que os eleitores se posicionem periodicamente. A questão é saber como eles estão exercendo tal direito em nível municipal. Muito se sabe sobre os problemas da qualidade democrática brasileira, porém pouco se estuda sobre cidades do seu interior, em especial aquelas afastadas do litoral e das capitais, ainda mais quando localizadas no Nordeste. E, como já descrito, Petrolina é uma referência local, estadual e federal. Ela serve de modelo, inclusive político, para as cidades ao seu redor, extremamente distantes de suas capitais e que veem nela um exemplo e um apoio. Ou seja, estudar a trajetória da política local de Petrolina é diminuir um buraco de informação sobre a política brasileira.

---

<sup>11</sup>A presença das famílias tradicionais na esfera comercial é observada nos anúncios do jornal “O Pharol” (1915 e 1989). Disponível em: <https://opharolwebsite.wixsite.com/acervo>. Em relação à esfera comercial e a família Coelho, Chilcote (1991) afirma que uma das profissões mais comuns entre os prefeitos de Petrolina até 1970 era “funcionário da empresa dos Coelhos” (CHILCOTE, pg. 120, 1991).

Em termos teóricos, compreende-se a democracia como principal sistema político para instauração de um modelo de governo plural e representativo. Sua implementação decorre de um processo, a democratização, que precisa ser compreendido em termos históricos e que considere as transformações institucionais. Nesse contexto, esta investigação emprega a contribuição de Dahl (1971; 1989; 1997) sobre a importância de procedimentos e normas institucionais na construção de um modelo democrático de fato; e Tilly (2010), que também destaca a importância da análise longitudinal, acrescida de dados sobre a qualidade de vida, e da saída de regimes totalitários/autoritários para a democracia para compreensão da situação política atual. Adicionalmente, serão empregados os conceitos de voto e eleições, dentro da estrutura da teoria racional e com base no desenvolvimento histórico da sua própria concepção, que intensifica sua necessidade.

## **2 CONCEPÇÕES TEÓRICAS SOBRE VOTO E ELEIÇÕES**

No Brasil, os primeiros passos de implementação de mecanismos democráticos, restritos e limitados, datam do Império, que contava com um pequeno sistema de voto e eleição, responsável por selecionar quem iria representar, mesmo sem direito a voto, a colônia frente a corte portuguesa (NICOLAU, 2012). Desde então, mecanismos democráticos foram sendo implementados de maneira lenta, e nem sempre linear. Um exemplo é a Lei Saraiva (1881), que afasta a igreja do processo eleitoral e determina que o Juiz Municipal assuma a organização das comarcas e das eleições. Outro é a Constituição de 1891 que estabelece eleições diretas não-secretas para Câmara, Senado e Presidência da República, e direito de voto para homens com mais de 21 anos que soubessem ler e não fossem clérigos ou soldados.

Em relação a eleições, até 1930 é difícil de identificar documentos oficiais na maioria dos municípios do país (NICOLAU, 2012). É só com o Código Eleitoral Brasileiro de 1932 que se debate a criação de um órgão específico para organizar e fiscalizar as eleições locais. Adicionalmente, é com esse documento que se passa a aceitar a representação política cooperativa por meio da inscrição de diversos “atores” ou “grupos políticos”, entre eles trabalhadores, sindicatos, grupos empresariais e organizações sociais. Porém, o documento logo é substituído pela Constituição de 1937, que suspende os partidos políticos, a independência dos poderes Executivo, Legislativo e



Judiciário, a autonomia federativa, a eleição direta para presidente da República e a liberdade de imprensa. Significando um retrocesso aos poucos avanços obtidos.

Em 1945, a democratização avança com a Lei Agamenon Magalhães. Partidos políticos voltam a ter alguma importância e passam a indicar os candidatos. É nesse momento que se estabelecem serviços eleitorais base para formação da Justiça Eleitoral (NICOLAU, 2012). No ano seguinte, a Constituição de 1946 implementa os avanços do Código Eleitoral de 1932 e o Tribunal Regional Eleitoral se torna responsável por organizar os pleitos, centralizar informações e publicar os dados e resultados, inclusive nos municípios. Até a criação do TRE, as diretrizes eleitorais eram definidas pelas constituições estaduais, e as eleições, organizadas e fiscalizadas dentro da cidade, raramente haviam membros externos. O que colabora para o fortalecimento do coronelismo, do voto de cabresto, do clientelismo e da fraude generalizada. Em relação aos partidos políticos, é nesse momento que se observa a primeira citação ideológica. Para que esses pudessem ser registrados, eles deveriam, arbitrariamente, defender valores democráticos. Para Nicolau (2012), os anos seguintes (1945-64) foram de melhorias democráticas, por contar com eleições diretas para os principais cargos políticos, partidos políticos são reconhecidos, uso de cédula eleitoral oficial fornecida no ato da votação e maior incorporação de eleitores. Avanços que são, novamente, freados pelo golpe de 1964, que restringe parcialmente as eleições, fecha o Congresso, centraliza o poder no executivo federal, caça e mata opositores, limita a atuação dos partidos e aplica a censura como forma de informação.

O bipartidarismo de 1965 estabelece a Arena (Aliança Renovadora Nacional) como a bancada de apoio ao governo e MDB (Movimento Democrático Brasileiro) como oposição, que dependia de autorização para filiar seus membros. A volta ao multipartidarismo ocorre em 1979, quando os dois partidos são extintos e novos podem se organizar e se registrar. Para as eleições de 1982, 5 partidos obtêm registros: PMDB, PDS, PTB, PT e PDT. Todos de oposição, com exceção ao PDS. A Constituição de 1988 flexibiliza mais o registro partidário, estabelece eleições diretas para todos os cargos, regras e calendário eleitoral nacional, torna facultativo o voto para analfabetos, institui multas rígidas aos registrados que faltam sem justificativa e legaliza o sistema de coalizão partidária, valorizando o voto partidário.

Essa breve trajetória deixa claro que o processo de democratização brasileira não é linear, e muitas vezes contraditório. Panorama que se reflete dentro dos municípios, que são obrigados a se adaptar às situações impostas pela esfera nacional e afeta a forma como

sua elite política interage para se manter na política formal, alterações que precisam ser consideradas. Assim, para referenciar o processo de democratização numa perspectiva que considere as eleições e o voto como parte fundamental da democracia, destacamos dois autores: Robert Dahl (1997) e Charles Tilly (2000). A contribuição de Dahl (1997) decorre da sua definição dos requisitos necessários para “Poliarquia” (Dahl, 1997). Separado em três blocos, oportunidade para formular, exprimir e ter as preferências dos cidadãos igualmente consideradas na conduta do governo, Dahl (1997, pg 27) lista um contínuo de fatores institucionais que facilitam a implementação de um sistema poliárquico, dentre eles eleições livres e periódicas e o voto direto. Para ele, todos os pré-requisitos normativos para alcançar o cenário poliárquico devem ser cumpridos. Contudo, cada sociedade caminha de maneira diferenciada e própria em direção à poliarquia, desde que atendidos esses pontos.

Para Tilly (2000, 2007), a democracia, que tem como finalidade uma gestão pública plural, igualitária e inclusiva, também é um processo que varia de acordo com as características de onde está sendo implementada. Ele reforça que esse caminho não é algo linear, simétrico ou unidirecional (TILLY, 2000, 2007), e concorda com os preceitos de Dahl sobre participação, igualdade de voto e inclusividade. Tilly defende que a relação entre Estado e cidadão deve ser protegida por consultas periódicas, valorizando a importância de processos eleitorais e um voto livre. Esse relacionamento, entre eleitores e candidatos, se estrutura com o tempo, com base nas experiências políticas e econômicas que a sociedade passou ou tem passado. Ou seja, o autor segue uma linha próxima a de Dahl. A diferença está na forma como eles descrevem o processo de construção da democracia. Para Dahl, o sistema democrático depende, acima de tudo, da implementação de regras bem estruturadas. Já Tilly define esse sistema com base no tripé: normatividade do sistema político, do desenvolvimento da cidadania e na questão da desigualdade e presença de redes de confiança entre as partes. Adicionalmente, os autores definem a democracia como um conceito que deve ser tratado empiricamente, considerando a história e o contexto da realidade estudada. Considerando isso, também empregamos os conceitos de voto e partidos políticos.

Institucionalmente, o voto é um dos principais mecanismos do sistema democrático. Sua implementação decorre da própria formulação da função do Estado político. Desde o século XVIII, estados absolutistas passam a ser substituídos por modelos mais inclusivos. As revoluções políticas dos séculos XVIII e XIX exigem que o estado político garanta a liberdade e direito de defesa aos cidadãos (URBINATI, 2006).

Com isso, o direito ao voto passa ser ampliado, e as pessoas, agora cidadãos e eleitores, possuem um canal formal de escolha dos seus representantes. De acordo com Urbinati (2006), o voto como direito se materializa da teoria do consentimento, em que a eleição é o resultado da expressão da participação das pessoas na confecção de leis políticas. E é a concretização de preferências via eleitoral que autoriza que determinadas pessoas ocupem cargos formais na política. O desenho institucional democrático estabelece o caminho pelo qual os cidadãos escolhem quem irá ter a função política de organizar as diretrizes do estado. O voto é o instrumento desse processo, e os partidos políticos, as organizações responsáveis por intermediar a comunicação estado-sociedade. Nessa perspectiva, analisar os resultados eleitorais, somadas às informações de quem ocupa a prefeitura desde o início da cidade, permite descrever o posicionamento dos eleitores em termos de tempo e espaço no que diz respeito à seleção das suas elites políticas. Assim, a visão representativa desse modelo é uma combinação de elitismo, sempre presente nas instituições políticas, e de legitimação popular (URBINATI, 2006).

Por último, cabe salientar que embora seja relevante considerar as atitudes políticas num contexto amplo, valorizando as opiniões, os sentimentos e as avaliações das pessoas, este estudo emprega o voto como resultado de um processo racional. Segundo a Teoria da Escolha Racional, o voto é entendido como um derivado de cálculos de interesse pessoal. A finalidade do eleitor, ao decidir em quem vai votar, é maximizar seus ganhos, considerando os benefícios que sua ação pode lhe trazer. Ou seja, o eleitor seleciona seu candidato de acordo com aquilo que ele considera que lhe trará maiores ganhos (DOWNS, 1957). A opção pelo emprego da Teoria da Escolha Racional para analisar o voto neste trabalho está nos dados disponíveis, que não consideram as motivações simbólicas das decisões eleitorais, assim como a própria teoria. Mesmo que um eleitor materialize seu voto de maneira afetiva ou emocional, isso deve ser considerado como a orientação do eleitor, cujo objetivo é maximizar seu bem-estar. Nesse caso, independente da motivação do voto, esse é um ato racional.

### **3 METODOLOGIA**

Este é um trabalho de natureza quantitativa que usa como base os resultados eleitorais oficiais da cidade em questão para o cargo de prefeito. Considerando que, até 1934, não há registro oficial de eleições para esse cargo em Petrolina, a análise começa a partir do ano de 1935. A leitura dos dados será feita considerando os seguintes ciclos

temporais: i) 1895-1930; ii) 1930-1963, iii) 1964-1988, e iv) 1988-2016. A divisão desses ciclos respeita a cronologia do desenvolvimento político brasileiro. O primeiro vai da criação da cidade até 1930, com a chegada de Vargas ao poder. O segundo, compreende Estado Novo (1930-1945) e a primeira tentativa minimamente democrática do país, o terceiro, os anos durante ditadura militar até a implementação da atual Constituição Federal (1964-1988), e por fim as últimas décadas, quando o país se torna uma democracia institucional.

Cabe destacar que este é um estudo de caráter descritivo e exploratório. A finalidade é observar o comportamento eleitoral da cidade ao longo das décadas para descrever se a localidade observada possui um padrão de comportamento específico. Assim, optou-se por, também, incluir os demais prefeitos da cidade. Para assim, conhecer quem são os grupos dominantes frente à prefeitura de forma mais completa. Esses dados foram fornecidos pelo Museu do Sertão, administrado pela prefeitura da cidade. As tabelas por ciclo serão construídas considerando as seguintes variáveis: período de mandato, prefeito do período e sua família (ou grupo de apoio político), tipo de mandato e partido. Adicionalmente, este estudo realizou uma extensa revisão bibliográfica sobre a formação política da cidade, que serão empregadas para contextualizar determinados momentos históricos relevantes. Assim, a análise proposta com base na metodologia empregada visa responder duas questões: i) os resultados eleitorais para o cargo investigado indicam algum padrão de comportamento dos eleitores através do tempo?; e ii) as transformações políticas, sobretudo as trazidas pela Constituição de 1988, evidenciam mudanças nos resultados eleitorais?

#### **4 RESULTADOS ENCONTRADOS: DOMINAÇÃO E TRADIÇÃO FAMILIAR EM PETROLINA (1895-2016)**

Petrolina é fundada em 1895, num período em que os municípios interioranos estavam praticamente deixados à sua lógica de administração própria (CARVALHO, 2001). A formação política inicial da cidade é marcada pela presença de cinco famílias economicamente dominantes: Amorim, Cavalcanti, Coelho, Padilha, e Santana de Souza (CHILCOTE, 1991; SANTOS, 2002). Todas provenientes de localidades próximas. Como esclarecido, a compreensão da política local pré 1935 será realizada com base nos dados sobre a ocupação da prefeitura. A motivação para a ampliação da análise para desde o início da cidade é a trajetória familiar que sempre se fez presente na política local.

Houve uma disputa fechada entre as oligarquias locais desde os primeiros momentos do município, e incluir estes dados sobre a ocupação da prefeitura traz um panorama melhor da política local. Isso porque torna possível a observação da continuidade familiar ao longo das décadas. Apenas o momento após 1935 terá sua compreensão feita por meio de dados eleitorais oficiais. A análise será feita por meio de ciclos. O primeiro vai desde a criação da cidade, em 1895, até 1930. O segundo, compreende os anos entre 1930 e 1965, que contempla a primeira Era Vargas (1930-1945) e a primeira tentativa minimamente democrática do país (1945-1964). No terceiro, são descritos os prefeitos da era militar de 1964 até 1988. Por fim, o quarto ciclo abrange o momento pós Constituição de 1988, indo de 1989 até 2016. Abaixo as informações do primeiro período.

Tabela 1 - Prefeitos de Petrolina entre 1895-1930

<b>Mandato</b>	<b>Prefeito</b>	<b>Família</b>	<b>Tipo de mandato</b>
1893-1895	Manoel Francisco de Souza Júnior	Souza	Nomeado
1895-1898	Agostinho Albuquerque Cavalcanti	Cavalcanti	NI
1898-1901	Lucindo Benício Rodrigues Coelho	Coelho	NI
1901-1904	Inácio Rodrigues Bonfim	NI	NI
1904-1907	José Francisco Albuquerque Cavalcanti	Cavalcanti	NI
1907-1910	José Figueira Cavalcanti	Cavalcanti	NI
1910-1912	Crispiano Crispim Coelho Brandão	Coelho	NI
1910-1912	Cassimiro Gomes de Sá	Padilha	Assume em virtude de renúncia
1912-1913	Antônio de Santana Filho	Santana	Assume em virtude de renúncia
1913-1916	Marcelino José Santana	Santana	NI
1916-1919	Cel. Otacílio Nunes de Souza	Souza e Padilha (por casamento)	NI
1919-1922	Pacífico Rodrigues da Luz	Souza e Padilha (por casamento)	NI
1922-1927	Major Alcides Padilha	Padilha	NI
1927-1928	Possídio Nascimento Coelho	Coelho	Assume em virtude de renúncia
1928	João Francisco de Souza Filho	Souza e Padilha por casamento	Assume em virtude de renúncia e entrega o cargo
1928	Honório Ferreira	Santana (por Casamento)	Assume em virtude de renúncia
1928-1930	Alberto Campos de Góes Telles	NI	NI
1929	Manoel Francisco de Souza Filho	Souza	Eleito indiretamente com a renúncia do prefeito

1930	Antônio Coelho	Coelho	NI
------	----------------	--------	----

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos documentos fornecidos pelo Museu do Sertão e Biblioteca Municipal de Petrolina.

Essa tabela foi confeccionada conforme disposto nos quadros oficiais do Museu do Sertão e no livro produzido pela prefeitura em comemoração aos 100 anos da cidade (1995). Em relação aos laços familiares foi empregado a obra de Chilcote (1991), que descreve a genealogia familiar das pessoas que ocuparam tal cargo até meados da década 1970. Em nenhuma dessas fontes foi possível identificar relações partidárias, situação esperada devido à própria formação dos partidos políticos no Brasil. Também não foram encontrados registros oficiais em relação a forma de chegada ao cargo. Apenas se sabe que as escolhas para prefeitura ocorriam de maneira fechada, seja por nomeação ou eleição da câmara de vereadores (CHILCOTE, 1991). Cabe enfatizar a influência da igreja católica, uma vez que quase todos os prefeitos até 1935 eram próximos a ela, e que era ela que organizava as eleições junto com o Juiz da Comarca (CHILCOTE, 1991; PETROLINA, 1995; SÁ Y BRITO, 1995).

De acordo com a tabela, as famílias politicamente mais influentes até 1930 eram os Souza, os Padilha e os Cavalcanti. Dos 18 mandados analisados, 13 foram ocupadas por seus membros. Nesse período, os Coelhos, representados pelo seu patriarca Clementino Coelho (Coronel Quelê), direcionam suas ações em ampliar a consolidação econômica da família<sup>12</sup> (CHILCOTE, 1991). Ação que justifica parte da ascensão política dessa família décadas depois. Terminado esse momento, a próxima tabela descreve os anos de 1930 e 1964.

Tabela 2- Prefeitos de Petrolina entre 1930-1963

Mandato	Prefeito	Família	Tipo de mandato	Partido
1930	José Rubens de Machado Filho	NI	Nomeado pelo exército	NI
1930-1934	Pacífico Rodrigues da Luz	Souza e Padilha (por casamento)	Interventor	NI
1934-1936	José Pombo	Coelho por Casamento	Nomeado	NI
1936-1939	João Cardoso de Sá	Padilha e Coelho (por Casamento)	Eleito	PD*
1940-1945	Pacífico Rodrigues da Luz	Souza e Padilha (por casamento)	NI	NI*
1945	Nestor Cavalcante	Cavalcanti	NI	PSD
1945	Antônio Siqueira	NI	NI	NI
1945	Nestor Cavalcante	Cavalcanti	Nomeado	NI

<sup>12</sup>Em 1923, Clementino de Souza Coelho e Otacílio Nunes de Souza eram os homens mais ricos da cidade (Chilcote, 1991).

1946-1947	Darci Almeida	NI	Nomeado pelo interventor do estado	NI
1947	Joaquim André Cavalcante	Cavalcanti	Nomeado pelo interventor do estado	NI
1947	Raimundo Santana	Santana	Nomeado pelo interventor do estado	NI
1947-1951	João Ferreira da Silva (barracão)	Ferreira da Silva (barracão)	Eleito	PDC
1951-1952	Ulisses Lustosa de Carvalho Pires	NI	Eleito	ADP
1952	João Ferreira Gomes	Souza (por casamento)	Assume em virtude de renúncia	NI
1952-1955	José Almeida da Silva	Padilha	Eleito	PSD
1955-1959	José de Souza Coelho	Coelho	Eleito	PSD
1959-1963	Luís Augusto Fernandes	Coelho (Casamento)	Eleito	PSD

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos documentos fornecidos pelo Museu do Sertão, Biblioteca Municipal de Petrolina e TSE/TRE (1935; 1947; 1951; 1953; 1955; 1957; 1959)

\*Chilcote, 1991.

A tabela inicia sob a “Revolução de 30”, que estabelece um cenário complicado com Petrolina sendo ocupada pelos rebeldes, e sua vizinha (Juazeiro/BA), pelos legalistas (SÁ Y BRITO, 1995). Durante esse atrito político-militar, a prefeitura de Petrolina fica vaga e o exército nomeia José Rubens de Machado Filho. O mandato dura poucos meses, até o interventor do estado nomear Pacífico da Luz, da família Padilha, para o cargo. No final do seu mandato, Pacífico deixa a prefeitura e José Pombo (Coelho por casamento) é nomeado.

As mudanças do Estado Novo impactam a política local. A centralização política nas mãos do executivo federal, imposta por Vargas, incentiva a entrada da elite local na política para ampliarem seu domínio. O que faz com que o Coronel Quelê prepare seus filhos para ocuparem cargos políticos formais, e não apenas comerciais. O mesmo ocorre nas outras famílias (Padilha, Cavalcanti e Souza), que veem no “matrimônio” e no “apadrinhamento” a possibilidade de manter e ampliar seu alcance político (PADILHA, 1982; CHILCOTE, 1991; SANTOS, 2002).

Outra mudança é o código eleitoral de 1932<sup>13</sup> (SEREJO, 1979), que incentiva a elite econômica a fazer parte da política institucional. Desde 1920, a situação econômica da cidade é positiva, contudo restrita aos grupos dominantes. Segundo Chilcote (1991) e Aquino (2011), o Governo Vargas tinha conhecimento dessa situação e sabia do potencial

<sup>13</sup>Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>



da região, tornando natural seu interesse por quem ocuparia a prefeitura (AQUINO, 2011). Localmente, a principal disputa era entre Clementino Coelho, personalidade de maior poder econômico, e os Padilha, com maior poder político. A situação de extrema seca intensifica o nível de pobreza dos trabalhadores, que viviam com salários baixíssimos, e facilitava a compra de terra por preços irrisórios (AQUINO, 2011). O que permitia que famílias com posses ampliassem seu poder econômico e intensificassem práticas coronelistas e assistencialistas (SEREJO, 1979; CHILCOTE, 1991; AQUINO, 2011). O modelo populista do Governo Vargas, de valorização dos trabalhadores, foi seguido pela família Coelho em seus negócios (AQUINO, 2011). Esse apoio às diretrizes do governo federal, em “um local onde as leis trabalhistas não chegavam” (AQUINO, 2011, pg 84), beneficia a família, que passa a ser vista como defensora dos trabalhadores. O que promove a expansão dos negócios da família e fortalece seu relacionamento entre atividades comerciais e políticas.

Esse contexto influencia nos resultados eleitorais de 1935, que elege João Cardoso de Sá, candidato único pela legenda Petrolina Unida (TSE, 1935), que segundo Chilcote (1991) era dominada pelo PD (Partido Democrático)<sup>14</sup> e era representante das famílias Coelho e Padilha. Na sequência, é nomeado Pacífico da Luz, representando os Padilha pela terceira vez, e agora próximo ao PD e a vereadores vinculados ao PSR (Partido Social Republicano) (CHILCOTE, 1991). Em 1945, Pacífico deixa o cargo e Nestor Cavalcante assume, também nomeado. Durante seu mandato ele fica ausente por alguns meses, quando assume Antônio Siqueira (Juiz de Direito da Comarca). Nestor Cavalcante volta e termina seu mandato em 1946. Os próximos prefeitos Darci Almeida, Joaquim André Cavalcante e Raimundo Santana são todos nomeados. E é nesse cenário que a cidade se prepara para o segundo pleito municipal organizado com o apoio do TSE.

Em 1945, sob uma nova Carta Constitucional, inicia-se o primeiro momento “multipartidário” do país. Partidos políticos adquirem mais espaço e são reconhecidos como necessários para o desenvolvimento político do país (LAMOUNIER, MENEGUELLO, 1986). Essa mudança, somada às disputas familiares locais, faz com que em 1947 ocorra o primeiro embate democrático na cidade. Segundo Serejo (1979), essa eleição também é influenciada pela estadual. Candidatos ao Governo Estadual precisam consolidar sua base de apoio no interior do estado, reforçando a importância dos coronéis locais, pois eram eles que agregavam o eleitorado ao ofertar trabalho, produtos

---

<sup>14</sup> Esse é a primeira referência de partido político disputando eleições na cidade, todavia no registro do TSE consta apenas a legenda.

e favores (SEREJO, 1979). Nessa eleição, é eleito João Ferreira da Silva, o “Barracão”, candidato do Partido Democrata Cristão (PDC). Nas eleições seguintes, sob forte influência do Governo Estadual para que houvesse apenas um candidato para eleição da prefeitura, se candidata o “Major” Ulisses Lustosa de Carvalho Pires, pela Aliança Democrática de Petrolina, representando a família Barracão (antigo prefeito) e a Coelho, de maior poder econômico (CHILCOTE, 1991; SÁ Y BRITO, 1995). Lustosa deixa o cargo pouco tempo depois, que é assumido por João Ferreira Gomes, sem registro partidário e que fica pouco no cargo (CHILCOTE, 1991). Em 1952, José Almeida da Silva, eleito pelo PSD, assume, e é o último membro da família Padilha a ocupar a prefeitura.

O mandato de 1955, com José de Souza Coelho, filho do Coronel Quelê, eleito pelo PR (Partido Republicano), marca o início do processo de “dominação política” da família Coelho na prefeitura. O crescimento político da família é tão intenso que até o jornal “O Pharol”<sup>15</sup> abandona o seu apoio aos Padilhas e se posiciona favorável aos Coelhos. Para a eleição seguinte, é a primeira vez que se registram dois partidos à vaga de prefeito. Luiz Augusto Fernandes, casado com Iêda Coelho (neta de Clementino Coelho), pelo PSD, e João Batista Cavalcanti Alves, pela UDN. Luiz Augusto Fernandes é eleito e, assim, chega-se a 1964 com os Coelhos como principal grupo político frente à prefeitura. Assim, com esse grupo frente à prefeitura, e um sistema partidário levemente desenvolvido, este ciclo termina nas eleições de 1963. José de Souza Coelho vence as eleições, Geraldo de Souza Coelho surge como líder local, sendo a pessoa mais votada na câmara municipal, e Osvaldo Coelho vira líder da bancada do PSD na assembleia estadual. Assim, chega-se a 1964 com uma estrutura política tradicional fechada pautada na troca de favores, acordos por consanguinidade e frágil presença de partidos políticos (CHILCOTE, 1991). Terminado isso, a tabela abaixo descreve a prefeitura entre 1964 e 1988.

Tabela 3- Prefeitos de Petrolina entre 1964-1988

<b>Mandato</b>	<b>Prefeito</b>	<b>Família</b>	<b>Tipo de mandato</b>	<b>Partido</b>
1964-1969	José de Souza Coelho	Coelho	Eleito	PSD
1969-1972	Simão Amorim Durando	Amorim	Eleito	ARENA
1973-1976	Geraldo de Souza Coelho	Coelho	Eleito	ARENA*
1977-1983	Diniz de Sá Cavalcanti	Cavalcanti	Eleito	ARENA
1983-1988	Augusto de Souza Coelho	Coelho	Eleito	PSD

<sup>15</sup> Esse jornal era o principal meio de informação da época e certamente serviu de alavanca política para que os candidatos dessa família conseguissem votos (CHILCOTE, 1991).

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos documentos fornecidos pelo Museu do Sertão e Biblioteca Municipal Cid Carvalho e pelo TSE/TRE de 1963; 1968; 1977; 1982.

\*TSE não apresentou os relatórios dessa eleição.

O Golpe Militar de 1964 não muda a estrutura política da cidade. Fortalecidos politicamente, é nesse momento que a família Coelho projeta seu alcance na esfera estadual e federal. O destaque é Nilo Coelho<sup>16</sup>, que possui relações sólidas com a elite política de Recife desde 1955. Durante a ditadura, ele se torna Governador Biônico (1967/71) e, depois, Senador Biônico (1979-1983). Os espaços ocupados por Nilo fornecem visibilidade a cidade, que passa por diversas mudanças estruturais, como a pavimentação da estrada até Recife, os programas de irrigação para produção agrária, inauguração da Chesf Sobradinho<sup>17</sup> e do Aeroporto Internacional Nilo Coelho. Exemplos que reforçam o apoio dos habitantes à família Coelho.

Na prefeitura, o período é iniciado por José Souza Coelho (PSD), que ganha de Antônio Fausto de Sá e Silva (PTB) com o dobro de votos. Na eleição seguinte, já no modelo bipartidário, apenas a ARENA (antigo PSD) apresenta candidato: Simão Amorim Durando, apadrinhado pelos Coelhos. Para a próxima eleição (1972), o TRE Pernambuco não apresentou os relatórios solicitados. Contudo, sabe-se que Geraldo de Souza Coelho, filho de Quelê, dava sequência ao governo anterior, em termos familiares e partidários. Em 1976, Diniz de Sá Cavalcanti, possivelmente com o apoio dos Coelhos, ganha de José Walter Lubarino dos Santos (MDB). Neste ano, Petrolina acompanha o padrão nacional, com o fortalecimento do MDB, que, inclusive, elege um vereador pela sigla. Com a volta do multipartidarismo, termina-se o período com a eleição de Augusto de Souza Coelho (PDS), que vence Joaquim Florêncio Coelho (PMDB). Na câmara de vereadores apenas esses dois partidos apresentam candidatos<sup>18</sup>. Ou seja, os dados indicam que a esturra municipal termina sem mudanças partidárias, já que o PSD se transforma em ARENA durante o bipartidarismo e em 1983 volta a ser PSD, e com fortalecimento dos Coelhos. Assim, chega-se a 1988 em um panorama de continuísmo de valores tradicionais e um modelo político cada vez mais fechado.

---

<sup>16</sup>Filho de Clementino Coelho entre 1947-1950 Nilo de Sousa Coelho foi deputado estadual pelo Partido Social Democrático, em 1951 foi eleito deputado federal e entre 1952-1954 foi secretário da Fazenda do Estado de Pernambuco.

<sup>17</sup>Sobradinho é cidade limítrofe com Petrolina. Durante a ditadura militar o plano econômico do governo inclui na sua lista de prioridades a construção dessa barragem. Como resultado Sobradinho detém o maior lago artificial do mundo, reservatório que auxilia diretamente na irrigação dos plantios de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA).

<sup>18</sup>Dos 12 vereadores eleitos 8 são do PDS e 4 do PMDB. Pela primeira vez na história da cidade a oposição elegeu mais de um candidato.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a democracia como regime político oficial no país e altera os papéis políticos da sociedade. Os cidadãos adquirem maior capacidade de influência política (voto universal e secreto), direito a autorrepresentação e liberdade de criar organizações sociais e políticas, assim ampliando o conceito de cidadania. Outro ponto é a valorização dos partidos como mecanismo de representação da sociedade e intermediação das negociações com o governo. Considerando isso, e que existem relatórios municipais eleitorais oficiais para todas as eleições e cargos entre 1988 e 2016, a tabela 4 dá continuidade às análises da prefeitura, verificando os prefeitos eleitos, e suas famílias.

Tabela 4- Prefeitos de Petrolina entre 1989-2016.

<b>Mandato</b>	<b>Prefeito</b>	<b>Família</b>	<b>Partido</b>
1989-1992	Guilherme Coelho	Coelho	PFL
1993-1996	Fernando Bezerra Coelho	Coelho	PMDB
1997-2000	Guilherme Coelho	Coelho	PFL
2001-2004	Fernando Bezerra Coelho	Coelho	PPS
2005-2008	Fernando Bezerra Coelho	Coelho	PPS
2009-2012	Júlio Lóssio	Lóssio	PMDB
2013-2016	Júlio Lóssio	Lóssio	PMDB
2017-2020	Miguel Coelho	Coelho	PSB/MDB*

Fonte: Elaborado pelas autoras com base no Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco - TRE/PE

\*Miguel Coelho migrou para o MDB em 2019

Seguindo a tendência das últimas décadas, observa-se a predominância de uma única família frente à prefeitura, uma vez que o único candidato sem o sobrenome Coelho, Júlio Lóssio, era apoiado pela família. Cabe destacar que esse é o momento mais pluripartidário da cidade, com 5 partidos ocupando 8 mandatos da prefeitura. Em relação à competição política, essa ocorre majoritariamente de maneira intrafamiliar. Isso é observado na oposição que Fernando Bezerra Coelho faz à sua família. Tal divergência decorre da sua candidatura para deputado estadual, em 1982, que o colocou em conflito com a candidatura de Geraldo Coelho, apoiado por parte da família que apoiava Osvaldo Coelho<sup>19</sup>. Desde então, a divisão familiar e partidária se manifesta em dois blocos,

<sup>19</sup>Osvaldo Coelho apoiou seu pai, Clementino Coelho, o conhecido Coronel Quelê. Portanto, pertence à facção da família mais enraizada nos valores tradicionais e patriarcais.

compostos por: i) Fernando Bezerra Coelho (PMDB/PPS/PSB) e Miguel Coelho (PSB/MDB), cujos mandatos totalizam 16 anos no poder; e ii) Guilherme Coelho (PFL) e Júlio Lóssio (PMDB), ambos apoiados por Osvaldo Coelho (PFL/DEM), cujos mandatos totalizam 16 anos no poder. Assim, a disputa pelo poder encontra-se equilibrada entres os dois grupos. Essa situação corrobora com o argumento de Chilcote (1991), de que, embora a política local possua uma trajetória familiar intensa, esta não é linear, havendo rupturas dentro desse grupo. Divisões que se fortalecem nas últimas décadas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo discutiu a realidade eleitoral de uma das cidades mais importantes do interior do Sertão brasileiro, na tentativa de produzir conteúdo sobre como as eleições ocorrem nesta região. A cidade em questão merece destaque por conta do seu desenvolvimento, pela sua localização geográfica, alcance político e trajetória. Petrolina possui dados econômicos superiores ao da região Nordeste, que quando observados de maneira mais local, se tornam ainda mais relevantes. Petrolina se localiza distante das capitais brasileiras e está cercada por municípios de pequeno porte, exceto Juazeiro, o que torna a cidade uma referência e ponto de apoio ao seu entorno. Em termos políticos, a localidade exerce forte influência, seja pelo seu numeroso eleitorado, como pelo alcance político em cargos estaduais e federais de algumas das famílias locais. No que tange a sua formação, Petrolina tem um padrão próximo a grande parte dos municípios brasileiros. Nasce dentro de um modelo rural latifundiário, numa política fechada e de sistema coronelista. Assim, investigar todas as eleições realizadas na cidade de maneira ampliada, considerando também os prefeitos que chegam ao cargo de outras formas, esclarece quem é a elite local frente à prefeitura, e se, após a implementação de uma democracia institucional, há, de fato, alguma mudança.

Os dados descrevem que a Prefeitura da cidade segue um modelo oligárquico fechado. Não se observa mudanças na elite política local mesmo quando as eleições e os partidos políticos se tornam mais relevantes dentro do sistema político como um todo. Situação que ressalta o tradicional comportamento dos eleitores em prol da manutenção de uma oligarquia fechada. Até meados de 1950, ainda havia alguma rotatividade na prefeitura, justificada pela disputa política entre famílias. Com a consolidação e dominação de um grupo familiar específico, desde a década de 1960, a disputa política migra para o modelo intrafamiliar. Em dias atuais, os Coelhos não apresentam apenas um

candidato para prefeitura, mas dois. Em termos partidários, entre 1988 e 2008, se observa uma separação ideológica entre os dois grupos, ficando Osvaldo à direita e Fernando à esquerda. Todavia, essa separação se dilui nos anos seguintes.

Por fim, é necessário retomar a questão econômica. Petrolina possui dados econômicos que fortalecem a manutenção de suas lideranças políticas locais. Situação que, segundo Tilly (2007), pode conduzir ao aumento da confiança dos eleitores com seus representantes e ser reproduzida nas urnas. Situação que, somada aos valores tradicionais decorrentes de localidades com um passado coronelista, e configurado por um voto personalista, justificam o cenário atual da cidade. Desse modo, se observa que a cidade ainda tem muito a evoluir democraticamente, em termos de competição local como de valorização do voto.

## REFERÊNCIAS

- AQUINO, Thulio André Moura de. CAMINHOS DO PODER: Práticas Políticas da Família Coelho na Cidade de Petrolina-PE, 1930-1947. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal de Pernambuco. 2011. Disponível em: [https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/7928/1/arquivo9448\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/7928/1/arquivo9448_1.pdf). Acesso em 27 set. 2020.
- CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. Estado e Partidos Políticos no Brasil: 1930 a 1964. São Paulo: Alfa-Ômega. 1976.
- CARVALHO, José Murilo de. A Cidadania no Brasil: o Longo Caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CHILCOTE, Ronald H. Transição Capitalista e a Classe Dominante no Nordeste. EDUSP. 1991.
- DAHL, Robert Alan, Polyarchy: participation and opposition. New Haven: Yale University Press. 1971.
- DAHL, Robert. Poliarquia: Participação e Oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.
- DAHL, Robert. Um Prefácio à Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.
- DANTAS, Ibarê. Coronelismo e dominação. Sergipe, PE: Editora da UFS; PROEX; CEACAC; Programa Editorial, 1987.
- LAMOUNIER, Bolivar; MENEGUELLO, Rachel. Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro. Editora Brasiliense, 1986.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. Rio de Janeiro, Forense. 1948  
NICOLAU, Jairo. Eleições no Brasil. Editora Zahar. 2012.

OLIVEIRA, Juliano Varela de. Cooperação intermunicipal abrangente? O caso da RIDE Petrolina Juazeiro. Tese apresentada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/15164>. 2015. Acesso em 27 set. 2020.

PADILHA, Antônio de Santana. Petrolina no tempo, no espaço, na vez. Recife: CEHM;

FIAM, 1982. Biblioteca Pernambucana de História Municipal, 10.

PETROLINA. A terra dos impossíveis. Prefeitura Municipal de Petrolina. 1995.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O messianismo no Brasil e no mundo. São Paulo: Alfa Omega, 1976.

SÁ Y BRITO. Petrolina: origem, fatos, vida, uma história (do desbravamento do município a 1992). Tribuna do Sertão, 1995.

SANTOS, Ruyter. Nas sombras da família Coelho: a dinâmica de uma dominação política. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. 2013.

SANTOS, Ruyter. Neocoronelismo, aspersor e voto: estudo de caso sobre a herança do coronelismo e o poder local da família Coelho em Petrolina – PE (1990-2000). Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife. 2002.

SEREJO, Tereza Cristina Leal de. Coronéis sem patente: a modernização conservadora no sertão pernambucano. Niterói: Tese de Mestrado – História, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Centro de Estudos Gerais. Universidade Federal Fluminense. 1979.

TILLY, Charles. Democracy. Cambridge University Press, 2007.

TILLY, Charles. Mechanisms and Processes of Democratization. 2000.

TILLY, Charles. Movimentos Sociais como política. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 3, p. 133-160, 2010.

URBINATI, Nádia. O que torna a representação democrática? Lua Nova, São Paulo, 67: 191-228, 2006.

Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Eleição municipal 1935, 1947, 1951, 1952, 1955, 1959, 1963, 1969, 1972, 1976, 1983, 1988, 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016.



## O PADRÃO POLÍTICO NORDESTINO E SUAS IMPLICAÇÕES NO ELEITORADO REGIONAL

Suellen de Andrade Barduino Campos<sup>1</sup>

Priscylla Athayde Barduino<sup>2</sup>

### RESUMO:

O referido trabalho busca apresentar as principais características acerca dos políticos nordestinos, bem como do seu respectivo eleitorado, por meio da análise de dados estatísticos disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral. Além disso, mostra as teorias criadas sobre o comportamento do eleitor, com o objetivo de entender os motivos pelos quais há uma intensificação da apatia ou desinteresse do eleitorado frente ao processo de seleção dos representantes incumbidos de atuar como intermediários da vontade popular. De modo que, ao verificar os estudos já feitos em relação a esse assunto, assim como os dados estatísticos mencionados com relação às características referentes aos eleitores e aos candidatos das eleições de 2016 e 2018, a referida apatia se mostra como consequência da divergência entre os padrões dos políticos em relação ao eleitorado da aludida região.

**Palavras-chave:** Perfil político. Política do Nordeste. Democracia. Eleitor. Candidato.

### ABSTRACT:

This scientific article seeks to present the main characteristics about the politicians of the Brazil northeast, as well as their respective electorate, through the analysis of statistical data made available by the Superior Electoral Court. In addition, it shows the theories created about voter behavior, in order to understand the reasons why there is an intensification of voter apathy or disinterest in the process of selecting representatives to act as intermediaries of the popular will. So, when verifying the studies already done on this subject, as well as the statistical data mentioned in relation to the characteristics related to the voters and candidates of the 2016 and 2018 elections, this apathy is shown as a consequence of the divergence between the politicians' standards in relation to the electorate in the region.

**Keywords:** Political profile. Northeast Politics. Democracy. Elector. Candidate.

### INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) instituiu Democracia representativa como regime de Governo, de modo a estipular que a vontade do povo deve se sobrepor às vontades de pequenos grupos que formam a sociedade brasileira.

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pelas FIP. E-mail: [suellencampos@fiponline.dir.edu.br](mailto:suellencampos@fiponline.dir.edu.br)

<sup>2</sup> Pós-graduada no programa de Pós-graduação em Direito Previdenciário da Faculdade Damásio. E-mail: [pri\\_b.athayde@hotmail.com](mailto:pri_b.athayde@hotmail.com).

O regime em questão pode, ainda, ser classificado como direto e indireto. A democracia de forma direta se manifesta quando a população segue as suas próprias decisões; enquanto na indireta a população escolhe um representante para possuir legitimidade para decidir por ela.

A escolha dos representantes no regime democrático brasileiro ocorre por meio das eleições, sejam de âmbito municipal, como estadual e federal. Na primeira, a escolha é referente aos prefeitos e vereadores que irão governar a cidade; na segunda há a escolha dos deputados estaduais e federais, governadores, senadores e, também, do presidente da república.

Apesar desse regime ter como principal elemento a vontade popular, esta está sendo crescentemente menosprezada, de maneira que os cidadãos aptos a exercer o direito de escolha estão se interessando menos em assuntos referentes a política e, conseqüentemente, deixando de praticá-lo.

Para tentar compreender as causas pelas quais os eleitores estão perdendo o interesse pela política, assim como para entender os motivos que os levaram a escolher um representante específico, foram criadas várias teorias. São consideradas como as mais importantes: a psicológica, a sociológica e a escolha racional.

Com base nas mencionadas teorias, em conjunto com os dados estatísticos disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral, foram analisados os eleitores e os políticos nordestinos, para se chegar a uma conclusão no tocante a justificativa do crescente número de abstenções nas últimas eleições.

Foram verificados, portanto, os dados da região Nordeste referentes às eleições municipais de 2016 e estaduais de 2018, isto é, nesta última não foi levado em consideração os números pertinentes à presidência da república, visto o caráter regional do presente trabalho.

## **O REGIME DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO**

Para explorar a problemática acerca do perfil político nordestino, bem como o comportamento do eleitorado, faz-se necessário situar o contexto institucional outrora criado para dar fundamento à democracia, ou seja, o Estado.

A palavra Estado foi usada pela primeira vez por Nicolau Maquiavel em sua ilustre obra “O Príncipe” onde discorreu que “todos os Estados, todos os domínios que tiveram e têm poder sobre os homens, são Estados e são ou Repúblicas ou Monarquias” (MAQUIAVEL, 1995, p. 37).

Para Hobbes (2001, p. 131) o Estado tem natureza absolutista, o qual um grupo institui a uma determinada pessoa “mediante pactos recíprocos uns com os outros, para em nome de cada um como autora, poder usar a força e os recursos de todos, de maneira

que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum”. Isto é, o povo concede todos os seus recursos para o Estado, para que ele promova a paz e segurança.

O absolutismo do Estado fica mais evidente ainda conforme o pensamento do autor acima mencionado, quando ele diz “soberano é aquele que representa essa pessoa. Dele se diz absoluto. Todos os outros são súditos” (HOBBS, 2001, p. 131).

Essa concepção de Estado contratualista era defendido também por Rosseau, que, segundo ele, tinha como objetivo obter “uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associação de qualquer força comum, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, ficando assim tão livre como antes” (ROSSEAU, 1762, p. 35).

Nota-se que diversas teorias acerca do Estado foram formadas e, ainda que os teóricos mais remotos não tivessem uma ideia exata do Estado como entidade, consideravam que a sociedade era administrada por um núcleo de poder (FILOMENO, 2019, p.12)

Atualmente, tem-se a visão de que o Estado é “uma organização destinada a manter, pela aplicação do Direito, as condições universais de ordem social” (MALUF, 2019, p. 15). Isto é, uma entidade que por meio das normas e princípios busca alcançar o bem-estar e a justiça comum.

O Estado é uma pessoa jurídica, composto por quatro elementos basilares: soberania, povo, território e governo. No tocante a este último, Agra (2014, p. 3) o conceitua como “o instrumento que possibilita aos Estados tomarem suas próprias decisões políticas, escolhendo livremente os seus destinos”.

Mais adiante, Agra (2014, p. 4) aponta que uma das diferenças mais marcantes entre o Governo e o Estado está no fato de que o primeiro possui natureza transitória, correspondendo a uma parte da sociedade que detém o poder por um período estipulado. No que concerne ao Estado, dispõe que:

É uma entidade política de cunho não transitório, sem perigo de dissolução na sua continuidade, representando os diversos segmentos que compõe a sociedade, sem se ater a um condicionamento eminentemente jurídico, sofrendo injunções de natureza econômica, política, social etc.

Portanto, o Governo pode ser entendido como uma ferramenta de ampla discricionariedade pelo qual, através das atividades exercidas pelos seus órgãos, o Estado

seria gerido. Desse modo, Maluf (2019, p. 41) resume que o governo é “o conjunto das funções necessárias à manutenção da ordem jurídica e da administração pública”.

O Governo deve seguir determinado regime, o que definirá seu comportamento no poder, podendo ser democrático, autoritário ou totalitário. O Brasil adota, atualmente, o regime democrático, motivo pelo qual o presente trabalho irá se ater somente a ele.

A ideia de Democracia advém da Grécia antiga, cujos cidadãos foram os primeiros a pensar sobre política de forma sistemática. O termo em questão, portanto, é uma derivação do grego *dēmokratía*, que significa governo do povo.

A Democracia se configura como um sistema político por meio do qual os cidadãos detêm o poder de eleger seus representantes ou participar diretamente nas tomadas de decisões. A partir dessa concepção, nota-se que há dois modelos de Democracia: a direta e a indireta.

Para se configurar como democracia direta, o cidadão terá que exercer diretamente as tomadas de decisões. Aristóteles (1985, p. 203) explica que esse modelo democrático ocorre quando “os homens livres constituem a maioria e detém o poder soberano”. Isto é, o poder está nas mãos dos próprios cidadãos, não havendo necessidade de transmiti-lo para um determinado representante.

Por sua vez, a democracia indireta impõe que os cidadãos devam eleger um representante para que este tome as decisões em nome da população de modo geral. É devido a este fato que tal modelo democrático é também intitulado de democracia representativa.

Nesse sentido, Afonso da Silva (2014, p. 138) diferencia os dois modelos supracitados, dispondo que:

Democracia direta é aquela em que o povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando; Democracia indireta, chamada representativa, é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente.

Atualmente, o Brasil adota o regime democrático representativo, sendo importante mencionar que a adoção desse regime foi interrompida durante anos, no chamado período militar, que perdurou até o ano de 1984. No entanto, a consagração do regime só foi feita após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Desse modo, percebe-se que a Democracia é um regime consideravelmente novo, tendo em vista que o eleitorado atual advém em boa parte do regime militar ou do período após ele. Fazendo com que o processo de escolha do representante, chamado de período eleitoral, ainda apresente particularidades desconhecidas pelos eleitores brasileiros.

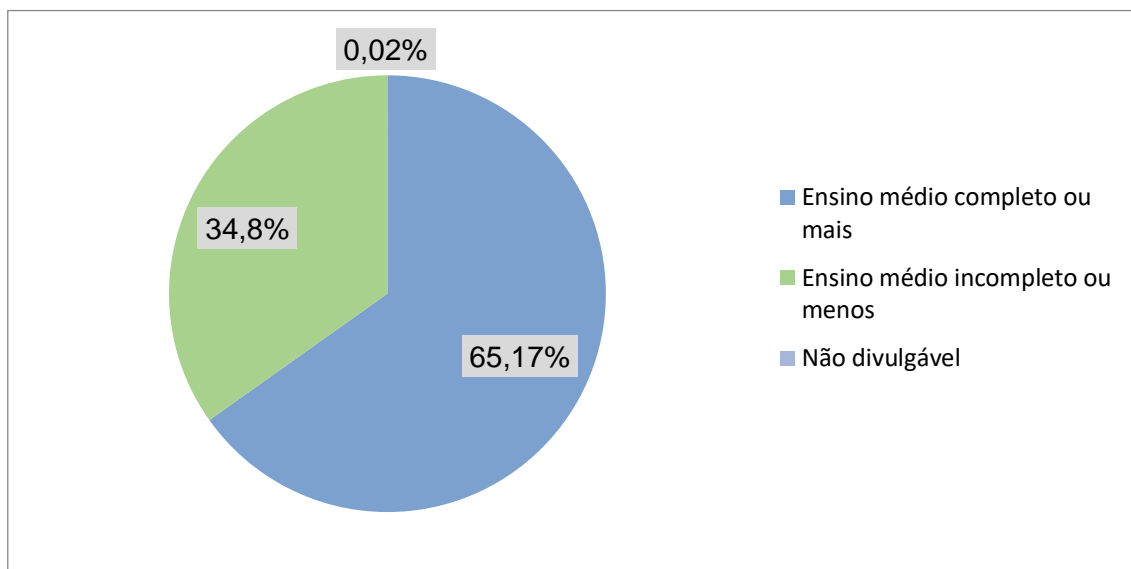
## ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2016

No ano de 2016 (dois mil e dezesseis) foram realizadas as eleições municipais para que os eleitores de todo o país pudessem escolher seus representantes, quais sejam os prefeitos e o vereadores. Os 9 (nove) estados do Nordeste, portanto, participaram das ditas eleições.

Ao verificar os números fornecidos pelo TSE referentes aos candidatos a prefeito, vice-prefeito e vereador do Nordeste, tem-se um total de 133.852 (cento e trinta e três mil oitocentos e cinquenta e dois) pedidos de registros de candidatura, dos quais 93,98% lograram êxito, tornando-se aptos para a candidatura.

Ainda conforme os dados do referido Tribunal, percebe-se que houve certo padrão nos candidatos em questão. Analisando-se o grau de instrução deles, nota-se que é consideravelmente elevado, tendo em vista que grande parte possui, pelo menos, ensino médio completo. É o que se constata na seguinte estatística:

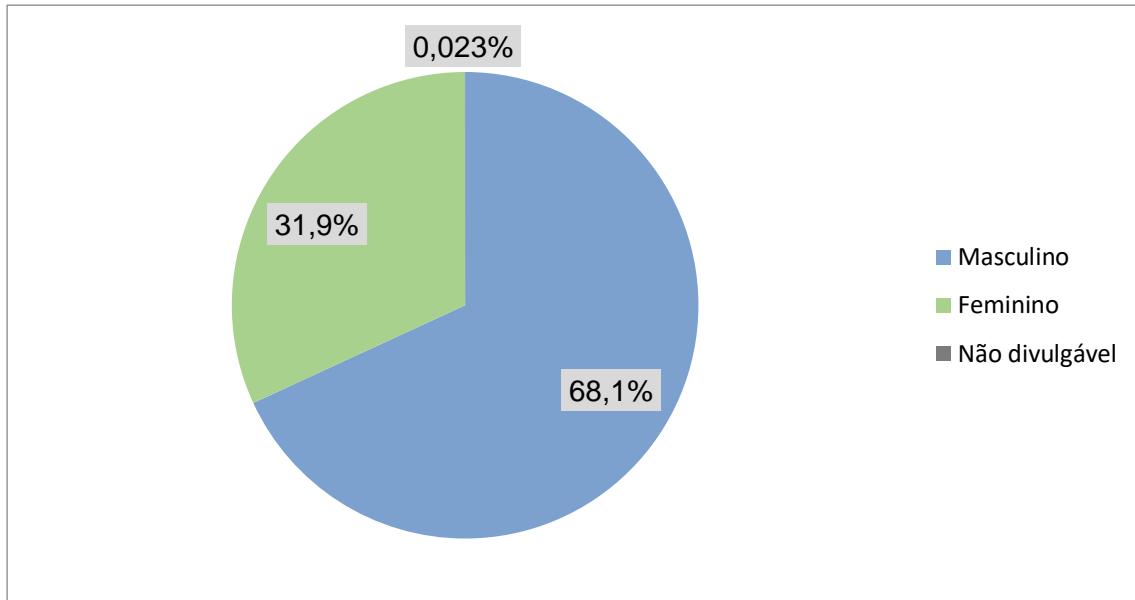
**Gráfico 01** – Grau de instrução dos candidatos na eleição de 2016



Fonte: TSE (elaboração nossa).

Além de apresentar um grau de instrução consideravelmente alto, os representantes são predominantemente homens, de modo que se retrata a seguinte estatística com relação ao gênero:

**Gráfico 02** – Gênero dos candidatos nas eleições de 2016.



Fonte: TSE (elaboração nossa).

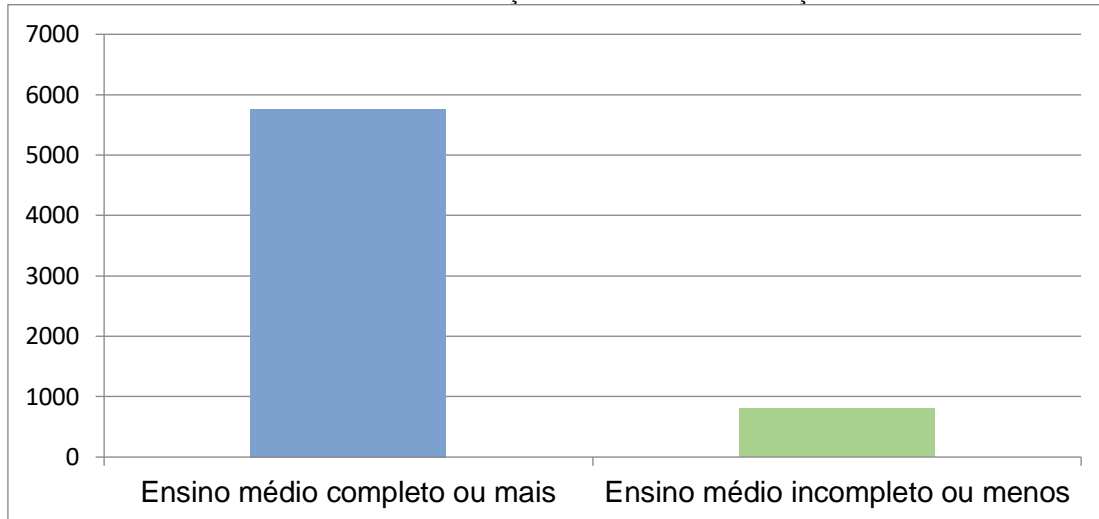
Nota-se, assim, que os candidatos nordestinos das eleições municipais do ano de 2016 eram majoritariamente do gênero masculino com um grau de escolaridade elevado, os quais mais de 60% possuem, no mínimo, ensino médio completo.

## **ELEIÇÕES ESTADUAIS DE 2018**

As eleições do ano de 2018 (dois mil e dezoito) foram de nível estadual e nacional, isto é, para escolha dos governadores, deputados estaduais e federais, senadores e presidente. No entanto, o presente estudo irá se ater apenas a esfera estadual.

Estima-se, conforme dados obtidos pelo TSE, que 6.558 (seis mil quinhentos e cinquenta e oito) pessoas solicitaram o registro de candidatura, tendo sido 5.789 (cinco mil setecentos e oitenta e nove) pedidos deferidos, fazendo-os hábeis a candidatura.

Quanto ao grau de instrução dos candidatos desta eleição, a disparidade é ainda maior em relação à eleição tratada anteriormente. Estatisticamente, é possível perceber a expressiva divergência entre os candidatos com nível de conhecimento mais e menos elevado. Os dados são dispostos da seguinte forma:

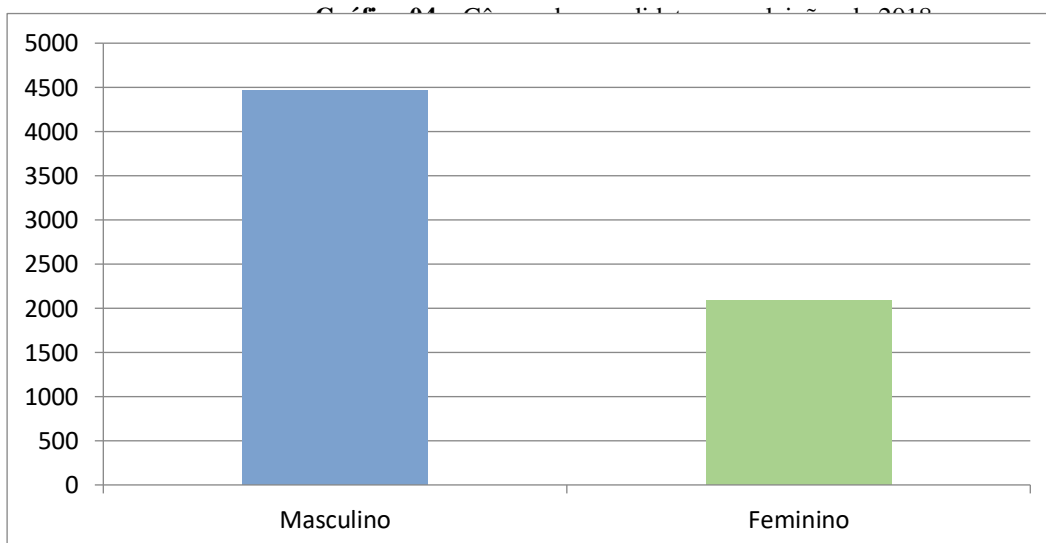
**Gráfico 03** – Grau de instrução dos candidatos nas eleições de 2018.

Fonte: TSE (elaboração nossa).

Com o gráfico acima, vê-se que os candidatos com um baixo grau de escolaridade são a minoria, somando apenas 798 (setecentos e noventa e oito) de um total de 5.789 (cinco mil setecentos e oitenta e nove). Além disso, ressalta-se que desse total, quase 50% possuem curso superior completo.

No tocante às ocupações mais frequentes dos candidatos, encontram-se as seguintes profissões: empresário, advogado, médico, comerciante e estudantes. Isto é, são ocupações consideradas como das camadas mais elevadas da sociedade, tornando a representação da minoria prejudicada.

O gênero é outro quesito bem diferente, onde os homens ocupam, mais uma vez, a maioria. Quanto a essa questão, são colocados os seguintes números pelo TSE:



Fonte: TSE (elaboração nossa).



Demonstra-se, portanto, que os homens, mais uma vez, foram à maioria nas eleições. A diferença entre os gêneros somou um total de 2.372 (dois mil trezentos e setenta e dois) candidatos, ou seja, cerca de 70% dos aspirantes aos cargos oferecidos na respectiva eleição de nível estadual na região Nordeste eram do gênero masculino.

Além destes critérios, há a questão da cor/raça, na qual apenas 12,63% se declaram pretos, enquanto 41,22% se consideram brancos e 45,39% pardos. Os indígenas, por sua vez, não somam 0,5%. Evidenciando, assim, uma predominância dos brancos/pardos na carreira política nordestina.

Mais uma vez, demonstrou-se um determinado padrão no político nordestino, o qual apresenta alto grau de instrução, predominância do gênero masculino, da cor branca e parda, e empregos relacionados às classes mais altas da população, deixando, conseqüentemente, as demais categorias com um baixo nível de representatividade.

## **O DESINTERESSE DO ELEITORADO BRASILEIRO ACERCA DA POLÍTICA**

A Democracia é um sistema político consideravelmente novo no Brasil, uma vez que teve seu cumprimento interrompido durante o regime militar, de modo que só voltou a vigorar nos anos 80. Em virtude de tal fato, o regime político em questão não é totalmente conhecido pelo eleitorado brasileiro.

No entanto, apesar do curto espaço de tempo, o comportamento do eleitor diante desse regime foi alvo de diversos estudos, ocasionando a criação de algumas teorias. Estas buscam entender os motivos pelos quais o eleitor optou por escolher determinado representante.

Diante disso, mostra-se relevante o estudo das teorias acerca do comportamento do eleitorado, para que se possa entender os critérios usados e as influências externas que o levou a adotar determinada conduta e, desse modo, compreender seu papel frente ao regime democrático.

## **TEORIAS SOBRE O COMPORTAMENTO DO ELEITOR**

O período eleitoral ocorre a cada dois anos, revezando entre eleições de âmbito nacional e estadual, e eleições municipais. Ou seja, em regra, os representantes exercem suas funções pelo prazo de quatro anos, salvo algumas exceções, como os senadores.

Além disso, poderão ser retirados dos seus cargos pelos motivos dispostos na legislação brasileira.

A participação popular ocorre, portanto, apenas durante o período eleitoral, fazendo com a temática se torne desinteressante para o eleitorado. Outro fator que contribui importante para esse despreço é a falta de credibilidade nos partidos políticos.

Desse modo, devido aos fatores citados acima, o eleitor está cada vez mais desinteressado pela política, tornando supérfluos os critérios para a escolha dos seus representantes. Conforme dispõe Radmann (2001, p. 9) o eleitor “decide o seu voto em função da imagem e de atributos pessoais dos candidatos, apresentam baixo grau de informação e interesse político e, aparentemente, ‘optam’ pela distância e pela descrença em relação à política”.

De acordo com dados fornecidos pelo TSE no ano de 2019, o Brasil conta com mais de dois milhões e seiscentos mil eleitores faltosos, isto é, que não votaram nos últimos três pleitos, podendo ter seus títulos eleitorais cancelados (BRASIL, 2019).

Ainda conforme os dados do TSE, nota-se que esse número está crescendo de forma acelerada desde o ano de 2013. É notório, também, que nos últimos anos os escândalos de corrupção estão cada vez mais corriqueiros, fazendo com que o eleitor perca ainda mais o interesse pela política.

Devido a esses fatores, foram surgindo teorias acerca do comportamento do eleitorado, dentre elas, são consideradas as mais importantes, segundo Machado de Castro (1994): a sociológica, a psicológica e a da escolha racional. Cada uma busca explicar o motivo pelo qual o eleitor é levado a fazer determinada escolha.

A teoria sociológica analisa o contexto social no qual o eleitor está inserido, levando em consideração as condições sociais, os critérios socioeconômicos, ocupacionais e demográficos, visando encontrar um nexo entre esses critérios e a escolha do eleitor.

No tocante a teoria psicológica, teve sua origem a partir das técnicas de survey, caracterizada por ter uma abordagem quantitativa, correspondente às pesquisas usadas para realização de estudos em grande escala, visando à exposição de opiniões dos indivíduos por meio de questionários ou entrevistas.

A teoria em questão, conforme o pensamento de Borba (2005, p.156), busca “interpretar o comportamento político a partir das motivações, percepções e atitudes dos indivíduos em relação ao mundo político”. Para o referido autor, somente esta teoria não

é suficiente para explicar o comportamento do eleitor, de modo que a adoção dela não invalidaria as demais.

A última teoria, da escolha racional, diz que a escolha do eleitor deriva de uma análise individual das vantagens e desvantagens que o representante em questão traria para ele. Por se tratar de uma análise fria, baseando-se apenas nas vantagens pessoais, essa teoria é a menos idealizada.

Nesse sentido, Oliveira (2012, p.108) dispõe que:

Tal teoria propõe a explicação do comportamento social e político partindo do pressuposto de que as pessoas são racionais e agem intencionalmente, calculando os custos e os benefícios de cada ação antes de decidirem, maximizando seus ganhos. Trata-se de uma teoria que enfatiza fatores micro, em contraponto à teoria sociológica, e que concede pouco crédito à possibilidade de ação coletiva.

A corrente do utilitarismo confronta a teoria da escolha racional, uma vez que aquela defende que a felicidade é o resultado das ações praticadas pela sociedade, de modo que o indivíduo, ao tomar determinada decisão deverá pensar na coletividade. Nessa ótica, Galindo (2012) defende que o ideal é obter felicidade para um maior número de pessoas, devendo-se criar sanções para aqueles que prejudicarem o bem estar social.

Em contrapartida ao utilitarismo, estão aqueles que defendem que atender a vontade coletiva acabaria excluindo a minoria. Rawls (1971) argumenta que nem sempre a vontade da maioria estará correta, de maneira que as decisões tomadas sob a justificativa de satisfazer a coletividade não serão invariavelmente justas.

Em meio há esses vários raciocínios, Reis (1988) concluiu que o comportamento do eleitor poderia ser explicado através da união das teorias sociológica e da escolha racional, uma vez que a escolha feita pelo eleitor seria o resultado de uma análise racional feita por ele acerca do seu representante e o local onde ele está inserido.

Há eleitores, ainda, que são fieis a um partido em específico, não importando qual candidato esteja à frente dele. Esses eleitores são mais comuns em países como os Estados Unidos, não sendo frequente no Brasil (SANTOS, 1978). Desse modo, o eleitor brasileiro não apresenta uma grande fidelidade partidária quando comprado aos demais países.

Ao se estudar a teoria da escolha racional, outras teorias acerca da escolha do eleitor foram surgindo. Acredita-se que a maior parte dos eleitores brasileiros se enquadra na “Síndrome do Flamengo”, a qual enuncia que o voto do eleitor está intimamente relacionado com o seu nível social e envolvimento político.

De acordo com a tipologia citada acima, o eleitor que detém menos recursos, bem como menor conhecimento sobre política, tende a escolher candidatos populistas, os quais fazem promessas para os indivíduos menos favorecidos da sociedade. É nessa linha que Reis (2009, p. 78) explica:

Assim, no eleitorado popular, em cuja percepção não se integram senão precariamente os diversos aspectos ou dimensões do universo sociopolítico, a opção eleitoral oposicionista parece ligar-se antes ao contraste vagamente apreendido entre o popular e o elitista ('pobres' versus 'ricos', 'povo' versus 'governo'), no qual se traduz uma insatisfação difusa incapaz de articular-se por referência a problemas específicos de qualquer natureza. Por outras palavras: votar na oposição é, para o eleitor em questão, um pouco como 'torcer' por um clube popular de futebol – o Flamengo, digamos, para tomar talvez o mais popular deles. Mas o simplismo mesmo das percepções e imagens em que se baseia essa propensão é um fator a emprestar consistência e estabilidade aos padrões de votação popular.

Ato contínuo, Reis (2009, p. 78) acrescenta:

Assentada a poeira das perturbações do quadro partidário, vislumbrados, em seguida a cada rearranjo mais ou menos artificial ou imposto desse quadro, os novos contornos político-partidários da contraposição entre 'povo' e 'elite', volta-se, como no populismo do pré-64 e no MDB de pós-64, ao leito 'natural'. Temos, assim, uma espécie de 'síndrome do Flamengo' que não apenas tende a negar a um regime autoritário como o que controlou o país até 1985 a possibilidade de verdadeira legitimação pela via eleitoral como também faz do populismo, na atualidade brasileira, uma fatalidade, desde que as condições institucionais permitam um jogo político razoavelmente aberto e sensível perante o eleitorado.

É estimado que grande parte do eleitorado está por fora dos assuntos políticos, no entanto, esta realidade varia conforme o nível social e intelectual do eleitor. Sendo assim, tem-se que quanto mais elevado for o nível de escolaridade, bem como a renda familiar do grupo, maior será sua participação em associações e na campanha eleitoral (SILVEIRA, 1998).

Percebe-se ainda uma variação no comportamento do eleitor de região para região, alternando os critérios com base na relação dos candidatos com o governo, de quem está o apoiando, na forma com que o candidato conduz a campanha, nas bases partidárias, dentre outros (RADMANN, 2001, p. 89).

Conforme o exposto, o comportamento do eleitorado varia de acordo com determinados critérios, tais como: condição social, nível de escolaridade, o local onde está inserido, as vantagens que o representante apresenta, entre outros. Possuindo,

todavia, um ponto em comum, qual seja, a falta de interesse em assuntos referentes à política.

Resta demonstrado, portanto, a imprescindível opção de buscar as razões que suscitam tais comportamentos do cidadão no universo político-democrático, eis que há uma relação simbiótica entre o amadurecimento do eleitor e o desenvolvimento positivo da democracia-pátria.

## **ABSTENÇÕES DO ELEITORADO NORDESTINO NAS ELEIÇÕES DE 2016 E 2018**

A parcela de cidadãos aptos a votarem, mas que, no entanto, negam-se exercer tal direito, é considerada, para fins políticos, como abstenção. Essa recusa de concretizar o direito de escolha por parte da sociedade é crescente, tornando o estudo acerca dela cada vez mais necessário.

Ao estudar as teorias sobre o comportamento do eleitor, percebe-se que a participação do eleitorado com grau mais elevado de instrução e renda é superior àqueles que os possuem de forma inferior.

A participação eleitoral pode ser compreendida como o grupo de pessoas que, possuindo capacidade eleitoral ativa, efetivaram o sufrágio de modo a escolher seus respectivos representantes na eleição em questão (FREIRE, 2000, p. 116). De modo mais resumido, seria a parte dos eleitores que votaram na relativa eleição.

Para que o indivíduo possua a dita capacidade eleitoral, faz-se necessário preencher alguns requisitos encontrados na CRFB/88, como: possuir mais de 16 (dezesseis) anos, tornando-se obrigatório a partir dos 18 (dezoito); ser cidadão brasileiro; e não ser conscrito para fins de serviço militar obrigatório (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, de acordo com os dados fornecidos pelo TSE, tem-se os seguintes números relativos ao eleitorado nordestino nas eleições de 2016 e 2018, respectivamente:

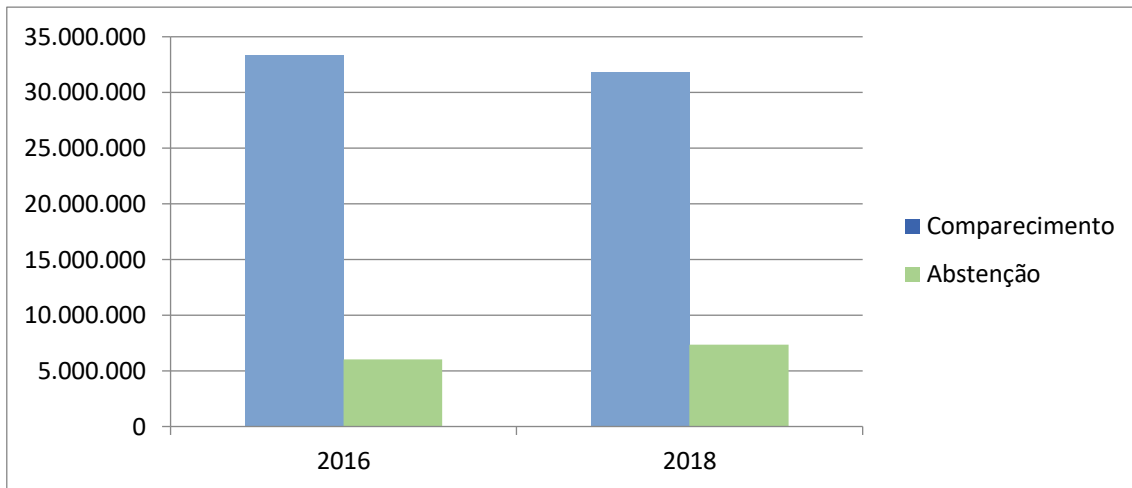
**Quadro 01** – Número de eleitores nordestinos aptos a votar.

ANO	ELEITORES APTOS A VOTAR
2016	39.377.293
2018	39.222.149

Fonte: TSE (elaboração nossa).

Nota-se que há um número considerável de eleitores aptos a escolherem os seus representantes. No entanto, ao analisar os dados referentes às abstenções do respectivo eleitorado, no primeiro turno das referidas eleições, constata-se o seguinte:

**Gráfico 05** – Comparecimento/abstenções nas eleições de 2016 e 2018.



Fonte: TSE (elaboração nossa).

Pela análise gráfica, nota-se que o número de abstenções soma mais de seis milhões em cada eleição, correspondendo a cerca de 20% do eleitorado. Outro fator preocupante consiste no aumento de abstenções do ano 2016 para o ano de 2018, o qual aumentou mais de um milhão de eleitores.

O grande número de abstenções, levando em consideração as teorias do comportamento do eleitor abordadas, é consequência da descrença do eleitorado no representante ou na falta de interesse daqueles na política, como consequência da distancia entre os padrões dos respectivos grupos.

Estima-se que cerca de 75% dos eleitores nordestinos não possui, sequer, ensino médio completo, enquanto mais de 65% dos políticos da região nas duas eleições, como já demonstrado, possuem, em sua maioria, no mínimo, o ensino médio completo.

Outro fator divergente entre o eleitorado e os candidatos é quanto ao gênero. Foi exposto que a maioria dos correntes nas duas eleições eram do gênero masculino, enquanto o Nordeste conta com mais de 50% do eleitorado composto por mulheres.

Desse modo, evidencia-se cristalinamente que há um distanciamento considerável — e em aspectos diversos que vão da escolaridade ao gênero — entre o perfil do eleitor nordestino e os candidatos que pretendem o representar.

## **METODOLOGIA**

Para a execução daquilo que é proposto nesse artigo, deverão ser analisadas as estatísticas disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral referentes aos candidatos nordestinos a prefeito e a vereador nas eleições municipais de 2016; bem como dos candidatos a deputados estadual e federal, senador e governador nas eleições estaduais de 2018, para que se possa chegar ao padrão do político da referida região. Além disso, o estudo requer o exame dos números referentes ao eleitorado regional nas respectivas eleições.

Foram conferidos vários critérios acerca dos candidatos e dos eleitores da região Nordeste, como: gênero predominante, ocupações mais frequentes, grau de instrução e cor/raça. Números de abstenções, eleitores aptos, pedidos de registro de candidatura também foram verificados, para que se chegasse ao resultado almejado.

Fez-se necessário, também, a análise dos livros e demais produções acerca do comportamento do eleitor frente ao regime democrático representativo, para que se possa entender o motivo pelo qual o eleitorado escolhe determinado representante, assim como para compreender a causa do seu crescente desinteresse em assuntos referentes à política.

## **RESULTADOS ENCONTRADOS**

O presente trabalho faz mostrar que, mesmo com a Democracia sendo um sistema político já antigo, tendo suas origens fincadas na Grécia antiga, a história do regime democrático brasileiro é cheia de percalços, atingindo fortemente o imaginário dos mais importantes partícipes deste regime: os eleitores.

É sabido que a consolidação do atual período democrático ocorreu apenas no ano de 1988, após a promulgação da Constituição Federal vigente. Desde então, o sistema continua a enfrentar seus desafios, passando por dois processos de *impeachments*, mencionando-se que o primeiro deles foi com o primeiro Chefe do Executivo Nacional eleito através do voto direto, e múltiplos casos de corrupção que vão da esfera municipal à nacional, afetando duramente o relacionamento da sociedade com a política.

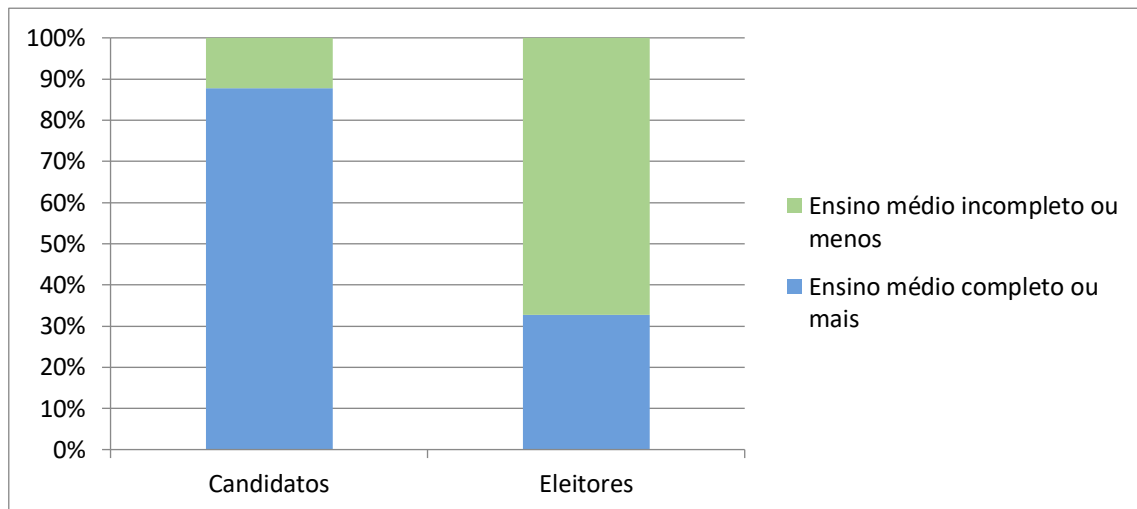
Os dados, atendo-se ao contexto nordestino, apontam que, para além da apatia relacionada à falta de confiabilidade e instabilidade do sistema eleitoral em voga, há também uma notável disparidade entre vários pontos do perfil do representante político e seu representado.



O primeiro ponto dissonante diz respeito à escolaridade, ao passo que, com base nas estatísticas do TSE de 2016 em que cerca 65% dos candidatos nordestinos possuem, no mínimo, o ensino médio completo, situação que fora avantajada em 2018, saliente-se, enquanto a quantidade do eleitorado que não possui ensino médio é da ordem de 75%.

Ao comparar os dados referentes ao grau de instrução dos políticos e dos eleitores nas eleições de 2018, tem-se o seguinte:

**Gráfico 06** – Diferença entre o grau de instrução dos políticos e do eleitorado nas eleições de 2018.



Fonte: TSE (elaboração nossa)

A esse respeito, há de se invocar a já citada noção estabelecida por Radmann, ao firmar que o baixo grau de informação é fator preponderante no eleitorado pátrio. Assim, evidencia-se que o distanciamento do votante com seu votado não ocorre apenas por critérios intangíveis, relacionados a pontos meramente abstratos que dizem respeito somente a imagem do candidato, mas a uma concreta diferença no tocante à educação.

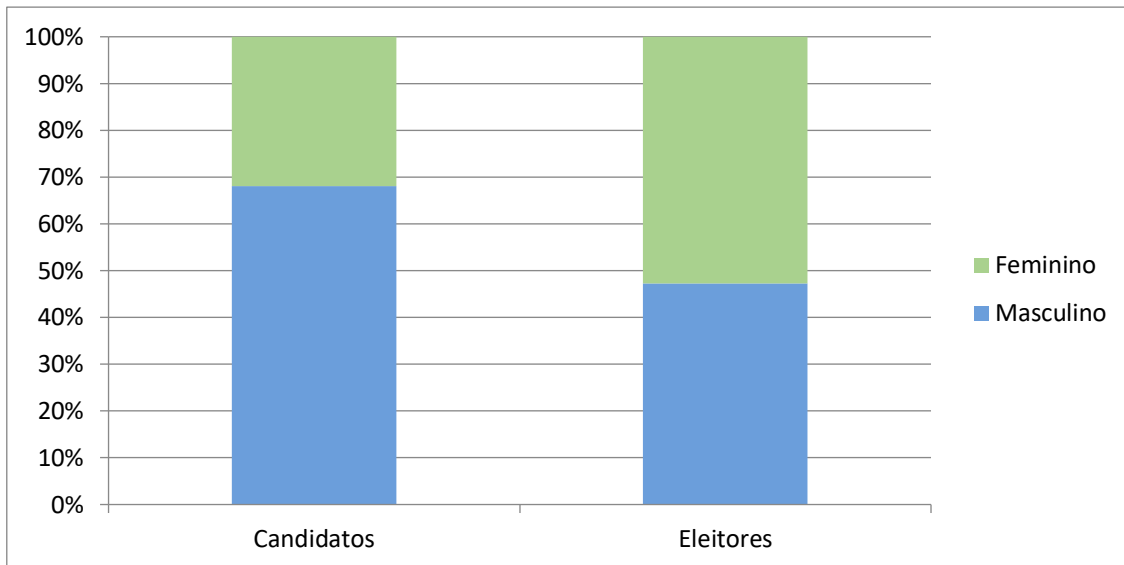
Isso se torna ainda mais palpável quando se debruça sobre os ofícios exercidos pelos pretendentes às vagas nos poderes executivo e legislativo, eis que em sua maioria são empresários, advogados ou médicos, profissões sempre ligadas às classes mais altas da população.

Conforme vislumbrado no decorrer do trabalho, este perfil do político não é por acaso, outras pesquisas da década de noventa já apontavam que a participação política é diretamente proporcional ao nível de escolaridade.

A segunda diferença é em relação ao gênero, pois, em que pese à existência de diferentes políticas para a inserção da mulher na política, 70% dos “aspirantes a eleitos”

eram do sexo masculino segundo dados de 2018. Nesse sentido, compara-se os dados concernentes ao gênero do eleitorado e dos políticos na respectiva eleição:

**Gráfico 07** – Divergência entre os gêneros dos candidatos e eleitores nas eleições de 2018.



Fonte: TSE (elaboração nossa).

Em vista do exposto, recorda-se da utilização conjunta da teoria sociológica com a teoria da escolha racional para apontar que a opção do eleitor no sufrágio é uma junção das suas condições sociais, econômicas e demográficas com a expectativa de vantagens que poderá obter com o candidato.

Nesse sentido a crescente abstinência do eleitor, conforme demonstrado através de números do TSE dos anos de 2016 e 2018, pode ser explicada através do abismo social que há entre ele e os desejosos de representa-lo.

Igualmente, atendo-se em maior especificidade à teoria da escolha racional, deduz-se que o gosto pelo populismo pode ser fruto justamente da diferença entre classes sociais que há entre os envolvidos no sufrágio, eis que os pertencentes às classes inferiores desenvolvem natural esperança de alcançar vantagens advindas de representantes às classes superiores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num quadro geral, tem-se que há uma relação diretamente proporcional entre o envolvimento na política e a classe social e nível educacional do sujeito, ficando claro que o desenvolvimento na educação vai causar necessariamente maior inserção dos

cidadãos no campo político, bem como encorajar que os pertencentes às classes mais baixas componham os quadros partidários e lancem-se às disputas eleitorais, fazendo o cenário que hoje é homogêneo ficar mais diverso, inclusivo e plural.

Ademais, a falta de políticas públicas de cunho formativo e que possibilitem ao indivíduo sua evolução nas classes sociais também implica na manutenção deste status quo de um campo político com padrão muito bem definido entre os candidatos e, conseqüentemente, representantes. Fazendo-se questionar se realmente haverá disposição dos eleitos para modificar este quadro, eis que haveria a consequência patente de modificar o padrão-político de gosto da população e, com isso, afetar em futuras eleições.

Depois de estudados os dados acerca do gênero, grau de instrução, cor/raça e ocupações mais frequentes dos políticos e do seu respectivo eleitorado, chegou-se a conclusão de que há uma grande divergência entre os dois grupos, resultando no desinteresse do eleitor em participar de assuntos relativos à política.

## REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. 905 p. ISBN 978-85-309-5026-2.

ARISTÓTELES. **Política**. Brasília: UNB, 1985. Disponível em: <http://copyfight.me/Acervo/livros/ARISTO%CC%81TELES.%20Poli%CC%81tica.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2020.

BORBA, Julian. **Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral**: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. Campinas, v. 11, n. 1, mar. 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas do eleitorado**: Eleitores Faltosos. [s.l.], 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/faltosos>. Acesso em: 25 ago. 2020.

FREIRE, André. Participação e abstenção nas eleições legislativas portuguesas, 1975-1995. **Análise Social**, [s. l.], v. xxxv, p. 115-145, 2000. Disponível em:

[http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/4016/2000\\_freire\\_participacao\\_abstencao\\_eleicoes.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/4016/2000_freire_participacao_abstencao_eleicoes.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 16 set. 2020.

GALINDO, Cleusy Araújo. A Teoria da Justiça de John Rawls e a problemática argumentativa e principiológica entre a igualdade de oportunidades e a distribuição de riquezas. **Revista Eletrônica Intraciência**, Guarajá, 2012.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

FILOMENO, José Geraldo Brito. Teoria geral do Estado e da constituição. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 317 p.

MACHADO DE CASTRO, Mônica Mata. Determinantes do comportamento eleitoral: a centralidade da sofisticação política. Tese de Doutorado em Ciência Política, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1994.

MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. 424 p.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Cultrix, 1995.

RADMANN, Elis Rejane Heinemann. **O eleitor brasileiro uma análise do comportamento eleitoral**. Dissertação (Pós-Graduação em Ciência Política) - Universidade Federal do rio grande do sul, Porto Alegre, 2001.

RAWLS, John. **Theory of Justice**. 1. ed. Estados Unidos: Harvard University Press, 1971.

REIS, Fábio Wanderley. Identidade, Política e a Teoria da Escolha Racional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 3. N. 6, 1988.

REIS, Fábio Wanderley. **Mercado e Utopia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Rio de Janeiro: Tecnoprint, 1762.

SANTOS, Wanderley Guilherme. As Eleições e a Dinâmica do Processo Político Brasileiro. **Poder e Política**: crônica do autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

SILVEIRA, Flávio Eduardo. **A Decisão do Voto no Brasil**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.

VELOSO DE OLIVEIRA, Isabel Cristina. **A teoria da escolha racional e o comportamento eleitoral neopentecostal**. Pensamento Plural, p. 108, jan. 2012.

## **CAPÍTULO 5**

---

### **JUDICIÁRIO E POLÍTICA BRASILEIRA**

## A negação e a tentativa de desconstrução da Justiça de Transição por parte do governo de Jair Bolsonaro

Andressa Patacho Cafarelli<sup>1</sup>

### RESUMO:

O presente artigo buscou analisar a negação e as inúmeras tentativas de desconstrução da Justiça de Transição por parte do governo de Jair Bolsonaro, eleito a Presidência da República durante o processo eleitoral de 2018. Para isso foi utilizada uma vasta bibliografia acerca do tema tratado – o conceito de Justiça de Transição, uma análise comparativa, o caso brasileiro, a Lei da Anistia e a Comissão Nacional da Verdade -, notas oficiais dos portais do governo, além de um levantamento das principais notícias jornalísticas sobre as tentativas de revisão da Lei nº 6.683/1979 e sobre as atuais investidas do presidente de reescrever o passado com uma narrativa de contrarrevolução e salvação do país do fantasma do comunismo. Nesse contexto, o atual governo brasileiro demonstra um forte risco a construção da memória e da verdade sobre o período ditatorial de 1964 e conseqüentemente para a consolidação da democracia no país. Uma vez que a justiça de transição foi feita sob uma política de apagamento, qualquer tentativa de breca, reescrever ou obstruir informações sobre esse período se mostra um perigo para o regime democrático em vigor.

**Palavras-chave:** política brasileira – justiça de transição – Jair Bolsonaro – democracia.

### ABSTRACT:

The present article search analyze the negation and uncouncted attempts to deconstruction the Justice of Transition by Jair Bolsonaro government, elected to president during the electoral process in 2018. Because of this was used a extensive bibliography about of theme treated – the concept Justice of Transition, an analyze comparative, events of brazialians event brazilian, amnesty law and commission national of truth-, official notes from government portals, beyond doubt survey of the main journalistic news about the attempts review of Law 6.683/1979 and about current investee of tha president to rewrite the past with a narrative of counterrevolution and salvation of the country of the ghost of communism. In context, the current brazilian government evidence a strong risk the construction of the memory and tha truth about tha dictatorial period of 1964 and consequently the consolidation the democracy of the country. Once the justice of transition was made under a erasure politcs, any attempt to stop, rewrite or obstruct information about that period there is a danger fot the democratic regime in force.

**Keywords:** brazilian politics – justice of transition – Jair Bolsonaro - democracy.

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil passou por várias experiências de golpe militares durante a sua trajetória, uma em especial perdeu e trouxe danos irreparáveis – a Ditadura Civil-Militar de 1964. O regime militar durou aproximadamente 20 anos e foi atroz no que diz respeito à censura, tortura, detenções ilegais, desaparecimentos forçados e execuções. A lenta e gradual transição para a democracia ocorreu sob a tutela dos militares, sendo assim muitas

---

<sup>1</sup> Mestranda em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo/ UNIFESP. E-mail: andressa.cafarelli@gmail.com

questões foram anuladas diante da política de esquecimento pautada pelos que detinham maior poder no período. A justiça de transição foi realizada também de forma lenta e apresentou um caráter não punitivo, sendo a Comissão Nacional da Verdade criada apenas vinte e seis anos após o final do regime militar. Diante de tal panorama, qualquer tentativa de desconstrução ou negação do que ocorreu leva a um enfraquecimento da memória construída e da própria democracia. Sendo assim, o governo Bolsonaro apresenta um forte risco para a verdade que foi levantada com a justiça de transição brasileira, uma vez que o mesmo se apresenta favorável ao regime político autoritário da época.

O atual trabalho será dividido em quatro blocos de discussão: o primeiro diz respeito à conceituação da justiça de transição, o segundo trata de uma análise comparativa entre as justiças de transições construídas na América Latina após a onda de regimes ditatoriais que assolaram o continente, o terceiro entra no caso brasileiro e trata mais detalhadamente da Lei da Anistia e da Comissão Nacional da Verdade, por último, o quarto bloco entra no contexto mais atual e debate sobre a negação e a tentativa de desconstrução da justiça de transição por parte do governo de Jair Bolsonaro.

## **2 O QUE É JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO?**

Para adentrar mais profundamente no conceito de Justiça de Transição é necessário realizar uma breve análise do contexto mundial do período, de forma a compreender como e porque foi construída a necessidade de um encaminhamento para a democracia. As décadas de 1960 e 1970 demarcam um período excepcional no chamado Cone Sul – região geográfica que engloba a parte sul do continente sul-americano -, isso porque foi durante esses anos que os países entraram em um regime ditatorial. Os países da América Latina passaram a substituir o princípio de defesa coletiva do hemisfério pelo princípio de segurança interna, este inclusive vai nortear as ditaduras civis-militares espalhadas pelo continente, as quais apresentam na base de suas diretrizes a questão da necessidade da segurança nacional (FERNANDES, 2009). De acordo com o autor Renan Quinalha (2012),

É notório o fato de que o Cone Sul foi assolado por uma onda de regimes ditatoriais muito semelhantes, instaurados em sua origem a partir de golpes que contaram com o apoio e, na maior parte das vezes, com o efetivo protagonismo das corporações militares, treinadas no exterior em um contexto de Guerra Fria e inspiradas pela ideologia de segurança nacional (QUINALHA, 2012, p.14).



Foi no final dessas ditaduras que surgiu a expressão originalmente adotada *Justice in times of transition* - que em uma tradução para o português significa *Justiça em períodos de transição*-, conhecida hoje, nos estudos dos diversos campos como Justiça de Transição. De acordo com Guillermo O'Donnell, transição seria o intervalo entre um regime político e outro, nesse contexto, a dissolução dos regimes ditatoriais e autoritários e o posterior retorno para a democracia. Já para Luciano Martins seria o lapso de tempo entre a liquidação de um regime autoritário e a institucionalização de outro regime, independente de qual seja (QUINALHA, 2012). De acordo com Quinalha (2012), a transição seria um momento histórico em aberto o qual é marcado por um processo complexo e não linear, em que diversas forças sociais concorrem para imprimir um destino comum à coletividade. O autor afirma ainda que (i) o destino e a duração da transição é incerto; (ii) são vários os resultados possíveis após o colapso de um regime autoritário, um deles é a democracia consolidada; (iii) as regras do jogo político não são definidas; (iv) as transições são impulsionadas e solucionadas dentro dos limites dos territórios nacionais.

Partindo do que se foi tratado anteriormente sobre justiça de transição pode-se concluir que não existe uma fórmula para que a mesma seja realizada, variando em cada país – no quesito duração dessa transição, forma como é realizada, atores políticos envolvidos. Tratando-se de uma questão extremamente complicada e delicada, as transições de ditaduras para a democracia foram, em sua maioria, feitas através de pactos que podem variar no quesito participação – sendo mais abrangentes ou mais restritos -, e no quesito forma – sendo expressos e formalizados ou ocultos e tácitos. O jogo político durante a transição deve ser realizado com certa prudência, uma vez que qualquer ato extremo pode causar um novo fechamento autoritário (QUINALHA, 2012). Essa lógica explica de forma certa o porquê de muitas vezes os pactos serem realizados com o mínimo, um exemplo muito claro dessa questão é a Lei da Anistia no Brasil ter sido feita de forma geral e irrestrita, beneficiando também os militares que cometeram atrocidades durante o período.

De acordo com a definição do *International Center for Transitional Justice* (ICJT), a justiça de transição nada mais é do que uma justiça adaptada a sociedades que passaram por situações extremas de violência - como no caso das ditaduras: perseguição política-ideológica, torturas e mortes -, onde a gravidade desses crimes cometidos prejudicaram a estabilidade e a coesão social que fundava a vida em comum. Nesse sentido, a mesma busca atingir alguns objetivos específicos como: (i) promover os direitos humanos

violados, realizado de duas formas, a primeira possui um caráter promocional e retrospectivo, enquanto a segunda possui um caráter prospectivo e voltado ao futuro, ou seja, se busca reconstruir o passado e evitar que situações parecidas ocorram no futuro; (ii) fortalecer as instituições e as práticas democráticas. A justiça de transição é norteada por cinco eixos: verdade, memória, justiça, reparação e reformas institucionais. Cada um possui um papel importante para que a transição seja concretizada, a democracia se consolide e o risco de uma repetição da história seja menor. Veremos como isso foi realizado no Brasil.<sup>2</sup>

### 3 ANÁLISE COMPARATIVA DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NA AMÉRICA LATINA

De acordo com Dauer (2016), tornar pública e notória as violações de direitos humanos ocorridas durante as ditaduras militares é crucial para que elas não recorram. Nesse sentido, o mundo passa a ver como necessário esse processo de enfrentamento do passado de violações para que dessa forma se possa de fato superar os conflitos, prevenir a repetição e alcançar a verdadeira reconciliação e o respeito aos direitos humanos (HOLLANDA, BATISTA, BOITEUX, 2010). Como dito anteriormente esse processo pode variar de forma considerável em cada país, realizaremos de forma breve uma análise comparativa entre o processo de transição no Brasil e nos demais países da América Latina, em específico Chile, Argentina e Uruguai.

Estudos demonstram que a maior parte dos países que passaram por ditaduras militares durante o século XX na América Latina recorreram as Leis de Anistia, dos dezenove países que tiveram essa experiência brutal apenas três optaram por não fazê-la, é o caso da Granada, Guiana, Paraguai. Entre os países que optamos por analisar, a Lei da Anistia foi criada:

<b>Argentina</b>	<b>Lei nº 22.924/1983</b>	<b>Ley de Pacificación Nacional</b>
<b>Brasil</b>	Lei nº 6.683/1979	Lei de Anistia
<b>Chile</b>	Decreto-Lei nº 2.191/1978	
<b>Uruguai</b>	Lei nº 15.848/1986	Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado

Fonte: dados extraídos de OSMO (2016)

Em todos esses regimes ditatoriais houve uma negação forte dos direitos humanos e nesse contexto uma forte utilização do aparelho estatal de forma repressiva, além de um

<sup>2</sup> Para o tópico foram utilizadas as bibliografias do QUINALHA (2012) e FERNANDES (2009).

intenso combate a oposição política/intelectual e nesse ponto foram amplamente utilizados os métodos de tortura, detenções ilegais, desaparecimentos forçados e execuções. A Lei da Anistia é vista então como uma forma de concessão de perdão pelos crimes cometidos durante o período ditatorial visando à reconstrução do país rumo à democracia e abrindo mão, no começo, de uma responsabilização penal. Posteriormente em todos os países houve julgamentos por violações de direitos humanos, o que claramente não é o caso brasileiro, que traçou sua trajetória rumo a uma política de esquecimento.

#### **4 CASO BRASILEIRO: COMO ESSE PROCESSO FOI REALIZADO?**

Como discutido anteriormente, o processo de transição muitas vezes é pautado por pactos e acordos políticos, obviamente uma parte dos atores possuem vantagem por terem consigo certo domínio da situação e por decorrência disso algumas temáticas podem acabar caindo em esquecimento. No caso brasileiro isso não foi diferente, muito pelo contrário, tal experiência se mostrou baseada justamente por uma política de apagamento. Nesse contexto, as discussões sobre justiça militar, o direito a memória e a verdade, a reparação das vítimas, o processamento de perpetradores dos direitos humanos, reformas institucionais foram pautas que terminaram amenizadas ou até mesmo silenciadas durante o acordo político (CABRAL, 2017).

Durante o governo de Ernesto Geisel, em que se iniciou o processo de transição, foi colocada como inegociável a imunidade militar, ou seja, os militares não poderiam ser punidos pelos crimes cometidos durante o período. De acordo com Maria Celina D'Araujo (2012),

A transição desenhada na segunda metade dos anos 1970 teve a preocupação de isolar os setores que mais resistiam à retirada do poder, e controlar o ritmo da mudança para impedir maior protagonismo das lideranças civis que demandavam a redemocratização. A meta era isolar os setores militares adeptos ao terrorismo, que não admitiam o retorno ao governo civil. Da mesma forma, impedir que a oposição civil impusesse, via mobilização social, a sua agenda de mudanças. O ritmo da abertura e seu conteúdo seriam controlados pelos donos do poder, o que ficou conhecido como transição pelo alto ou transição pela transação (D'ARAUJO, 2012, p. 573).

Pelo fato de a transição brasileira ter sido norteadas por uma linha de afastamento do processo penal e de um enfoque punitivo (SOARES e QUINALHA, 2011), a mesma acabou se mostrando em muitos casos, simbólica. Um amplo debate que deve ser

colocado em cheque é a forma como muitas etapas da justiça de transição acabaram sendo negligenciadas no caso brasileiro, como é o caso da: (i) anulação da autoanistia militar, (ii) isenção dos civis da justiça militar, (iii) expurgos no judiciário, (iv) manutenção da Constituição Federal promulgada pelo regime militar, (v) julgamento dos dirigentes do regime ditatorial, (vi) julgamento de outros responsáveis, (vii) expurgos na polícia e nas forças armadas (CABRAL, 2017). Trataremos nesse trabalho das questões referentes exclusivamente a Lei da Anistia e da Comissão Nacional da Verdade.

#### **4.1. As problemáticas da Lei da Anistia (Lei nº 6.683/1979)**

A saída da Ditadura Civil-Militar Brasileira rumo à democracia ocorreu através de um pacto de abertura controlada, a qual ocorreria de forma lenta e gradual e sob a tutela dos militares que se encontravam desde o golpe de 1964 no coração do Estado. Nesse contexto, foi construída uma agenda política voltada à transição democrática. Muitas foram às demandas trazidas das ruas e da oposição durante o período, uma das principais foi a Campanha da Anistia, a qual em linhas gerais exigia anistia a todos os cidadãos punidos com cassação ou perda de direitos e aos exilados políticos, além de exigir o reestabelecimento praticamente total da liberdade de imprensa. Houve uma parcial adoção da demanda entre os anos 1978 e 1979 e a criação de uma Comissão Mista para a discussão, fato também de interesse dos militares uma vez que com o regime militar já desgastado a anistia apresentava-se como uma “salvação”.

De acordo com Carlos Fico (2010), o projeto da anistia garantia que nenhum militar seria punido em função das ilegalidades praticadas durante o período devido ao fato de a mesma ser recíproca, encaixando todos os crimes – tanto dos exilados e presos quanto dos militares – como políticos ou praticados por motivações políticas. O autor completa ainda que acabou se estabelecendo a leitura de que o “perdão aos torturadores” teria sido o preço a se pagar para que a anistia fosse aprovada.

Tanto o substantivo como a emenda contemplavam não apenas o “perdão aos torturadores”, mas selavam o pacto básico da transição ao garantir que, superada a ditadura, os que a implantaram e a conduziram não seriam punidos por seus atos arbitrários. Não era apenas o crime de tortura que preocupava os militares, mas toda sorte de irregularidades cometidas ao longo da ditadura por oficiais de diversas patentes. O caráter sibilino da referência aos “crimes conexos” não encobria apenas a inclusão dos torturadores, mas abrangia todos os crimes praticados pelos militares por motivação política, inclusive aqueles que afrontaram o ordenamento jurídico brasileiro com as diretrizes secretas que criaram o sistema de repressão – ordens emanadas dos gabinetes de oficiais gerais (FICO, 2010, p. 333).

A partir dos anos 2000 houve inúmeros pedidos de revisão da Lei da Anistia (Lei nº 6.683), sancionada em 28 de agosto de 1979. Em 2008 a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) registrou no Supremo Tribunal Federal (STF) uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a mesma seria uma tentativa de excluir os torturadores dos beneficiários da anistia. O caso foi julgado como improcedente em 2010, a alegação era de que a mesma não poderia ser modificada pelo Judiciário uma vez que a lei da anistia foi fruto de um “acordo político”.<sup>3</sup>

Em 2014 houve um novo pedido de revisão da Lei nº 6.683, nesse caso por parte da Comissão Nacional da Verdade<sup>4</sup>, tal lei permitiria a impunidade dos crimes de lesa-humanidade do período. A alegação para que o pedido de revisão fosse aceito foi de que a mesma seria uma lei de auto anistia e sendo entendida por essa perspectiva violaria as leis internacionais, além do fato de que vários crimes cometidos pelos militares encaixam-se na definição de crimes contra a humanidade e por isso são imprescritíveis e não passíveis de anistia (CARTA CAPITAL, 2014).

Em 2018, o presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, Luiz Couto, cobra revisão da interpretação da Lei da Anistia (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018). Segundo o deputado,

Estavam equivocadas as premissas nas quais se baseou o Supremo Tribunal Federal, em 2010, para estender a anistia a agentes do Estado: a premissa oculta segundo a qual nossa ditadura foi de certa forma branda – o que caiu por terra com o relatório da Comissão Nacional da Verdade e com os documentos divulgados na última semana – e a premissa explícita de que houve um pacto democrático. Esse pacto nunca foi sólido, em menos de três décadas depois do fim oficial do autoritarismo, tivemos novamente um golpe de Estado acompanhado da instauração de um regime de exceção que dia-a-dia se ramifica para todas as esferas da vida em sociedade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018)

De acordo com D’Araujo (2012), os militares agem como *veto players* quando se diz respeito ao debate sobre a revisão da Lei de Anistia, as Forças Armadas tornaram da mesma um tema tabu e atuam constantemente com o seu poder de veto. De acordo com a autora,

O poder das Forças Armadas no tema da anistia vai além, portanto, das questões de transição. Tem a ver com o tipo de relações civil-militares gestadas no país desde a fundação da República, quando as Forças Armadas se transformam em ator político relevante. Desde então, com

<sup>3</sup> Informação retirada de FICO (2010) E CARTA CAPITAL (2014).

<sup>4</sup> A Comissão Nacional da Verdade foi criada em 2011, através da Lei nº 12.528 e tem como objetivo apurar as graves violações de direitos humanos ocorridas durante o período ditatorial de 1964-1985, a mesma foi formada por juristas, professores e estudiosos do tema.

maior ou menor peso, os militares vêm tentando manter um padrão de autonomia quando se trata de definir seus interesses corporativos. Isso tem a ver com orçamentos, carreira, educação militar, definição de ameaças e estratégias e, certamente, com sua atuação durante a ditadura. Mesmo com a redemocratização, nenhum governo civil ousou encarar com determinação o tema da subordinação dos militares ao poder civil e democrático. (D'ARAÚJO, 2012, p. 586).

#### 4.2. A Comissão Nacional da Verdade

O governo federal brasileiro assinou em 2009 o Terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos, o qual foi aprovado através do Decreto nº 7.037 de 21 de dezembro de 2009, nele é sinalizada a pretensão da criação de uma comissão nacional da verdade visando investigar os crimes cometidos durante o regime civil-militar. Devido a esse acontecimento houve uma forte manifestação da ala militar, como exposto a seguir,

A publicação do PNDH-3 não agradou vários setores do governo, em especial as Forças Armadas. Os comandantes do Exército, general Enzo Martins Peri, e da Aeronáutica, brigadeiro Juniti Saito, ameaçaram pedir demissão caso o presidente Lula não revogasse alguns trechos do Programa. Para os militares, o documento era “excessivamente insultuoso, agressivo e revanchista”. O general da ativa Maynard Marques de Santa Rosa afirmou em nota pública que o governo queria criar uma “comissão da calúnia” (MARQUES, 2015, p. 220).

Devido às pressões, o governo optou por acatar algumas demandas dos militares e o assunto foi postergado. O ano de 2010 é marcado pelo período eleitoral e o assunto sai temporariamente da agenda, retornando em 2011 junto com o governo Dilma Rousseff (D'ARAÚJO, 2012). A Comissão Nacional da Verdade é criada através da Lei nº 12.528, de 21 de Dezembro de 2011. Novamente os militares entram em cena, porém não alcançam muito êxito no sentido de breçar as investigações, embora exista a partir desse momento um conflito intenso entre as Forças Armadas e a presidente, o qual ganha ênfase nas redes sociais. Foi vitória de a ala militar, porém o fato de a comissão não possuir poder de levar ninguém a julgamento e também não poder obrigar ninguém a depor, nesse sentido ela acaba apresentando apenas um caráter investigativo e de reconstrução da memória, ausente de um caráter punitivo – seu papel era investigar, documentar e reportar as graves violações de direitos humanos ocorridas durante o período. A entrega do relatório final ocorreu no dia 10 de Junho de 2014 em uma cerimônia oficial. Como esperado, a divulgação do documento – de acesso irrestrito no site oficial da Comissão Nacional da Verdade – não agradou os setores ligados ao regime ditatorial, especialmente as Forças Armadas.

## 5 A NEGAÇÃO E A TENTATIVA DE DESCONSTRUÇÃO POR PARTE DO GOVERNO BOLSONARO

Após o final desse período ditatorial e a redemocratização, os militares “saíram” da cena política – ao menos dos altos cargos do governo -, se limitando também no que diz respeito aos pronunciamentos acerca de temas sobre a política brasileira, em maior ou menos escala, porém como mencionado anteriormente eles continuaram agindo como *veto players* quando o assunto é a ditadura civil-militar brasileira.

A eleição para a presidência em 2018 trouxe uma nova dinâmica para o Brasil, algo que acabaria acarretando em uma tentativa de desconstrução da justiça de transição no Brasil, uma vez que se nota o retorno gradual de militares no alto escalão do governo, além de uma mudança de perspectiva sobre o golpe civil-militar brasileiro – intitulado por eles como “revolução de 64”. O presente momento é então marcado por um Presidente da República que possui uma trajetória militar ao longo da sua vida, colocado no posto de capitão reformado e, por um Vice-Presidente que descende da mesma linhagem de formação, sendo este um general da reserva. Mesmo que não atuantes como militares na atual conjuntura, e no caso de Jair Bolsonaro há aproximadamente 30 anos – quando entrou para a vida pública-, ambos os atores políticos apresentam uma forte raiz no pensamento da instituição. Para se entender como esse processo se deu é necessário remontar a política brasileira desde 2015, onde a presidência era assumida por uma candidata do Partido dos Trabalhadores (PT).

Posteriormente a deposição de Dilma Rousseff, seu vice Michel Temer assume a presidência durante os dois anos restantes do mandato. Nesse governo as sementes da presença militar já estão germinadas e começa o movimento de ampliação dos militares na política. Em 2018 ocorre a primeira eleição pós-golpe, acontecendo ainda em um país conturbado e polarizado, com um intenso clima de ódio e antipetismo. Jair Messias foi eleito - no segundo turno, o qual concorria com o candidato do PT, Fernando Haddad – com a promessa de combate a corrupção e a temática da segurança nacional, além de proferir um discurso de ódio contra as minorias e fazer uma forte apologia ao período ditatorial – trazendo inclusive um dos torturadores mais famosos do período, Brilhante Ustra, em suas falas. De acordo com a reportagem da Carta Capital,

Bolsonaro tinha os mesmos 63 anos de agora quando afirmou em entrevista ao Roda Viva que seu livro de cabeceira era “Verdade Sufocada”, de autoria de Carlos Alberto Brilhante Ustra. Tinha dois a



menos quando celebrou o notório torturador em sessão da Câmara que aprovou o impeachment de Dilma Rousseff. (CARTA CAPITAL, 17/10/2018)

### 5.1. O direito a memória e a tentativa de reescrever o que foi construído

Jair Bolsonaro, eleito para Presidência da República em 2018, apresenta uma carreira na política desde o período da redemocratização. O ator político entrou na cena pública em 1988 e permanece até os dias atuais. Como dito anteriormente, Bolsonaro sempre demonstrou fortes inclinações favoráveis ao período ditatorial, demonstrando assim sua educação convicta e formada na instituição. Em pouco tempo ocupando o cargo de presidente já tentou inúmeras vezes brechar investigações, obstruir informações e reescrever a narrativa que foi apresentada durante o período da justiça de transição. Um dos exemplos dessa postura é o fato de seu governo visar à revisão dos livros didáticos, de acordo com a declaração do general da reserva Aléssio Ribeiro Souto, um dos integrantes do grupo técnico que visa contribuir com diretrizes básicas para as políticas de educação, ciência e tecnologia, “os livros de história que não tragam a verdade sobre 1964 precisam ser eliminados” (FOLHA DE SÃO PAULO, 28/09/2018). Por verdade o militar se refere ao chamado por ele “verdade completa” ou “contexto da verdade”, ou seja, segundo o mesmo, os livros didáticos não contam o que realmente aconteceu no período. O general Aléssio defende a revisão da grade curricular dos alunos e até mesmo dos professores brasileiros. A intenção é eliminar o que o governo chama de “ideologização na educação brasileira”.

O assunto da modificação dos materiais didáticos não terminou nisso, em 2019 o Ministro da Educação Ricardo Vélez Rodríguez mostra que seguiu a agenda ideológica de Bolsonaro, de acordo com o jornal El País (2019),

Em entrevista ao jornal Valor Econômico, Vélez disse que “haverá mudanças progressivas” nos livros didáticos do país para “resgatar uma versão da história mais ampla”. Ele falava sobre a época da ditadura militar (1964-1985), que, para ele, não foi ditadura, nem fruto de um golpe em 1964. (EL PAÍS, 03/04/2019).

Em 2020 a Carta Capital realiza uma matéria chamada “*O que esperar da primeira fornada de livros didáticos sob Bolsonaro?*”, onde fica claro que o governo de fato modificou os materiais didáticos do ensino médio e que os primeiros livros produzidos durante esse governo serão entregues no ano letivo de 2021. De acordo com os editores já existe um clima de autocensura na elaboração dos materiais, ao mesmo tempo em que

isso ocorre, Bolsonaro elogia a Cartilha Caminho suave – material base da alfabetização durante o período ditatorial.

Outro momento que ganha destaque na tentativa de desconstrução do direito a memória e a tentativa de reescrever a história diante de a perspectiva militar é o fato de Bolsonaro ter determinado comemorações em unidades militares no dia 31/03/2019, data em que o golpe militar aconteceu. Anteriormente essa era uma data comemorativa no calendário oficial de comemorações do Exército, porém foi retirada em 2011, durante o governo de Dilma Rousseff – governo o qual iniciou de fato a Comissão Nacional da Verdade. (CARTA CAPITAL, 2019).

A tentativa de comemoração do golpe militar foi barrada, de acordo com a BBC News Brasil (2019),

A juíza Ivani Silva da Luz, da 6ª Vara Federal Cível do Distrito Federal, proibiu o governo de celebrar a data. A magistrada atendeu a um pedido da Defensoria Pública da União, que alegou risco de afronta à memória e à verdade se a ordem de Bolsonaro fosse cumprida. O órgão também argumentou que datas comemorativas só podem ser instituídas por lei. (BBC NEWS BRASIL, 29/03/2019).

Apesar da tentativa de Bolsonaro de reverter à situação afirmando que seria uma rememoração e não uma comemoração, o ato foi barrado pelas instituições políticas. De acordo com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), essa foi uma tentativa de modificar a narrativa sobre o golpe de 1964.

O Presidente da República também ataca as investigações da tardia Comissão Nacional da Verdade, segundo o Jornal Nacional (2019),

“Você acredita em Comissão da Verdade? Qual foi a composição da Comissão da Verdade? Foram sete pessoas indicadas por quem? Pela Dilma”, disse Bolsonaro. O presidente foi então questionado sobre os atestados de morte de militantes e respondeu: “Nós queremos desvendar crimes. A questão de 64 é que não existe documentos de ‘matou, não matou’, isso aí é balela. O que eu sei é o que eu falei para vocês. Não tem nada escrito que foi isso, foi aquilo. Meu sentimento era esse”. (JORNAL NACIONAL, 30/07/2019).

Os ataques de Jair Bolsonaro a justiça de transição realizada no Brasil não ficaram apenas em críticas e tentativas de modificar a base curricular dos estudantes e professores brasileiros. Para além das opiniões e julgamentos, o presidente partiu para ação no caso da Comissão da Verdade. No seu primeiro ano de mandato modificou quatro dos sete integrantes da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos (CEMDP), ela realiza ainda um papel importante no que diz respeito ao reconhecimento das vítimas do período ditatorial, sendo assim, qualquer intervenção no sentido de breçar ou atrasar as

investigações acarreta em um dano irreparável para a construção da memória e principalmente para as famílias que perderam entes durante o regime militar. Entre os novos integrantes da comissão estão: Marcos Vinicius Pereira de Carvalho – assessor especial da Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos durante o governo de Jair Bolsonaro -, Filipe Barros – político filiado ao Partido Social Liberal (PSL) -. Weslei Antônio Maretti – coronel reformado -, e Vital Lima Santos – oficial do Exército. Como esperado de uma escolha de Jair Bolsonaro, os novos integrantes compactuam com as ideias do presidente. Filipe Barros no dia 31/03/2019 – acontecimento citado anteriormente – defendeu em sua rede social que o golpe fosse comemorado, segundo o mesmo foi uma contrarrevolução que salvou o país de uma ditadura comunista, para além de qualquer explicação sobre os fatos apresentados por ele, é revisionismo. (FOLHA DE SÃO PAULO, 01/08/2019).

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O atual governo brasileiro demonstra um forte risco a construção da memória e da verdade sobre o período ditatorial de 1964. A justiça de transição brasileira ocorreu já com muitas falhas: uma transição lenta e gradual sob a tutela dos militares, uma anistia recíproca e uma comissão da verdade tardia. A política de apagamento trouxe problemáticas irreversíveis para a política brasileira uma vez que o país não encarou de fato o período, não houve julgamentos ou punições dos perpetradores dos direitos humanos. Essa dinâmica apresenta problemas tanto na construção dos direitos humanos e da própria consolidação da democracia no país quanto na presença dos militares no governo, preocupante pelo fato de os mesmos ameaçarem constantemente um golpe que fecharia os poderes legislativo – representado pelo Senado Federal e Congresso Nacional - e judiciário – tendo como órgão de cúpula o Supremo Tribunal Federal.

### **REFERÊNCIAS**

BIASETTO, Daniel; LEALI, Francisco; COPLE, Júlia. Bolsonaro põe militares e integrantes do PSL na Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos. In: O Globo. 01/08/2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-poe-militares-integrantes-do-psl-na-comissao-de-mortos-desaparecidos-politicos-23847049>. Acesso em: 24/09/2020.

CABRAL, Rafael Lamera Giesta. Reforma das Instituições para a democracia e o legado autoritário: a branda justiça de transição no Brasil. N°3. Volume 22. Curitiba: Revista de Direitos Fundamentais & Democracia, 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Presidente da CDHM cobra revisão da interpretação da Lei da Anistia. In: Câmara dos Deputados. 15/05/2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/presidente-da-cdhm-cobra-revisao-da-interpretacao-da-lei-da-anistia>. Acesso em 24/09/2020.

CARTA CAPITAL. Comissão Nacional da Verdade pede revisão da Lei da Anistia. In: Carta Capital. 10/12/2014. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/comissao-da-verdade-pede-a-revisao-da-lei-da-anistia-3171/>. Acesso em 24/09/2020.

CARTA CAPITAL. Quem é Ustra, o torturador celebrado por Bolsonaro até hoje. In: Carta Capital. 17/10/2018. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/quem-e-ustra-o-torturador-celebrado-por-bolsonaro-ate-hoje/>. Acesso em: 24/09/2020.

CARTA CAPITAL. Bolsonaro determina comemoração do golpe de 1964. In: Carta Capital. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-determina-comemoracao-do-golpe-de-1964/amp/>. Acesso em: 24/09/2020.

D'ARAUJO, Maria Celina. O estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil. N° 48. Volume 28. Belo Horizonte: Varia Historia, 2012.  
DAUER, Gabriel Roberto. Marcas da Memória: justiça de transição no Brasil e no Chile. N° 6. Volume 3. Paraíba: Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais, 2016.

EL PAÍS. Ministro promete mudar livros didáticos por ‘visão mais ampla’ da ditadura. In: El País Brasil. 03/04/2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/04/politica/1554334968\\_202816.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/04/politica/1554334968_202816.html). Acesso em: 24/09/2020.

FERNANDES, Ananda Simões. A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a trajetória de Golbery do Couto e Silva e sua perspectiva no campo intelectual. Vitória: Revista Agora, 2009.

FICO, Carlos. A negociação parlamentar da anistia em 1979 e o chamado “perdão aos torturadores”. Brasília: Revista Anistia Política e Justiça de Transição, 2010.

FOLHA DE SÃO PAULO. Ministro diz que não houve golpe em 1964 e que livros didáticos vão mudar. In: Folha de São Paulo. 03/04/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/04/livros-didaticos-vao-negar-golpe-militar-e-ditadura-diz-ministro-da-educacao.shtml>. Acesso em: 24/09/2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. Bolsonaro muda comissão sobre a ditadura e diz que agora governo é de direita. In: Folha de São Paulo. 01/08/2019. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/08/bolsonaro-muda-comissao-de-mortos-e-desaparecidos-em-meio-a-ataques-sobre-o-tema.shtml>. Acesso em: 24/09/2020.

HOLLANDA, Cristina Buarque de; Batista, Vanessa Oliveira; BOITEUX, Luciana. Justiça de Transição e direitos humanos na América Latina e na África do Sul. Nº 02. Volume 25. Rio de Janeiro: Revista OABRJ, 2012.

JORNAL NACIONAL. Bolsonaro chama de ‘balela’ documentos sobre mortos na ditadura. In: G1 Globo. 30/07/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/07/30/bolsonaro-chama-de-balela-documentos-sobre-mortos-na-ditadura.ghtml>>. Acesso em: 24/09/2020.

LAMOUNIER, Bolívar. Da independência a Lula: dois séculos de política brasileira. São Paulo: Editora Augurium, 2005.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Constituição, memória e história no Brasil recente: reflexões sobre a Comissão Nacional da Verdade. Nº 61. Volume 15. Belo Horizonte: Revista de Direito Administrativo & Constitucional, 2015.

MAZUI, Guilherme. ‘Você acredita em Comissão da verdade?’; fiz Bolsonaro sobre mortes na ditadura. In: G1 Globo. 30/07/2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/30/acredita-em-comissao-da-verdade-diz-bolsonaro-ao-falar-sobre-morte-de-pai-de-presidente-da-oab.ghtml>. Acesso em: 24/09/2020.

MENEGAT, Rodrigo. Bolsonaro mencionou a ditadura em *1/4 de seus discursos como deputado*. In: *Estadão*. 30/03/2019. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/infograficos/politica/bolsonaro-mencionou-a-ditadura-em-14-de-seus-discursos-como-deputado,982285>. Acesso em: 24/09/2020.

MORI, Letícia. Como ordem de Bolsonaro para comemorar golpe de 1964 se transformou em problema para as Forças Armadas. In: BBC News Brasil. 29/03/2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47741593>. Acesso em 24/09/2020.

NAPOLITANO, Marcos. História do regime militar brasileiro. São Paulo, Editora Contexto, 2014.

OLIVEIRA, Thais Reis. O que esperar da primeira fornada de livros didáticos sob Bolsonaro? In: Carta Capital. 14/01/2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/educacao/o-que-esperar-da-primeira-fornada-de-livros-didaticos-sob-bolsonaro/>. Acesso em: 24/09/2020.

ORTEGA, André; MARIN, Pedro. Carta no Coturno: a volta do partido fardado no Brasil. São Paulo: Editora Baioneta, 2018.

OSMO, Carla. Judicialização da Justiça de Transição na América Latina. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia, Rede Latino-Americana de Justiça de Transição, 2016.

PRAZERES, Leando. General ligado a Bolsonaro fala em banir sem “a verdade” sobre 1964. In: UOL. 28/09/2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/09/28/general-ligado-a-bolsonaro-fala-em-banir-livros-sem-a-verdade-sobre-1964.htm>. Acesso em: 24/04/2020.

PUTTI, Alexandre. Após ser desmentido, Bolsonaro muda comissão sobre mortos na ditadura. In: Carta Capital. 01/08/2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/apos-ser-desmentido-bolsonaro-muda-comissao-sobre-mortos-na-ditadura/>. Acesso em: 24/09/2020.

QUINALHA, Renan. Justiça de Transição: contornos do conceito. Dissertação (Mestrado em Teoria Geral e Filosofia do Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). São Paulo: USP, 2012.

RODEGHERO, Carla Simone. A anistia entre a memória e o esquecimento. N° 2. Volume 13. Rio Grande do Sul: História Unisinos, 2009.

SOARES, Inês Vírginia Prado; QUINALHA, Renan Honório. Lugares de democracia no cenário brasileiro da justiça de transição. N° 10. Revista Internacional de Direito e Cidadania, 2011.

## ANÁLISE DA LEI DE IMPROBIDADE COMO ASPECTO CONCRETIZADOR DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Enedina Gizeli Albano Moura<sup>1</sup>

### RESUMO:

No cenário atual da política brasileira, nunca se presenciou tantos casos de corrupção praticada pelos gestores públicos, em especial os agentes políticos. Desta forma, o trabalho teve como objetivo mostrar, baseado na Constituição Federal e na Lei 8.429/92, o que tem sido feito para combater os atos de improbidade. A problemática consistiu na análise da lei de improbidade em seu aspecto histórico, bem como a aplicação de seus institutos e sanções como forma de garantir um Estado Democrático de Direito. Suscitou a análise da aplicação da Lei de Improbidade como maneira de coibir atos de improbidade em julgados pelos tribunais pátrios. A metodologia empregada foi a leitura de artigos específicos sobre o tema, suas jurisprudências e doutrinas. Como resultado, foi constatado que a lei é eficaz e, ao ser efetivamente cumprida, consegue atingir sua finalidade, coibindo e punindo os atos de improbidade, garantindo assim, os princípios e normas mantenedoras do Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa. Aplicabilidade. Eficácia. Estado Democrático de Direito. Jurisprudências.

### ABSTRACT:

In the current scenario of Brazilian politics you never heard so much about corruption practiced by public officials, especially politicians. Thus the study aimed to show based on the Federal Constitution and Law 8,429/92, which has been done to combat acts of impropriety. The issue was to examine the misconduct of law in its historical aspect as well as the application of its institutes and sanctions in order to guarantee a democratic rule of law. Raised the application of analysis of impropriety law as a means of preventing acts of misconduct in judged by patriotic courts. The methodology employed was reading specific articles on the subject, the jurisprudence and doctrines. As a result it was found that the law is effective and can be applied to achieve its purpose, deterring and punishing acts of misconduct, thus ensuring the principles and rules of maintainers democratic state of law.

**Keywords:** Administrative Misconduct. Applicability. Democratic state. Jurisprudential.

## 1 INTRODUÇÃO

Ao apresentar a análise da Lei de Improbidade como aspecto concretizador do Estado Democrático de Direito, tem-se a pretensão de documentar e esclarecer os aspectos mais relevantes da Lei de Improbidade e sua consequente importância na concretização do Estado Democrático de Direito.

A Lei de Improbidade, em seu aspecto mais genérico, aborda temas de relevante importância para o Estado Democrático, buscando antes de tudo, disciplinar as sanções,

---

<sup>1</sup> Advogada. Especialista em Direito Processual Penal. Mestranda em Ciência Política – UFPI.



mas também o procedimento investigatório de combate a atos contrários à lei, às normas da moral e dos bons costumes, com visível falta de honradez e de retidão de conduta no modo de agir perante a administração pública direta, indireta ou fundacional envolvidas pelos Três Poderes.

O trabalho em questão tem como objetivo trazer às claras aspectos importantes da Lei de Improbidade e estudar alguns casos concretos que a tiveram como base legal, além de questionar de que maneira a sua aplicação nesses casos foi relevante para assegurar as garantias e direitos amparados e consagrados no Estado Democrático de Direito.

Os métodos utilizados foram, basicamente, bibliográficos e documentais, com imagens e áudios (filmes e documentários). O trabalho constitui-se pela introdução, definição e histórico da Lei de Improbidade, sanções previstas na lei, análises das jurisprudências e a conclusão.

## **2 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

A improbidade administrativa é um mal que envolve a máquina administrativa do país, revelando-se como um dos aspectos negativos da má administração que mais justificam a implementação de um maior controle social.

A expressão designa, tecnicamente, a chamada "corrupção administrativa", que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública de seus fundamentos básicos de moralidade, afrontando os princípios da ordem jurídica do Estado de Direito.

O conceito de improbidade é bem mais amplo do que o de ato lesivo ou ilegal em si. Segundo o Dicionário Aurélio (1996), improbidade é falta de probidade, mau caráter, desonestidade. Sendo, portanto, contrário à probidade, da qualidade de ser probo, íntegro de caráter, honrado. Logo, improbidade é o mesmo que desonestidade, mau caráter, falta de probidade.

Pazzanglini Filho, Rosa e Fazzio Júnior (1999, p.39), conceituam improbidade administrativa como:

O designativo técnico para a chamada “corrupção administrativa”, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.

O mestre Moraes (2005, p.320), conceitua atos de improbidade administrativa como sendo:

Aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário público.

Assim, a Lei da Improbidade visa à punibilidade da conduta ilegal ou imoral do agente público, bem como daquele que o auxilia, além de evitar que os esses agentes atuem em detrimento do Estado.

Segundo Norat (2011, p.13):

A consumação do ato de improbidade administrativa exige que o agente público, no exercício indevido de suas funções, aja contrariamente aos padrões éticos e morais da sociedade, com intenção em lograr vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao erário público, ainda que não alcance êxito em suas intenções, conforme as condutas tipificadas no art. 11 da Lei nº 8.429/92.

A probidade administrativa é, em suma, a norma que rege a conduta do agente público como elemento subjetivo na sua prática de servidor, cuja violação caracteriza o instituto da improbidade administrativa, regulada de modo especial pela Lei nº 8.429/92.

Seguindo esse conceito, tem-se que a improbidade administrativa não é uma novidade dos tempos modernos, tampouco uma exclusividade de nosso país, tendo em vista que há certa distância entre o Estado - tido como ideal - e o que ocorre na realidade, com a usurpação e desvio de poder.

## **2.1 Histórico da Lei de Improbidade Administrativa**

Antes da Constituição de 1988 introduzir o ato de improbidade no capítulo da Administração Pública, já havia, no ordenamento pátrio, legislação prevendo sanções para os atos que importassem prejuízo à Fazenda Pública e o enriquecimento ilícito.

Do ângulo da condenação do enriquecimento ilícito, cabe indicar a Lei nº 3.164/57 (Lei Pitombo-Godoy Ilha) e a Lei nº 3.502/58 (Lei Bilac Pinto). A primeira submete a sequestro e perda, em favor da Fazenda Pública, os bens adquiridos pelo servidor público por influência ou abuso do cargo ou função pública ou de emprego em autarquia. A segunda prevê igual sanção ao servidor público ou empregado em autarquia, sociedade de economia mista e fundação pública, beneficiário de enriquecimento ilícito, definindo-se, no art. 2º, seis tipos de infrações dessa natureza.

Em síntese, a chamada Lei Pitombo-Godói Ilha, promulgada pelo Congresso Nacional, deu cumprimento ao disposto na Constituição de 1946, que também sujeitava ao sequestro, os bens de servidor público adquiridos por influência de cargo ou função pública ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tivesse aquele incorrido. Logo após, veio a Lei nº 3.502/58 (Lei Bilac Pinto) que, sem revogar a anterior, regulou o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função.

A Constituição de 1967 - em seu artigo 150, § 11, o qual passou a ser 153, § 11, em razão da EC nº 01 /69 - estabeleceu a previsão de regulamentação legal sobre o confisco e perdimento de bens por danos causados ao Erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública.

Nessa evolução histórica, é importante mencionar que durante sua vigência, o Ato Institucional nº 05/68 dispunha que o Presidente da República poderia decretar o confisco. Todavia, tal penhora sem apreciação judicial contrariava a referida Constituição e, com o advento da Emenda Constitucional - EC nº 11/78, foi revogada. Essa emenda também previu lei que dispusesse sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício da função pública.

Contudo, essa regulamentação não veio, aplicando-se, assim, as leis Pitombo-Godói Ilha e Bilac Pinto, que foram recepcionadas pela Constituição de 1988.

A Constituição de 1988 foi mais além do que simplesmente prever o perdimento de bens. Em seu artigo 37, caput, foi inserido o princípio da moralidade, entre os princípios a que se sujeita a Administração Pública direta e indireta. No artigo 5º, inciso LXXIII, houvera a previsão de lesão à moralidade, como fundamento para a propositura da ação popular. E, em seu artigo 37, § 4º, determinou-se que os atos de improbidade administrativa importarão: na suspensão dos direitos políticos; na perda da função pública; na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário, pela forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (BRASIL, 1988).

Visando à regulamentação do artigo 37, §4º, foi promulgada a Lei nº 8.429, de 02/06/1992 (LIA), conhecida como a “lei da improbidade administrativa”, que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências” (BRASIL, 1992).

A doutrina nacional consolida o entendimento que os atos de improbidade definidos na Lei nº 8.429/92 possuem amplitude muito maior do que as hipóteses de enriquecimento ilícito previstas nas Constituições anteriores e disciplinadas pelas referidas leis (DI PIETRO, 2005).

Com efeito, o enriquecimento ilícito constitui apenas uma das hipóteses de atos de improbidade previstos na Lei nº 8.429/92 (art. 9º), juntamente com os atos que causam prejuízo ao erário (art. 10º) e dos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art.11º).

Desse modo, apesar de a Constituição Federal de 1988 já prever as sanções para os atos de improbidade, seu artigo 37, §4º não era autoaplicável e a Lei nº 8.429/92 não poderia ter emprego com efeito retroativo. Assim, até a entrada da Lei nº 8.429/92 em vigor, apenas podiam ser puníveis judicialmente os atos que implicassem enriquecimento ilícito, como o sequestro e a perda de bens (na esfera cível), as sanções penais cabíveis (na esfera criminal) e, na esfera administrativa, havia a aplicação de penalidade prevista no estatuto dos servidores de cada nível de governo (NORAT, 2011).

Por fim, resta ressaltar que o avanço legislativo demonstrado, possibilitou o combate à corrupção, que há tempos tomou uma dimensão diferenciada no país, pois a impunidade, aos poucos, deixa de ser a regra, com a correta aplicação das leis derivadas do art. 37 da Constituição Cidadã.

### **3 ATOS E SANÇÕES APONTADAS NA LEI DE IMPROBIDADE**

A exigência de uma atuação moral se relaciona com o dever de probidade, ética e honestidade da Administração Pública. A Constituição Federal de 1988 referiu-se à improbidade administrativa como forma de violação à moralidade administrativa, incluindo diversos dispositivos sobre o tema.

Os atos de improbidade administrativa importarão na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário, pela forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Nesse contexto, a lei 8.429/1992 estabeleceu três tipos de atos considerados como de improbidade administrativa:

- a) os que importam enriquecimento ilícito;
- b) os que causam prejuízo ao erário;
- c) os que atentam contra os princípios da Administração Pública.

A partir do enquadramento do ato em um desses três grupos, serão aplicadas as penalidades previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Nesse caso, há uma verdadeira hierarquia das sanções, sendo que as penalidades mais rigorosas se aplicam aos atos que importam enriquecimento ilícito, e as penas mais brandas aos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Prevê a lei 8.429/92, nos termos do artigo 9º, o ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito, definindo como aquele que consiste em “auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades abrangidas pela lei” (BRASIL, 1992).

Rosa, Fazzio Júnior e Pazzaglini Filho (1999, p. 63) contemplam o assunto da seguinte maneira:

Todas as espécies de atuação suscetíveis de gerar enriquecimento ilícito pressupõem a consciência da antijuridicidade do resultado pretendido. Nenhum agente desconhece a proibição de se enriquecer às expensas do exercício de atividade pública ou de permitir que, por ilegalidade de sua conduta, outro faça.

No tocante ao ressarcimento do dano, seria uma forma de recomposição do patrimônio e que só tem cabimento, se do ato de improbidade tiver resultado prejuízo para o erário ou para o patrimônio público.

Nos termos do art. 10º da LIA, o legislador preocupou-se em garantir a proteção do patrimônio público e, assim, formulou o texto legal, observando os atos que causam lesão ao erário, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades abrangidas pela lei.

Ademais, menciona-se que os casos de improbidade administrativa, só se admite conduta culposa naqueles que causam lesão erário; enquanto os outros casos só admitem a forma dolosa.

Cabe ao art. 11 da lei 8.429/92 demonstrar o rol exemplificativo de condutas que constituem atos de improbidade administrativa das quais resultam em ofensas aos princípios da Administração Pública, sendo referência qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às Instituições, mantendo-se preservada a moralidade administrativa.

Fazzio Júnior (2003, p.174) na Improbidade Administrativa e Crimes de Prefeitos, menciona o posicionamento de Cármen Lúcia Antunes Rocha, no tocante à aplicação dos princípios constitucionais da Administração Pública, *in verbis*:

Os princípios constitucionais da Administração surgiram para serem determinantes de comportamentos públicos e privados, não são eles arrolados como propostas ou sugestões: formam o direito, veiculam-se por normas e prestam-se ao integral cumprimento. A sua inobservância vicia de mácula insanável o comportamento, pois significa a negativa dos efeitos a que se deve prestar. Quer-se dizer, os princípios constitucionais são positivados no sistema jurídico básico para produzir efeitos e deve produzi-los.

Em certas situações, poderá um mesmo ato ser enquadrado nas três modalidades de improbidade administrativa. Isso ocorre devido à intersecção dos conceitos, ou seja, geralmente, quando alguém pratica uma conduta que resulta na obtenção de certa quantia ou objeto para a sua esfera privada, levando em conta aquele agente que faz parte do rol de sujeitos do art. 1º da Lei 8.429/92, também causa lesividade ao erário e, concomitantemente, ofende os princípios norteadores da Administração Pública, pois desrespeitam as normas – regras e princípios – que asseguram o bom funcionamento da Administração Pública e sua moralidade administrativa (GOMES; LUNA, 2007).

A Constituição Federal de 1988 apresentou quatro tipos de sanções cabíveis em decorrência do ato de improbidade administrativa: suspensão dos direitos políticos; perda da função pública; indisponibilidade dos bens; ressarcimento ao erário.

Adicionalmente, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) acrescentou outros dois tipos de penas: pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Para os atos que importam enriquecimento ilícito, tem-se prevista no artigo 12, inciso I, como sanções: a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; ressarcimento integral do dano, quando houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos; pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial; proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios pelo prazo de dez anos.

As sanções previstas na LIA (art.12, II) para os atos que causam prejuízo ao erário são: ressarcimento integral do dano; perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, quando houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos; pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano; proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios pelo prazo de cinco anos.

Para os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, a Lei de Improbidade prevê (art.12, III) o ressarcimento integral do dano - se houver -, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos - por três até cinco anos - o pagamento

de multa civil (de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente) e a proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios, pelo prazo de até três anos.

Mister se faz ressaltar, que a pena aplicada para o gestor improbo independe das sanções penais, civis e administrativas previstas em legislação específica, e podem ser aplicadas isoladas ou cumulativamente. Com isso é possível identificar uma quarta esfera de responsabilização ao agente público decorrentes da Lei de Improbidade Administrativa.

As ações de improbidade devem ser processadas no local do dano, no caso, na sede da pessoa jurídica lesada e independem da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal de Contas (art. 21, II, da Lei n. 8.429/92).

As sanções, por conta da moralidade administrativa, não comportam a transação, acordo ou até mesmo a conciliação, por ser indisponível o interesse público, qualificado como próprios da coletividade, por isto não há fase própria para a conciliação, como prevê o Código de Processo Civil.

Na hipótese de ressarcimento da lesão causada, Di Pietro (2005, p. 824) diz que constitui uma forma de recompor o patrimônio lesado. Seria cabível, ainda que não previsto na Constituição, já que decorre do artigo 159 do Código Civil de 1916, que consagrou, no direito positivo, o princípio geral de direito segundo o qual quem quer que cause dano a outrem é obrigado a repará-lo.

Em relação ao sucessor, de quem comete enriquecimento ilícito, está sujeito às sanções da Lei 8.429/92 até o limite do valor da herança, se restringindo as sanções patrimoniais aplicadas ao autor como a multa civil, ressarcimento ao erário e perdas de bens ou valores acrescidos ilicitamente e não se aplicando as sanções extrapatrimoniais como a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, com base constitucional no artigo 5º, XLV “nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido” (BRASIL, 1988).

Importante mencionar, por fim, que ao fixar as penas previstas na lei, o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.



#### 4 A JURISPRUDÊNCIA FRENTE A APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em que pese a aplicabilidade da Lei 8.429/1992, a jurisprudência pátria perfaz um caminho linear. Julgando os mais variados casos com consonância de interpretação dos dispositivos trazidos na referida lei, garantindo por consequência, segurança jurídica.

Em estudos, buscou-se na jurisprudência julgamentos que trouxessem as mais diversas formas de aplicação da lei de improbidade. Nesse diapasão, enquanto pode-se verificar um amplo campo de estudos de aplicação da lei 8.429/92 pelos Tribunais de Justiça Estaduais (TJ), bem como pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), deparou-se com uma dificuldade gigantesca no amparo de julgamentos enfrentando a lei que ora se estuda, pela Suprema Corte Brasileira.

Verificou-se essa realidade posto a grande quantidade dos recursos analisados na Suprema Corte não foram conhecidos (terminologia que significa o não provimento nos Tribunais Superiores). Além disso, durante as pesquisas no *sito virtual* do Supremo Tribunal Federal, verificou-se em termos dos acórdãos, a improcedência em grande escala dos recursos analisados.

A saber:

MANDADO DE INJUNÇÃO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL. CASOS DE INELEGIBILIDADE. ART 14, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EDIÇÃO SUPERVENIENTE DA LEI COMPLR 135/2010. PREJUDICIALIDADE DA IMPETRAÇÃO. Decisão: Cuida-se de mandado de injunção a fim de que seja suprida, por esta Corte, alegada omissão legislativa na regulamentação do § 9º do art. 14 da Constituição da República, “determinando-se que, no município de Ortigueira, seja considerada como causa de inelegibilidade o fato de o candidato ter sido condenado, em primeiro grau, em sentença não transitada em julgado, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa ou em processo criminal” (fl. 28). 2. Indeferiu-se o pedido de liminar (fl. 59). 3. O impetrado, Congresso Nacional, prestou informações (fls. 64-95). 4. O Procurador-Geral da República opinou pela declaração de perda de objeto do writ, tendo em vista a edição superveniente da Lei Complementar 135/2010, bem como o julgamento de improcedência, pelo Supremo Tribunal Federal, em 06/8/2008, da ADPF 144/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 26/02/2010. 5. É o relatório. Decido. 6. Preliminarmente, verifico que a referida Lei Complementar 135/2010, editada posteriormente à presente impetração (protocolo de 30/06/2008, fl. 02), ao alterar a Lei Complementar 64/90, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, incluiu “hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato”, conforme seu preâmbulo. Colmatou-se, assim, a omissão legislativa aqui defendida. 7. Frise-se, ademais, que os limites objetivos do mandado de injunção cingem-se à colmatação da lacuna legislativa necessária a viabilizar o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, nos termos do art. 5º, LXXI, da Constituição da

República. Ex positis, julgo prejudicado o presente mandado de injunção, diante da perda superveniente de seu objeto (art. 21, IX, do RI/STF). Publique-se. Brasília, 9 de abril de 2012. Ministro Luiz Fux Relator. Documento assinado digitalmente.

STF - MI: 858 PR, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 09/04/2012, Data de Publicação: DJe-072 DIVULG 12/04/2012 PUBLIC 13/04/2012).

Destaca-se, ainda:

Recurso ordinário em habeas corpus. Crime de responsabilidade de prefeito. Peculato (art. 1º, inciso I, do DL 201/67). Aventada incompetência do Tribunal de Justiça local para julgar ex-detentor de cargo dotado de prerrogativa de foro. Inconstitucionalidade do disposto nos §§ 1º e 2º do art. 84 do CPP reconhecida pela Suprema Corte na ADI nº 2.7987/DF. Modulação dos efeitos da decisão para assentar sua eficácia a partir de 15/9/2005, preservada a validade dos atos processuais anteriormente praticados em ações de improbidade, inquéritos ou ações penais contra ex-ocupantes de cargos dotados de prerrogativa de foro. Possibilidade. Recurso não provido.

1. A Suprema Corte, ao julgar os embargos de declaração opostos na ADI nº 2.797/DF, modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade do § 1º do art. 84 do Código de Processo Penal, com a redação conferida pela Lei nº 10.628/02, assentando sua eficácia somente a partir de 15/9/2005 (data do julgamento da ADI), preservando-se, assim, a validade dos atos processuais praticados em ações de improbidade, inquéritos ou ações penais ainda em curso contra ex-ocupantes de cargos com foro específico.

2. Não há, por consequência, como reconhecer-se a ilegalidade da modulação empreendida, a pretexto de que a convalidação dos atos praticados perante o Tribunal estadual importaria em violação dos direitos individuais do paciente, situação essa devidamente considerada e repelida diante na decisão modulatória transversalmente impugnada.

3. Recurso não provido.

Por essa razão, dar-se-á destaque às jurisprudências dos Tribunais Estaduais, bem como do STJ. A saber:

DIREITO ADMINISTRATIVO. ÚÍZO AO ERÁRIO IN RE IPSA NA HIPÓTESE DO ART. 10, VIII, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. É cabível a aplicação da pena de ressarcimento ao erário nos casos de ato de improbidade administrativa consistente na dispensa ilegal de procedimento licitatório (art. 10, VIII, da Lei 8.429/1992) mediante fracionamento indevido do objeto licitado. De fato, conforme entendimento jurisprudencial do STJ, a existência de prejuízo ao erário é condição para determinar o ressarcimento ao erário, nos moldes do art. 21, I, da Lei 8.429/1992 (REsp 1.214.605-SP, Segunda Turma, DJe 13/6/2013; e REsp 1.038.777-SP, Primeira Turma, DJe 16/3/2011). No caso, não há como concluir pela inexistência do dano, pois o prejuízo ao erário é inerente (in re ipsa) à conduta ímproba, na medida em que o Poder Público deixa de contratar a melhor proposta, por condutas de administradores.

Precedentes citados: REsp 1.280.321-MG, Segunda Turma, DJe 9/3/2012; e REsp 817.921-SP, Segunda Turma, DJe 6/12/2012. REsp 1.376.524-RJ, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 2/9/2014.

A aplicação da pena de ressarcimento ao erário, na decisão em tela, mostrou-se por demais adequada, uma vez que frustrar a licitude de procedimento licitatório ou

dispensá-lo indevidamente enquadra-se como ato que causa lesão ao erário. Nesse diapasão a pena imposta mostra-se suficiente para combater prejuízo ao erário, pois na medida que o Poder Público deixa de contratar a melhor proposta, causando uma lesão ao erário, deve ser esta na mesma proporção ressarcida.

Punir a conduta de administradores consistente na dispensa ilegal de procedimento licitatório, possibilita reparar a ofensa a direitos e garantias fundamentais como da igualdade dos concorrentes, obediência ao edital, entre outros.

Processual civil. Administrativo. Ato de improbidade tipificado pelo art. 11 da lei 8.429/92. Prefeito municipal. Irregularidades no repasse das contribuições devidas ao instituto municipal de seguridade social IMSS. Conduta que atenta contra os princípios da administração pública. Violação do art. 535 CPC não ocorrente. Dolo genérico reconhecido pelo tribunal de origem. Reexame fático. Impossibilidade. Súmula 7/STJ. Recurso especial nº 1.372.421 - sp (2013/0062501-1) relator: ministro Herman Benjamin.

Trata-se de Recurso Especial em que o demandado, então Prefeito do Município de Congonhas/SP, insurge-se contra sua responsabilização pela prática de conduta tipificada no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa por ter deixado de repassar mensalmente ao Instituto Municipal de Seguridade Social IMSS as verbas recolhidas dos servidores públicos municipais e haver descumprido empréstimo ilegalmente obtido junto à autarquia municipal.

O Tribunal local expressamente reconheceu a presença do elemento subjetivo "dolo", assentando que ficou provada a ausência de repasse das verbas públicas no valor de R\$ 1.123.098,76, assim como a ilegalidade do empréstimo obtido pelo Executivo Municipal no IMSS, no valor de R\$ 1.500.000,00, avença também não cumprida pelo demandado.

Segundo o acórdão recorrido:

Configura ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, em especial, a legalidade e moralidade, o parcelamento de contribuições previdenciárias recebida e não repassadas, e que foram objeto de renegociação não cumprida, e empréstimos tomados e não pagos, pois praticado ato visando a fim diverso do previsto em lei (art. 11, I, da Lei 8.429/92). Na aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, o Julgador deverá levar em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, em respeito aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e adequação na interpretação e aplicação do dispositivo.

Em observância à verificação do elemento subjetivo "dolo" em face das provas contadas no caso concreto pelo Tribunal estadual, bem como em estrita obediência a

orientação quanto à necessidade de ser comprovado o dolo genérico para a tipificação da conduta prevista no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, o Superior Tribunal de Justiça não acolheu o pleito recursal que buscava afastar a responsabilização do demandado pela demonstração de inexistência de materialidade da conduta que lhe é imputada, pois segundo o venerado acórdão “vislumbra-se existência de atos de improbidade administrativa, vez que presentes a má-fé e o dolo do réu/apelante, nos moldes a justificar a procedência do pedido, ainda que em parte”.

Sob a égide de outra jurisprudência, o Tribunal de Justiça de Rondônia diante de um caso onde a violação insere-se por palmar enriquecimento ilícito e violação aos princípios da Administração Pública, verificou a prática de crime de concussão, valendo-se os agentes públicos do cargo de policial civil para auferir vantagem indevida, caracteriza uma conduta improba que submete-se ao artigo 9º da Lei 8.429/1992, tendo em vista a exigência e o recebimento de vantagem patrimonial ilícita em razão do exercício de cargo, o que, por si só, configura a prática de ato proibido em lei.

As condutas perpetradas pelos réus, de exigir, utilizando-se de suas funções de policiais civis, vantagens indevidas, resultou na aplicação das sanções previstas no inciso I, do artigo 12 da LIA, inclusive, ensejou à propositura de ação penal, que resultou em condenação, mostram-se extremamente graves e, por isso, dão ensejo à cumulação das sanções contidas no art.12 da Lei 8.429/92. Destaca-se a ementa da decisão:

Apelação. Constitucional. Administrativo. Ação civil pública. Ato de improbidade administrativa. Provas colhidas em procedimento investigatório do Ministério Público. Valor probatório. Elementos de convicção judicializados. Nítido receio das vítimas em detalhar o modus operandi dos agentes públicos. Prova inquisitorial convincente e não inquinada em juízo. Recebimento de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo público. Propina. Enriquecimento Ilícito configurado. Art. 9º da Lei 8.429/92. Procedência da Ação. Sanções. Gravidade da ação. Proporcionalidade e Razoabilidade.  
(TJ-RO - APL: 00009458520118220010 RO 0000945-85.2011.822.0010, Relator: Desembargador Gilberto Barbosa, Data de Julgamento: 17/09/2013, 2ª Câmara Especial, Data de Publicação: Processo publicado no Diário Oficial em 27/09/2013).

Em última análise, o Tribunal de Justiça de São Paulo, no julgamento do caso citado abaixo, aplicou ao chefe do departamento de recursos humanos do DAE, as penalidades de ressarcimento do dano, proibição de contratar com o ente público e suspensão dos direitos políticos por oito anos, vindo punir de maneira contumaz a

violação a princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade, bem como da legalidade. A saber:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS - Reconhecimento de ato de improbidade administrativa que importou em enriquecimento do agente público, chefe do departamento de recursos humanos do DAE, que manipulou o sistema informatizado para recebimento de verbas indevidas - Improbidade caracterizada – Condenação ao ressarcimento do dano, proibição de contratar com o ente público e suspensão dos direitos políticos por oito anos – Sanções previstas na Lei 8429/92 que não precisam ser aplicadas em bloco – Prova de enriquecimento ilícito do agente público. PENAS – Princípio da proporcionalidade que deve ser observado quando da aplicação das sanções previstas na LIA - Pena que merece pequeno reparo, apenas para afastar a suspensão dos direitos políticos por oito anos – Sentença procedência parcialmente reformada. Recursos parcialmente providos.  
(TJ-SP - APL: 00024233220138260533 SP 0002423-32.2013.8.26.0533, Relator: Leonel Costa, Data de Julgamento: 16/12/2015, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 17/12/2015).

Nesse sentido, buscou-se nesse primeiro momento mostrar de que maneira os tribunais enfrentam os casos de improbidade e em que proporção aplicam as sanções previstas, visando antes de tudo, garantir os direitos encampados pelo Estado Democrático.

Superado esse momento inicial, verificou-se a necessidade de buscar estudos e pesquisas que trouxeram apontamentos e/ou conclusões no tocante a efetividade das condenações por atos ímprobos proferidos pelos tribunais pátrios.

Pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça em parceria com a Universidade de Itaúna visando identificar os entraves à aplicação efetiva da Lei de Improbidade Administrativa - 8.429/1992, consultando processos com trânsito em julgado das decisões no período de 2010 a 2013, verificou-se índices relativamente baixos no que se refere a efetividade das sanções aplicadas nas condenações proferidas pelos Tribunais Brasileiros quando comparados ao numerário de processos consultados (GOMES JÚNIOR et al, 2015).

Verificou-se quanto as sanções analisadas que do total de processos analisados, houve sequestro de bens em 8,66% deles. No caso da perda da função pública, foram observados cenários totalmente diferentes entre os TJ. No TJSP, em 56,25% dos processos analisados houve perda da função pública, enquanto, no TJRN, foi encontrado somente um processo (6,67%) em que houve a perda da função pública. Na maioria dos processos analisados, não houve suspensão dos direitos políticos, no entanto foi observado que, no TJSP, em 56,25% dos processos analisados houve suspensão dos

direitos políticos. O menor percentual de processos com suspensão destes direitos foi observado no TJRN (6,25). Em termos de efetividade da decisão, com o ressarcimento dos danos causados, verificou-se grave falha no sistema processual. Mesmo após longa tramitação, raras foram as ações nas quais se verificou uma efetiva atuação no sentido de obter a reparação dos danos. (GOMES JÚNIOR et al, 2015).

Ante exposto pôde-se extrair, que as ações de Improbidade Administrativa não têm um fim, ou pelo menos uma parte considerável tem tramitação durante décadas, o que reflete no baixo índice de efetividade das sanções aplicadas em sede de condenação.

## 5 CONCLUSÃO

Observou-se que o princípio da moralidade inserido na Constituição de 1988 é de grande relevância para a formação da Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sentido, as razões e fundamentos apresentados levam à conclusão de que a Lei nº 8.429/92 é inovadora, pois visa à punição do agente público e terceiros beneficiários que praticam ato desonesto e corrupto nas condutas que resultam em enriquecimento ilícito, que causam prejuízos ao erário, e nos procedimentos que violam os princípios da administração pública.

Referida lei impõe o controle da moralidade administrativa e garante aos jurisdicionados maior segurança no controle dos atos desviados da conduta esperada daqueles que lidam direta ou indiretamente com o poder público.

Verifica-se que a Lei nº 8.429/92 tem a aplicação cumulativa ou isoladamente, aos agentes públicos ímprobos, das penas de perda dos bens ou valores acrescidos ao patrimônio; ressarcimento do dano, quando houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos e pagamento de multa, de acordo com a gravidade do ato ímprobo e conforme a gradação estipulada pelo art.12.

As sanções previstas buscam proteger o patrimônio de todas as entidades de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado, instituídas através de aporte de recursos públicos, contra os agentes oficiais que praticam atos ímprobos. Por fim, essas são aplicáveis independentemente das sanções.

A jurisprudência pátria frente a aplicação das penalidades previstas, aplica as sanções elencadas na LIA de forma a alcançar à finalidade precípua da lei, qual seja, combater a imoralidade pública, atingindo o administrador e terceiros ímprobos, no seu aspecto mais subjetivo.



Nesse sentido, foi possível visualizar a maneira como os tribunais enfrentam os casos de improbidade, bem como a forma de aplicação das sanções previstas, restando claro, como consequência da aplicabilidade da lei 8.249/92, antes de tudo, a garantia e preservação da plenitude do Estado Democrático de Direito encampado pela Carta Magna.

É bem verdade que o Brasil vive um momento de grande efervescência política e social, em que a população, antes incrédula, vivencia a real apenação de agentes públicos e políticos corruptos, com prisões, perda de suas funções, decretação de inelegibilidade em situações que, historicamente, há bem pouco tempo, passariam impunes.

Diante do novo cenário, a Lei n. 8.429/92 vem contribuindo para esse avanço nacional na medida em que exige dos servidores o compromisso com a boa administração, com o uso racional dos recursos estatais e com a melhoria dos serviços públicos. Porém, sua efetividade depende da eficiência dos órgãos de controle da Administração Pública, de vontade política, do exercício da cidadania e, sobretudo, da independência do Poder Judiciário, além de fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e da União.

Por fim, ressalta-se, que o avanço legislativo demonstrado, possibilitou o combate à corrupção, que há tempos tomou uma dimensão diferenciada no país, levando a impunidade, aos poucos, a deixar de ser a regra - com a correta aplicação das leis derivadas do art. 37 da Constituição Cidadã - garantindo assim, a manutenção do Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Estabelece as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. In: Anne Joyce Angher. **Vade Mecum**. 20. ed. São Paulo, 2015. p. 1661-1663.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos**. São Paulo: Atlas, 2003.



FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel et al. **Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/1ef013e1f4a64696eeb89f0fbf3c1597.pdf>>. Acesso em: 29.maio.2016.

GOMES, Raphael Babetto Pereira, LUNA Vitor Franchini. **A Lei de Improbidade Administrativa e sua aplicação aos agentes políticos na atualidade**. São Paulo, 2007. Disponível em: <[http://www.cantareira.br/thesis2/ed\\_7/04\\_raphael.pdf](http://www.cantareira.br/thesis2/ed_7/04_raphael.pdf)>. Acesso em: 25.abril.2016.

MELO, Debora Fernandes de Souza. **Improbidade administrativa**. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br>>. Acesso em 14.abril.2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2005.

NORAT, Lenise Maria Mota Schuler. **Improbidade administrativa e a atuação do ministério público**. Monografia – Universidade Anhanguera - Uniderp, João Pessoa - PB, 2011. Disponível em: <<http://biblioteca.jfjb.jus.br>>. Acesso em: 13.abril.2016.

PAZZANGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. São Paulo: Atlas, 1999.

TÁCITO, Caio. **Improbidade administrativa como forma de corrupção**. Colaboração ao 10º Encontro Nacional de Direito Constitucional - S. Paulo - outubro 2001. Disponível em: <[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_8/DIALOGO-JURIDICO-08-NOVEMBRO-2001-CAIO-TACITO.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_8/DIALOGO-JURIDICO-08-NOVEMBRO-2001-CAIO-TACITO.pdf)>. Acesso em: 20.abril.2016

## JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES DEMOCRÁTICOS DENTRO DA SEARA DA SAÚDE BRASILEIRA

Raiff Ramalho dos Santos<sup>1</sup>

### RESUMO:

O presente artigo procura compreender o processo de judicialização das políticas públicas brasileiras na ênfase do direito universal à saúde, bem como a dinâmica dos demais poderes da federação: Executivo e Legislativo diante essa temática. A metodologia aplicada é indutiva, observacional e bibliográfica, pelo qual buscará argumentos particulares na tentativa de explicar fenômenos gerais e observação do fenômeno a ser estudado. Percebe-se que pela falta de consolidação da Carta Magna de 1988 e dos *inputs* e *outputs* dos agentes políticos em um intervalo de 30 anos, se abriu um solo fértil para atuação do poder judiciário brasileiro na regulamentação de políticas de saúde pública brasileiras gerando aspectos positivos e negativos para a sociedade. Assim, constatou-se uma falta de monitoramento dos programas de saúde pública brasileira por parte do executivo e legislativo quanto a necessidade de criação de legislação infraconstitucional para dar suporte aos agentes políticos nas suas tomadas de decisões.

**Palavras-Chave:** Judicialização, Políticas Públicas de Saúde. Poderes.

### ABSTRACT:

This article aims at understanding the process of judicialization of Brazilian public policies in emphasizing the universal right to health, as well as the dynamics of the other powers of the federation: Executive and Legislative in face of this issue. The methodology applied is inductive, observational and bibliographic, through which it will seek for particular arguments in an attempt to explain general phenomena and observation of the phenomenon to be studied. It is noticeable that due to the lack of consolidation of the 1988 Magna Carta and the inputs and outputs of political agents in a 30-year interval, a fertile soil was opened for the Brazilian judiciary to act in regulating Brazilian public health policies, generating positive and negative aspects for society. Therefore, there was a lack of monitoring of Brazilian public health programs by the executive and the legislature, concerning the need for creating infra-constitutional legislation to support political agents in their decision making.

**Keywords:** Judicialization, Public Health Policies. Powers.

### INTRODUÇÃO

A ciência política reconhece em sua literatura a atuação do poder judiciário em temas relacionados a vida política de uma nação, principalmente com a influência do processo de globalização no mundo ocidental. Por um viés sociológico, o poder judiciário possui o *status* de instituição social dotada de poder decisório manifestada por meio de uma decisão judicial, e nas últimas décadas tem atuado de maneira ativa e intensa nos processos de políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito – UEPB; Especialista em Prática Judicante ESMA-PB/UEPB; Mestrando em Ciência Política – UFCG; E-mail: raiffhramalho@gamil.com.

De certa forma, este fenômeno tem ganhado uma conotação a nível global, instigando diversos pesquisadores das mais diversas áreas do conhecimento humano, principalmente dentro da seara jurídica, social e política no qual, os tribunais assumiram um papel relevante, nas democracias contemporâneas, em decorrência da crise de legitimidade dos partidos políticos e dos episódios de corrupção, tornando-se destacado como ator político.

No Brasil, por exemplo, não há dúvidas de que o Judiciário e as demais instituições judiciais, sobretudo o Ministério Público (MP) e a Defensoria Pública (DP) vêm atuando de maneira crescente e intensa em questões de cunho político (regras do jogo, regras do processo político e eleitoral e de políticas públicas).

Como fatores principais que impulsionaram a centralidades das instituições do sistema de justiça na democracia brasileira, pode-se mencionar três: a) constitucionalização de direitos sociais e de políticas públicas; b) ampliação e acesso à justiça e; c) o protagonismo de instituições do sistema de justiça pós a reabertura do Brasil em 1998 ao sistema democrático. Esses elementos, compõe o arcabouço institucional favorecendo um ecossistema para a judicialização das políticas públicas no Brasil.

Neste artigo buscará compreender a judicialização das políticas públicas, especificadamente na área da saúde, a partir a interação que esta gera entre os poderes e entre as diferentes instituições sociais, com o efeito sobre a produção de políticas públicas, por meio da interação entre o sistema e Justiça-Executivo e/ou de Justiça-Legislativo, analisando as implicações dessas interações dentro da seara da políticas públicas.

Conforme a política pública em atuação é possível observar uma gama de resultados atrelados aos atores envolvidos, suas estratégias e regras institucionais que delimitam seus campos de atuação. Esta interação gera efeitos que alteram os caminhos disponíveis ao gestores de políticas públicas, em termos de opções e modelos de políticas a serem adotados, ou as relações entre as instituições envolvidas no processo de judicialização.

## **JUDICIALIZAÇÃO E INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES**

Uma das consequências previstas sobre os efeitos da judicialização das políticas públicas é o fenômeno da interação entre os poderes e as instituições envolvidas sobre política em questão. Percebe-se que a atuação do judiciário no tocante às políticas públicas exige, necessariamente, uma resposta do poder Executivo sobre o direito ou a política demandada judicialmente.

Observa-se que essa interação também pode ocorrer entre o Judiciário e pelo poder Legislativo; e, ainda podendo essa interação ser no sentido de distanciamento ou de aproximação entres os poderes.

Por distanciamento se entende por uma rejeição à uma decisão judicial, levando os demais poderes a agirem em contraposição ao judiciário, visando a reverter ou minorar os efeitos da

decisão sobre o caso concreto gerando um fenômeno de reafirmação de sua autoridade sobre a política pública em foco. Por aproximação é a tentativa de estabelecer cooperação entre os poderes, reforçando a posição assumida pelo judiciário na questão julgada pelos demais poderes.

Dependendo da interação (aproximação ou distanciamento) e os poderes envolvidos é possível identificar quatro tipos de ações: a) cooperação – parecerias institucionais para atendimento e/ou aprimoramento da decisão judicial; b) potencialização: apresentação de projetos de lei ou emendas constitucionais que reforcem ou aprimorem a interpretação judicial; c) objeção: utilização de mecanismos de anulação ou protelação da implementação da decisão judicial; e) c) contraposição – apresentação de projetos de lei ou emendas constitucionais em sentido oposto ao da interpretação judicial.

No que diz respeito à aproximação entre as instituições do sistema de justiça e o Executivo observa-se uma relação interinstitucional para o enfrentamento da questão da judicialização das políticas públicas, gerando efeitos positivos vindas da cooperação dessas instituições para os problemas que estas provocam. Esta tem disso uma estratégia recorrente dos atores envolvidos na judicialização das políticas públicas com o objetivo de atingir resultados mais eficientes.

Outra estratégia no âmbito do Legislativo é este, por meio dos seus próprios mecanismos institucionais, legislar sobre um tema de política pública decidindo previamente pela via judicial. Para Taylor (2008) os atores políticos buscam o melhor caminho institucional para influenciar os resultados em termos de políticas públicas.

Além dos três poderes mencionados, os movimentos sociais também se readequaram a utilizar a judicialização das políticas públicas como uma estratégia para garantia e efetivação de direitos. Além disso, as organizações da sociedade civil buscam se adequar a fim de garantir assessoria jurídica eficiente para utilização desse mecanismo. Para Rizzi e Ximenes (2014) os movimentos sociais participam de comitês de acompanhamento das decisões monitorando assim, o desenvolvimento da implantação das políticas públicas e as decisões judiciais atrelado a esta.

Entretanto deve-se salientar a judicialização pode desencadear uma crucial desestabilização do processo reivindicatório dos movimentos sociais, funcionando como uma forma de negação da política do diálogo democrático podendo assim, resultar no fenômeno da criminalização, ou seja, quando as atitudes coletivas dos movimentos sociais adentra na seara punitiva estatal ao violar bens tutelados pelo ordenamento jurídico brasileiro, como a vida, patrimônio público e outros (BUCKHART, 2017).

Além de influenciar a relação entre os poderes, bem como os próprios poderes e instituições do sistema de justiça internamente, a judicialização afeta as políticas nas diferentes fases do ciclo das políticas públicas, ou seja, já, nas fases de formação de agenda, formulação, implementação e avaliação.

## **OS EFEITOS DA JUDICIALIZAÇÃO SOBRE O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

De certa maneira decisões judiciais e extrajudiciais dos órgãos que compõem o sistema de justiça brasileiro, especificadamente os tribunais de primeira, segunda e terceira instância, afetam diferentemente as políticas públicas brasileiras, em diferentes fases do processo em questão. Gauri e Brinks (2008) afirmam que o ciclo de judicialização da política pública, o qual ser esquematizado em quatro estágios: a) a etapa da mobilização legal; b) a etapa da decisão judicial; c) a resposta política, burocrática ou privada; d) o acompanhamento do litígio.

Em cada etapa deste processo envolve um ou mais atores estratégicos, e seu produto é chamado de legalização da política pública em uma determinada área de política, entendido como um processo no qual as cortes se tornaram atores para formulação e implementação das políticas públicas.

Nesse processo de interação os juízes não apenas decidem com base na probabilidade de *compliance* ou nas reações políticas seus efeitos sobre o judiciário, mas também na possibilidade de novo casos ou de acompanhamento de casos já decididos pelos magistrados, ou seja, as decisões judiciais possuem também uma natureza interativa, não significando que estão usurpando o poder de outros atores ou instituições (TAYLOR, 2007).

Dessa maneira, a dicotomia entre a atuação judicial e atuação política é enfraquecida, pois minoram a distância das decisões judiciais normativas apolíticas, e decisão de gestão, eminentemente políticas.

Para Oliveira (2013) não há um ciclo judicializado ou ciclo não judicializado. A judicialização pode alterar as diferentes fases do processo de implantação e execução de uma política pública específica. O que ocorre são fases não sequenciais podendo ser concomitantes, com processos e atores que interagem entre si e podem estar envolvidos em mais de uma fase.

Em concordância com este argumento, Tate e Vallinder (1995) afirmam que não há um ciclo fechado, único, mas sim processos que estão acontecendo e alterando a política pública reiteradamente por exemplo, as análises sobre implementação publicam demonstram. A própria possibilidade de ser judicializada, altera de certa maneira, a lógica da política pública, levando não apenas os operadores do direito, mas os gestores públicos, a anteciparem e prevenirem os efeitos de uma provável judicialização.

Dessa maneira, não é mais possível compreender este complexo processo sem levar em consideração a atuação dos atores do sistema de justiça, suas preferências e culturas institucionais nas diferentes áreas de políticas em um contexto institucional apresentado: constitucionalização de direitos e de políticas públicas e protagonismo do sistema de justiça (SIEDER, SCHJOLDEN e ANGELL, 2009).

O processo de judicialização da política pode ser compreendido como a crescente utilização do sistema de justiça nos casos em que a atuação dos poderes Legislativo, Executivo é percebido por atores políticos e sociais como falha, omissa ou insatisfatória interferindo em

questões políticas variadas, como temas controversos não decidindo pelo Senado ou Câmara dos Deputados, regras do jogo político-partidário, divisão de poderes da federação e outros (OLIVEIRA e COLTO, 2006).

Quando se trata de judicialização de políticas públicas seria a crescente utilização do sistema de justiça para resolução de questionamentos de falhas ou omissões na produção de políticas públicas - *polices* - por parte do Executivo, ou inação ou falhas do legislativo no que tange à produção de normas legais. O sistema de justiça responde interferindo nas políticas públicas, adaptações institucionais, bem, como reflexos nos outros poderes e instituições, por meio das interações exultantes do processo de judicialização.

Deve-se salientar a diferença entre judicialização e ativismo judicial. Para Barroso (2014), enquanto judicialização é um fato, um processo decorrente do desenho institucional brasileiro, o ativismo é uma atitude, uma opção do operador do direito no seu modo de interpretar a carta magna, expandindo assim seu sentido e alcance.

Após a Constituição de 1988 houve uma disseminação das políticas públicas (judicialização) que constitucionalizou direitos coisas encontrado no art. 6º da atual carta Magna e uma série de políticas públicas a eles relacionados. Paralelamente houve um fortalecimento do sistema de justiça e suas composições como o Ministério Público e criação de institucionalização das Defensorias públicas.

Esses fatores criaram um ambiente favorável à utilização do sistema de justiça como uma arena institucional eficiente na garantia de direitos sociais como saúde, educação, assistência, habitação, saneamento e etc. De certa forma, a área da saúde foi a que vivenciou, em fins dos anos de 1990 início dos anos 2000 uma explosão exponencial dos casos de judicialização, despertando interesses dos pesquisadores pela sua compreensão, tanto no âmbito jurídico quanto no impacto para a política pública de saúde.

Além da extensão temática e institucional do processo de judicialização das políticas públicas, tem-se a ampliação de atores que o lideram. Atores políticos, sobretudo partidos e sindicatos, mobilizam o sistema de justiça para garantirem direitos das minorias ou suas opções políticas (VIANNA *et al.*, 1999).

Ao se analisar a judicialização da política das políticas públicas, outro fator que merece atenção é a natureza do sistema político como um todo. Não apenas a judicialização da política pública é influenciada pela natureza do sistema político, mas também a própria judicialização das políticas públicas.

Essa natureza política do Brasil é oriunda da própria Constituição de 1988, que não adquiriu as condições de estabilidade e permanência, que são costumeiramente esperados de textos constitucionais, se tornado um dos eventos mais evidentes e controversos da democracia brasileira.

De certa forma, a produção legislativa pós-1988 é encarado cum agenda constituintes, como se o processo de reconstitucionalização não se houvesse encerrado em outubro daquele ano. Os governos posteriores à 1988 se viram obrigados a desenvolver boa parte da sua produção normativa ainda no plano constitucional, por meio de um expressivo número de emendas constitucionais (COUTO, 1997).

Essas emendas, ao qual atual constituição brasileira sofreu nas últimas décadas, fez uma incorporação de inúmeras políticas públicas, o que obrigou os sucessivos governos a terem de lidar com uma constituição para implementarem suas políticas governamentais, seja diretamente ao seu texto principal seja habituando de modo avulso as próprias emendas constitucionais.

Assim, formular e implantar políticas governamentais no Brasil pós-1988 não tem sido apenas uma prática que requeira a legiferação infraconstitucional, mas uma atividade localizada no nível superior da hierarquia normativa kelseniana<sup>1</sup>. Em um debate público mais amplo, as alterações na carta magna têm sido defendidas e combatidas ao sabor do jogo político e das forças em disputa (CARVALHOSA, BIERRENBACH e DIAS, 2017).

Para entender a dinâmica da política real das democracias constitucionais, é indispensável verificar como os regimes desse tipo são capazes de distinguir e articular a dimensões da estruturar institucional e da dinâmica política, pois elas constituem um processo poliárquico mas, não ,possuem o mesmo significado nem contribuem da mesma forma para o funcionamento do regime democrático.

### ***POLITY, POLITICS E POLICY, TERMOS ESSÊNCIAS NO FENÔMENO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS***

Dahl (1997) afirma que em um regime democrático normalmente se distingue dos não democráticos pela presença das seguintes estruturas: a) o jogo político ocorre de acordo com as regras pré-estabelecidas; b) as eleições são periódicas e contemplam o sufrágio universal; c) os mandatos dos eleitos são limitados, tanto temporalmente como no que concerne ao alcance de suas decisões e ações; c) a vontade majoritária da população e as decisões de seus representantes eleitos prevalecem nos limites das regras preestabelecidas; d) a oposição é a participante legítima do jogo e não deve encontrar impedimentos para se chegarem ao poder pelo voto popular; e) os governantes são responsáveis perante o eleitorado, prestando-lhe contas; f) os direitos civis clássicos são garantidos, viabilizando o desenrolar da competição política e; g) são asseguradas direitos aos quais os atores políticos não se dispuseram.

---

<sup>1</sup> Para Hans Kelsen o ordenamento jurídico é organizado de maneira hierárquica no qual as normas infraconstitucionais para serem validas precisam estar válidas (materialmente e formalmente) em relação as normas constitucionais (superiores).



Esses oito elementos estabelecem as regras básicas do jogo político democrático, conformando o que há de essencial na estrutura constitucional de uma Poliarquia<sup>2</sup>. Dessa maneira, encontra-se a primeira dimensão da política democrática estrutural, a *polity*. A estrutura constitucional se alicerça sobre um indispensável consenso mínimo dos diversos atores políticos quanto a seus aspectos centrais (DAHL, 1997)

Esses dispositivos têm um caráter fundamental não controverso, isto é, não concernem às finalidades da competição democrática, quais sejam: a ocupação dos pontos de poder por um determinado período e as políticas públicas que serão implementadas num determinado momento.

Esses dois objetivos correspondem, portanto, a duas outras dimensões, mais visíveis e perceptíveis no dia a dia das democracias do que a primeira: a) a competição política por cargos e influência; b) a decisão sobre políticas governamentais. Deve-se salientar que a competição política constitui o próprio tabuleiro de xadrez e nela estão implícitos os enfrentamentos, as disputas, as negociações, os acordos e as coalizões.

O jogo político diz respeito a ação e interação, enquanto as condições paramétricas dizem respeito a estrutura, no âmbito da qual ocorrem ações e interações; neste cenário de disputa são definidas, os limites e as regras estabelecidas, ganhadores e perdedores, ocupantes de cargos públicos e excluídos do poder, aliados e adversários e etc. A esta segunda dimensão é denominada de *politics*.

Schumpeter (1980) afirma que para ocupar postos de poder em um determinado governo e ter influência é necessário que o agente político tenha em mente estratégias claras de tomadas de decisão, bem como definir suas estratégias e metas em um determinado período de tempo. Dentro desta terceira dimensão as políticas públicas precisam estar claras e definidas dentro de um regime poliárquico.

Enquanto primeira dimensão constitui a base para o jogo político, esta última representa seus resultados concretos e circunstanciais. E da mesma maneira como este jogo se desenrola limitando pela estrutura constitucional, o alcance dos resultados também está limitado por essa estrutura. Esta dimensão é a *policy*.

Sintetizando o que foi exposto acima, a *polity* corresponde à estrutura paramétrica estável da política e que, supõe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores; a *politics* é o próprio jogo político; a *policy* diz respeito às políticas públicas, ao resultado do jogo com as regras vigentes.

A *polity* está atrelada a dimensão formativa e constitucional tendo uma natureza geral do jogo político tendo como características a generalidade relativa neutralidade. A *politics* está relacionada a embates e coalizões políticas tendo como natureza o próprio jogo político e as

---

<sup>2</sup> Dahl (1997) trouxe a palavra poliarquia para a seara da ciência política. Poliarquia são as atuais democracias desenvolvidas no qual obtiveram o grau máximo de democratização do Ocidente.

seguintes características: interação, conflito e cooperação. Por fim a *policy* possui uma dimensão de normatividade governamental com uma natureza de decisões resultantes do jogo político e as seguintes características: especificidade, controvérsia e vitória ou derrota dos diferentes atores políticos.

A lógica poliárquica entende que as normas constitucionais estruturam o sistema político, estabelecendo assim condições gerais para seu funcionamento a longo prazo. Nessa dimensão percebe-se uma aliança entre a constituição e os atores políticos, refletindo assim, um consenso entre eles.

A pactuação consensual entre os princípios constitucionais implica a normatização apenas dos interesses comuns aos diversos setores da sociedade, ou, no máximo daqueles interesses particulares inegociáveis, sem cuja garantia o convívio pacífico e a competição política entre os diversos setores da sociedade seriam inviabilizados.

Para Lijphart (1969) os sistemas políticos dotados de constituição escritas e com algum tipo de controle constitucional das leis e dos atores normativos dos governos, duas características que aumentam o grau de consultamos do sistema, em detrimento de seu majoritário.

Em concordância acima, Ackerman, (1988), entende as normas constitucionais têm um caráter soberano, razão pela qual não estão em princípio sujeitas à discussão democrática cotidiana, à qual balizam, resguardado direitos fundamentais e assegurando que a *politics* transcorra segundo parâmetros previsíveis e estáveis. O grau de consenso necessário a decisões constitucionais é muito mais amplo do que é aplicável às decisões da política norma.

Entretanto, um governo age na conjuntura; sua ação baliza-se pela eficácia; suas decisões podem constituir imposições da parte vitoriosa na disputa democrática sobre a parte derrotada assim como podem ser específicas e controversas no sentido já observado. De certa forma, as decisões do governo não contraem a normatividade constitucional, respeitando os limites e limites estipulados.

## **METODOLOGIA**

Quanto aos tipos de métodos científicos utilizados na pesquisa, esta classifica-se como indutiva e observacional. Indutiva pois busca fundamentar-se na generalização de propriedades comuns em determinado número de casos possíveis de serem observados em todas ocorrência de fatos similares que seja verificada no futuro; observacional pois se trata do primeiro método adotado nas ciências sociais, política, jurídica e humanas na análise de fenômenos. (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2014; LAKATOS, 2018).

Conforme a classificação promovida por Vergara (2016), do qual a pesquisa pode ser quantos aos fins e quantos aos meios, sendo apresentados de modo claro o processo metodológico

que será utilizado esse artigo. Quanto aos fins, a pesquisa será exploratória, descritiva e explicativa. Exploratória pois, a buscará informações doutrinárias, administrativo-judiciário, legislativo e político que instiga na busca de informações para concretizar os objetivos dessa pesquisa.

Descritiva, pois visa descrever o fenômeno da judicialização das políticas públicas em saúde dentro do Brasil. Explicativa, pois visa esclarecer quais os fatores contribuem de alguma forma para a ocorrência de um fenômeno, facilitando compreensão deste.

Quanto aos meios, a pesquisa se utilizará de meios bibliográfico e estudo de caso. Bibliográfico, pois busca aproximar o pesquisador do problema apontado, representando um estudo sistematizado desenvolvido com material obtido em doutrinas jurídicas, legislação, artigos científicos, livros e outros que são acessíveis para o público, que contribuíram para o embasamento do referencial teórico (GIL, 2018).

Quanto aos meios técnicos da investigação, a pesquisa compreenderá em monográfico, pois fundamenta-se na ideia de que o estudo aprofundado de um determinado estudo de caso, seja ele institucional, comparado, factual e outros (GIL, 2018).

## **RESULTADOS ENCONTRADOS**

Na área da saúde, foram detectadas falhas do sistema público de saúde e de assistência farmacêutica no Brasil impulsionando o fenômeno da judicialização do direito à saúde, sobretudo no quesito de obtenção de medicamentos impulsionado no monitoramento das atuais políticas públicas de saúde no Brasil.

Devido a ausência da atuação dos poderes Executivo e Legislativo o Judiciário realizou diversos processos de interferências na definição de políticas públicas gerando bloqueios ou impulsionamento determinadas políticas públicas não necessariamente prioritárias para os governos (TAYLOR, 2008; TSBELIS, 2009;).

Na seara do direito a saúde é vista como um direito universal e integral à saúde vendo-o, portanto, como um processo positivo e previsto em um Estado Democrático de Direito. Diante dessa situação, e de acordo com os avanços dos estudos sobre judicialização e reconhecimento generalizado da complexidade da temática. Para os pesquisadores do direito e da ciência política dentro da gestão de políticas públicas (OLIVEIRA e NORONHA, 2001).

No rol dos estudos que viam a judicialização da saúde como negativa, argumentos eram enfatizados a intervenção judicial no Sistema Único da Saúde – SUS gera iniquidade gerando um acesso justamente às classes mais abastadas da nossa sociedade poderes com os custos dos tratamentos médicos demandados calmante denominado de elitização do acesso à saúde via judicial (VIERA e ZUCCHI, 2007; CHIEFFI e BARATA, 2010; SILVA e TERRAZAS, 2011).

Vieira e Zucchi (2007) demonstram que a maioria das ações (63%) se concentram nas áreas centrais e de menor exclusão social - a parte do índice de redução inclusão (TEX) variando entre -0,4 e 1.

Assim, ao favorecer a elite econômica que acessa o Judiciário, as decisões judiciais que interferem em políticas públicas podem agravar as desigualdades sociais ao distribuir os bens públicos de maneira ineficiente, sem levar em consideração critérios redistributivos. Os cidadãos economicamente menos favorecidos sofreriam negativamente os efeitos das decisões judiciais que promovem a elitização do acesso à saúde, já que estas excluíram ainda mais os que mais precisam da atenção do Estado.

Para Ferraz (2013) apontam para uma elitização do acesso à justiça. Os que defendem a pró-litigância (por gerar a garantia de direitos, apesar do acesso desigual à justiça) não se sustentam numa situação de recursos escassos e de história de desigualdade social como a brasileira, agravando as necessidades dos menos favorecidos.

De acordo com Ventura *et al.*, (2010) há um *lobby* exercido pela indústria farmacêutica, junto a segmentos sociais (pesquisadores, pacientes, médicos) e governamentais, para incorporação de seus produtos, o que poderia estar exercendo papel importantes no sentido de estimular a demanda judicial para incorporação de novos medicamentos (VENTURA *et al.*, 2010).

Campos Neto (2012), após analisarem de 2.400 ações judiciais solicitando medicamentos no estado de Minas Gerais entre outubro de 1999 e outubro de 2009, há uma associação entre os médicos e escritórios de advocacia. Estes autores demonstram, que as ações representadas por um único escritório, chega aproximadamente quase 45% delas tiveram como médico prescritor de medicamentos.

O terceiro aspecto negativo salientado nos estudos sobre o tema é a não observância pelo Judiciário, do planejamento orçamentário elaborado pelos Legislativos e pelos Executivos, necessário para o cumprimento das exigências legais estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (MAZZA & MENDES, 2014).

De acordo com tais análises, a desatenção em relação a questão do planejamento orçamentário pelas cortes, inclusive pelo STF, pode prejudicar as políticas de saúde, tornando-a insustentável e, conseqüentemente, inviabilizando a garantia desse direito. Ademais, pode-se assim levar os gestores políticos a uma situação de impasse legal: ou descumpra-se a decisão judicial, ou comete-se um crime de responsabilidade ou um crime contra a administração pública (MAZZA & MENDES, 2014).

Para Vasconcelos (2014) é preciso conhecer as alternativas de que os atores políticos dispõem quando se deparam com as decisões judiciais. Em alguns casos, cumpre-se a decisão, em outros, tenta-se a sua reversão (através da mudança das regras do jogo, ou seja, aprovando emendas constitucionais ou alterando a legislação infraconstitucional), ou mesmo a retaliação -

reduzindo o poder das cortes ou alterando sua composição, como no caso da corte americana durante o *New Deal* (KAPISZEWSKI & TAYLOR, 2013).

Esses trabalhos mostram que é preciso levar em consideração o aspecto teoricamente explorado por estes autores, denominado *compliance*. Deve-se atentar para os fatores que influenciam o cumprimento ou não das decisões judiciais pelos atores políticos, que podem ser de quatro naturezas: características do caso (e da política pública envolvida), das cortes que proferem a sentença, do Estado que deverá cumprir a decisão, e, ainda características da decisão em si – por exemplo, demandas inexecutáveis são descumpridas do que aquelas facilmente executáveis.

No caso da saúde, podem exemplificar com decisões que exigem construção de novos leitos hospitalares num prazo muito curto ou decisões que exigem o fornecimento de medicamento disponíveis no mercado nacional, respectivamente. O conteúdo das decisões judiciais é outro aspecto negativo discutido em diversos estudos, que diz respeito às limitações técnicas dos juízes para decidir sobre políticas públicas de saúde específicas.

São muitos os fatores a serem considerados decisão de garantir ou não o fornecimento público a um medicamento-com por exemplo, protocolos clínicos, licenças para comercialização; listas nacionais estaduais e municipais de medicamentos etc. Conhecer tais questões técnico em detalhes não é função do Judiciário, mas suas decisões devem necessariamente lidar com elas. Por isso é que a evolução do processo de judicialização de direito à saúde no Brasil levou, como vimos anteriormente, ao fenômeno do entrelaçamento institucionais voltados para dotar o Judiciário dos saberes técnicos do poder Executivo, por meio das secretarias de Saúde.

Por fim, outro aspecto negativo são os impactos financeiros gerados pela não observância, pelo Judiciário, do princípio federativo do SUS. Esta questão, pouco explorada pela literatura, foi discutida por Wang *et.*, (2015), ao analisarem o caso dos impactos financeiros da judicialização o orçamento da saúde no município de São Paulo. Segundo. os autores, os magistrados tendem a desconsiderar o impacto orçamentário de suas decisões e, ainda, entendem que os três níveis governamentais devem ser igualmente responsabilizados entre os entes federados na estrutura de gestão do SUS. A não observância do princípio federativo do SUS pelo Judiciário, portanto, tende a impactar sobremaneira os governos municipais, que não só os gestores responsáveis por medicamentos de mais alto custo.

Mesmo assim, as decisões judiciais continuam a obrigar município a pagar por tratamentos farmacêuticos e responsabilidade dos demais gestores do SUS, desconsiderando as normas operacionais estabelecidas pelo Ministério da Saúde e pactuada pelos três níveis de gestão do sistema de órgãos colegiados e deliberativos do SUS.

Dos pontos positivos a judicialização do direito à saúde como a garantia do direito constitucionalmente determinado, mas não cumprido pelo Estado. A judicialização das políticas

públicas seria para o acesso a serviços públicos, o caminho possível diante do esgotamento de alternativas políticas e de representação e participação social (VIANNA e BURGON, 2002).

Outro aspecto positivo apontado é a capacidade de alteração do Executivo por meio de reiteradas decisões judiciais similares nos medicamentos foram incorporados à lista do SUS, sendo então regulam distribuídos pelo Estado, em decorrência das inúmeras vitórias jurídicas individuais para o seu fornecimento (OLIVEIRA e NORONHA, 2011).

Ainda em relação aos efeitos para as políticas públicas, os mesmos autores acima entendem que a judicialização pode colocar alguns medicamentos a agenda governamental ou estimular a criação de serviços de administrativos para análise das demandas por medicamentos, de forma a atendê-las que possível e barrar o acionamento judicial, diminuindo assim o acionamento judicial bem como os custo administrativos sociais envolvidos em um processo.

Em relação aos aspectos positivos temos: 1) a efetiva garantia pelo Judiciário; 2) a colocação de alguns temas de políticas públicas na administração pública; 3) o fortalecimento de processos de estruturas administrativa, que incluem: a) criação de órgão ou setor que centraliza as demandas judiciais; b) formas de contratação com registro de pra dispensas de licitações e) a rubrica especifica para e cumprimentos de decisões judiciais (VASCONCELOS, 2014).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nas últimas décadas, as políticas públicas foram fortemente marcadas por um processo crescente de judicialização, alterando seu planejamento e ritmo de implementação. No caso da saúde, não foram poucas as alterações geradas institucionalmente decorrentes do processo de judicialização do acesso a medicamentos.

Regras e instituições foram criadas para o enfrentamento desse fenômeno que impôs ao gestor público a necessidade de administrá-lo cotidianamente, buscando minorar seus efeitos deletérios e, constantemente, explorar os seus possíveis efeitos positivos, de forma a atender demandas judiciais, por um lado, e conseguir implementar sua agenda de governo, por outro.

A reconstrução de três décadas de judicialização da saúde no Brasil e das análises sobre o tema permitem-nos concluir, em primeiro lugar e as mudanças institucionais foram graduais e em camadas. O acionamento das instituições judiciais para a garantia do direito à saúde, o que inclui o acesso a medicamentos para o tratamento de toda qualquer doença. Como resultado, as interações entre Judiciário e Executivo são atualmente mais cooperativas do que aquelas verificadas no início dos anos 1990.

Em segundo lugar, essa interação foi influenciada tanto pela reação aos aspectos negativos impostos pela judicialização, quanto pelos aspectos positivos, que produziram mudanças importantes na política, coma criação de instrumentos para o diálogo interinstitucional

ou a inclusão da política pública de saúde na agenda governamental, além da efetiva garantia do direito.

Por um lado, o acionamento do Judiciário demanda conhecimento do direito e acesso aos serviços advocatícios, privados ou públicos, por outro, a ausência ou ineficiência dos serviços prestados são elementos que forçariam a judicialização.

O que é certo é que a judicialização vem aumentando, em volume e impacto para o processo de políticas públicas de saúde no Brasil, tanto em termos financeiros, quanto em termos de gestão político-administrativa. A reconstituição histórica dos caminhos da judicialização do direito à saúde e suas análises demonstram que ela veio para ficar e, portanto, os gestores públicos terão de lidar com sua sistematicidade e manejá-la, encontrando mecanismos institucionais do diálogo com vistas adequada produção e implementação da política de saúde para os brasileiros.

## REFERÊNCIAS

ACKERMAN, B. Neo-Federalism?. In: ELSTER, J. & SLAGSTAD, REEds. **Constitutionalism and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

ARANTES, R. B. **Judiciário e Política No Brasil**. São Paulo: Sumaré, Educ, Fapesp, 1997.

BARROSO, L. R. **Jurisdição constitucional: a tênue fronteira entre o direito e a política**, 2014. Migalhas Jurídicas. Disponível em: [www.migalhas.com.br/dePeso/16,M1194782,51045-Jurisdição+Constitucional+A+tenu+fronteira+entre+o+Direito+e+a](http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,M1194782,51045-Jurisdição+Constitucional+A+tenu+fronteira+entre+o+Direito+e+a). Acesso em: 23 set. 2020.

BURCKHART, T. R. **Entre o político e o jurídico: a judicialização dos movimentos sociais e a capacidade de resiliência dos movimentos socioambientais**. Revista Eletrônica Direito e Sociedade. 2017.

CAMPOS NETO et al. Médicos, advogados e indústria farmacêutica na judicialização da saúde em Minas Gerais, Brasil. **Revista de Saúde Pública**, 46(5): 2012.

CARVALHOSA, M.; BIERRENBACH, F & DIAS, J. C. Manifesto à nação: opinião. **Estadão**, São Paulo, 4 set. 2017. Disponível em: [https://opinio.estadao.com.br/noticias\\_geral\\_manifesto-a-nacao\\_70001732061](https://opinio.estadao.com.br/noticias_geral_manifesto-a-nacao_70001732061). Acesso em: 23 set. 2020.

CHIEFFI, A. L. & BARATA, R. B. Ações judiciais: estratégia da indústria farmacêutica para introdução de novos medicamentos. **Revista de Saúde Pública**, 44(3): 2010;

COUTO, C. G. **A agenda constituinte e a difícil governabilidade**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 39. 1997.

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

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERRAZ, O. Brazil: health inequalities, rights and courts – the social impact of the judiciary-iation of health. In: YAMON, A. E. & GLOPPEN, S. (Eds.). **Litigating Health Rights: can ts bring more justice to health?** Cambridge: Harvard University Press, 2011.



- GALLIANO, Alfredo Guilherme. **O método científico**: teoria e prática. São Paulo: Harbra.
- GAURI, V. & BRINKS, D. **Courting Social Justice judicial enforcement of social and economic rights in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- KAPISZEWSKI, D. & TAYLOR, M. **Compliance**: conceptualizing, measuring, and explaining adherence to judicial ruling. *Law and Social Inquiry*, 38(4): 2013;
- KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de Pesquisa**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017;
- LIJPHART, A. **Consociational democracy**. *World Politics*, 21(2): 1969.
- MAZZA, E. & MENDES, A. N. **Decisões judiciais e orçamento**: um olhar sobre a saúde pública. *Revista do Direito Sanitário*, 14(3): 2014.
- MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica**: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.
- OLIVEIRA, V. E. & COUTO, C. G. Politização da justiça: quem controla os In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS**, 40, 2016, Caxambu.
- OLIVEIRA, V. E. & NORONHA, L. N. T. Judiciary-Executive relations in policy making the case of drug distribution in the state of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, 5: 201;
- OLIVEIRA, V. E. & NORONHA, L. N. T. Judiciary-executive relations in policy making the case of drug distribution in the state of São Paulo. *Brazilian Political Science Reviews*, 5:2011.
- OLIVEIRA, V. E. As fases do processo de políticas públicas. In: MARCHETTI, V. (Org.) **Políticas Públicas em Debate**. São Bernardo do Campo: MP Editora, 2013.
- one countries. New Haven: Yale University Press, 1984.
- RIZZI, E. & XIMENES, S. B. Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório direitos sociais: ações coletivas sobre educação infantil em São Paulo. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANDHEP**, VIII, 2014, São Paulo.
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- SIEDER, R; SCHJOLDEN, L & ANGELL A. (Eds.). **The Judicializatie of Politics in Latin America**, New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- SILVA, V. A. & TERRAZAS, E V. **Claiming the right to health in Brazilian courts**: de exclusion of the already excluded. *Law and Social Inquiry*, 36(4): 2011.
- SUNSTEIN, C. R. **Designing Democracy**: what constitutions do. Oxford, New York: Oxford.

- TAYLOR, M. **O Judiciário e as políticas públicas no Brasil**. Dado, 50(2): 2007.
- TAYLOR, M. **O Judiciário e as políticas públicas no Brasil**. Dados - Revista de Ciências Social. 2008.
- TSEBELIS, G. **Atores com Poder de Veto: como funcionam as instituições políticas**. Rio de Janeiro Editora FGV, 2009.
- TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*,12(34): 1997.
- VASCONCELOS, N. P. **Mandado de Segurança ou Ministério da Saúde? Gestores, procuradores e Respostas institucionais à judicialização**, 2018. Tese de Doutorado, São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos de pesquisa em administração*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 44-46.
- VIANNA, L. J. W. & BURGOS, M. B. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, J. W. (Org.). **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- VIANNA, L. W. et al. **A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- VIEIRA, E S. & ZUCCHI, P. Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, 2007.
- WANG, D. W. L. et al. Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. **Revista de Administração Pública**.2015.
- XIMENES, S. B.; OLIVEIRA, V. E. & SILVA, M P. **Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o sistema de justiça e a administração**. Reunião Nacional da ANPED., 38, 2017.

## **CAPÍTULO 6**

---

### **COMUNICAÇÃO POLÍTICA E *FAKE NEWS***

## MÍDIA NINJA, REDES SOCIAIS E RUA: REFLEXÕES SOBRE A “AUTONOMIA” DO COLETIVO E DE MOVIMENTOS SOCIAIS EM REDE

Ian Rebouças de Andrade<sup>1</sup>

### RESUMO:

A Mídia NINJA (Sigla para - Narrativas Independentes, Jornalismo e Ação), braço da comunicação do coletivo cultural Fora do Eixo (FDE), produzem e distribuem informação em movimento, agindo e comunicando. Apostam na lógica colaborativa de criação para realizar reportagens, documentários e investigações no Brasil. Neste trabalho discutirei como a MN se considera, enquanto comunicação, e se a mesma se considera um movimento autônomo, utilizando as falas dos membros em diálogo com autores como Castells (2017) e Gohn (2019). As metodologias utilizadas foram bibliográficas, entrevistas semiestruturadas, além de inferências de uma vivência no campo como observador participante. Ao final, chego na reflexão que a Mídia Ninja, e seu conteúdo produzido, não são autônomos e guardam uma interdependência com a Mídia tradicional.

**Palavras-chave:** Mídia Ninja; Redes Sociais; Movimentos autônomos; Coletivos; Comunicação alternativa

### ABSTRACT:

The NINJA Media (Acronym for - Independent Narratives, Journalism and Action), the communication arm of the cultural collective Fora do Eixo (FDE), produce and distribute information in motion, acting and communicating. They bet on the collaborative logic of creation to make reports, documentaries and investigations in Brazil. In this paper I will discuss how MN considers itself as a communication and whether it considers itself an autonomous movement. I use for discussion the members' speeches in dialogue with authors like Castells (2017) and Gohn (2019). The methodologies used were bibliographic, semi-structured interviews, as well as inferences from an experience in the field as a participating observer. In the end, I come to the reflection that the Ninja Media and its produced content are not autonomous and have an interdependence with the traditional Media.

**Keywords:** Ninja Media; Social networks; Autonomous movements; Collective; Alternative communication

## 1 INTRODUÇÃO

A Internet mudou o jornalismo e todos nós fazemos parte dessa transformação. Vivemos uma cultura *peertopeer* - P2P<sup>2</sup>, que permite a troca de

<sup>1</sup> Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós Graduação em Sociologia – PPGS – da Universidade Estadual do Ceará – UECE; Foi Bolsista da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FUNCAP; Bacharel em Comunicação Social pela UNIFOR – Universidade de Fortaleza. Email: [iandeandradex@gmail.com](mailto:iandeandradex@gmail.com).

<sup>2</sup> Peer-to-peer é uma arquitetura de redes de computadores onde cada um dos pontos ou nós da rede funciona tanto como cliente quanto como servidor, permitindo compartilhamentos de serviços e dados sem a necessidade de um servidor central (RECUERO, 2018).

informações diretas entre as pessoas, sem a presença dos velhos intermediários. Novas tecnologias e novas aplicações têm permitido o surgimento de mais espaços para trocas, nos quais as pessoas não só recebem e produzem informações. Neste novo tempo, de redes conectadas às ruas, emergem os cidadãos multimídia, com capacidade de construir sua opinião e compartilhá-la no ambiente virtual.

Neste contexto, surge em 2011, a Mídia NINJA (Sigla para - Narrativas Independentes, Jornalismo e Ação), braço da comunicação do coletivo Fora do Eixo (FDE)<sup>3</sup>: uma rede de comunicadores que produzem e distribuem informação em movimento, agindo e comunicando. Apostam na lógica colaborativa de criação e compartilhamento de conteúdo, característica da sociedade em rede, para realizar reportagens, documentários e investigações no Brasil e no mundo. Sua pauta geralmente está onde a luta social e a articulação das transformações culturais, políticas, econômicas e ambientais se expressa. Articulados, esses novos narradores e jornalistas fazem a Mídia NINJA<sup>4</sup>.

O objetivo geral deste trabalho é discutir sobre a “autonomia” de coletivos e movimentos sociais em rede, utilizando como recorte específico, o coletivo Mídia Ninja em Fortaleza. Refletiremos como os membros da Mídia NINJA consideram o tipo de comunicação que fazem, se consideram autônomo e como contribuem para construir uma alternativa para a comunicação de veículos tradicionais como Tv, Rádio e Jornais. Para isso utilizamos entrevistas semiestruturadas com os participantes da Mídia Ninja, além de pesquisa bibliográfica com uso de autores como Manuel Castells (2017), Maria da Glória Gohn (2019) e inferências nossas de campo que surgiram na observação participante realizada. O presente trabalho é um pequeno recorte e é derivado de um trabalho maior de dissertação de mestrado.

As entrevista semiestruturada tem como características questionamentos básicos apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam com o tema, rendendo frutos e novas hipóteses surgidas a partir das respostas do informante (TRIVIÑOS, 1987).

---

<sup>3</sup> Fora do Eixo é uma rede de coletivos concebida por produtores culturais das regiões centro-oeste, norte e sul no final de 2005. Iniciou com produtores das cidades de Cuiabá (MT), Rio Branco (AC), Uberlândia (MG) e Londrina (PR), que queriam estimular a circulação de bandas, o intercâmbio de tecnologia de produção e o escoamento de produtos nesta rota desde então batizada de "Circuito Fora do Eixo". Fragmento. Texto na íntegra: CIRCUITO Fora do Eixo. IN: Facebook [online]. [s.p], [s.d]. Disponível em: < [https://www.facebook.com/pg/foradoeixo/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/foradoeixo/about/?ref=page_internal) > Acesso em 26 de julho de 2020.

<sup>4</sup> No Texto original: MÍDIA Ninja. In: Facebook [online]. [s.p], [s.d]. Disponível em: < [https://www.facebook.com/pg/MidiaNINJA/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/MidiaNINJA/about/?ref=page_internal) > Acesso em 26 de julho de 2020.

Juntamente de uma vivência em campo como pesquisador e militante<sup>5</sup>, trazemos algumas falas das entrevistas que foram realizadas nos dias 15 - 17 de fevereiro de 2019 (no evento *Feira*<sup>6</sup>, realizado pelo Fora do Eixo com a Associação dos produtores de Cultura do Ceará - PRODISC, no Centro Cultural Belchior e Centro Cultural Dragão do Mar em Fortaleza, Ceará) com alguns dos membros e fundadores da Mídia Ninja e Fora do Eixo que estavam em Fortaleza na época.

## 2 PROBLEMATIZANDO A “AUTONOMIA” DO COLETIVO MÍDIA NINJA E DE MOVIMENTOS SOCIAIS EM REDE

Manifestações sociais iniciaram nas redes sociais da internet, consideradas por Manuel Castells (2017) como espaços de autonomia, além do controle de governos e empresas (porém hoje há um monitoramento crescente), que, ao longo da história, haviam monopolizado canais de comunicação como alicerces de seu poder.

Embora a internet seja um espaço de autonomia como diz Castells (2017), discordo do autor e de Maria da Glória Gohn (2019), que focam em suas obras em “movimentos autonomistas” e acreditam que muitos são de fatos autonomistas. A partir de minha vivência na Mídia Ninja, e dentro de movimentos sociais, não acredito em movimentos autonomistas, apesar que reconheço e vi que no início de 2013 surgirem movimentos e coletivos ativistas com esse discurso do apartidarismo. Porém em meados de 2016 e pós *impeachment* de Dilma Rousseff, movimentos assumiram (direta ou indiretamente) suas bandeiras partidárias ou lados do espectro político, se polarizam e se radicalizam. Hoje há apelos até para atos fascistas. A polarização se explicitou.

Castells (2017) diz que houve uma mudança fundamental na comunicação, que chamou de “auto comunicação”, com o uso da internet e das redes sem fios como

<sup>5</sup> Para realizar a pesquisa, precisei ganhar a confiança e permissão do grupo, e fazer os indivíduos do coletivo compreenderem sua importância, elucidando nosso objetivo. Foram providenciados junto ao Comitê de Ética e Pesquisa da Universidade Estadual do Ceará (CEP – UECE) os pareceres necessários para a permissão e execução deste trabalho. A observação do coletivo ocorreu no período de 2016 a 2020. A entrada do pesquisador em campo se deu de maneira afetuosa com os membros pela afinidade política, o que também propiciou uma vivência como militante e membro. O pesquisador adentrou no coletivo Mídia Ninja como membro em 2016, e desde aquele ano, realiza observações participantes e entrevistas para fins acadêmicos com os membros que compõem esse coletivo.

<sup>6</sup> “A *Feira*, realizada desde 2002 pela Associação dos produtores de Cultura do Ceará - PRODISC, tem uma proposta voltada para as tecnologias de colaboração em rede e apresenta-se como espaço de convergência de interesses de forma democrática e criativa. [...] Enquanto sua programação de negócios e conhecimento sinalizam uma conexão entre agentes do *hackerismo* e do universo da música, o lado difusor da *Feira* está trazendo como referencial o feminino [...]”. MULHERES hackeiam a programação da Feira 2019 em Fortaleza. Mídia Ninja, [online], 12 fev. 2019. Disponível em: <<https://midianinja.org/news/mulheres-hackeiam-a-programacao-da-feira-2019-em-fortaleza/>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

plataforma de comunicação digital. Vejo a comunicação na internet como também comunicação com características massivas, porque processa mensagens de muitos para muitos, com potencial de alcançar uma multiplicidade de receptores e de se conectar a um número infundável de redes.

Rafael Vilela (2019) integrante do coletivo Mídia Ninja, em entrevista para o trabalho que deu origem a esse resumo, concorda com Castells (2017) nesse sentido ao dizer: “[a comunicação na internet] É, significa ser, de fato uma alternativa. Ser massiva a ponto de as pessoas poderem escolher acessar informação a partir daquele, daquela fonte, não ser uma coisa limitada a um nicho, por exemplo, né?” (RAFAEL VILELA, Entrevista ao autor, 2019). Assim, é também “auto comunicação” porque a produção da mensagem é decidida de modo mais ou menos autônomo pelo remetente, e a designação de receptor é auto selecionada.

Marielle Ramires (2019), também membro do coletivo Mídia Ninja, em entrevista para este trabalho, diz que a Ninja está estimulando a criação de novos “veículos” que são fundamentais para os movimentos poderem mostrar sua voz e diz que está ajudando criar a “Mídia Índia”, um “veículo” para indígenas.

Então a gente tá ajudando a criar a Mídia Índia. Ao mesmo tempo tem movimentos, tem veículos, troca com o movimento sem teto, por exemplo, que a gente estimula que eles cada vez mais se apropriem e aperfeiçoem seus próprios veículos de comunicação, suas redes e que mais gente, inclusive da base do movimento, venha fazer comunicação em conjunto, então eles têm rádios hoje que são montadas, eles tem os seus veículos e tão super potentes (MARIELLE RAMIRES, Entrevista ao autor, 2019)

Nessa passagem, Marielle conta que vários movimentos já têm rádios e veículos com grande circulação. De certo ela se refere aos movimentos que contam com uma comunicação comunitária<sup>7</sup>. Nesse sentido, Manuel Castells (2017) reflete que a auto comunicação de massa fornece plataforma tecnológica (ou o meio técnico) para a construção da autonomia do ator social, seja ele individual ou coletivo, em relações às instituições (ou não) e à sociedade.

Maria da Glória Gohn (2019), em *Participação e democracia no Brasil*, analisa diversos movimentos desde a década de 1960 a impactos do pós junho de 2013. Em sua obra fala sobre movimentos autonomistas (como o MPL - Movimento Passe

<sup>7</sup> A comunicação *comunitária*, trata-se de um segmento da mídia alternativa - aquela *comunitária* feita do povo, com o povo e para o povo, tem um aspecto mais local, com notícias locais e de interesses para uma comunidade. Há muitas emissoras de rádio que garantem legalmente a classificação como comunitárias para poder operar, mas, de fato, atuam como comerciais no Brasil (HAUBRICH, 2017).



Livre<sup>8</sup>), movimentos de direita (como o MBL - Movimento Brasil Livre<sup>9</sup>), movimentos de estudantes nas ocupações de escolas secundaristas<sup>10</sup> em 2016, dentre outros. A análise de Gohn (2019) vai até fevereiro de 2019, início do atual governo de Jair Bolsonaro. As passagens de Gohn (2019) utilizadas neste trabalho têm bases em longos estudos. Quando a autora diz que os movimentos começam a se articular na internet através de fóruns, aplicativos e redes sociais, ela quer dizer que se antes os movimentos se articulavam em redes sociopolíticas, culturais, via fóruns, plenária, colegiados, conselhos, sindicatos, partidos, etc, hoje, com as potencialidades da internet, conseguem se articular de modo mais independente (ou autônomo).

As ruas se transformam em territórios de cidadania, mas também de avaliação pública dos políticos, governos e partidos; fortaleceram novíssimos movimentos autonomistas. Segundo a autor, também houve espaço para a criação de organizações liberais ou conservadoras, que atuam como movimentos políticos, com práticas de agir, via recursos tecnológicos; esses mudam e se transformam conforme a opinião pública (*ibidem*, p. 17).

Essa comunicação - que também é de massa, para Castells (2017) - baseia-se em redes de comunicação horizontais (mas nem sempre e somente), de comunicação interativa. É multimodal e permite referências constantes a um hipertexto<sup>11</sup> global de informações cujos componentes podem ser remixados/editados pelo ator que comunica segundo projetos de comunicação específicas.

Marielle Ramires (2019) identifica um “novíssimo movimento” que a mesma batiza de “comentariado”; este é um movimento que se posiciona sobre política nos fóruns de discussões nas redes sociais, tanto para promover, compartilhar, difundir, apoiar, como para promover um linchamento e repercussão ruim sobre algo, alguém, político, partido, governo ou política e decisões tomadas. Essa é uma das potencialidades dos cidadãos no ciberespaço, como a ninja comenta:

<sup>8</sup> O MPL - Movimento Passe Livre é um movimento social brasileiro que defende a adoção da tarifa zero para transporte coletivo

<sup>9</sup> Ativo desde 2014, o MBL - Movimento Brasil Livre é um movimento político brasileiro que defende o liberalismo econômico e o republicanismo. Se consideram de direita e conservadores.

<sup>10</sup> Gohn (2019) se refere à mobilização estudantil no Brasil em 2016, que correspondeu a uma série de manifestações e ocupações de escolas secundárias e universidades brasileiras que se intensificaram durante o segundo semestre de 2016. As mobilizações foram realizadas por estudantes secundaristas e universitários em diversos estados do Brasil.

<sup>11</sup> Neste caso em específico, Hipertexto é o termo que remete a um texto ao qual se agregam outros conjuntos de informação na forma de blocos de textos, palavras, imagens ou sons, cujo acesso se dá através de referências específicas, no meio digital denominadas hiper ligações.

E tem uma outra coisa também que a gente vem entendendo como importante nesse processo de compreender que existe um movimento de novíssimo tipo, que, a gente fala que tem uma luta, quando Marx fala do proletariado a gente pensa no século XX, fazendo uma associação a gente tem hoje um comentariado que é muito forte, que ele é um movimento que, ao mesmo tempo que ele é desorganizado, ele não tem um centro, mas que tem um potência muito grande, quando ele vem se posicionando, a gente vê que ele impacta decisões e que ele estabelece rumos. Então, quando o comentariado nas redes ele vem forte, né, muitas vezes de maneira aguda promovendo linchamentos, por exemplo, a gente entende que o seu *like* hoje, o seu comentário hoje, isso em rede ele ganha uma expressão muito forte (MARIELLE RAMIRES, ENTREVISTA AO AUTOR, 2019)

As potencialidades identificadas por Marielle fogem (por enquanto) de um controle do Estado<sup>12</sup>. O Estado, por sua vez, tem diferentes formas de exercícios do poder em distintas esferas sociais, que se relacionam ao monopólio da violência. O Estado constitui a rede-padrão (ou mídia padrão) para o funcionamento adequado de todas as outras redes de poder. Ou seja, enquanto houver potencialidades de disputa pelo poder e contestações, haverá ação do Estado de impedir ou deslegitimar essas formas de mobilização direta e indiretamente, de ataca-las com discursos produzidos para esses fins, ou de atacá-las com violência e repressão policial.

Para Castells (2017) as redes de poder exercem influência na mente humana (mas não apenas) mediante as redes multimídia de comunicação de massa. Assim, as redes de comunicação são fontes decisivas de construção e contestação de poder.

Felipe Altenfelder (2019), também membro do coletivo Mídia Ninja, comenta que a Mídia Ninja proporcionou para os membros uma vivência cidadã e o sentimento de estar construindo uma história de luta por direitos e exercício de cidadania, consequentemente, construindo uma credibilidade frente aos movimentos sociais:

A Mídia Ninja proporcionou pra gente um percurso muito privilegiado, assim, de poder tá caminhando na luta, mas com uma sensação de que a gente tava vivendo a história o tempo inteiro, isso sempre nos estimulou muito assim. E a gente foi conseguindo um nível de credibilidade, de respeito, e de abertura que nos possibilitou transitar, por todos os campos que a gente gostaria, desse momento histórico que a gente tá vivendo (FELIPE ALTENFELDER, ENTREVISTA AO AUTOR, 2019)

<sup>12</sup> É possível haver uma mídia hegemônica contra o governo e ela não ser necessariamente contra Estado. Isso porque há uma distinção muito importante entre governo e Estado: “o Estado é formado pelo conjunto de instituições públicas que representam, organizam e atendem (ao menos em tese) os anseios da população que habita o seu território. Dessa forma, o governo seria apenas uma das instituições que compõem o Estado, com a função de administrá-lo”. Texto adaptado. Texto Completo: PENA, Rodolfo F. Alves. "Estado, Nação e Governo"; Brasil Escola Uol. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/estado-nacao-governo.htm>. Acesso em 28 de setembro de 2020.

Numa concepção de mídia alternativa massiva - como foi a audiência da Mídia Ninja no episódio de junho de 2013, que a Mídia Ninja atingiu uma marca de 1,2 dos ibopes oficiais, segundo Lorenzotti (2013) escreve ao site do Observatório da Imprensa<sup>13</sup> - ela entra no espaço de disputa de “narrativas jornalísticas” com emissoras comerciais e hegemônicas como a TV Globo.

Para Castells (2017) quem detém o poder hegemônico na sociedade em rede são os “programadores”, com a capacidade de elaborar cada uma das principais redes de que depende a vida das pessoas (governo, parlamento, estabelecimento militar e de segurança, finanças, mídias, instituições de ciência e tecnologia, etc), e os “comutadores”, que operam as conexões entre diferentes redes (barões da mídia introduzidos na classe política, elites financeiras que bancam elites políticas que se socorrem de instituições financeiras, empresas de mídia interligadas a empresas financeiras e privadas, instituições acadêmicas financiadas por grandes empresas e donos do capital, etc) (*ibidem*, p.23).

Se o poder é exercido programando-se e alternando-se redes, então o “contra poder” - a tentativa deliberada de alterar as relações de poder - é desempenhado reprogramando-se as redes em torno de outros interesses e/ou valores, e/ou rompendo as alternâncias predominantes, ao mesmo tempo que se alterna as redes de resistência e mudança social. Os atores das mudanças sociais são capazes de exercer influência decisiva utilizando mecanismos de construção do poder que correspondem às formas e aos processos do poder na sociedade em rede (CASTELLS, 2017; GOHN, 2019).

Felipe Altenfelder traz uma fala sobre a contribuição que a Ninja dá no sentido de influenciar e inspirar mídias alternativas novas:

Eu acho que essa estética nossa que surge a partir do empoderamento de tecnologias simples, e promovem a capacidade de executar ações, campanhas e narrativas de grande impacto, ela mostrou pra muita gente que era possível né, então eu acho que tem uma geração ativista que é influenciada hoje pela Mídia Ninja e uma, e você vê na reunião hoje mesmo que a gente tava, teve vários depoimentos nesse sentido: a menina, [que disse] eu acordo de manhã e vou lá olhar aquilo, é ali que eu me informo, esse é o canal que eu escolhi. Então, eu acho que a gente também tem um foco, é um comprometimento muito grande em tá sempre pesquisando, em tá sempre atualizado, em tá sempre com muito conteúdo ou original, ou replicando de outras páginas pra poder colaborar

<sup>13</sup> “Nas manifestações que tomaram as ruas de várias capitais, ganhou maior visibilidade e chegou a picos de audiência de 120 mil espectadores. O que significa uma marca de 1,2 dos ibopes oficiais – e não é pouco, pois muitos programas da TV aberta não o atingem” (site Observatório da Imprensa, 25/06/2013). LORENZOTTI, E. POSTV, de pós-jornalistas para pós-telespectadores. In: Observatório da Imprensa, [online], 25 jun. 2013. Disponível em: <[http://www.observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/postv\\_de\\_pos\\_jornalistas\\_para\\_pos\\_tespectadores/](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/postv_de_pos_jornalistas_para_pos_tespectadores/)>. Acesso em 04 de jan de 2019.

com as pessoas que escolheram seguir a gente, como essa plataforma pra formar opinião, e acho que é uma contribuição direta que a gente dá (FELIPE ALTENFELDER, ENTREVISTA AO AUTOR, 2019)

Felipe Altenfelder (2019) comenta sobre a Mídia Ninja estar se tornando um canal principal de notícias, que é a primeira fonte de notícia que as pessoas leem ao acordarem, e que substitui o jornal tradicional impresso, segundo os depoimentos das pessoas que foram ao encontro/reunião Ninja em 18 de fevereiro de 2019 em Fortaleza.

Os cidadãos da era da informação se envolvem na produção de mensagens nesses novos meios de comunicação de massa e desenvolvendo redes autônomas de comunicação horizontal, se tornam capazes de inventar novos programas para suas vidas com as matérias primas de seu sofrimento, seus medos, seus sonhos e esperanças. Elaboram seus projetos compartilhando sua experiência. Subvertem a prática da comunicação, tal como usualmente se dá, ocupando o veículo e criando a mensagem. Superam a importância de seu desespero solitário colocando em rede seu desejo. Lutam contra poderes constituídos identificando as redes que os constituem e se juntando coletivamente aos que se identificam (CASTELLS, 2017).

Para Altenfelder, vários fatos colaboraram para o crescimento das lutas e das redes de colaboração e empoderamento na internet, como o mesmo fala:

Tem um salto de consciência que aconteceu que ao mesmo tempo em alguns momentos a gente ajudou a impulsionar, em outros a gente foi retroalimentado por eles, a gente faz parte disso, dessa geração. Aquela fala também assim, os gays não vão voltar pro armário, as mulheres não vão voltar pra cozinha, os negros não vão voltar pra senzala. Essa onda conservadora ela é a reação desesperada do conservadorismo a um movimento que não tem mais volta. E seria pretensioso da nossa parte dizer que foi por nossa causa, não foi por nossa causa, cara, é a internet como um advento, saca, é a experiência dos governos populares da América do Sul nos últimos dez anos, é uma geração que teve acesso a universidade no Brasil nos últimos doze [anos], tem uma série de fatores conjunturais que proporcionaram esse salto de consciência e que a gente consegue ser um catalizador deles, eu acredito. Eu acho que tem muita gente que se descobre ativista em determinado momento que encontra na Mídia Ninja um canal onde se sente mais seguro, pra isso, e aí a gente dá essa contribuição. Mas a gente não se coloca como causa... desse fortalecimento da consciência identitária, acho que isso é um processo histórico que a gente tá vivendo e a gente faz parte nesse momento. (FELIPE ALTENFELDER, ENTREVISTA AO AUTOR, 2019)

Felipe Altenfelder faz uma pequena reflexão e análise dos movimentos nas redes: a onda conservadora e reacionária, que ultimamente está em alta, seria, em sua percepção, uma reação a esses movimentos emancipatórios crescentes. Ele traz uma perspectiva que toda ação tem uma reação, que forças antagônicas reagem uma à outra.

Uma estratégia para constituir a luta desses coletivos ou movimentos na internet é evocar memórias ou convocar levantes populares que expressaram e expressam a vontade dos cidadãos quando foram fechadas outras vias de representação, voz e outros espaços de visibilidade. Castells (2017) destaca que prédios frequentemente são ocupados, seja por simbolismos, seja para afirmar o direito de uso público de propriedades ociosas (caso do MST - Movimento dos trabalhadores rurais sem-terra<sup>14</sup>, por exemplo), especulativas. Ao assumir e ocupar o espaço público urbano e rural, os cidadãos reivindicam sua própria cidade e campo, um espaço pelo qual foram expulsos pela especulação imobiliária e pela burocracia municipal e outras. Segundo Manuel Castells (2017, p. 24- 25) alguns movimentos e lutas sociais historicamente importantes, como a Comuna de Paris (1871), começaram como boicotes aos aluguéis contra a especulação na área da moradia, reivindicando o direito à habitação, exercendo sua cidadania. “O controle do espaço simboliza o controle da vida das pessoas” diz Castells (2017, p. 25).

### **3 MÍDIA NINJA E O OUTRO JORNALISMO**

Para que as redes de “contra poder” prevaleçam sobre as redes de poder embutidas na organização da sociedade, elas têm de “reprogramar” a organização e mobilização política, a economia, a cultura ou qualquer dimensão que pretendam mudar ou reivindicar seus direitos enquanto cidadãos introduzindo nos programas das instituições, assim como em suas próprias vidas, outras instruções, incluindo, em algumas versões “utópicas”, a regra de não criar regras (engessamentos) sobre coisa alguma (CASTELLS, 2017). Para tornar a teoria exemplificada, posso ilustrar com diferenças nas formas de noticiar sobre um mesmo ato:

---

<sup>14</sup> O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) é um movimento de ativismo político e social brasileiro. Teve origem na oposição ao modelo de reforma agrária imposto pelo regime militar, principalmente nos anos de 1970, que priorizava a colonização de terras devolutas em regiões remotas, com objetivo de exportação de excedentes populacionais e integração estratégica. Contrariamente a este modelo, o MST busca fundamentalmente a redistribuição das terras improdutivas.

Figura 1 - Exemplo da diferença entre as manchetes das notícias



Fonte: página de notícias e jornal midianinja.org<sup>15</sup>

Figura 2 - Página de notícias do Jornal Folha de São Paulo



Fonte: Jornal Folha de São Paulo <sup>16</sup>

O ato contra o aumento da tarifa de ônibus, que houve no dia 16 de janeiro de 2019, em São Paulo - SP, na avenida Paulista, organizado pelo Movimento Passe-Livre (MPL), como pode-se observar, foram noticiados de maneiras diferentes pela mídia tradicional e alternativa.

Já começando pelas diferentes manchetes das notícias: enquanto a Mídia Ninja diz “Forte repressão policial marca o segundo ato contra o aumento da tarifa em São Paulo”, na contramão está o jornal Folha de São Paulo com “Ato contra aumento da tarifa de transporte tem violência na av. Paulista”. Enquanto um está focado numa

<sup>15</sup> FORTE Repressão Policial Marca O Segundo Ato Contra O Aumento Da Tarifa Em São Paulo. In: Mídia Ninja [online] [s.p]. 16 jan 2019. Disponível em: < <http://midianinja.org/news/forte-repressao-policial-marca-o-segundo-ato-contra-o-aumento-datarifa-em-sp/> > Acesso em: 29 de janeiro de 2019

<sup>16</sup> ZYLBERKAN, M. ATO contra aumento da tarifa de transporte tem violência na av. Paulista. In: Folha de São Paulo [online] [s.p]. 16. jan. 2019. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/01/ato-contra-aumento-da-tarifa-de-transporte-temviolencia-na-av-paulista.shtml> > Acesso em: 29 de janeiro de 2019



perspectiva que constrói uma narrativa pelo olhar do ativista que passou pela repressão policial, que sofreu violência policial, o outro olhar, pelo viés hegemônico, fala que houve violência na avenida por parte somente dos manifestantes.

Segundo as análises de Castells (2017) a mídia tradicional mudou a cobertura que fazia dos movimentos, ignorando as demandas sociais e concentrando-se nos atos de violências. Contudo, a atenção da mídia revelou à opinião pública em geral as razões dos protestos. Como pode-se ver na imagem, logo na manchete da Folha de São Paulo há uso da palavra violência de modo genérico, não especificando sua origem (por enquanto). Na manchete da Mídia Ninja a violência, “forte repressão policial”, é delegada à polícia. Os movimentos que vêm da internet produzem seus próprios “antídotos” contra a disseminação dos valores sociais que deseja combater.

A arbitrariedade e a impunidade das violências policiais abrem caminho, em muitos casos, para a ação violenta de pequenos e determinados grupos, prontos a confrontar o sistema com violência, a fim de expor seu caráter violento. Contudo, a violência proporciona à mídia tradicional imagens espetaculares, refinadas e é desvantajosa para os políticos, governos e formadores de opinião, cujo objetivo é suprimir o mais depressa possível a crítica que essa voz, coletivo ou movimento encarna.

Não concordando totalmente com Castells (2017), afirmo que a violência também pode ser vantajosa, do ponto de vista para políticos, governos, etc, pois proporciona uma construção de sentido nos discursos que buscam a criminalização do movimento social, atos, manifestações, eventos sociais. O espinhoso problema da violência não é somente uma questão de tática. É questão definidora da vida e da morte dos movimentos, coletivos, vozes, já que estes só têm chance de promover a mudança social que requerem se sua prática e discursos geraram consenso na sociedade como um todo (CASTELLS, 2017). Este “consenso” pode também ser sobre o caráter violento do movimento, contribuindo assim para sua criminalização e deslegitimação. É possível ver até apelo de uma sociedade autoritária para calar “os baderneiros”, como frequentemente são chamados. É comum ouvir falar saudosistas à ditadura militar no Brasil.

Quando as sociedades falham na administração de suas crises estruturais, econômicas, sociais, demonstrando uma série de mazelas e consequências profundas, como miséria, a mudança só pode ocorrer fora do sistema, mediante a transformação das relações de poder, que começa na mente das pessoas e se desenvolve em forma de redes construídas pelos projetos dos novos atores que constituem a si mesmos, como sujeitos da nova história em processo. A internet, que, como todas as tecnologias, encarna a



cultura material, é uma plataforma privilegiada para a construção social de uma autonomia (CASTELLS, 2017, p. 188).

Destaco que autonomia é uma característica desse meio e não que queira dizer que necessariamente um movimento, coletivo, ativista e militante que surja nesse meio, seja autônomo ou desvinculado necessariamente de partidos políticos, governos, instituições ou posições ideológicas, espectros políticos. Concordo com Gohn (2019, p. 257), quando diz que os protestos nas ruas pós-2013 não tiveram um só resultado ou direção. De um lado eles politizaram inúmeras formas de manifestação social e passaram a ser uns “locus” básico de visibilidade de novas formas de associativismo civil; de outro, os protestos trouxeram uma pluralidade de correntes de pensamentos ideologias e cultura política, gerando tensões e questionamentos dentro do próprio processo democrático. Portanto, a partir de junho de 2013 é preciso repensar as análises sobre a lógica da ação coletiva organizada em termos de um sentido único, que não existe.

Pessoas podem desafiar a dominação e a hegemonia conectando-se entre si, compartilhado sua indignação, sentindo o companheirismo e construindo projetos alternativos para si próprias e para a sociedade como um todo. Os membros da Mídia Ninja são otimistas e apaixonados pelo coletivo que integram, demonstram isso ao falar sobre sonhos que não ficaram somente na utopia, em suas opiniões. A fala de Felipe Altenfelder é bastante ilustrativa sobre isso:

Você diminui a distância cara entre o sonho e a realidade, tem um pouco disso, você passa a conseguir a viver uma vida que em determinado momento a gente sonhou, saca, desterritorializadas, morando cada hora numa cidade, conhecendo um monte de gente, ajudando a inspirar, formar um monte de gente. E tudo isso foi a Mídia Ninja que proporcionou, todo mundo que tá dentro do processo hoje tem essa consciência de que sozinho teria sido impossível conseguir fazer o que a gente fez junto (FELIPE ALTENFELDER, ENTREVISTA AO AUTOR, 2019)

Segundo a passagem, fica destacado que a Mídia Ninja traz valores coletivos para seus membros, que juntos são agentes mais fortes e com mais chances de mudança. Sua conectividade (da mídia alternativa<sup>17</sup>, nesse caso em específico da Mídia Ninja) depende, de redes de comunicação interativas e alternativas. Em nossa sociedade, a forma fundamental de comunicação horizontal em grande escala baseia-se na internet e nas redes sem fio. Embora a Mídia Ninja não seja tão horizontal assim quanto a sua

<sup>17</sup> Uma mídia pode ser alternativa e ativista ao mesmo tempo. Mas também pode ser alternativa à mídia comercial, aos veículos, mas não ser necessariamente ativista. Ou seja, vejo mídia alternativa como uma categoria e ativista como uma das suas características (não sendo obrigatoriedade).

organização, liderança e tomada de decisões (sobre tomada de decisões considero até ela vertical nesse aspecto), ela continua com um caráter horizontal, no que diz respeito ao compartilhamento de informações e sendo aberta (com o tempo e em certa medida) às transformações.

É por meio delas, da comunicação digital que os movimentos, coletivos etc., vivem e atuam, certamente interagindo com a comunicação face a face e com a ocupação do espaço urbano. As redes de comunicação digital são um componente indispensável na prática e na organização desses movimentos e desses ativistas tal como existem (CASTELLS, 2017, p. 199). Maria da Glória Gohn (2019, p. 52) complementa esse pensamento ao dizer que comunicações virtuais acabaram transformando profundamente a forma como as pessoas do século XXI se comunicam, se organizam e interagem social, cultural, política e economicamente. Diferentes mídias tiveram papel importante no processo, não apenas para divulgar os protestos e suas agendas, mas também para construir internamente as manifestações (GOHN, 2019, p.135). Quanto mais o movimento consegue transmitir suas mensagens pelas redes de comunicação, mais cidadãos conscientes aparecem, mais a esfera pública da comunicação se torna um terreno contestado e menor é a capacidade dos políticos de integrar demandas e comunicações com ajustes meramente “cosméticos” (CASTELLS, 2017, p.204).

#### **4 METODOLOGIA**

A natureza desta pesquisa é qualitativa e tem como características o ambiente como fonte direta de dados, o pesquisador como instrumento fundamental e o caráter descritivo (GODOI, 2006). A natureza qualitativa, segundo Bardin (1977), é capaz de incorporar o significado e a intencionalidade como inerentes aos atos, às relações e às estruturas sociais, sendo essas tomadas, tanto no seu advento quanto nas suas transformações, como construções humanas significativas.

Segundo Minayo (2010: 57), o método qualitativo é o que se aplica ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam. Embora já tenham sido utilizadas para estudos de aglomerados de grandes dimensões, as abordagens qualitativas se conformam melhor a investigações de grupos e segmentos delimitados e focalizados, de histórias sociais sob a ótica dos atores, de relações. Esse tipo de abordagem tem fundamento

teórico, além de permitir desvelar processos sociais ainda pouco conhecidos referentes a grupos particulares, propicia a construção de novas abordagens, revisão e criação de novos conceitos e categorias durante a investigação. Caracteriza-se pela empiria e pela sistematização progressiva de conhecimento até a compreensão da lógica interna do grupo ou do processo em estudo.

As metodologias utilizadas são bibliográficas, para compor o estado da arte da pesquisa; entrevistas semiestruturadas, para procurar entender como os membros do coletivo Mídia Ninja; e a partir da minha observação participante com a Mídia Ninja, utilizo inferências obtidas no campo para concordar ou contradizer as falas dos membros entrevistados.

Tentei seguir algumas pistas de Bronislaw Malinowski (1984), quando desenvolve um método chamado *observação participante*, cujas características centrais são a inserção direta no cotidiano dos nativos (no meu caso, dos Ninjas, presencialmente, aqui em Fortaleza) e a intensa descrição etnográfica (essa descrição não foi adotada nesta pesquisa), como o autor fez em experiência primeira no convívio com os povos da costa do sul da Nova Guiné. O objetivo de Malinowski (1984) foi buscar a totalidade cultural do grupo nativo até então desconhecida ou tida, segundo ele, como superficiais e limitantes. Segundo o autor, o pesquisador deve analisar a partir do que observar e registrar todos os detalhes em um *diário de campo*, importante e definitiva ferramenta metodológica para o processo de investigação.

Como estudioso desse fenômeno de militância e cidadania, parto das itinerâncias, defronto minhas observações com a realidade, pondo em evidência minhas implicações, baseadas na motivação da pesquisa, da perspectiva e finalidade. Como pesquisador, busco atentar para “o comportamento e, com exatidão, pois é através do fluxo do comportamento – ou mais precisamente, da ação social – que as formas culturais encontram articulação” (GEERTZ, 1989, p.27).

Com a observação participante adotada nesta pesquisa, busco compreender o fenômeno investigado através da observação de práticas e eventos. No processo de coleta de dados, precisei preservar certo distanciamento crítico em relação ao objeto de estudo. O acesso minucioso e denso à cotidianidade natural das situações que se quer observar é fundamental, o trabalho implica numa confrontação com as novas situações, buscando retratar a realidade pesquisada de forma refinada (GEERTZ, 1989).

Minha observação participante também foi inspirada nas explicações de Becker (1993) ao adentrar no cotidiano da Mídia Ninja e participar das atividades rotinas

e interferir nas ações do coletivo, coleta dados através da participação na vida cotidiana do grupo ou organização, observação das pessoas que estou estudando para ver as situações com que se deparam normalmente e como se comportam diante delas e entabular conversação com alguns participantes e descobrir as interpretações que eles têm sobre os acontecimentos.

Faço uma discussão utilizando de contrapontos obtidos pela revisão de literatura, entrevista e observação participante realizadas. O desafio é também saber até que ponto a teoria pode dar conta de resolver as perguntas de pesquisa, explicar a prática e o campo, que, por muitas vezes, fez questão de se apresentar imprevisível, inclusive por parte dos próprios membros da Mídia Ninja.

Não me proponho a fazer uma etnografia pois não tenho interesse de estudar agora sobre a cultura dos Ninjas (embora comentar sobre a cultura as vezes é inevitável), nem em fazer uma descrição densa aos moldes de Clifford Geertz (1989). É importante destacar que tenho certo tempo de observação participante no coletivo (de 2016 a 2020). Utilizo também de poucas imagens que ilustram algumas atuações da Mídia Ninja na internet para fins de exemplificação. O foco é nas análises das entrevistas. Os dados são tratados a partir de gravações das falas dos sujeitos (em áudio) e transcrições dos registros gravados feitos durante os encontros dialogais desta pesquisa (GUEDES, 2006).

Diante dos questionamentos que apresentei e que devem estar respondidos nesta pesquisa, recorro a Geertz (2001) novamente, para reforçar que cuidados são necessários e que combinação entre disciplinas sejam possíveis e importantes. Para Geertz (2001, p. 8), vale a pena tentar a interação e a combinação entre as disciplinas e metodologias. É com base nessa tentativa que me proponho a pensar o que me falta conhecer para usar a entrevista semiestruturada como técnica.

Essa investigação pede um caráter multimetodológico. A observação participante e entrevistas semiestruturadas foram utilizadas nesta como técnicas que vão sendo apresentadas a partir das realidades específicas dos objetos/sujeitos pesquisados.

A entrevista semiestruturada está focalizada em um assunto no qual se confeccionou um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias no momento da entrevista (MANZINI, 1990). O roteiro de perguntas foi aplicado a todas as entrevistas, porém no momento de sua realização foram adicionadas ou adaptadas novas questões.

É importante comentar que a princípio a pesquisa iria ser feita com entrevistas com os membros da Mídia Ninja de Fortaleza, porém quando cheguei na reunião, para minha surpresa me deparei de frente com os fundadores do coletivo. Foi muito proveitoso.

## 5 RESULTADOS ENCONTRADOS

O primeiro ponto que deve ser considerado é que tanto a mídia tradicional como a Mídia Ninja possuem modos de organização semelhantes: *gatekeepers*, redatores, fotógrafos, repórteres de rua, editores profissionais, etc. Penso que a Mídia Ninja se apropria das ferramentas do jornalismo tradicional para gerar alguma identificação das pessoas, por estarem acostumadas aos moldes tradicionais. A Principal diferença é quanto à questão da voz, que a Mídia Ninja se propõe em ter uma relação mais próxima com as classes populares, dando voz e visibilidade a ela. Acrescendo que não vejo a Mídia Ninja como essa instância redentora que dá voz aos invisibilizados. A questão aqui não é de “dá a voz”, mas fornecer espaços para difusão dessas vozes.

A Mídia Ninja assume sua parcialidade, sua ideologia e suas premissas. A Mídia tradicional por sua vez busca noticiar sob a premissa de imparcialidade buscando uma legitimação da sociedade, dando foco em coberturas onde entrevistam polícia, representantes de governos, opiniões especializadas, para buscar credibilidade. Além do que, apesar da crescente participação dos receptores da mídia tradicional, ela não está tão próxima da classe popular, utilizando ela como um produto de violência (programas policiais) para gerar audiência, além de não pautar certos temas e acontecimentos por ter ligações com patrocinadores (empresários) e governos, que não tem interesse em certas coberturas.

A mídia tradicional, e também a alternativa, influem diretamente no modo de interpretação das pessoas construindo a mensagem. Diante de um fato apresentado na televisão é desejado e necessário que os leitores ou telespectadores compreendam a informação, e para que isso aconteça, essa informação precisa ser ligada a outras já conhecidas do telespectador ou do leitor, essa informação deve ser enquadrada (*framed*) na moldura de referências (ou repertórios) anteriores, um contexto. A Mídia Ninja apresenta coberturas focadas na visão do militante, do ativista, do manifestante, dos populares, enquanto a mídia tradicional foca em outro tipo de cobertura (às vezes sem ter o devido respeito humano). Sendo assim, o que a Mídia Ninja e a mídia tradicional apresentam, são diferentes versões da realidade, ou diferentes enquadramentos.

A Mídia Ninja colabora para pontos de resistência aos discursos hegemônicos (trazidos pela mídia tradicional) que abrem horizontes de irradiação: utilização de tecnologias digitais, meios, redes, suportes e plataformas que se apropriam de ferramentas tecnológicas para disseminar, informações e ideias que valorizam a consciência social, as causas comunitárias e os direitos sociais. Para seus membros, o objetivo da Mídia Ninja é mostrar narrativas dos excluídos e invisibilizados pela mídia tradicional. Para que uma mídia seja alternativa e emancipatória, deve apresentar um discurso não alinhado à ideologia hegemônica, constituir-se em uma ação de contra-hegemonia. Sendo assim, o discurso da mídia alternativa emancipatória deve ser, em resumo, crítico, questionador, problematizador, processual, transformador.

A Mídia Ninja constrói uma narrativa jornalística que também envolve um trabalho de representação importante de si mesmos e do modo como enxergam o mundo, os outros e os acontecimentos que são pautados. A mídia tradicional mostra-se elemento importante para moldar o que é a mídia alternativa, o que são as manifestações e quem são os que fazem parte disso, criando um imaginário social a partir de uma narrativa hegemônica. As noções de subalternidade e de contra-hegemonia revelam-se importantes para entender a atuação do Mídia Ninja no Brasil e as causas que defende, ao que ela resiste, ao que se opõe, como ela pensa e enxerga a conjuntura e outros temas. Para construir uma narrativa contrária e contra-hegemônica tem que haver uma narrativa hegemônica para ser desmontada. Assim, a relação da Mídia Ninja e mídia tradicional é dialógica e interdependente neste sentido.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os cidadãos da era da informação se envolvem na produção de mensagens nesses novos meios de comunicação de massa e desenvolvendo redes de comunicação, se tornam capazes de inventar novos programas para suas vidas com as matérias primas de seu sofrimento, seus medos, seus sonhos e esperanças. Elaboram seus projetos compartilhando sua experiência. Subvertem a prática da comunicação, tal como usualmente se dá, ocupando o veículo e criando a mensagem.

Pessoas podem desafiar a dominação e a hegemonia conectando-se entre si, compartilhado sua indignação, sentindo o companheirismo e construindo projetos alternativos para si próprias e para a sociedade como um todo. A Mídia Ninja

constantemente adapta as condições para priorizar o engajamento desses grupos invisibilizados.

Penso que com esta pesquisa contribuo para contradizer autores anteriores, que viram movimentos e coletivos como “autonomistas”, que viram a comunicação alternativa “sem *gatekeepers*” e como “horizontais”. Trago uma perspectiva de dentro do coletivo, como pesquisador, mas também como membro ativo e militante. Contribuo também para a área de Sociologia e de Comunicação Social ao colaborar para pensar como é uma comunicação contra hegemônica. Percebo que não existem somente comunicação alternativa à esquerda, mas também à direita. Nesse sentido, penso que se comunicar alternativamente, também pode ser uma demanda da Elite e que “esta” nem sempre se alinha ao discurso da mídia tradicional.

## REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70 Ltda, 1977.
- BECKER, Howard S. **Métodos De Pesquisa Em Ciências Sociais**. Tradução Marco Estevão Renato Aguiar Revisão Técnica Márcia Arieira Editora. São Paulo: Hucitec, 1993.
- CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017
- CIRCUITO Fora do Eixo. IN: **Facebook** [online]. [s.p], [s.d]. Disponível em: < [https://www.facebook.com/pg/foradoeixo/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/foradoeixo/about/?ref=page_internal) > Acesso em 26 de julho de 2020.
- FORTE Repressão Policial Marca O Segundo Ato Contra O Aumento Da Tarifa Em São Paulo. In: **Mídia Ninja** [online] [s.p]. 16 jan 2019. Disponível em: < <http://midianinja.org/news/forte-repressao-policial-marca-o-segundo-ato-contra-o-aumento-datarifa-em-sp/> > Acesso em: 29 de janeiro de 2019
- GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1989.
- GEERTZ, Clifford. **Novas luz sobre a Antropologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- GODOI, Christiane K.; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson B. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2019



GUEDES, Neide Cavalcante. **O(s) saberes e o(s) fazer(es) do professor formador:** reflexões sobre a prática docente. 2006. 168f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

HAUBRICH, Alexandre. **Mídias Alternativas:** a palavra da rebeldia. Florianópolis: Insular, 2017, 84p.

LORENZOTTI, E. POSTV, de pós-jornalistas para pós-telespectadores. In: **Observatório da Imprensa**, [online], 25 jun. 2013. Disponível em: <[http://www.observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/postv\\_de\\_pos\\_jornalistas\\_para\\_pos\\_tespectadores/](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/postv_de_pos_jornalistas_para_pos_tespectadores/)>. Acesso em 04 de jan de 2019.

MALINOWSKI, Bronislaw K. **Argonautas do Pacífico Ocidental:** Um relato do empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da nova Guiné Melanésia. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p.149-158, 1990

MÍDIA Ninja. In: **Facebook** [online]. [s.p], [s.d]. Disponível em: <[https://www.facebook.com/pg/MidiaNINJA/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/MidiaNINJA/about/?ref=page_internal)> Acesso em 26 de julho de 2020.

MINAYO, M. Cecília de S.; ASSIS, Simone G.; SOUZA, Edinilsa R. de. (Orgs.). **Avaliação por triangulação de métodos:** abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010

MULHERES hackeiam a programação da Feira 2019 em Fortaleza. **Mídia Ninja**, [online], 12 fev. 2019. Disponível em: <<https://midianinja.org/news/mulheres-hackeiam-a-programacao-da-feira-2019-em-fortaleza/>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

PENA, Rodolfo F. Alves. "Estado, Nação e Governo"; **Brasil Escola Uol**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/estado-nacao-governo.htm>. Acesso em 28 de setembro de 2020.

RECUERO, Raquel. **Redes Sociais na Internet**. 2.a. ed. – Porto Alegre: Sulina, 2018 (206p)

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

ZYLBERKAN, M. ATO contra aumento da tarifa de transporte tem violência na av. Paulista. In: **Folha de São Paulo** [online] [s.p]. 16. jan. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/01/ato-contra-aumento-da-tarifa-de-transporte-temviolencia-na-av-paulista.shtml>> Acesso em: 29 de janeiro de 2019

## Democracia Digital, Participação e Apagamento off-line: entre o radar e o megafone

Julianne Sawozuk Bellardo<sup>1</sup>

### RESUMO:

O advento da internet impulsionou a criação de novas arenas de diálogo entre Estado e sociedade, envolvendo desde as redes sociais (como Facebook e Twitter) até as páginas oficiais das instituições governamentais. Essa nova configuração, além de ampliar a porosidade entre os espaços público e privado, redesenhou os caminhos e os desdobramentos políticos da participação em democracias representativas. Destarte, nesse contexto de crescente utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação como instrumento de fomento à participação social, este trabalho buscou compreender o alcance e a configuração dessa nova forma de participação. Para tanto, optou-se por uma metodologia híbrida, que articulou métodos qualitativos e quantitativos, tomando como *locus* de análise a plataforma e-Cidadania, vinculada ao Senado Federal, a rede social Twitter, a sexta onda do *survey* realizado pela *World Values Survey*, além da pesquisa bibliográfica. Na plataforma e-Cidadania, fez-se um cotejo entre os resultados alcançados pelos quarenta e um projetos mais votados e o posicionamento majoritário assumido pelos legisladores. No Twitter, buscou-se investigar o posicionamento público dos deputados frente às demandas dos usuários da rede social e, por fim, a análise dos microdados do *survey* explicitou algumas características que conformam a compreensão da democracia real no Brasil. Essa aproximação da realidade se fez a partir das teorizações de Pateman, Habermas, Bourdieu, Dalton e Coleman. Como conclusão, observou-se dois movimentos: um relacionado à insuficiência das formas tradicionais de participação e outro atrelado a um novo modo de exclusão - denominado por este trabalho de apagamento off-line.

**Palavras-chave:** Democracia Digital. Participação. Cidadania Engajada. Apagamento off-line.

### ABSTRACT:

The advent of internet promoted the creation of new communication arenas between State and society, including from social medias (as Facebook and Twitter) to oficial government institutions pages. More than increasing the porosity between public and private spheres, this new configuration reshaped the political developments and ways of participating in representative democracies. Therefore, in a context where Information and Communication Technologies are being increasingly used as instruments for fostering social participation, this article tried to comprehend the reach and configuration of this new form of participating. To do so, it was used a hybrid methodology that articulates qualitative and quantitative methods, taking as *locus* for *analysis* the platform e-Cidadania – tied to the Federal Senate – the Twitter, the sixth wave of the survey from *World Values Survey*, and bibliographic research. On the platform e-Cidadania, the results achieved by the forty-one highest-voted projects were compared to the positions assumed by the majority of legislators. On the other hand, through Twitter, it sought to define the way congressists expressed public opinions when confronted by users questions, meanwhile analyzing the micro data brought by the *survey* and its explanation of characteristics that conform the comprehension of Brazilian democracy. This approximation to reality was conducted through the theories of Pateman, Habermas, Bourdieu, Dalton and Coleman. In conclusion, it were observed

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela UFPR. E-mail: [julianne.swzk@gmail.com](mailto:julianne.swzk@gmail.com)

two movements: one, related to the insufficiency of traditional forms of participation, and the other associated with a new form of exclusion – denominated by this article as off-line 'erasure'.

**Keywords:** Digital Democracy. Participation. Engaged Citizenship. Off-line Erasure.

## INTRODUÇÃO

“Nunca antes, ao menos na história da democracia, o público se sentiu tão frustrado e desapontado sobre sua falta de habilidade para fazer qualquer diferença nas decisões políticas do governo” (COLEMAN, BLUMLER, 2009, p.14). Com essa afirmação, os autores em tela apresentam os primeiros contornos do cenário paradoxal com o qual se defrontam os Estados atuais: ao mesmo tempo em que se afirma a crise contemporânea das democracias, também se reconhece que nunca antes falou-se tanto sobre política e organização de governo.

Esse movimento díptico emerge de um cenário em que a amplificação exponencial do alcance do discurso político e do discurso sobre política não têm reverberado no que concerne ao sentimento de participação e de tomada de decisão por parte da sociedade civil em relação aos assuntos do governo, seja na definição da pauta ou na seleção de respostas aos problemas que ganham visibilidade.

Entretanto, como advertem Coleman e Blumler (2009), este fenômeno não expressa a negação do regime democrático como a melhor opção disponível às sociedades atuais – muito pelo contrário. O que se observa é uma insatisfação decorrente do declínio no sentimento de participação quando vinculado aos meios tradicionais de engajamento institucional, os quais demonstram certo arrefecimento ao serem cotejados com a nova paisagem da participação instaurada pelo mundo virtual.

Cada vez mais, a democracia se desvela ao entrar na era das pesquisas de opinião, reforçando que o que está em disputa não é a saída do regime democrático, mas sim seu próprio significado: qual o sentido da palavra *participação*, hoje? Qual seu alcance e suas formas de manifestação nas democracias representativas? Quais suas implicações para o regime democrático?

Para responder a essas questões, bem como na tentativa de legitimar suas próprias atividades, muitas instituições têm buscado novas formas de aferir a opinião pública acerca de suas ações e políticas adotadas. Nesse processo, a ferramenta de escolha, na maioria das vezes, é a internet.

Embora esta tecnologia apresente grande potencial instrumental para a participação, a atuação da Internet no campo democrático é, ainda, pouco compreendida e seu uso traz inúmeros questionamentos, dentre eles, a preocupação com o impacto que a utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) tem sobre o exercício da capacidade política e democrática de seus usuários.

Problemas como as *fake news*, desinformações, crimes e espionagem digital tornam-se cada vez mais comuns, impelindo a urgência em se compreender o alcance e os limites da internet no espaço público do debate democrático. No bojo dessa conjuntura, o presente trabalho teve por objetivo investigar o modo peculiar de compreensão da democracia no Brasil, no contexto do chamado e-governo, bem como analisar o modo como o uso das TICs reverberam na configuração contemporânea da participação política.

Para tanto, analisou-se a adoção de formas de participação digital a partir do estudo empírico do portal institucional E-cidadania, vinculado ao Senado Federal, e da rede social *Twitter*. No primeiro caso, foram selecionadas 41 propostas de lei com maior número de interações por parte da comunidade da internet, pontuando como esta participação se dá e se se pode, ou não, apreender a existência de uma influência nas decisões políticas decorrente dessa relação eleitor/legislador.

Em relação ao *Twitter*, foi encaminhada uma mensagem para todos os integrantes da Câmara dos Deputados do Paraná, apresentando a mesma problematização, de modo a analisar o contato direto com o eleitor (no caso de haver uma resposta). Ademais, os resultados do presente trabalho também foram construídos com base no acervo teórico decorrente do processo de revisão de literatura, além da investigação dos dados da sexta onda do *survey* realizado pelo *World Wide Survey* (WVS), com recorte específico para as informações coletadas no Brasil.

Por fim, para compreender melhor como este cenário se apresenta no contexto específico do Brasil resgatou-se, ainda que brevemente, as relações entre a construção histórica e política do nosso país e a singularidade da cultura democrática nacional, bem como os possíveis desdobramentos da recente democracia digital, no que se refere à promoção da participação.

## **DEMOCRACIA DIGITAL E PARTICIPAÇÃO: MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS**

Desde suas primeiras configurações, a ideia de democracia vem acompanhada, necessariamente, pelos conceitos de *participação* e *representação* – às vezes em choque, como quando da defesa da democracia direta, outras em um relacionamento complexo e ainda de difícil equilíbrio, como é o caso da democracia representativa, deliberativa e da democracia participativa.

Atualmente, com o avanço das tecnologias e o aumento do uso das TICs como formas de comunicação, esses dois conceitos vêm se complexificando cada vez mais, buscando novos meios para dinamizar e legitimar a atividade política.

Ao tomar a “representação” em seu sentido puramente semântico, por exemplo, obtêm-se a seguinte definição: *ser a imagem, o símbolo, a representação de [algo]*. Nesse sentido, falar em representação (ou a relação entre *eleitor* e *eleito*) é, pois, tratar de um “não lugar”, de algo que não está mais presente, mas que se corporifica a partir da ação ou construção fornecida por um terceiro. Nas palavras de Coleman, “representar é mediar entre o ausente e o presente” (COLEMAN, 2005).

Nesse sentido, vale pontuar, como bem lembra Bernard Manin, que “o governo representativo não foi inventado como um sistema em que os representantes, uma vez eleitos, substituiriam inteiramente os representados até a eleição seguinte” (MANIN, 2013, p.126/127), pois a participação social é fundada na própria ideia de democracia.

Depreende-se desse entendimento a compreensão de que, nas democracias representativas, há uma troca permanente entre esfera política e sociedade, construída a partir de um fenômeno denominado por Coleman (2005) de *mediação*. Nas palavras do autor, “representar é mediar entre experiência, voz e ação; mediar é representar o ausente no presente” (COLEMAN, 2005, p.180).

Mediar, assim, é o que permite o estabelecimento de uma “conexão” de sentido, de uma via de mão dupla entre representante e representado, garantindo ao primeiro o direito de agir ao passo que permite ao segundo compreender as intenções e motivos de seus atos, de modo que possa, o representado, tornar-se agente ativo quando entender necessário. Em suma, a legitimidade do agir democrático em um regime representativo passa, entre outros fatores, pela *mediação* entre eleitor e eleito; entre o objeto que expressa suas vontades e desejos e aqueles que as espelham ou reproduzem.

No entanto, para que a construção dessa via seja possível, são necessários mecanismos culturais, tecnológicos e sociais que permitam o estabelecimento de efetiva comunicação entre esses dois polos aparentemente tão distantes, evitando a armadilha dos modelos chamados por Coleman (2005) de “*transmissão por megafones*”, característicos

de regimes autoritários onde o eleitor, passivo, funciona como mero receptor de informações transmitidas pelo agente dono do poder.

É mister, pois, pensar mecanismos que permitam o estabelecimento de um “caminho de volta”, ou seja, que permitam uma resposta aos estímulos recebidos pelos atores da esfera civil. Trata-se da busca pela construção de um modelo chamado pelo autor de “*radar*”, que prevê formas mais inclusivas e colaborativas de democracia, uma vez que possibilita a análise do objeto procurado antes de “formar sua imagem espelhada”.(COLEMAN, 2005)

Nessa acepção, o advento da internet e a conseqüente proliferação das TICs vêm se apresentando como a grande promessa para suprir as insuficiências características de regimes representativos em Estados de grandes contingentes populacionais. Nas palavras de Coleman, “tecnologias digitais, como a internet, se mostram mecanismos efetivos de radares precisamente porque são interativos, diminuindo a significância da antiga dicotomia entre o remetente e o destinatário, o produtor e a audiência.” (COLEMAN, 2005, p.180).

Uma das vantagens mais básicas da informatização das instituições democráticas, por exemplo, é a abertura desse novo campo para permitir o constante acompanhamento das ações dos candidatos, garantindo maior transparência – ou *accountability* – nas ações dos representantes. Por outro lado, a resposta a estas informações fornece à classe política uma espécie de “termômetro” em relação às expectativas dos eleitores e o que estes buscam, repercutindo mesmo na forma como se faz campanha.

Por fim, mesmo partindo-se da premissa mais otimista de que a internet não impossibilita a construção de consensos, restam ainda duas reflexões: considerando-se os meios disponíveis atualmente, bem como a cultura política do Brasil, *como* é possível construir uma mediação compreendida como radar, por meio das novas tecnologias da informação? Com as plataformas disponíveis hoje ao cidadão comum, podemos realmente afirmar que a internet facilita esse modelo de mediação, ou ela se tornou apenas um novo verniz para encobrir a prática da decisão unilateral dos representantes eleitos, remontando às transmissões “por megafone”?

## **I. A Cidadania Engajada no Peculiar Cenário da Democracia Brasileira**

Em seus estudos sobre democracia, uma das premissas mais importantes adotadas pelo pesquisador norte-americano Russell Dalton é a de que “a experiência sugere a



existência de uma variedade de culturas “democráticas” (DALTON, 1996, p.4), as quais são fortemente marcadas por aspectos culturais e históricos do país – como o processo de formação política, experiências autocrático-burocráticas e reconfigurações econômicas.

Alguns desses fenômenos, como a compreensão popular acerca do *que é a democracia*, são altamente influenciados por uma miríade de outros fatores, como grau de escolaridade, poder aquisitivo, questões de gênero e de raça, idade, dentre tantos outros. Isso ocorre porque a cultura política se desenvolve naquele microcosmo social que Bourdieu chama de “campo político”.

Nesse campo, existem regras que se aplicam apenas a certas circunstâncias, costumes, simbolismos e mesmo “intuições”; as quais serão compreendidas e reproduzidas somente por aqueles já integrados neste microcosmo social, adotados da indispensável *illusio*. Como aponta Bourdieu, participar desse jogo já pressupõe que o sujeito o veja como algo que vale a pena. Assim, para que o sujeito possa de fato participar do campo político, ele precisa não apenas se adequar ao conjunto de crenças desse grupo, como também apresentar *capital cultural* suficiente para que sua posição seja reconhecida pelos demais (BOURDIEU, 1992).

Embora esse recorte possa explicar fenômenos como a dificuldade de certos grupos para conseguir representatividade, ou mesmo a pouca porosidade apresentada pelo sistema eleitoral brasileiro para candidatos que escapam às famílias tradicionais (CODATO, 2015), a definição de quem são os atores aceitáveis e quais são as exigências que deles se pode fazer – assim como o *de que forma* essas exigências virão a ser cobradas – pede um novo passo para trás.

No caso da democracia brasileira, para Edson de Oliveira Nunes, o patrimonialismo cimentou o *modus operandi* do jogo político em nosso país, cristalizando-se em um sistema que aceita ser governado por qualquer espectro partidário, da extrema direita à esquerda, civil ou militar, desde que mantenha sua lógica imanente (NUNES, 2003).

Segundo o autor, nossa construção política histórica, fortemente pautada no patrimonialismo, criou uma dupla dificuldade para a democracia e para a democratização da participação: os objetivos do Estado se confundem com o “mandonismo” do governante da ocasião, cujo propósito final será sempre ampliar seu prestígio, seu poder e sua capacidade de reeleição, ao mesmo tempo em que conforma o cidadão comum no eleitor que sobrepõe seus interesses privados em detrimento de algo que pudesse ser denominado de “interesse público”. Para Nunes (2003), essa é a gênese da



governabilidade brasileira e será nesse amálgama que o país construirá seu conceito de democracia e participação, fortemente apartado do que ele denomina “universalismo de procedimentos” (NUNES, 2003, p.161-170).

Essa reconstrução da gramática política do Brasil, cuidadosamente desenhada por Nunes (2003), nos permite esboçar os primeiros contornos da cultura política brasileira, principalmente quando analisada em conjunto com as respostas dos brasileiros para a sexta onda do *survey* realizado pelo *World Values Survey* (WVS). A coleta de dados para este *survey* se deu entre os anos de 2010 e 2014, tendo dela participado 1.486 (um mil, quatrocentos e oitenta e seis) brasileiros (709 homens e 777 mulheres). Deste total, 392 participantes tinham menos de 29 anos, 576 participantes tinham entre 30 e 49 anos de idade e 518 participantes tinham 50 anos ou mais. No Brasil, foram coletadas respostas em relação a um total de, aproximadamente, duzentas perguntas, mas esse trabalho analisou somente as respostas atinentes à democracia e aos processos de participação, conforme sintetizadas a seguir.

TABELA 1 - NÍVEL DE CONFIANÇA DOS BRASILEIROS NAS ORGANIZAÇÕES NACIONAIS, NO PERÍODO DE 2010 A 2014.

Perguntas*	Confia Totalmente	Confia em parte	Confia pouco	Não confia	Não responderam	Não sabem
1	1,2%	19,7%	25,9%	51,0%	0,1%	2,1%
2	19,6%	39,0%	19,5%	16,8%	2,1%	3,0%
3	5,1%	35,9%	26,5%	31,5%	0,1%	0,8%

Elaboração própria.

Fonte: Survey realizado pelo *World Values Survey* (WVS), no período de 2010 a 2014, com 1486 respondentes brasileiros.

\*Legenda para as perguntas:

- 1- Em que medida confia no Congresso Nacional (Câmara e Senado)?
- 2- Em que medida confia nas Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica)?
- 3- Em que medida confia no Governo Federal?

Em relação ao “*nível de confiança nas organizações nacionais*”, conforme aparece na tabela 1, causa estranheza o fato de que ainda é baixíssimo o número de brasileiros que confiam nas instituições onde atuam seus representantes eleitos, sendo que apenas pouco mais de um por cento dos entrevistados confiam totalmente no Congresso Nacional e 5,1% no Governo Federal. Não obstante, quase 60% dos participantes afirmaram confiar totalmente ou em parte nas Forças Armadas.

Somando-se a este quadro inicial o fato de que mais de 50% dos respondentes afirmaram não confiar no Congresso Nacional enquanto a parcela que confia nas forças armadas ultrapassa os 40%, tem-se a materialidade do desenho democrático no Brasil, ou ao menos uma importante faceta de sua constituição histórica.

Quanto a compreensão acerca do *que é democracia* para os brasileiros, os dados da pesquisa expressos na tabela 2, reiteram que seu significado é ainda matéria turva, apresentando uma realidade social que vai de encontro à própria Constituição Federal de 1988 (CF/88). Essa distância entre a CF/88 e a percepção democrática de parcela dos brasileiros fica explícita quando 48,8% dos participantes entendem que a ruptura institucional em tempos de crise, a partir de um golpe militar, é quase tão condizente com a democracia como as eleições livres (com 56,6% dos respondentes afirmando que ela era característica fundamental da democracia).

Ainda, embora 80% dos entrevistados tenham oscilado entre “ótimo” e “bom” quando questionados sobre a importância de viverem em um regime democrático, quando indagados sobre a importância de possuir um líder forte (o qual não precisasse se preocupar com deputados e senadores), mais de 65% consideravam essa uma alternativa boa ou ótima.

Um dos problemas, como aponta Coleman (2009), é que, cada vez mais, as “pessoas acreditam que o governo é algo que acontece com eles”, e não algo sobre o qual a sociedade civil tem qualquer controle ou poder de intervenção. O nó górdio dessa questão, para o autor, é o crescente sentimento de desencantamento e distanciamento entre os cidadãos e os processos democráticos institucionais. Dito de outro modo, trata-se de uma *crise de engajamento*, uma resposta social ao sentimento de não terem voz ou não serem reconhecidos ou respeitados pelo sistema que os representa (COLEMAN, 2009, p.2).

TABELA 2 - O QUE OS BRASILEIROS PENSAM ACERCA DE ALGUNS TIPOS DE SISTEMAS POLÍTICOS COMO MODO DE GOVERNAR O PAÍS, NO PERÍODO DE 2010 A 2014.

Sistemas Políticos	Ótimo	Bom	Ruim	Péssimo	Não responderam	Não sabem
Governo Militar	7,3%	24,8%	35,2%	24,8%	0,3%	7,6%
Democracia	24,8%	54,8%	9,3%	4,6%	0,3%	6,2%
Ter um líder forte*	21,7%	43,1%	19,2%	10,5%	0,5%	4,9%

Elaboração própria.

Fonte: Survey realizado pelo *World Values Survey (WVS)*, no período de 2010 a 2014, com 1486 respondentes brasileiros.

\* Líder que não precise se preocupar com deputados e senadores, nem com eleições.

Por conseguinte, a democracia brasileira, assim como a de muitos outros países, vem se mostrando insuficiente – insuficiência esta que, por sua vez, apresenta duas facetas distintas, uma externa ao Estado Nacional e outra Interna, as quais interagem, se influenciam e se conformam mutuamente.

Assim, ainda que seja possível argumentar acerca da estabilidade, e mesmo da manutenção dos “títulos legais” que permitem o exercício do governo, sua autonomia ou soberania prática, como define Held, foi fortemente restringida, o que representa, conseqüentemente, uma perda considerável nas opções políticas disponíveis (HELD, 1997, p.144).

A crise – social, econômica, política, e mesmo intelectual – não é apenas uma crise *de estado*, mas sim um *Estado de Crise*, ou seja, um momento histórico no qual o modelo moderno de democracia, estado e organização social entram em choque com as necessidades e distorções causadas pela globalização, dando início a uma crise generalizada da qual não há um “fora” (BAUMAN, 2016).

A soma desses diversos fatores e a insatisfação que se segue, gera uma vontade por maior protagonismo, podendo redundar em crescente sentimento anti-político, ou, como dito anteriormente, em uma *crise de engajamento* social com os métodos clássicos de participação (como o voto), passando-se a uma busca por novas formas de participação e organização social.

Nestes casos, uma das soluções é optar por mecanismos que permitam a interlocução e o diálogo entre os diversos grupos de interesse, com acompanhamento dos agentes governamentais. Estes mecanismos não apenas trariam maior “empoderamento” para a sociedade, como também facilitariam o controle e a fiscalização dos representantes eleitos (D’AVILA FILHO, 2004, p.3).

Mas, quando se trata destes mecanismos de participação, faz-se mister reiterar que o objeto de investigação desse estudo trata da participação em *democracias representativas*, e não de uma adoção de dispositivos imbricados às democracias participativas. Em que pese a relevância dessa distinção, cabe situar, ainda que brevemente, a obra de Carole Pateman (1992).

A autora em tela, desenvolveu uma visão da democracia participativa que extrapola os limites do Estado, vinculando-a à construção de uma “democratização da vida cotidiana” aprendida a partir de um despertar da alienação dos trabalhadores e da retomada da autonomia coletiva (PATEMAN, 1992). Esse exercício, um verdadeiro aprendizado democrático, poderia então ser estendido às demais áreas da vida do cidadão, até alcançar as instituições políticas.

A visão desenvolvimentista adotada pela autora permite entender porque o sufrágio universal, embora necessário, não foi suficiente: o simples ato de votar não seria estímulo bastante para a contínua qualificação política, de modo que o impulso de

desenvolvimento, eventualmente, buscaria novas formas de participação. A aposta de Pateman é exatamente no sentido de que, a partir de uma democracia participativa, esse impulso seria não apenas incentivado, como também suprido.

Ao tratar da "participação", a autora está se referindo aos mecanismos que permitem a contribuição efetiva para a tomada de decisões coletivas pelos cidadãos, sem que estas precisem esperar por uma "palavra final" de seus representantes eleitos. Não se trata, assim, de uma participação para efeitos de consulta, e sim de transferir à comunidade verdadeiro *poder decisório final*, ou seja, uma experiência direta na gestão de um poder descentralizado, sob pena de que se recaia, segundo a autora, em uma "pseudo-participação" (PATEMAN, 1992, p.97).

Assim, quando falamos neste trabalho de participação a partir de *surveys*, pesquisas de opinião, passeatas ou manifestações políticas em redes sociais, estamos falando de participação não enquanto tomada direta de decisão, mas sim da possibilidade de expressão política garantida pelos próprios princípios democráticos.

Nesse ínterim, Luis Felipe Miguel (2017, p.1) explica que, embora "muitos dos acadêmicos críticos e dos ativistas progressistas [enalteçam] a proliferação e o fortalecimento de espaços participativos", o advento da internet não apenas alterou a forma como as pessoas se relacionam entre si e reconhecem pautas coletivas, como também deslocou o próprio *locus* de participação política. Os meios de participação se alteraram, e, por conseguinte, o acesso, as possibilidades de desenvolvimento e a compreensão do que é *participar* também foi ressignificado.

Desse modo, além dos meios de participação direta e finalista estabelecidos em nossa Constituição (art. 14, CF/88), o advento da internet permitiu a criação de novos instrumentos facilitadores deste outro tipo de participação popular: as Tecnologias da Informação e Comunicação instrumentalizadas para funcionar como uma ponte entre o governo institucionalizado e a sociedade civil.

Em relação à potencialidade da internet como mecanismo de articulação democrática e exercício da cidadania, embora reconheçam seu valor e papel fundamental na sociedade atual, Coleman e Blumler (2009, p. 3) alertam que "são necessárias instituições que sejam inclusivas e responsáveis e que possam providenciar espaços para interações relevantes entre os cidadãos e seus representantes eleitos".

Além disso, se pensarmos o cidadão como agente que exerce "*cidadania política*", é preciso que esse sujeito também seja capaz não apenas de deliberar acerca dos temas colocados em discussão, mas principalmente de coletar informações que auxiliem nessa

deliberação e que seja possível, para ele, realizar esforços que influenciem as decisões envolvendo políticas públicas.

Assim, para que seja possível a abertura da internet enquanto meio de fomento à participação, é preciso, antes, admitir que não se trata de instrumento neutro, bem como entender que esse instrumento deu espaço para um grande número de forças sociais até então silenciadas, ou com menor campo de manobra em relação à defesa de seus interesses (COLEMAN, BLUMLER, 2009, p.9-10).

Para Russell Dalton (2006), este fenômeno pode se dar pela natural transição da cidadania entre duas dimensões distintas: primeiro, a *citizen duty*, seguida pela *engaged citizenship*. A primeira dimensão é a mais estreitamente relacionada ao voto, pois está imbricada à realização de obrigações cívicas (como serviço militar) e volta-se à disposição do indivíduo em aceitar a autoridade do Estado como parte de sua organização social.

A segunda, por sua vez, adotado valores mais solidários (tanto em relação aos nacionais quanto em relação à sociedade global como um todo) e mesmo incorporando normas de autonomia política que pugnam pela formação de opiniões e tomadas de decisão individuais, independentemente daquelas veiculadas pelos demais membros da sociedade. Além disso, “[a] cidadania engajada está ligada à participação em seu domínio não-eleitoral (...). O cidadão engajado está disposto a agir de acordo com seus princípios, ser politicamente independente, e considerar as necessidades sociais” (DALTON, 2006, p.7).

Por conseguinte, o que presenciamos não é uma *apatia política*, e sim uma transformação no modo como as pessoas querem participar da política. A necessidade de ir além do voto ressoa com o aumento dos meios de participação, seja através de sites como o *e-cidadania* ou de comentários nas redes sociais de alcance mundial.

Não obstante, segundo Dalton (2006), se altos níveis de escolarização e capital cultural já eram importantes para a dimensão de cidadania baseada no “*dever*”; quando se fala em engajamento esse status eleva-se consideravelmente, a ponto de evidenciar que o *gap* de participação é significativamente maior nesses meios alternativos.

Isso ocorre, dentre outros fatores, porque, embora para o mecanismo padrão da democracia representativa seja estabelecido um equilíbrio “um voto, uma pessoa”, reduzindo a desigualdade perante as urnas, esse mesmo cálculo não é possível para outras formas de participação, como escrever e-mails, ir a protestos, participar de grupos de interesse e demais meios de participação, além do voto. Para Dalton, “[o] resultado é, em

termos gerais, um crescente *gap* de participação sócio-econômico” (DALTON, 2017, p.2, tradução livre).

Decorre desses pressupostos que, ao tratar da importância da participação a partir da internet, precisamos antes questionar o quão acessíveis são estes meios e como eles estão inseridos em nossa cultura democrática, bem como o que a passagem do espaço público “físico” para o “digital” representa em termos de maior acesso e participação.

## **II. Acessibilidade e Participação: Uma Nova Configuração Democrática**

Na esteira da compreensão da internet como meio inexorável de interação popular, segundo Clelia Colombo (2006, p.3), as TICs podem ser instrumentalizadas pelos processos democráticos a partir de quatro possíveis finalidades que se busca perseguir. Dentre elas, este artigo concentra-se apenas nas duas primeiras: a utilização das TICs como gestora das políticas públicas, uma “facilitadora” para a eficiência das instituições, lugar em que o cidadão é concebido como consumidor dos serviços públicos; e, em segundo lugar, sua utilização como forma de “revitalização da democracia” através do desenvolvimento de novas formas de exercício da cidadania no processo político democrático.

Trata-se, principalmente, da abertura de “canais de participação” com baixo grau de inovação, servindo principalmente para averiguar a opinião dos representados. Como assevera Colombo (2006), não há, aqui, verdadeira alteração da lógica representativa, pois as decisões finais continuam a cargo das instituições clássicas.

Assim, diante da inclusão deste novo palco político ao nosso processo de tomadas de decisão, é possível falar, hoje, de teledemocracia, democracia eletrônica ou digital, governança digital, ou mesmo *ciberdemocracia*, ou ainda e-democracia. Segundo a UNESCO, entende-se por e-democracia a associação das formas de representatividade às TICs para melhorar as relações entre os cidadãos e governos “através do aumento da transparência e da prestação de contas dos representantes do governo, como também para proporcionar novas possibilidades de envolvimento dos cidadãos, devido à capacidade de conectá-los aos seus representantes” (UNESCO, 2005).

Importa sublinhar, parafraseando Frey (2000, p. 31-48), que não se trata de defender a possibilidade de realização da democracia apenas pela internet, mas sim reconhecer seu *potencial democrático*, bem como as possibilidades que ela apresenta para



renovar as formas de participação popular e de tomada de decisões pelos membros do governo.

O governo eletrônico ideal, assim, deve ser capaz de combinar a vontade política, a disponibilização de informações políticas qualificadas acerca do governo para todos os interessados, bem como viabilizar aos cidadãos que se utilizem destas ferramentas para participar e, inclusive, influenciar o debate (SAMPAIO, 2009).

Garantidas essas três condições, o exercício da soberania popular permitiria não apenas a participação nesta democracia digital, como também um melhor controle da sociedade acerca das decisões e programas políticos implementados pelos representantes eleitos.

Não obstante, a e-democracia não se caracteriza como um movimento homogêneo, consensual e de interesse universalizante por parte de quem detém o poder. Por essa razão, para Sivaldo Pereira da Silva (2005), a democracia digital pode ser dividida em cinco graus a partir do objetivo da utilização das tecnologias da informação e comunicação disponíveis. Em seu grau mais elementar, a e-democracia apresenta-se como a simples disponibilização de informações e de acesso aos serviços públicos, através das TICs para os cidadãos.

O segundo grau, aquele no qual encontra-se o Brasil atualmente, representa o desenvolvimento de TICs de consulta aos cidadãos por parte do Estado, de modo a averiguar suas opiniões e mesmo buscar seu auxílio no momento da definição das agendas políticas. Embora haja um certo nível de contato com o público, ele representa o que Gomes (2005) chama de "fórmula G2C", ou seja, um vetor de mão única que sai do governo para o cidadão - com a obtenção, no máximo, de um *feedback* de retorno.

No entanto, embora a internet pareça responder a todas as dificuldades enfrentadas pelo regime de democracia representativa, como toda nova tecnologia, sua utilização dá azo a novas preocupações e questionamentos.

## **METODOLOGIA**

A metodologia de pesquisa se desenhou em uma perspectiva híbrida, articulando métodos quantitativos e qualitativos, com o objetivo de estudar as novas formas de participação engendradas com o advento da democracia digital. Assim, para atender ao escopo da investigação, foi necessário construir um quadro teórico inicial delimitando as peculiaridades das democracias representativa, participativa e deliberativa. Essa distinção



foi central para marcar o objeto desse trabalho - as novas formas de participação nas democracias representativas, alavancadas pelas Tecnologias da Informação e Comunicação.

Para tanto, investigou-se a plataforma e-Cidadania (<https://www12.senado.leg.br/ecidadania>), vinculada ao Senado Federal, a rede social Twitter e a sexta onda do *survey* realizado pela *World Values Survey*.

Na plataforma e-Cidadania, fez-se um cotejo entre os resultados alcançados pelos quarenta e um projetos mais votados e o posicionamento majoritário assumido pelos legisladores<sup>2</sup>, sublinhando como esta participação se dá e se é possível apreender a existência de uma influência nas decisões políticas nessa relação eleitor/legislador. Importa destacar que a seleção das proposições analisadas teve como critério único a quantidade de votantes, os quais deveriam ser superior a 100 (cem) mil votos em cada uma das proposições analisadas.

A escolha desse portal se deu porque o mesmo atingiu a pontuação mais alta em comparação com as demais plataformas virtuais nacionais, apresentando-se como um ambiente virtual com “*alto grau de informatização*”, não apenas por tratar-se de um portal de fácil acesso ao internauta, como também por colocar à disposição do pesquisador “uma gama relativamente ampla de recursos (...) sobre várias dimensões de seu processo deliberativo” (BRAGA, 2007. p.73).

Em relação ao Twitter, buscou-se investigar o posicionamento público dos deputados frente às demandas dos usuários da rede social. Para tanto, foi encaminhada uma mensagem para todos os integrantes da Assembleia Legislativa do Paraná, apresentando a mesma problematização, de modo a analisar o contato direto com o eleitor - no caso de haver resposta. Assim, entre os dias 14 e 15 de maio de 2020, dentre os 56 parlamentares que se buscou contatar (54 em exercício e dois licenciados), foi mandado mensagem via *twitter* para 47 congressistas e, para os 9 restantes – sem cadastro na rede social – foi enviado e-mail.

## RESULTADOS ENCONTRADOS

Ao analisar as quarenta e uma proposições mais votadas no portal e-Cidadania, uma das primeiras características observadas foi que a projeção do ambiente virtual não

---

<sup>2</sup> O quadro analítico das proposições analisadas na plataforma e-Cidadania, vinculada ao Senado Federal, encontra-se disponível no apêndice desse trabalho.

permite ao eleitor deixar comentários escritos ou estabelecer contato com os políticos responsáveis pela proposição em debate – é um espaço que permite, tão somente, expressar seu posicionamento acerca da premissa em tramitação a partir da opção entre votos “sim” e “não”.

Trata-se, pois, de um modelo de TIC de segundo grau, característico das e-democracias de mesmo nível, pois é construída exclusivamente para permitir ao Estado, ou suas instituições, averiguar as opiniões da esfera civil, podendo mesmo utilizar os resultados no momento da definição das agendas políticas e/ou das respostas aos problemas que ganham visibilidade (GOMES, 2005, p.6).

Por conseguinte, não é possível, a partir das informações disponíveis na plataforma, analisar outras questões fundamentais quando se pensa em representação no sentido de *mediação* - como, por exemplo, *quais* são as vozes efetivamente representadas pelos votos computados em cada proposição.

Essa fragilidade, apresentada pelos mecanismos de democracias digitais de segundo grau, ecoa a preocupação de Habermas com as possíveis distorções enfrentadas quando da tentativa de construção de um espaço público enquanto ambiente de mediação (ou *representação*) entre Estado e sociedade civil (HABERMAS, 1997).

Segundo o autor, neste espaço onde a legitimidade do processo decisório se liga muito mais ao debate público do que ao resultado eleitoral, é fundamental reconhecer-se que a igualdade dos locais de fala serão dificilmente alcançadas, assim como não se pode esperar que os cidadãos comuns deixem de lado seus “valores individuais” para a construção desse consenso (*Ibid*).

No caso em tela, torna-se duplamente questionável a viabilidade de construção, a partir destas pesquisas de opinião, de uma “vontade coletiva” tal como foi proposta por Habermas: primeiro, pela indiscutível distinção entre os locais de discurso dos diferentes atores que têm acesso a essa plataforma e, em segundo lugar, pela própria estrutura rígida da TIC, que não oferece espaço para efetivo intercâmbio de ideias e experiências entre os “falantes”.

À dificuldade em identificar a existência desse consenso somam-se ainda os resultados pouco reveladores apresentados na última coluna do quadro, onde se questionou se o resultado da pesquisa de opinião refletiu na decisão tomada pelos Senadores eleitos ao término da tramitação dos enunciados<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Para realização desta análise, foi considerado que, quando o próprio autor das proposições a retirou de tramitação, sua ação estava em consonância com os votos que expressavam “desacordo” com a medida.

Outra dificuldade encontrada para esse estudo foi que as proposições selecionadas, em grande parte, ainda se encontram em tramitação ou acabaram arquivadas ao fim de um exercício legislativo. Excluindo-se os casos mencionados, dentre as 18 proposições consideradas “válidas”, 11 delas apresentaram resultado positivo, apontando que o trâmite final do procedimento legislativo seguiu a mesma tendência dos votos acumulados pelos internautas.

Apesar dessa proporção de aproximadamente 61,2% de convergência, torna-se impossível avaliar o grau de influência advindos dessa plataforma. Nesse sentido, o efeito de *espelhamento* torna-se não apenas alegórico, como também acaba por ser utilizado como uma blindagem contra vozes ou grupos dissonantes ou insatisfeitas.

Em segundo lugar, como observado na descrição dos temas, não há, dentre as proposições – principalmente aquelas vindas de iniciativa popular – preocupação inicial em conformar seus enunciados aos princípios e regras da Constituição Federal (cite-se as propostas de criminalização do MST e apologia ao comunismo).

Nesses casos, quando uma decisão favorável pode ser interpretada como *tecnicamente incompatível* com o atual modelo brasileiro do Estado Democrático de Direito, é questionável mesmo se *deve* existir uma mediação entre as duas esferas e o quanto a vontade dos cidadãos pode ser incorporada às decisões de seus representantes.

Assim, a análise do impacto efetivo desta TIC como meio de mediação a partir dos dados disponíveis mostra, se nada mais, que não é possível caracterizar este instrumento como mecanismo de mediação no âmbito das e-democracias de terceiro grau, nas quais, mesmo quando não há participação direta na tomada de decisões, os fluxos de demanda e resposta encontram-se em harmonia.

Em relação ao Twitter, esse estudo observou que o posicionamento dos deputados impescinde do custo político inerente ao tema em debate, pois, durante todo o período dessa investigação, nenhum dos *tweets* enviados aos deputados estaduais recebeu resposta, obtendo-se apenas alguns posicionamentos por e-mail.

Outro achado nessa pesquisa se refere ao fato de que os enunciados com maior número de votos no portal institucional não necessariamente representam também os assuntos a gerar maior movimentação no *Twitter*, é o caso da Sugestão nº 30/2017 e da Medida Provisória nº 979/2020.

Estas discrepâncias reiteram o posicionamento de Habermas ao falar que o *espaço público* é um fenômeno identificável não apenas no espaço, como também no tempo, apresentando importantes flutuações a depender da localidade e da cultura da sociedade

que se observa (HABERMAS, 1997). Sua configuração, seu alcance, e mesmo os objetos de debate seriam dependentes, em grande parte, da cultura política e do momento histórico do país no qual ela está inserida.

Isso pode explicar, por exemplo, por que em plataformas como o *twitter*, que acabam por receber um fluxo muito maior de internautas, as tensões e confrontos historicamente localizados – muitas vezes extremamente pontuais, podendo variar de semana para semana – acabam não tendo repercussão equivalente em portais como o e-Cidadania, que mantém pesquisas de opinião abertas por longos períodos de tempo, nos quais não há espaço para que os atores realmente expressem seus descontentamentos e frustrações.

Ademais, o momento de ação efetiva desses participantes da esfera civil não seria constante, uma vez que isso poderia levar às armadilhas enfrentadas pela democracia representativa em relação à perda de interesse da população nos temas políticos e mesmo a desvalorização da participação na esfera pública (*Ibid.*).

Fala-se, pelo contrário, de uma participação que deve ocorrer sempre que necessário, mas que existe constantemente em potência (senão em ato). O autor, desse modo, reitera o posicionamento de Russel Dalton quanto à importância, para a construção de uma mediação possível, da passagem do “dever cívico” rígido para o “engajamento” político mais flexível.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em artigo publicado em 2017, Russell Dalton propõe a seguinte reflexão: *a participação dos cidadãos é realmente benéfica para a democracia?* (DALTON, 2017). A resposta, para o autor, ao contrário do posicionamento de outros teóricos, é de que o dilema pujante das democracias contemporâneas não está relacionado ao volume da participação. Antes, refere-se a dificuldade em equalizar a expansão da participação dos cidadãos, cujo efeito “trágico” (conquanto não pretendido) materializa-se no aumento do “*gap*” de participação.

Assim, muito antes de demonstrar desinteresse e desengajamento com as questões políticas, o que se observa atualmente é uma mudança na forma pela qual se dá a participação na política: o voto deixa de ser o vetor principal do sentimento de participação, o qual começa a transicionar para outros meios informais, como plataformas online e redes sociais.

Destarte, não há como compreender a “participação”, no contexto de uma sociedade democrática, descolada do modo singular pelo qual as pessoas se organizam social e politicamente, ou seja, como constroem, entendem e praticam a democracia; em última instância, como dão forma à sua *cultura democrática*. Salgado (2007) adverte acerca da impossibilidade de se extrair um “*conceito unívoco*”, “*uma concepção partilhada universalmente*” de democracia e, concomitantemente, reitera a necessária retomada do ideal democrático, a despeito da força imposta pelo cenário globalizado e fortemente anti-republicano.

Portanto, se as formas de exercício democrático estão se alterando, é muito provável que, nas raízes desta transformação, estejam mudanças na própria cultura política dessa sociedade.

A “democracia digital” ganhou espaço e adeptos, mas cabe indagar ainda se, ao apresentar novos mecanismos de participação, alargou-se a possibilidade de tomada de decisão e de controle pela sociedade civil, fomentando a construção de uma nova cultura política e promovendo maior igualdade na participação?

As análises de Dalton (2004, 2020), revelam o declínio no chamado “dever cívico” e sua paulatina substituição pela chamada “cidadania engajada”, a qual busca novos meios para participar do jogo democrático.

Dentre estes novos meios, a internet traz consigo um dilema intrínseco: se por um lado a e-democracia torna mais elástica a participação política, proporcionando relações de poder aparentemente mais horizontalizadas, por outro, a abertura da participação a partir de um meio considerado de fácil acesso e universalmente distribuído (a internet), cria a sensação de que todos têm as mesmas oportunidades de participação, acabando por apagar, por completo, as vozes que ainda permanecem como “ruídos” devido a exclusão digital; o desconhecimento do “*campo*” e de suas regras; a ausência de capital cultural e habilidades que são distribuídas de forma desigual em nossa sociedade.

Reitera-se, por conseguinte, o construto conceitual apresentado por Dalton: o problema não está na quantidade de participação, mas na *distância, no gap* que separa os sujeitos que participam da vida política de seu país, daqueles excluídos desse processo. Acrescente-se a essa exclusão, a força da narrativa digital, cuja suposta universalidade imputa ao sujeito individual a apatia decorrente de sua “não participação”.

Assim, embora a inclusão das TICs como formas de fomento da participação política sejam fundamentais para a construção de uma democracia participativa possível, embora diminua a distância entre os cidadãos e seus representantes políticos e facilite o

acesso aos *locus* de debate e às informações necessárias para a formação de uma opinião esclarecida, quando o acesso a essas tecnologias é restrito a certos grupos da população pode gerar uma nova forma de exclusão, ainda mais aguda do que aquela observada no modelo de democracia representativa.

Isso ocorre porque o "não estar online", ou não estar "logado", invisibiliza completamente esses cidadãos. Eles não estão mais na praça, ao alcance dos olhos das elites debatendo nos degraus da ágora.

É mister reiterar, por fim, dois movimentos observados nesse estudo: um relacionado à insuficiência das formas tradicionais de participação e outro atrelado a um novo modo de exclusão - denominado por este estudo de apagamento off-line.

## REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt, BORDONI, Carlo. **Estado de Crise**. Rio de Janeiro, Zahar, 2016.

BOURDIEU, Pierre. **O poder Simbólico**. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **An invitation to Reflexive Society**. Chicago, The University of Chicago Press, 1992.

BRAGA, Sérgio. **O papel das TICs na institucionalização das democracias: um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul com destaque para o Brasil**. Plenarium, Brasília. 2007, p.73

CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno e ROEDER, Karolina Mattos. **A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2015.

COLEMAN, Stephen; BLUMLER, Jay G. **The Internet and Democracy Citizenship: Theory, Practice and Policy**. Cambridge University Press, São Paulo. 2009.

COLEMAN, Stephen. **New mediation and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age**. London, Thousand Oaks. 2005. Disponível em; <<<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1461444805050745>>>. Acesso em 29 de maio de 2020.

COLOMBO, Clelia. Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa? **Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política** de la UOC, IDP3, 2006.

DALTON, Russell J. CAIN, Bruce E. Advanced Democracies and the New Politics. In: **Journal of Democracy**, January 2004.

DALTON, Russell J. **Citizenship Norms and Political Participation in America: The Good News Is ... the Bad News Is Wrong**. 2006. Disponível em: <<[https://www.researchgate.net/publication/254429353\\_Citizenship\\_Norms\\_and\\_Political\\_Participation\\_in\\_America\\_The\\_Good\\_News\\_Is\\_the\\_Bad\\_News\\_Is\\_Wrong](https://www.researchgate.net/publication/254429353_Citizenship_Norms_and_Political_Participation_in_America_The_Good_News_Is_the_Bad_News_Is_Wrong)>>. Acessado em 20 de março de 2020.

\_\_\_\_\_. Is citizen participation actually good for democracy? In: **The London School of Economic and Political Science**, 2017. Disponível em: <<<https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/is-citizen-participation-actually-good-for-democracy/>>> Acesso em 20 de março de 2020.

\_\_\_\_\_. **Democracy and its Citizens: Patters of Political Change**. UC Irvine, SCD Working Papers, 1996. Disponível em: <<<https://escholarship.org/uc/item/9pn25985> >>. Acessado em 15 de março de 2020.

D'AVILA FILHO, Paulo M., JORGE, Vladmyr Lombardo; COELHO, Ana Fernanda. **Acesso ao Poder: clientelismo e democracia participativa desconstruindo uma dicotomia**. Civitas, volume 04, número 02. Edição, julho/dezembro de 2004.

E-CIDADANIA. **Sobre o portal e-cidadania**. Disponível em: <<<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/sobre>>>. Acesso em 01 de junho de 2020.

FREY, K. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. **Revista IP – Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 2, p. 31-48, maio 2000.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos VII**, setembro/dezembro 2005.

GROVES, Robert et al. **Survey Methodology**, Hoboken, John Wiley & Sons, 2004.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. Três Modelos Normativos de Democracia, In: **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, 36. 1995.p.44.

HELD, David. **La democracia y el Orden Global: Del Estado moderno al gobierno cosmopolita**. Barcelona: Paidós, 1997. p. 23-50/99-175/265-338.

MANIN, Bernard. A Democracia do Público Reconsiderada. In: **Novos Estudos**, nº 97, Novembro, 2013. p. 126 e 127.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Dimensões da Ciberdemocracia: conceitos e experiências fundamentais**. Salvador, 2004.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a Participação: Democracia Participativa e Representação Política no Debate Contemporâneo. In: **Lua Nova [online]**. 2017, n.100, pp.83-118. Disponível em: << <https://doi.org/10.1590/0102-083118/100>>>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

MILL, John Stuart. **Governo Representativo**. São Paulo: Ibrasa, 1964

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2003



PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia** - Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo Orçamento Participativo na internet. In: **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, Brasília, n. 33, p. 123-144, jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/156/172>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. In: **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, out. 2005, p. 450-468.

UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura. **Informe Mundial de la UNESCO**. Defining e-governance. 03. ago. 2005. Disponível em: <[http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-url\\_id=4404&url\\_do=do\\_topic&url\\_section=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-url_id=4404&url_do=do_topic&url_section=201.html)>. Acesso em: 25 jan. 2020.

## APÊNDICE 1 - PROPOSIÇÕES INVESTIGADAS NO PORTAL E-CIDADANIA - SENADO FEDERAL

Resultados da Consulta Pública do portal E-Cidadania (propostas a partir de 100.000 votos)

Matéria	Votos a favor	Votos contrários	Total de Votos	Resumo do Tema da Proposição	Status da Votação no Portal	Tramitação da Proposição	Resultado final (após encerrada a tramitação) coincidiu com o resultado da pesquisa de opinião?
SUG 30/2017	1.971.601	10.611	1.982.212	Fim do auxílio moradia para deputados, juizes senadores	Encerrada	11/12/2019: transformada em PEC	-
PEC 106/2015	1.859.115	10.699	1.869.814	Nova redação aos arts. 45 e 46 da CF: Reduz o número de membros da Câmara dos Deputados (para 386) e do Senado Federal (de 3 para 2 por unidade da Federação).	Encerrada	Arquivada ao fim da legislatura	Não
PDS 175/2017	731.679	950.220	1.681.899	Convoca plebiscito sobre a revogação do Estatuto do Desarmamento.	Encerrada	Retirada pelo autor	Sim
SUG 2/2018	521.017	388.888	909.905	Criminalizar o MST, mtst e outros movimentos ditos sociais que invadem propriedades	Encerrada	12/2018: Rejeitada por Comissão em decisão terminativa (art. 91, § 5º, do RISF)	Não
SUG 15/2014	423.403	381.116	804.519	Regular a interrupção voluntária da gravidez, dentro das doze primeiras semanas de gestação, pelo sistema único de saúde.	Encerrada	Arquivada ao fim da legislatura	-
PL 2630/2020	351.040	411.845	762.885	Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet.	Aberta	Em tramitação	-
MPV 914/2019	297.983	413.617	711.600	Dispõe sobre o processo de escolha dos dirigentes das universidades federais, dos institutos federais e do Colégio Pedro II.	Encerrada	02/06/2020: prazo de eficácia da MPV se encerrou. Aguardando edição de projeto de decreto legislativo	-
SUG 24/2018	346.058	268.832	614.890	Tornar crime o ensino de ideologia de gênero nas escolas brasileiras.	Aberta	19/11/2019: pronta para deliberação em plenário do Senado Federal.	-
PDS 106/2013	28.964	430.121	459.085	Susta a Resolução no 175, de 2013, do Conselho Nacional de Justiça, que proíbe que as autoridades competentes recusem-se à realização de atos destinados ao casamento entre pessoas de mesmo sexo.	Encerrada	Arquivada ao fim da legislatura	-
SUG 11/2017	223.094	221.432	444.526	Para conceder anistia ao Senhor Deputado Federal Jair Messias Bolsonaro	Encerrada	Rejeitada por comissão em decisão terminativa	Não
PLS 515/2017	426.305	8.298	434.603	Decorrente de Ideia Legislativa do e-cidadania, altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 e o Código Penal para definir os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de gênero, sexo, orientação sexual e identidade de gênero.	Aberta	Em tramitação	-
PL 2564/2020	425.491	1.636	427.127	Altera a Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, para instituir o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira.	Aberta	Em tramitação	-
PLS 193/2016	199.873	210.819	410.692	Inclui entre as diretrizes e bases da educação nacional, de que trata a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, o "Programa Escola sem Partido".	Encerrada	Retirada pelo autor	Sim
SUG 2/2015	183.465	215.806	399.271	Sugere o fim da imunidade tributária para as entidades religiosas (igrejas).	Aberta	Em tramitação	-

## Resultados da Consulta Pública do portal E-Cidadania (propostas a partir de 100.000 votos)

Matéria	Votos a favor	Votos contrários	Total de Votos	Resumo do Tema da Proposição	Status da Votação no Portal	Tramitação da Proposição	Resultado final (após encerrada a tramitação) coincidiu com o resultado da pesquisa de opinião?
PEC 55/2016	23.766	345.654	369.420	Institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por 20 exercícios financeiros, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União	Encerrada	Aprovada pelo Plenário (gerou a EC nº 95/2016)	Não
SUG 24/2017	176.711	175.373	352.084	Criminalização da apologia ao comunismo	Encerrada	Rejeitada por comissão em decisão terminativa	Sim
PLP 183/2019 - Complementar	332.294	7.153	339.447	Regulamenta o disposto no art. 153, inciso VII, da Constituição Federal, para instituir o imposto sobre Grandes Fortunas.	Aberta	Em tramitação	-
PLC 28/2017	44.857	262.113	306.970	Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros.	Encerrada	Aprovado no Plenário (gerou a Lei nº 13.640 de 26/03/2018)	Não
PLS 280/2016	4.671	277.463	282.134	Define os crimes de abuso de autoridade cometidos por membro de Poder ou agente da Administração Pública, servidor público ou não, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que, no exercício de suas funções, ou a pretexto de exercê-las, abusa do poder que lhe foi conferido	Encerrada	Prejudicado, em virtude da aprovação de Substitutivo ao PLS 85/2017, com o qual tramitava em conjunto.	-
PLS 445/2012	272.112	7.642	279.754	Altera a Lei nº 7.713/1988, para isentar do imposto de renda os valores recebidos, a título de remuneração, quando o beneficiário for professor em efetivo exercício na educação infantil, fundamental, média e superior.	Encerrada	Arquivada ao fim da legislatura	-
PEC 20/2016	202.996	16.581	219.577	Inserir artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para prever a realização de eleições presidenciais simultaneamente às eleições municipais de 2016.	Encerrada	Arquivada ao fim da legislatura	-
PLS 116/2017 - Complementar	47.541	154.532	202.073	Regulamenta o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável.	Aberta	07/08/2019: Plenário do Senado Federal	-
PLS 350/2014	76.820	114.696	191.516	Altera a Lei nº 12.842, de 10 de julho de 2013, que dispõe sobre o exercício da Medicina, para modificar as atividades privativas de médico.	Encerrada	Retirada pelo autor	Sim
PLS 514/2017	184.867	6.458	191.325	Altera o art. 28 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para descriminalização do semente, cultivo e colheita de cannabis sativa para uso pessoal terapêutico, em quantidade não mais do que suficiente ao tratamento, de acordo com a indispensável prescrição médica.	Aberta	Em tramitação	-
PLC 38/2017	16.789	172.166	188.955	Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.	Encerrada	Aprovada no Plenário (gerou a Lei nº 13.467 de 13/07/2017)	Não

## Resultados da Consulta Pública do portal E-Cidadania (propostas a partir de 100.000 votos)

Matéria	Votos a favor	Votos contrários	Total de Votos	Resumo do Tema da Proposição	Status da Votação no Portal	Tramitação da Proposição	Resultado final (após encerrada a tramitação) coincidiu com o resultado da pesquisa de opinião?
SUG 9/2018	97.422	76.060	173.482	Estabelecimento de voto impresso em 100% das urnas	Aberta	Em tramitação.	-
MPV 932/2020	3.183	159.437	162.620	Promove, até 30 de junho de 2020, a redução pela metade das alíquotas das contribuições obrigatórias dos empregadores aos serviços sociais autônomos.	Aberta	Em tramitação na Câmara dos Deputados	-
PEC 186/2019	3.232	159.003	162.235	Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências.	Aberta	Em tramitação.	-
SUG 20/2018	141.620	19.560	161.180	Pela obrigatoriedade das disciplinas de Filosofia e Sociologia no Ensino Médio.	Encerrada	Transformada em Projeto de Lei no Senado Federal	Sim
SUG 5/2016	139.372	18.938	158.310	Propõe a criminalização da discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, equiparando ao crime de Racismo.	Aberta	Em tramitação.	-
SUG 15/2017	156.189	552	156.741	Reduzir os impostos sobre games dos atuais 72% para 9%.	Encerrada	Transformada em PEC	Sim
PEC 51/2017	148.876	1.159	150.035	Decorrente de Ideia Legislativa do e-Cidadania, acrescenta a alínea f ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, para vedar a instituição de impostos pela União, Estados e Municípios sobre consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil.	Aberta	Pronto para deliberação em Plenário do Senado Federal.	-
MPV 979/2020	53.448	89.352	142.800	Dispõe sobre a designação de dirigentes pro tempore para as instituições federais de ensino durante o período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da covid-19, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.	Encerrada	Retirada pelo Presidente da República	Sim
SUG 25/2017	126.387	13.891	140.278	Descriminalização do cultivo da cannabis para uso próprio	Encerrada	Transformada em Projeto de Lei no Senado Federal	Sim
PL 2362/2019	3.724	129.230	132.954	Revoga o Capítulo IV - Da Reserva Legal, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, para garantir o direito constitucional de propriedade.	Encerrada	Retirada pelo autor	Sim
PLS 378/2017	106.750	16.742	123.492	Dispõe sobre a fabricação, importação, comercialização, registro, posse e porte de armas de fogo e munição em todo o território nacional.	Encerrada	Arquivada ao fim da legislatura	-

## Resultados da Consulta Pública do portal E-Cidadania (propostas a partir de 100.000 votos)

Matéria	Votos a favor	Votos contrários	Total de Votos	Resumo do Tema da Proposição	Status da Votação no Portal	Tramitação da Proposição	Resultado final (após encerrada a tramitação) coincidiu com o resultado da pesquisa de opinião?
PLS 439/2015	61.079	59.001	120.080	Estabelece que cargos e funções com atribuições voltadas para os campos da Administração, em organizações privadas, não governamentais e públicas, somente poderão ser providos por Tecnólogos e Administradores profissionais regulares na forma da lei, que ficam obrigados a comprovar, anualmente, perante organização empregadora, a regularidade com o Conselho Regional de Administração – CRA. Estabelece multas aplicáveis pelos CRAs.	Aberta	Em tramitação	-
PL 1615/2019	108.288	1.045	109.333	Altera a Lei 13.146, de 6 de julho de 2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência para reconhecer a visão monocular como deficiência sensorial, do tipo visual, assegurando a pessoa com visão monocular os mesmos direitos e benefícios previstos na legislação para a pessoa com deficiência.	Encerrada	Aprovada no Plenário do Senado Federal (encaminhada à Câmara dos Deputados)	Sim
PLS 495/2017	1.254	107.008	108.262	Altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para introduzir os mercados de água como instrumento destinado a promover alocação mais eficiente dos recursos hídricos.	Aberta	Em tramitação	-
MPV 657/2014	4.235	103.081	107.316	Altera a Lei nº 9.266/96, para estabelecer que os delegados da Polícia Federal são responsáveis pela direção das atividades do órgão e exercem função de natureza jurídica e policial, essencial e exclusiva de Estado; que o ingresso no cargo de delegado de Polícia Federal, realizado mediante concurso público, é privativo de bacharel em Direito e exige três anos de atividade jurídica ou policial; e que o cargo de diretor-geral, nomeado pelo Presidente da República, é privativo de delegado de Polícia Federal integrante da classe especial.	Encerrada	Aprovada e transformada em norma jurídica (lei nº 13.047 de 02/12/2014)	Não
SUG 66/2017	84.711	17.085	101.796	Retificação de registro civil transexuais. Autoriza a troca de nome e sexo nos documentos de transexuais, travestis e transgêneros mesmo que não tenha efetuado a cirurgia de redesignação sexual.	Encerrada	Transformada em Projeto de Lei no Senado Federal	Sim

Elaboração Própria.

Fonte: Portal e-Cidadania (Senado Federal) <https://www12.senado.leg.br/ecidadania>.

Acessada em: 13/06/2020



## **Eleições de Santos em 2016: organização e estratégias de campanhas de PCdoB e PSDB**

Mércia Alves<sup>1</sup>

### **RESUMO:**

O objetivo do artigo é discutir a organização das campanhas municipais, da seleção de candidatos e diálogo entre os diretórios à definição das estratégias. Analisamos os usos dos meios de comunicação, a expansão da estrutura física dos partidos, e do número de pessoas envolvidas para atividades remuneradas e voluntárias no período eleitoral. Selecionamos as campanhas de PCdoB e PSDB em 2016 de Santos. Examinamos a dinâmica financeira e realizamos entrevistas com os líderes partidários. Os dados foram discutidos com o intuito de obter a visão das lideranças. Concluímos que campanhas mesclam práticas modernas e tradicionais, que o suporte técnico é fundamental, mas que depende aporte financeiro que é limitado, e que os voluntários são fundamentais para realizar determinadas atividades de campanha, também para financiá-las.

**Palavras-chave:** Campanhas eleitorais; Eleições municipais; Eleições 2016; PCdoB; PSDB.

### **ABSTRACT:**

The purpose of the article is to discuss the organization of municipal campaigns, the selection of candidates and dialogue between directories to define strategies. We analyzed the uses of the media, the expansion of the parties' physical structure, and the number of people involved in paid and voluntary activities in the electoral period. We selected the PCdoB and PSDB campaigns in 2016 from Santos. We examined financial dynamics and conducted interviews with party leaders. The data were discussed in order to obtain the vision of the leaders. We concluded that campaigns mix modern and traditional practices, that technical support is essential, but that financial support is limited, and that volunteers are essential to carry out certain campaign activities, also to finance them.

**Keywords:** Election campaigns; Municipal elections; Elections 2016; PCdoB; PSDB.

## **INTRODUÇÃO**

O objetivo deste artigo é analisar a organização das campanhas eleitorais a nível local, da seleção de candidatos e diálogo entre os diretórios (municipal, estadual e federal) à definição das estratégias. Discutimos a dinâmica financeiras das campanhas, os usos dos meios de comunicação de massa e *online* - TV e rádio, páginas e perfis em redes – as atividades de corpo a corpo e eventos, e a expansão da estrutura física dos partidos e do número de pessoas envolvidas para a realização de atividades remuneradas e voluntárias durante o período eleitoral.

São duas as fontes de dados para esta pesquisa. Primeiro, entrevistamos Carina Vitral, candidata pelo PCdoB, e Renata Costa Bravo, presidente do Diretório Municipal do PSDB em Santos, município paulista. O roteiro de entrevista<sup>2</sup> foi baseado nos indicadores propostos por

<sup>1</sup> Doutora em Ciência Política (PPGPOL/UFSCar). E-mail: merciaallves@gmail.com

<sup>2</sup> Questionário: 1) Como e quando o partido começa a se organizar para a campanha? Houve comunicação entre os diretórios? 2) Qual o grau de autonomia do DM? 3) Como é a estrutura física e de pessoal do partido antes e durante a campanha? 4) Como é formado o comitê e as equipes de campanha? 5) Há e qual a importância da participação voluntária? 6) A campanha realiza ou utiliza pesquisas de opinião?

Gibson (2008), e Gibson e Röömmele (2009), para discussão da profissionalização das campanhas, um processo contínuo de adaptação à gramática dos meios de comunicação, de cientificação e personalização da política eleitoral, de expansão da estrutura e do recrutamento de profissionais especializados para realização das tarefas outrora executadas pela militância voluntária (Farrell, 2009; Gibson e Röömmele, 2009; Mazzoleni, 2010, Holtz-Bacha, 2015).

Segundo, observamos os relatórios elaborados pelos partidos e entregues ao Tribunal Superior Eleitoral como forma de prestação de contas. Especificamente, o total de recursos recebidos e sua origem e a alocação dos recursos, baseado nas categorias pré-estabelecidas pelo tribunal. Para análise, essas categorias foram agrupadas em: 1) Comunicação; 2) Terceiros e eventos; 3) Estrutura e manutenção; 4) Outros<sup>3</sup>. As atividades de campanha listadas nesses grupos, foram contratadas e pagas com recurso financeiro. Há um quinto grupo de atividades denominada de Gastos Estimáveis, que segundo a definição do TSE (2016), são doações de bens e serviços recebidas de pessoas físicas, diretórios, partidos ou candidatos. Nessa categoria pode ser enquadrada qualquer uma das despesas pré-determinadas.

Questionamos como partido de oposição e de situação<sup>4</sup> pensam as suas campanhas de mudança e manutenção. Os dados foram analisados com o intuito de obter a visão das lideranças sobre esses processos, considerando a disponibilidade de recursos técnicos e financeiros. Concluímos que as campanhas acabam mesclando práticas modernas e tradicionais a depender da disponibilidade de dinheiro. As lideranças ressaltam a importância de apoio técnico para campanhas competitivas, mas compreendem que isso só é possível quando há aporte financeiro. Também, que o suporte de voluntários, sejam militantes ou pessoas próximas e envolvidas com as candidaturas é fundamental para realização de determinadas atividades de campanha, também para financiá-las.

## CAMPANHAS DE MUDANÇA E MANUTENÇÃO

Campanhas eleitorais estão no centro da relação entre partidos políticos, cidadãos/eleitores e a democracia representativa. Não são eventos episódicos resumidos

---

Com qual frequência? Elas estão relacionadas às estratégias? 7) Há contato por telemarketing, mala direta, telefone e sistema de cadastro? 8) Há página de internet, canal no YT, página no Facebook, perfil no Twitter e Instagram do partido e/ou candidato? Como o conteúdo é elaborado? Quais os eventos e atividades “corpo a corpo” realizadas?

<sup>3</sup> O grupo de atividades denominado Outros não será apresentado no corpo do texto, já que reúne inferiores e 1,5%.

<sup>4</sup> Partido de oposição é “aquele que se posiciona publicamente como partido de oposição, seja se apresentando em eleições como desafiante do governo, seja se declarando como opositor ao governo na legislatura” [...], já um partido governista ou de situação “é aquele partido que abriga o governante, ou que assume publicamente apoio ao governo ou à candidatura que o governo apoia, seja participando da coligação eleitoral que abriga o partido do mandatário, seja participando do governo com cargos ou declarando participar da base de apoio ao governo na legislatura” (Tarouco, 2012, p. 575).

ao momento do voto, tampouco às semanas em que candidatos buscam por apoio, mas um processo longo, que envolve a articulação de interesses e estratégias, a começar pelos diálogos entre diretórios, articulação para possíveis candidatos e partidos apoiadores, a busca por fontes de financiamento<sup>5</sup>, e a realização de pesquisas de opinião.

A busca por visibilidade não está limitada ao período eleitoral. Atores políticos, principalmente os governantes, estão presentes na cobertura diária de jornais impressos e nos noticiários da TV e rádio. Nesse caso, a imprensa é um ator político importante, como demonstrado nos trabalhos recentes de Azevedo (2018), sobre a agenda da imprensa e a imagem de atores e partidos. Durante o período eleitoral a cobertura dos meios de comunicação e a lógica da programação diária dos telejornais interferem nas agendas de campanha, principalmente nas atividades de rua e de corpo-a-corpo, que passam a ser planejadas para se transformarem em eventos de mídia (Azevedo, 1998; Farrell e Webb, 2000; Alves, 2020).

Nos meios de comunicação digital (perfis no *Facebook*, *Instagram* e *Twitter* e canais no *YouTube*), eleitos e postulantes têm autonomia sobre o conteúdo compartilhado e dependem apenas da sua disposição para utilizar os espaços (Marques, *et al* 2014; Fernandes, *et al.* 2017). Essa forma de comunicação mais direta e interativa permite estreitar laços com cidadãos e construir a sua imagem pública de forma relativamente mais autônoma em relação aos meios tradicionais (Wlezien, 2014; Johnson, 2011; Castells, 2017), o que é central para as estratégias de comunicação das campanhas para cargos majoritários (Manin, 2013; Gomes, 2004). São espaços com recente regulamentação e em constante mudança (Alves e Lima, 2020), principalmente para redes sociais e aplicativos de mensagem instantânea.

As estratégias de campanha eleitoral diferem de acordo com a posição da liderança em relação à gestão: o candidato se coloca como continuidade a um conjunto de ideias ou como oposição a elas (Telles e Pires, 2015). No primeiro caso, uma campanha de manutenção (reeleição ou de sucessão), cabe ao candidato apresentar um “copo quase cheio” ou um mundo atual possível positivamente interpretado (Figueiredo, *et al* 1997: 187) e que mundo desejado (copo cheio), é possível apenas com a eleição (reeleição ou

---

<sup>5</sup> As eleições de 2016 foram as primeiras realizadas após a Minerreforma de 2015 (Lei nº 13.165/2015), que promoveu alterações substantivas na legislação, principalmente, a mudança no perfil do financiamento (proibição de doação de empresas) e o estabelecimento de tetos de gasto e para contratação de serviços, com base nos colégios dos municípios (Alves e Lima, 2018). Além disso, diminuição dos dias de campanha e do tempo diário de Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral: os dias de campanha foram reduzidos de 90 para 45, o HGPE de 45 para 35 dias. O tempo diário de propaganda eleitoral na TV foi reduzido de dois blocos diários de 50 para dois blocos de 10 minutos no rádio e na televisão.



vitória do grupo político apoiado), do candidato em questão, da situação (Figueiredo, *et al* 1997).

Para os opositores cabem apresentar o “copo quase vazio”, um mundo possível negativamente interpretado. Uma agenda e uma imagem desassociada da gestão e do gestor, capaz de produzir um sentimento de rejeição à conduta desse candidato. A literatura denomina campanha negativa: a desconstrução da imagem do adversário pela comparação direta ou indireta, ataque pessoal, à gestão ou trajetória política do oponente e do partido, associando à sua imagem a valores e temas negativos (Penteado, 2005; Albuquerque, 1999; Borba, 2010). A propaganda negativa varia de canal para canal (TV/rádio ou na internet), de acordo com o grau de interação, capacidade de controle de conteúdo e nível de regulamentação (Borba, 2019, p. 50).

O tom da campanha depende também do contexto da avaliação da gestão, geralmente reveladas pelas pesquisas de opinião. Nesse sentido, as campanhas são desenhadas para “*reforço (eleitor com pré-disposição), persuasão (eleitor indeciso) ou conversão (eleitor desfavorável)*” (Penteado, 2005, p. 65). A realização de pesquisas é ainda mais relevante por revelarem os públicos possíveis de candidaturas de situação e oposição, e a percepção sobre a gestão. Para eleições municipais, quando a política parece mais próxima e os problemas a serem resolvidos mais palpáveis – a manutenção de espaços públicos, mobilidade e transporte, segurança, atendimento básico de saúde – nos parece eminente a necessidade de adequar as estratégias de comunicação a esses dados para a propaganda eleitoral nos meios de massa (HGPE), entrevistas e debates, apesar das dificuldades financeiras geralmente encontradas.

## AS ELEIÇÕES DE SANTOS EM 2016

Sede da Região Metropolitana da Baixada Santista, Santos é um município portuário, está entre os municípios não capitais mais importantes economicamente do Brasil (IBGE, 2018), e o seu complexo metropolitano expandido compreende além do maior porto da América Latina, um parque tecnológico. Santos também é destino turístico por suas praias e acesso a ilhas e cidades praianas vizinhas. A RMBS, criada em 1996<sup>6</sup>, é composta por nove municípios e população de 1,8 milhões de habitantes (IBGE, 2018).

---

<sup>6</sup> Lei Complementar Estadual de São Paulo n° 815, de 30 de julho de 1996.

O PSDB foi eleito em Santos em 2004 e 2008, e nas eleições seguintes, o então prefeito elegeu o seu sucessor, também reeleito em 2016, ambos os pleitos em primeiro turno: 57,9% contra 16,64% da Deputada Estadual pelo PT, Telma Souza em 2012; 77,74%<sup>7</sup> contra 6,61% de Carina Vitral do PCdoB<sup>8</sup> em 2016. Seguiram: Paulo Schiff do PDT<sup>9</sup> (5,7%), Marcelo Del Bosco do PPS<sup>10</sup> (4,97%), Edgar Boturão do PROS<sup>11</sup> (2,48%), Débora Camilo do PSOL (1,8), Helio Halitte do PRTB (0,46%), Professor Genival Bezerra do PSDC (0,15%).

Santos apresenta o cenário pouco competitivo. O candidato à reeleição liderou todo o processo, e venceu no primeiro turno com ampla vantagem sobre a principal adversária, que apesar de não representar riscos ao candidato-prefeito, também não viu a vice liderança ameaça por nenhum outro candidato. Em pesquisas do Ibope (Ibope, 2016)<sup>12</sup> realizadas durante na antevéspera do pleito, Paulo Alexandre alcançou 76% das intenções de voto, contra 9% de Carina Vitral, 4%.

A candidata do PCdoB é jovem e militante pela educação: é parte do movimento União da Juventude Socialista, foi diretora de universidades públicas da UNE entre 2011 e 2013, e presidiu a entidade no biênio 2015 -2017. Na presidência da UNE, Carina liderou manifestações contrárias ao *impeachment* em 2016, e contra projetos de lei, como o da redução da maioria penal. Sua campanha em 2016 para a prefeitura de Santos, explorou esse perfil: “*Uma campanha conecta, participativa e inclusiva*”<sup>13</sup>.

Paulo Alexandre foi reeleito no primeiro turno em 2016 para o quarto mandato consecutivo do PSDB em Santos. O prefeito dedicou sua campanha na TV<sup>14</sup> para apresentar as realizações do seu mandato. Segundo o candidato, se tratou de uma campanha de “*prestação de contas*”. A larga vantagem com que o PSDBista foi reeleito, refletiu os índices de aprovação de seu mandato. Segundo pesquisas de 2015 (IPAT), 69,8% dos santistas aprovaram a primeira gestão de Paulo Alexandre, e 65,8% acreditavam na sua reeleição no ano seguinte.

De fato, o candidato à reeleição liderou todas as pesquisas de opinião: 52% em 25 de agosto, 63% em 14 de setembro, e 66% em primeiro de outubro (IBOPE, 2016).

<sup>7</sup> Santos pra Frente: PSDB / PMDB / PPL / PSB / PR / PT do B / PSD / PTB / PP / PSC / PEN / PRB / PTC / SD / PV / PTN.

<sup>8</sup> Um novo futuro para Santos: PCdoB / PT.

<sup>9</sup> Queremos Santos de Volta: PDT / REDE.

<sup>10</sup> Santos Merece Mais: PPS / DEM / PSL / PMB.

<sup>11</sup> Santos tem Opção: PHS / PROS / PPR.

<sup>12</sup> SP-03962/2016.

<sup>13</sup> Um novo futuro para Santos, HGPE, 2018.

<sup>14</sup> O candidato dispôs de 5’46’’ segundos de propaganda eleitoral.

Cartina Vitral, apresentou 3%, 8% e manteve o índice de intenção de votos nas três pesquisas (IBOPE 2016). Esses números indicam que o cenário das eleições de Santos foi bastante confortável para o candidato, e que a campanha seria responsável pela manutenção desses números. Como foi, e pode ser observado.

## **PCdoB EM SANTOS**

*“O cenário pede renovação”*

Em entrevista, Carina Vitral relata que o partido começa a se preparar para a campanha seis meses antes do pleito. Os primeiros passos são dados na convenção do partido, quando acontece a seleção dos futuros candidatos ao legislativo, a escolha por lançar um nome ou apoiar outra legenda para o executivo. Em 2016, a predileção por Carina se deu de forma orgânica por se tratar de um quadro importante do partido. Seu nome passou apenas pelo Diretório Municipal, apoiado principalmente pela ala jovem, a qual é ligada.

*“[...] candidaturas jovens são muito importantes, precisamos construir novas lideranças no município. O cenário nos pede renovação.”*

As decisões estratégicas da campanha, segundo a candidata, passaram pela própria e pela coordenação de sua campanha, formada por membros do DM e profissionais de comunicação, sobre os quais falaremos adiante. Apesar dos Diretórios Nacional e Estadual prestarem suporte, principalmente financeiro, de acordo com a entrevistada, existe uma elevada autonomia do DM para a organização e tomada de decisões, antes e durante todo o processo eleitoral de 2016, e anteriores.

*“Autonomia é importante [...] nós é que conhecemos a realidade do nosso município e sabemos o que as pessoas falam nas ruas. Isso não significa que não precisamos do apoio do partido, porque nós somos o partido, estamos do mesmo lado e defendemos as mesmas coisas.”*

Carina é uma liderança local que enxerga problemas no grau de autonomia do DM. Claro, essa é uma avaliação feita a partir da perspectiva da candidata, portanto, subjetiva. Porém, é interessante observar que, apesar do grau de independência relatado, de se tratar de uma escolha e de uma campanha personalista, que tem como carro chefe a área de interesse da candidata, há uma clara noção de pertencimento, e de que o DM compartilha, junto a sua agenda local, bandeiras comuns ao partido.

Tabela 1 - Origem de recurso PCdoB Santos

---

<b>Origem de recursos</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Recursos financeiros	250.650	80,64
Recursos estimáveis	60.179,00	19,36
Pessoas físicas	211.800,65	68,14
Doação de partidos	95.029,00	30,57
Recursos próprios	4.000,00	1,29
<b>Total recebido</b>	<b>310.829,95</b>	

Fonte: Elaboração Própria da autora

A campanha do PCdoB em Santos contou com pouco mais de 250 mil reais em dinheiro, dos quais, 68, 14% de origem de doações de pessoas físicas. Estão listados entre os principais financiadores individuais da campanha, terceiro e quarto, familiares da candidata. Cenário bastante comum, encontrado em quase todos os casos: candidaturas financiadas em grande parte por amigos – o que só é possível constatar em entrevista, como no caso do PHS em Campinas – familiares e pelo próprio postulante ao executivo. O que argumentamos ser uma das características de campanhas personalistas, além daquelas já pontuadas.

De fato, o partido deu suporte para a campanha: foram 30,57% no total, e a Direção Nacional foi responsável pelo maior volume de recurso, seguido pela Direção Municipal. Segundo Carina, esse recurso foi destinado mais “*porque Santos é uma cidade importante, umas das maiores em que concorreremos*”, e menos pelas chances reais de vitória, dados os índices de avaliação do governo e as pesquisas de intenção de voto divulgadas no ano anterior ao da campanha.

“sabíamos, o partido também sabia, que seria muito difícil concorrer contra um prefeito bem avaliado e de um partido grande, e com toda aquela estrutura [...], mas avaliamos que era importante mostrar que existe oposição e nós deixamos a nossa marca.”

Tabela 2 – Comunicação PCdoB Santos

<b>Atividades</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Produção de Programas de RTV	79.000,00	19,53
Publicidade impressos	41.475,98	10,25
Publicidade por adesivos	10.005,00	2,47
Produção de página	5.000,00	1,24
Produção de jingles, vinhetas e slogans	10.000,00	2,47
Carros de Som	6.000,00	1,48
<b>Total</b>	<b>151.480,98</b>	<b>37,44</b>

Fonte: Elaboração Própria da autora

Foram 37,44% dos recursos investidos nas atividades listadas na tabela dedicada à Comunicação. O maior percentual está em Produção de material de vídeo. Segundo Carina, refere-se aos programas do HGPE. Material Impresso, Adesivos e Produção de jingles, representam 10,25%, 2,47% e 2,47%, respectivamente. O percentual de recursos

na atividade Carros de Som não é significativo, mas consideravelmente maior quando comparado a outras campanhas. Inclusive, é um recurso que muitas das lideranças disseram ser dispensável.

“os carros de som acompanharam as caminhadas [...] e nós fizemos muitas em todos os bairros da cidade, então foi sim um recurso muito usado”

Questionada sobre a propaganda eleitoral na TV, a candidata relativizou a importância desse recurso para sua campanha pela escassez de tempo e estrutura física. Carina aponta que o alto custo de produção é um obstáculo para todas as campanhas menores, não apenas para seu partido. Já os *spots*, relata, são mais eficientes porque o custo é menor, geralmente são recortes de material pronto, ou são gravados de forma mais simples, “e as pessoas assistem mais”.

“Nós precisamos de novidade, as pessoas querem novidade [...] eu sou uma liderança jovem, eu tenho um trabalho dentro do partido e milito pela educação, mas é difícil mostrar isso sem TV e sem recurso. Se tivéssemos tudo isso, estrutura, gente, dinheiro, etcetera, seria diferente, nós conseguiríamos mostrar muito mais”.

Mais importante que o HGPE, segundo a candidata, foram as entrevistas realizadas pelos telejornais locais, quando dividia o mesmo tempo de tela com o principal adversário. Além de Carina, apenas o candidato à reeleição alcançava 5% das intenções de voto e dispunha da cobertura diária da imprensa local. Então, “*manter a agenda sempre ativa era a nossa melhor chance de ter visibilidade*”. Uma estratégia bastante comum nas campanhas para o executivo, como nos lembrou Azevedo (1998), os eventos de mídia.

“eu tinha alguns minutos todo dia na hora do almoço e do jantar, mas do que eu tinha na propaganda eleitoral [...] nossa agenda era diária, justamente para preencher esse espaço”.

A campanha na TV convidou os eleitores a acompanharem e conversarem com a candidata nas redes sociais. Uma estratégia bastante utilizada por candidatos que dispõem de pouco tempo de propaganda na TV, e tem eleitores muito presentes nas redes, como Marina Silva – candidata à Presidência em 2010 pelo PV, em 2014 pelo PSB<sup>15</sup>, e em 2018 pela REDE – e João Amoedo, do partido NOVO, em 2018.

A candidata do PCdoB esteve presente no *Telegram*, *Instagram*, *Snapchat*, *Twitter*, *Flickr* e *Whatsapp*, mas destacou a importância do *Facebook*. Na página da candidata,

<sup>15</sup> Marina Silva assumiu a cabeça da chapa depois da morte de Eduardo Campos (PSB), em agosto de 2014.

foram feitos *posts* diários com a agenda e os eventos de promoção da candidatura. A produção desse conteúdo foi de responsabilidade da equipe de comunicação, passando pela coordenação de campanha, lideranças do partido e pela própria candidata.

Apesar da campanha não ter realizado ou encomendado pesquisas de opinião, devido à restrição financeira, os resultados pesquisas divulgadas pela imprensa, segundo Carina, foram discutidas pelo comitê de campanha junto da candidata e dos demais líderes do partido. Essas pesquisas não foram consideradas centrais para as estratégias do PCdoB em 2016, mas ferramenta para compressão do contexto, “*porque quem fazia pesquisa era o adversário e não podíamos acreditar 100% nele*”.

Tabela 3 – Terceiros e eventos PCdoB Santos

<b>Atividades</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Terceiros	22.000,00	5,43
Pessoal	161.191,64	39,86
Eventos de promoção da candidatura	250,00	0,06
<b>Total</b>	<b>183.441,64</b>	<b>45,35</b>

Fonte: Elaboração Própria da autora

A maior concentração de gastos de campanha está nas atividades denominadas Terceiros e Eventos, 45,35%. Os gastos com Pessoal representaram o maior percentual, 39,86%. Estão listados: coordenador financeiro, motorista, assistente administrativo, motoboy, serviço de segurança, recepcionista, e principalmente a prestação de serviços de divulgação e de entrega de material. Em Terceiros, segundo percentual, estão atividades como assessor de imprensa, 5,43%.

O foco da campanha, segundo Carina, foi a rua. As reuniões nos lugares públicos para conversas, e a entregar material de campanha: “*os santinhos e o nosso plano de governo*”. A candidata relata ter passado pelos principais pontos da cidade e por todos bairros com ajuda dos candidatos ao legislativo, cabos eleitorais e apoiadores. Já a entrega de folhetos nas casas foi realizada por um pessoal contratado, “*porque Santos é uma grande cidade e o nosso pessoal sozinho, não daria conta*”.

Tabela 4 – Estrutura e manutenção PCdoB Santos

<b>Atividades</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Locação de móveis	1.930,00	0,48
Locação de bens imóveis	17.800,00	4,4
Veículos	32.674,05	8,08
Combustíveis	10.000,00	2,47
Alimentação	3.960,00	0,98
Água	100,00	0,02
<b>Total</b>	<b>66.464,05</b>	<b>16,41</b>

---

*Fonte: Elaboração Própria da autora*

As atividades de estrutura e manutenção da campanha concentraram 16,41%. Os maiores percentuais estão em Veículos e Combustíveis, 8,08% e 2,47%. Novamente, não são valores expressivos observados individualmente, mas em conjunto aos outros dados apresentados, são relevantes. Observado também o percentual destinado aos Carros de Som e as despesas com Pessoal, entre as quais, está o pagamento de pessoas que entregam material de campanha, é possível desenhar o perfil da campanha, que apesar de ter a TV à disposição, investiu em atividades de rua.

Fora do período oficial de campanha, o partido tem uma sede – uma sala e assessoria jurídica. Além da sede do partido que funcionou como ponto de apoio, durante a campanha eleitoral de 2016, o partido contou com uma sede externa de campanha, onde a equipe de comunicação esteve alocada. Essa equipe foi composta de jornalistas, *designers* e pessoas para trabalhar com o ambiente digital, além de lideranças da ala jovem do PCdoB.

Tabela 5 – Baixas estimáveis PCdoB Santos

<b>Atividades</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Pessoal	15.400,00	25,59
Locação de veículos	4.750,00	7,8
Impressos	21.901,00	36,39
Adesivos	18.128,00	30,12
<b>Total</b>	<b>60.179,00</b>	<b>100</b>

*Fonte: Elaboração Própria da autora*

Um percentual considerável do total de recursos de campanha demonstrado na tabela 35, foram os Recursos Estimáveis, 19,36%. O que indica adesão de pessoas que de alguma forma, se identificam com a campanha. O percentual da categoria Pessoal é bastante considerável: 25,59%. Carina ressalta que o partido envolve toda a sua militância a campanha, principalmente a juventude. Nas eleições municipais de 2016, foram em média, 300 pessoas que direta ou diretamente, auxiliaram na sua campanha.

“Contamos com a contribuição de militantes e apoiadores nos comícios, nas passeatas, e nas de bairro [...] Isso foi fundamental porque eu era uma candidata ainda pouco conhecida no município”.

Somados, Impressos e Adesivos representam mais de 66% dos valores estimados. Trata-se de material de campanha fornecido pelo partido. Ou seja, além da contribuição em dinheiro, a legenda também deu suporte com material de campanha. Esse não é um caso isolado, voltaremos a ver partidos que contribuem dessa forma, a semelhança é que



em todos os casos, são aqueles identificados à centro esquerda e esquerda, ou como chamamos aqui, o grupo de Comunistas, Socialistas e do Trabalho.

## PSDB EM SANTOS

*“[...] foi uma campanha de manutenção”*

O partido começa a se organizar para a campanha com um ano de antecedência, a depender do panorama político, segundo a presidente do partido em Santos, Renata Costa. Os primeiros movimentos são consultas com as lideranças e com aqueles que manifestaram interesse em ser candidatos. O Diretório, antes das prévias, tem a obrigação de reunir os filiados, escutá-los, e colocá-los em contato os possíveis candidatos.

“Essas conversas demandam tempo, e se desdobram até o início do ano eleitoral, nas prévias realizadas pelo partido [...] Nós começamos os trabalhos com a análise dos dados, das pesquisas, dos números”.

Segundo Renata sempre há comunicação entre os Diretórios durante a pré-campanha. O Diretório Nacional acompanha os estados, e durante as campanhas eleitorais locais, o Diretório Estadual do partido acompanha os seus municípios para saber quem são e a evolução dos seus candidatos. O *“nosso partido”* conversa com cada diretório individualmente porque cada município tem as suas características e lideranças.

“Você sabe em quais municípios o seu partido está mais atuante, então a comunicação é nesse sentido, de acordo com o contexto de cada município. Depende do tamanho do município, da representatividade, da nossa história, de muitos fatores”.

Todos os DMs do PSDB, segundo o que está previsto no estatuto, tem autonomia para conduzir a sua campanha municipal, ressalta Renata. O DE estabelece as regras gerais, e partir disso, cada DM precisa realizar a sua convenção. A seleção de candidatos, definição de coligações e as estratégias de campanha são decisões autônomas. Atualmente – declara – o DE do PSDB tem solicitado aos DM relatórios descritivos do panorama político de cada município.

“de certa forma, o partido está acompanhando os seus municípios muito antes da eleição [...] alguns mais de perto que outros [...] Santos mais de perto”.

Tabela 6 - Origem de recurso PSDB Santos

<b>Origem de recurso</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Recursos financeiros	882.140,68	81,82

Recursos estimáveis	195.986,83	18,18
Pessoas físicas	1.057.342,63	98,07
Doação de partidos	3.176,90	0,29
Recursos próprios	17.607,98	1,63
<b>Total recebido</b>	<b>1.078.127,51</b>	

*Fonte: Elaboração Própria da autora*

A primeira tabela apresenta o total de recursos disponíveis para a campanha. Como pode ser observado, 81,82% foram recursos financeiros e pouco mais de 18%, recursos estimáveis. O partido teve uma participação muito pequena: apenas 0,29%, e o candidato, de 1,63%. Doações individuais sustentaram a campanha: 98,7% do financeiro. Olhando atentamente para esse dado, novamente, evidenciamos a importância dos apoiadores de campanha, mais do que indicamos adesão: são poucos doadores e valores bastante elevados. Os cinco primeiros no ranking somam mais de 120 mil reais.

No caso do PSDB de Santos, além de uma avaliação positiva de seu primeiro governo, Paulo Alexandre, liderou todo o pleito com uma margem bastante confortável. Segundo a entrevistada, as lideranças do partido, sobretudo as que se envolvem diretamente com o planejamento da campanha, tinham conhecimento dos números. Além disso, não foram identificados adversários que representassem grandes ameaças para a reeleição. De fato, Carina Vitral, segunda colocada em 2016 chegou ao percentual de 9% de intenções de voto.

“apesar de ser uma cidade estratégica o partido não viu a necessidade de fazer grandes investimentos, o que seria muito natural [...] foi uma campanha de manutenção de um trabalho que vem sendo realizado durante toda a gestão, é mérito da gestão.”

Tabela 7 – Comunicação PSDB Santos

<b>Atividades</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Produção de Programas de RTV	93.706,90	10,62
Publicidade impressos	27.350,00	3,1
Publicidade por adesivos	5.616,30	0,6
Produção de página	17.820,00	2
Impulsioneamento de conteúdo	21.078,21	2,39
Produção de jingles, vinhetas e slogans	14.000,00	1,59
Jornais e revistas	12.095,50	1,37
<b>Total</b>	<b>191.666,91</b>	<b>21,67</b>

*Fonte: Elaboração Própria da autora*

Apesar de ser uma cidade com acesso ao HGPE, a campanha investiu um percentual pequeno em material audiovisual, quando comparamos a atividades que tem um custo menor de produção, aos números das demais campanhas (como PT em

Campinas), e aos dados apresentados nas seções teóricas sobre o tema. Estão listados nessa atividade, valores de prestação de serviços de monitoramento de TV e rádio relacionados à audiência, notícias e repercussão, divulgação de pesquisas.

Candidatos à reeleição tem dupla exposição nos meios de comunicação: agenda de governo e de campanha. Pode parecer óbvio, mas quando olhamos para as campanhas nos municípios, há mais questões além das comumente tratadas na literatura, que observam as campanhas e a cobertura dos meios de candidatos ao executivo em eleições gerais, ou nas capitais. Nos municípios fora desse eixo, a questão das emissoras geradoras volta ao cerne do argumento.

No estado de São Paulo, menos da metade dos eleitores têm à disposição propaganda eleitoral como fonte de informação porque são cede de emissoras geradoras (Alves, 2016). Santos é um desses municípios, e além do HGPE, os candidatos têm à disposição na TV os telejornais diários transmitidos por grandes emissoras, como exposto na tabela 2. interessante observar que ambas as campanhas selecionadas na cidade, apresentaram estratégias específicas para lidar com a cobertura dos meios.

Um dos motivos, como relatou a candidata, pelos quais a campanha de Carina Vitral, manteve a agenda de eventos de rua sempre ativa (passeatas, encontros, comícios), foi a cobertura dos meios de comunicação. Em relação ao PSDB, segundo Renata, além da cobertura da campanha em si, da agenda do candidato e das pesquisas de opinião, o partido e a coordenação de campanha, acompanham também os atos da gestão em noticiários. A repercussão de políticas públicas implementadas, inaugurações e a opinião dos moradores.

Além do baixo percentual investido em audiovisual, são baixos os valores investidos em material Impresso, Adesivo e Jornais e Revistas, atividades que também concentraram maior percentual de recursos financeiros em outras campanhas analisadas. Ao todo, as atividades de Comunicação representaram 21,67% dos gastos, segundo maior, atrás das atividades listadas em Terceiros e Eventos.

O que chama a atenção na primeira tabela de concentração de despesas, é a atividade Impulsioneamento de Conteúdo. Não pelo percentual investido nela, que é pequeno, 2,39%, mas por se tratar de uma novidade nas eleições de 2016, que também esteve presente na eleição geral seguinte (Alves e Lima, 2020). É a única das campanhas selecionadas que apresentou esse gasto. Nos atentamos a isso porque trata-se do impulsioneamento de *posts* no *Facebook*, empresa que é listada como uma das fornecedoras de serviço da campanha.

Dissemos que a campanha *online* nas redes sociais não é gratuita, apesar da criação de um perfil particular e acesso não serem cobrados. Tampouco, é barata, já vimos exemplo de uma campanha *online* bastante sofisticada, e a literatura atenta para isso.

Redes sociais como o *Facebook* usam de algoritmos, ou códigos de programação, para personalizar o conteúdo visto pelo usuário, de acordo com interesses específicos. Quando uma empresa paga para que o seu conteúdo seja impulsionado em uma rede social<sup>16</sup>, significa que o alcance da publicação ultrapassa esse algoritmo que está “viciado” pelo histórico de busca, e o usuário passa a ver aquela publicação, mesmo que não siga e não tenha manifestado interesse por aquele conteúdo ou pelo seu produtor.

Os valores cobrados pelo *Facebook* para empresas divulgarem os seus produtos e serviços variam de acordo com orçamento do contratante, lance e direcionamento. Em média (Facebook business 2020), impulsionar conteúdos pode custar de R\$ 0,30 a R\$ 0,50 o clique, e o contratante pode investir o valor que achar necessário. A plataforma disponibiliza ainda, uma ferramenta para estimar o alcance e dá dicas para aumentar o desempenho das publicações impulsionadas.

Você diz ao Facebook quanto quer gastar em publicidade. Então, tentaremos obter o maior número de resultados possível por esse valor. Se quiser gastar US\$ 5,00 por semana, você pode. Se quiser gastar US\$ 50.000 por semana, também é possível (Facebook business, 2020)<sup>17</sup>.

O objetivo do uso político-eleitoral do recurso é a mesmo: alcançar um público fora da bolha e ampliar a influência do produto. Nesse caso, o candidato. As eleições de 2016 foram as primeiras em que as redes sociais foram realmente ativas e utilizadas nas estratégias de campanha, segundo a presidenta em exercício do PSDB de Santos. A rede ajudou na divulgação das realizações da primeira gestão do candidato, da agenda de campanha e as demais atividades. Além disso, segundo Renata, foram reproduzidos trechos da propaganda eleitoral exibida na TV.

“Houve momentos em que o conteúdo da rede social era produzido pelo candidato, quando ninguém se importava [...] em alguma campanha foram os integrantes do partido e do comitê [...], mas em 2016 foi a equipe de comunicação.”

#### Tabela 8 – Terceiros e eventos PSDB Santos

---

<sup>16</sup> *Facebook e Instagram* disponibilizam o recurso para eleições.

<sup>17</sup> Disponível em:

<<https://www.facebook.com/business/help/201828586525529?id=629338044106215>>. Acesso em janeiro de 2020.

<b>Atividades</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Serviços próprios prestados por terceiros	75.000,00	8,5
Pesquisas	40.000,00	4,53
Pessoal	414.190,00	46,95
Eventos de promoção da candidatura	45.180,00	5,12
<b>Total</b>	<b>574.370,00</b>	<b>65,1</b>

Fonte: *Elaboração Própria da autora*

A maior concentração de recursos de campanha está em Terceiros e Eventos, 65,1%. Estão listadas na atividade Serviços Próprios Prestados por Terceiros, a contratação de assessoria e consultoria jurídica, administradores, e serviços de comunicação e treinamento de equipe, 8,5%. Em Eventos de Promoção de Candidatura, estão os valores gastos com jantares para apoiadores e possíveis apoiadores, incluindo a produção e distribuição dos convites, e o aluguel de equipamento de som, 5,12.

“Nesses jantares nos encontramos com apoiadores representantes de algum setor da sociedade [...] eles não estão no Facebook, não assistem TV, não escutam rádio, mas nós precisamos falar com essas pessoas para apresentar as nossas propostas, mostrara o que foi realizado, falando a língua deles [...] Se são comerciantes, falamos de negócios, etc.”

Os apoiadores são parte expressiva da campanha quando tratamos de recursos financeiros. Não é possível saber se falamos mesmas pessoas na tabela sobre origem dos recursos e agora, mas em ambos os casos, tratamos de empresários. Isso posto, ressaltamos os tipos de comunicação em cada um dos meios de acordo com o público: se na TV “falamos para um público mais geral, ideias gerais, linguagem mais simples, genérica”, nas redes sociais “são os jovens, os novos eleitores”, por fim, em eventos como os jantares, o conteúdo é direcionado.

Estão listadas em Despesas com Pessoal, a prestação de serviços de comunicação e coordenação geral de campanha e as equipes de rua, 46,95% do total, o maior percentual. Importante ressaltar que a admissão dessas equipes foi individual, por CPF, assim como em todas as outras campanhas, mas também há registro de terceirização desse serviço. Indício da burocratização e profissionalização de atividades que não exigem um conhecimento e formação específica. Ainda, mais um degrau entre partido e campanha de rua, considerando essa, a função clássica exercida pela militância voluntária.

“Com a questão das redes sociais, muitas coisas foram alteradas. Se um candidato é forte nas redes sociais, ele dedica sua equipe a isso, se o candidato é mais forte na rua, ele vai para rua. Nós fizemos um pouco de tudo para atingir todos os públicos, por isso, muita gente estava na rua”.

A composição do comitê de campanha fica a critério dos candidatos, segundo Renata. Cada um tem a sua característica de trabalho e monta a sua equipe de acordo com aquilo que ele entende ser mais importante. A “*equipe de campanha depende do estilo do candidato*”. No caso da campanha do PSDB em 2016, “*nós tivemos equipes das mais diversas formações*” alocadas nas próprias empresas contratadas. Isto é, com certa autonomia do partido.

Todas as decisões sobre as estratégias de campanha foram tomadas com base em pesquisas de opinião realizadas antes e durante todo o período eleitoral, pelo partido e pela campanha – declara. Além disso, são utilizadas, “*com certo cuidado*”, todas as informações veiculadas pela imprensa de pesquisas dos institutos e de outros candidatos. Segundo a entrevistada, as pesquisas são importantes para todas as estratégias de campanha, ao passo que te apresenta um panorama da competição.

“Toda e qualquer informação é importante para campanha [...] nós tentamos atrelar a pesquisa ao que vemos na rua, no contato com as pessoas e com quem a gente conhece”.

Tabela 9 – Estrutura e manutenção PSDB Santos

<b>Atividades</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Locação de móveis	21.050,00	2,39
Locação de bens imóveis	62.950,00	7,13
Expediente	3.657,60	0,41
Veículos	12.258,95	1,39
Combustíveis	7.977,04	0,9
Água	450,00	0,05
Telefone	735,69	0,08
<b>Total</b>	<b>109.079,28</b>	<b>12,35</b>

Fonte: *Elaboração Própria da autora*

As atividades de Estrutura e Manutenção somam 12,35%. Principalmente, Locação de Imóveis, Móveis (material áudio visual e computadores) e Veículos, 7,13%, 2,39% e 1,39%. Esses gastos estão vinculados a realização de eventos específicos, aos moldes dos jantares. São os eventos – onde o conteúdo é programático e direcionado – que nos parecem ter maior controle, ou mais proximidade administrativa, com a cúpula do partido e o candidato. As atividades de público geral (entrega de material de campanha, atos de rua, bandeiras), estão mais vinculadas a terceiros.

O DM não estrutura comitês específicos para as campanhas de prefeito e vereadores, o partido apenas coloca a sua sede, que é fixa, à disposição dos candidatos como ponto de apoio àqueles que necessitem dessa estrutura. Renata esclarece que existe

uma coordenação formada por líderes do partido que acompanham, e são parte do que chamamos de comitê de campanha, mas que esses não concentram funções administrativas, sequer trabalham reunidos aos especialistas de comunicação.

Tabela 10 – Baixas estimáveis PSDB Santos

<b>Atividade</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Pessoal	127.971,90	65,29
Locação de imóveis	26.500,00	13,52
Locação de veículos	6.174,85	3,15
Locação de móveis	35.340,00	18,03
<b>Total</b>	<b>195.986,75</b>	<b>100</b>

*Fonte: Elaboração Própria da autora*

Os Estimáveis somam 18,18% dos recursos de campanha. A Locação de imóveis e veículos, 13,52% e 3,15%, referem-se a espaços físicos e locomoção para realização dos encontros e reuniões. O mesmo para móveis, 18,03%: material de filmagem e caixas de som. O partido (DM, DE e DN) não aparece como fornecedor de serviços ou material para a campanha. Novamente, são poucos os nomes que cedem grandes quantias estimadas.

O maior percentual apresentado é em Pessoal, 65,29%. Segundo Renata, os filiados ao partido colaboram muito como voluntários no período de eleições, fazendo parte do processo desde o início, da consulta sobre os possíveis candidatos, às atividades realizadas nas ruas, panfletagem, nos encontros realizados em locais públicos, associações ou em residências. Para a presidenta, essas atividades são auxiliares aos principais meios de comunicação de comunicação, a TV e o rádio.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do artigo foi discutir a organização das campanhas municipais, da seleção de candidatos e diálogo entre os diretórios à definição das estratégias. Selecionamos as campanhas de PCdoB e PSDB em 2016 de Santos, município paulista. Examinamos a dinâmica financeira e realizamos entrevistas com os líderes partidários no intuito de obter a suas visões sobre esses processos. São: Carina Vitral, candidata pelo PCdoB, e Renata Costa Bravo, presidente do Diretório Municipal do PSDB na cidade.

Nas campanhas observadas o candidato é escolhido em âmbito local sem interferência dos diretórios. No caso da campanha de manutenção (PSDB), o candidato é o atual governante; para a campanha de mudança, uma liderança já conhecida da legenda. Para Lavareda (2009), a antecedência é um fator fundamental e nos diz muito sobre o planejamento estratégico das campanhas. Segundo os dados apresentados, o tempo de preparação da campanha varia de acordo com a disponibilidade de recursos financeiros,



assim como a realização de pesquisas de opinião antes e durante a campanha. Essas pesquisas são fundamentais, segundo as entrevistadas, mas nem sempre possíveis.

Recursos estimáveis foram representativos para ambas as campanhas. Destacam-se o caso do PCdoB, não pelos percentuais, mas porque a liderança acentuou a importância do voluntariado para desempenho de atividades fundamentais para as campanhas. Além dos recursos financeiros, é importante tratar de outras modalidades de recursos igualmente importantes para discussão do planejamento das campanhas, e que dependem diretamente da disponibilidade de aporte financeiro.

Primeiro, quanto aos diretórios municipais e a expansão da estrutura física do partido no período de campanha, e o número de funcionários do partido e de contratações no período eleitoral. Importante pontuar que a maior parte dos partidos funciona sem ou com estrutura mínima (Alves, 2020). Para as campanhas eleitorais essa estrutura cresce. Partidos que cotam com uma sede, transformam esse espaço em ponto de apoio e as atividades de campanha são desenvolvidas em local específico, com maior controle das lideranças e do próprio candidato. Foram comuns as locações de espaços para eventos pontuais e galpões para distribuição de material impresso e concentração de pessoal de campanha. Para a candidatura à reeleição, do PSDB, houve uma disposição maior estrutura física e de pessoal, e apoio também dos vereadores eleitos e dos partidos coligados.

As equipes de campanha são formadas de acordo com a disponibilidade de recursos financeiros. Existe uma escala comum de prioridade para a contratação de profissionais. Primeiro, os requeridos por lei (advogado e contador). E em segundo lugar os profissionais de comunicação: jornalista e profissional de marketing. Depois, designers, e os especialistas em foto e vídeo.

Além dos profissionais especialistas os comitês de campanha são formados pelos burocratas partidários, responsável pelo gerenciamento das atividades desenvolvidas pelos profissionais. O número de pessoas envolvidas nas atividades administrativas dos partidos nos municípios é muito pequeno. Então o papel de burocratas é geralmente formado por pessoas próximas aos candidatos, como os seus familiares e/ou os candidatos aos cargos de vereador, por exemplo. Em campanhas onde a figura do líder é muito presente, esse grupo é formado de pessoas mais próximas e de confiança do candidato.

Outro profissional determinante para as campanhas são as pessoas que desempenham a função clássica do militante voluntário (atividades de rua), contratadas individualmente ou terceirizados. As campanhas contaram com esse profissional, mesmo

do PCdoB, que enfatizou a importância das atividades desempenhadas pelos militantes do partido, ou ligados ao candidato.

Um dos objetivos desta pesquisa foi averiguar a efetividade do uso dos meios de comunicação das campanhas nos municípios. A consideração mais importante a ser feita, é que a instrumentalização dos meios de comunicação, seja a TV para as campanhas que dispõe do recurso, material impresso, rádio, internet e redes sociais, dependem também do volume de recursos financeiros disponíveis. O argumento também é válido para a internet e as redes sociais. É verdadeiro que a exposição das redes depende apenas da disposição do usuário (candidato), mas uma campanha *online* instrumental não é caseira.

No perfil do *Facebook* – do candidato e não do partido em todos os casos – foi um espaço de metacampanha. Também para apresentar a agenda, de prestação de contas (para os governistas) – tendência apontada por Cremonesi (2011) – e como espaço de campanha contínua para os candidatos que concorreram à reeleição e para aqueles que pretendem disputar os próximos pleitos. Já a campanha negativa ficou restrita ao rádio e menos no *Facebook*. Como ressaltado por Borba (2019), na rede social há maior risco de efeito bumerangue, dada a facilidade de ligar o ataque ao autor. Em relação ao rádio, esse nos pareceu o meio de comunicação mais democrático, pela sua abrangência e fácil acesso.

Em suma, concluímos primeiro que o planejamento e a organização das campanhas eleitorais nos municípios se dão de forma distinta, a depender das expectativas eleitorais das lideranças e dos partidos, que os faz investir (ou angariar) recursos financeiros. Também que, em caso de limitação dos recursos técnicos e financeiros, os municípios acabam mesclando práticas modernas e tradicionais de campanha. As líderes ressaltaram em entrevista a importância de apoio técnico para uma campanha competitiva, mas também compreendem que isso só é possível quando há aporte financeiro. Notadamente, em relação a realização de pesquisas de opinião, contratação de profissionais de comunicação qualificados e pessoal para entrega de material impresso e demais atividades de rua.

## REFERÊNCIAS

ALVES, M; LIMA, B. Campanhas e legislação eleitoral: Análise da Minirreforma no contexto das eleições municipais brasileiras de 2016. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 9, n. 1, 2018.

\_\_\_\_\_. Campanhas e legislação eleitoral: Os governos estaduais nas eleições de 2018. **Revista Sul Americana de Ciência Política**, v. 6, n. 1, 2020.

\_\_\_\_\_. O acesso à propaganda eleitoral televisionada nos municípios paulistas. *Em Tese*. v. 13, n. 2, 2016.

\_\_\_\_\_. Eleições municipais e profissionalização das campanhas eleitorais (São Paulo, 2016). 2020. 216 f. **Tese** (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2020.

ALBUQUERQUE, A. Aqui você vê a verdade na tevê: A propaganda política na televisão. **Niterói: MCII**. 1999.

AZEVEDO, Fernando Antônio. PT, eleições e editoriais da grande imprensa (1989-2014). **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 24, p. 270-290, 2018.

\_\_\_\_\_. Espaço público, mídia e modernização das campanhas eleitorais no Brasil. In: **Reunião anual da COMPOS**, 7, 1998, São Paulo.

BORBA, F. Medindo a propaganda negativa na TV, rádio, debates, imprensa e Facebook: o caso das eleições presidenciais de 2014. **INTERCOM** (São Paulo. online), v. 42, p. 37-56, 2019.

\_\_\_\_\_. Propaganda negativa nas eleições presidenciais de 2010: o caminho para José Serra? **Em Debate** (Belo Horizonte), v. 2, p. 24-29, 2010.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**, tradução Carlos Alberto Medeiros- 2ª ed. Re. e atual. - Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

CREMONESE, D. A política brasileira passa pelo Twitter: a utilização das redes sociais nas eleições 2010. In: **IV Congresso Latinoamericano de Opinião Pública de WAPOR**, *Belo Horizonte*, 2011.

FARRELL, David M. Political parties in a changing campaign environment. In. CROTTY, Willian; KATZ, Richard S. **Handbok of party politics**. Sage Publication Ltd, 2009.

FERNANDES, C.M. OLIVEIRA, L. A, MARTINS, T.F. e CHAIA, V. (2017). Campanha permanente e espetacularização política: análise das estratégias narrativas de João Dória (PSDB) na fanpage. **Libero**. Disponível em: <http://seer.casperlibero.edu.br/index.php/libero/article/view/906>.

GIBSON, R. Measuring the Professionalization of Political Campaigning: a Six Country Study. **ISC Brownbag Seminar Series**. Nov, 2008.

\_\_\_\_\_; ROMMELLE. A. Mensuring the professionalization of political campaigning. **Party Politics**. Vol 15. No 3, 2009.

GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação**. São Paulo: Paulus, 2004.

HOLTZ-BACHA, Cristina. Professionalization. In. MAZZOLENI, Gianpetro (org.) **The international encyclopedia of political communication**. Wiley Blackwell. Vol.3, 2015.

JOHNSON, Dennis W. **Campaigning in the Twenty-First Century**. Routledge, New York, NY, 2011.

MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. **Novos Estudos Cebrap**, no 97, São Paulo. 2013. 115-127.

MARQUES, F. AQUINO, J.A. and MIOLA, E. Parlamentares, representação política e redes sociais digitais: perfis de uso do Twitter na Câmara dos Deputados. **Opinião Pública**, 20(2), 178-203, 2014

MAZZOLENI, Gianpietro. **La comunicación política**. Alianza Editorial. Madrid, 2010.

\_\_\_\_\_. **The international encyclopedia of political communication**. Wiley Blackwell. Vol.3, 2015.

PENTEADO, Claudio Luis de Camargo. O show da estrela: análise da campanha presidencial do PT em 2002. Tese de Doutorado apresentada no **Programa de Estudos Pós-graduados da PUC/SP**, São Paulo, 2005.

TAROUCO, Gabriela da Silva. Partidos de oposição nos estados: o ambiente da competição na arena eleitoral. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 66, p. 573-585, Set./Dez. 2012.

TELLES, Helcimara de S; PIRES, Teresinha. A comunicação política para o terceiro mandato de Lula: A transferência de prestígio nas eleições presidenciais brasileiras de 2010. In: Helcimara Telles; Antonio Lavareda. (Org.). **Voto e estratégias de comunicação política na América Latina**. 1 ed. Curitiba: Appris, 2015, v. 1, p. 99-124.

WLEZIEN, Christopher. Election Campaigns. In. LeDuc, Lawrence; NIEMI, Richard, G; NORRIS, Pippa. **Comparing Democracies 4: Elections and voting in a changing world**. Sage, Los Angeles, 2014.

**La comunicación como un derecho humano: Estudio de casos de la ley 12.965 Marco Civil de la Internet en Brasil y la ley n° 27.078 Argentina Digital desde la perspectiva de la economía política**

Pedro Ernesto Ribeiro Alves<sup>1</sup>  
Larissa Alves de Carvalho<sup>2</sup>

**RESUMEN:**

El siguiente trabajo hace un estudio de casos de los códigos legales de Internet en Brasil y Argentina, a saber: el Marco Civil de Internet (ley 12.965) y Argentina Digital (ley 27.078), sobre el prisma de la comunicación como un derecho humano. Por lo expuesto, partimos de la siguiente pregunta de investigación: ¿en qué medida el Marco Civil de Internet y Argentina Digital garantizan al usuario de la red los principios fundamentales del derecho humano a la comunicación? A partir de esta pregunta, abordaremos el análisis desde la perspectiva teórica de la economía política y de los principios básicos del derecho a la comunicación. Para ello el estudio describe el desarrollo de las políticas de Internet y analiza el papel desempeñado por los Estados para garantizar estos derechos.

**Palabras clave:** Derechos Humanos; Argentina Digital; Marco Civil

**ABSTRACT:**

The following work makes a case study of two legal codes of the Internet, in Brazil and Argentina, namely: Marco Civil de Internet (Law 12, 965) and the Argentina Digital (Law 27.078), within the prism of communication as a right human. Therefore, we start from the following research question: do the Civil Framework of the Internet and Digital Argentina guarantee the user of the network the fundamental principles of the human right to communication? Starting from this question, we will approach the analysis from the theoretical perspective of the political economy and the basic principles of the right to communication. For this, the study describes the development of Internet policies and analyzes the role played by States to guarantee these rights.

**Keywords:** Human Rights; Argentina Digital; Marco Civil

**INTRODUCCIÓN**

Este artículo describe las características de las leyes sobre Internet sancionadas en Brasil y Argentina, ley 12.965, Marco Civil de la Internet en Brasil y la ley n° 27.078 Argentina Digital, que se constituyen en un punto de partida como resultado de consensos alcanzados en el ámbito legislativo. Abordaremos el análisis desde la perspectiva teórica de la economía política los principios básicos del derecho a la comunicación como cyberseguridad, accesibilidad y isonomía. Arrancando deste punto, este investigación aporta una mirada que colabora con el debate sobre las políticas públicas que garanticen el derecho a la comunicación al conjunto de la ciudadanía, además de aclarar el papel de

<sup>1</sup> Mestrando en Ciencias Sociales por la UNQ - Universidad Nacional de Quilmes, Professor de Sociologia da Rede Estadual de Educação da Bahia. email: ernesto\_ufrb@hotmail.com

<sup>2</sup> Graduada en Ciências Sociais por la UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Professora de Sociologia da Rede Estadual de Educação da Bahia. email: larissacisoufrb@hotmail.com

los marcos legales y la jurisdicción de los Estados específica sobre los intermediarios (*Google, Facebook, Youtube*) que avanzan y dominan los espacios de Internet a través de su algoritmo que no es público.

Desde el punto de vista de la economía, como señala Heilbroner (1988), cualquier proceso de satisfacer las necesidades de un grupo social se convierte invariablemente en un proceso de poder y privilegio. La repetición de este procedimiento genera un "hábito de subordinación" y es por esta razón que se guían las prácticas que basan los recursos económicos. En otras palabras, cualquier relación económica en sociedades de diferentes culturas e historias es, por naturaleza, una relación de poder. En esta dirección en la que trabajaremos la economía política, pues, tiene una correlación directa con los medios de comunicación. Concordamos con Mosco (2006) cuando define la economía política como "el estudio de las relaciones sociales, particularmente las relaciones de poder, que mutuamente constituyen la producción, distribución y consumo de recursos, incluidos los recursos de comunicación" (MOSCO, 2006, p.59). Dentro de esta perspectiva, la economía política penetra en el tejido social a través de las relaciones de poder en las que los recursos se dirigen a fines específicos. No obstante, la economía política de la comunicación tiene una relevancia en el sentido del cambio y de la posición que los medios de comunicación adquirieran, temas como regulación normativa y estructura de la propiedad, por ejemplo, hacen parte del estudio en los países del tercer mundo, y que, todavía, tiene por característica fundamental ocuparse de la materialidad de este sector (BECERRA, 2014).

El campo de la comunicación se ha convertido en un lugar más significativo en el cual el interés privado se superpone el público. A partir de eso, la forma legal de equilibrar este desajuste es a través de la política. En este sentido, las políticas de comunicación aplicadas por los Estados tienen una gran responsabilidad en la promoción y mediación de estos diversos intereses, es decir, el derecho de ciudadanía que cada individuo en un Estado tiene es garantizado y cumplido por las políticas de comunicación. El Estado puede ser un instrumento para la promoción de la libertad, sin embargo, la promoción de la igualdad requiere un fuerte ejercicio del poder estatal, sobretodo en algunas situaciones requiere una restricción de la libertad de expresión y opinión como, por ejemplo, con expresiones de odio. En otras palabras, el Estado trabaja de manera más coherente y democrática cuando tiene un papel más activo en relación con los medios y las políticas de comunicación, además de temas relacionados a la gobernanza de Internet y sus actores involucrados.

## **ESTRATEGIA METODOLÓGICA**

Para llevar a cabo la tarea, cuyo objetivo es analizar la Ley N° 12.965, mejor conocida como Marco Civil da Internet en Brasil y la Ley N° 27.078, conocida como Argentina Digital, a partir del principio del derecho humano a la comunicación, es necesario presentar una apelación histórico a través del método heurístico, que se basa en tres pasos cognitivos fundamentales: la búsqueda, dejar de mirar y la decisión, es decir, entre una decisión tomada en las alternativas de investigación, la limitación humana en ausencia de alternativas y la decisión, que finaliza la búsqueda, el método adquiere una importancia fundamental en la amplia gama de documentos y archivos históricos, que son el tapete de investigación de todas las ciencias humanas (GIGERENZER, TODD, 2000). Por lo tanto, es necesario investigar la evolución de los derechos humanos para entender el derecho a la comunicación como fundamental para su consolidación, en la que la vida, la libertad y otros ya no se incluyeron, en la cual se establecieron en la declaración universal en el año 1948. Además de hacer un recorrido histórico, el trabajo asumirá la tarea de, dentro del prisma de la comunicación de derechos humanos, hacer un estudio de caso de las dos leyes de comunicación de internet en Brasil y Argentina, Ley N° 12965, Marco Civil da Internet y la Ley N° 27.078, Argentina Digital, como ha sido mencionado anteriormente.

Según Yin (2001), el estudio de caso es "una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no están claramente definidos" (YIN, 2001, p. 32). El estudio de caso es uno de los métodos de estudio que demuestra ser altamente significativo cuando su objeto presenta condiciones únicas o especiales que le permiten investigar en profundidad, de modo que, luego puede servir como base para otros estudios e investigaciones sobre el mismo tema. En este caso específico, analizaremos en los dos códigos, las resoluciones respectivas que se ajustan al tema estudiado, para que, a partir del análisis de los propios, se puedan profundizar.

## **MARCO CIVIL Y ARGENTINA DIGITAL – DESAFÍOS PARA EL DERECHO HUMANO A LA COMUNICACIÓN.**

La aprobación e implementación de la Ley (N°12.965) Marco Civil da Internet y Ley (N°27.078) Argentina Digital, como se mencionó anteriormente, parten de un vacío



legislativo. Por esta razón, cerrar la brecha digital se ha convertido en un factor importante para proteger los derechos de los usuarios. Sin embargo, después de su regulación, surgieron otras demandas con respecto a la garantía del derecho de accesibilidad e isonomía, proporcionada por una expansión de los usuarios, además de un proceso natural de evolución de la tecnología. No obstante, factores como la falta de accesibilidad, vinculados a las nuevas tecnologías en aplicativos (*zero rating*), han llevado a debates sobre la manutención del derecho a la comunicación en la red. Se puede concluir que este proceso construcción comienza prácticamente en paralelo con el derecho de los ciudadanos.

Desde el punto de vista de las ciencias sociales y de los avances en el campo tecnológico, la zona de internet (ciberespacio) se tornó un sitio de poder en lo cual la ausencia de una regulación o torna un hogar disímil para todos los sus usuarios. Dentro de este aspecto, Lessig (1999) explica que:

El ciberespacio está regulado por leyes, pero no sólo por la ley. El código del ciberespacio es una de estas leyes. Debemos examinar cómo este código es un poder soberano emergente -omnipresente, omnipotente, amable, eficaz, creciente- y debemos desarrollar, contra este poder soberano, los límites que hemos desarrollado contra los poderes soberanos del espacio real. Los poderes soberanos dirán siempre -en el espacio real y en el ciberespacio- que los límites y las ineficiencias -los errores- no son necesarios. Pero las cosas cambian demasiado rápidamente como para tener esa confianza. Mi temor no es sólo que no hayamos desarrollado todavía un lenguaje de la libertad contra este poder soberano. Ni que no tengamos tiempo para desarrollarlo. Mi temor es que no tengamos voluntad; esa voluntad de las sociedades libres de las dos centurias pasadas para construir constituciones que protejan la libertad a costa de la eficacia. (LESSIG, p. 16, 1999)

Por lo tanto, el derecho a la isonomía y la universalización de la red mundial, desde esta perspectiva, además de las garantías fundamentales de los usuarios de la red mundial en ambos países, también son primordiales en el tema del acceso universal, que a la luz de la comunicación de los derechos humanos se vuelve esencial. A continuación, haremos una tabla comparativa con las demandas estudiadas en las leyes, y en la que se centra en este trabajo:

	Marco Civil	Argentina Digital
Ciberseguridad	“Na disponibilização de ligação à Internet, o administrador do respectivo sistema autónomo é responsável por manter os registos da ligação, em segredo, em ambiente controlado e seguro,	

	durante o prazo de 1 ano, de acordo com o regulamento”	
Accesibilidad	“do direito de acesso à internet a todos” “do acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos”	“Su objeto es posibilitar el acceso de la totalidad de los habitantes de la República Argentina a los servicios de la información y las comunicaciones en condiciones sociales y geográficas equitativas, con los más altos parámetros de calidad”
Neutralidad de la red	“O responsável pela transmissão, comutação ou roteamento tem o dever de tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação”	“Bloquear, interferir, discriminar, adormecer, degradar la restricción del uso, envío, recepción, oferta o acceso a cualquier contenido, aplicación, servicio o protocolo a menos que el tribunal ordene la solicitud expresa del usuario”

## CIBERSEGURIDAD

Desde un contexto de mayores condiciones para la aprobación y resolución de condiciones para la protección de los usuarios de la red mundial, así como el endurecimiento de los problemas diplomáticos que afectan la vida cotidiana de los gobiernos, se creó en término ciberseguridad o la protección del honor y a la privacidad. Es un hecho que internet tiene características peculiares con respecto a otras TIC, porque tiene a su favor su carácter global, en otras palabras, un número ilimitado de usuarios y barreras de entrada que son relativamente fáciles de superar. Precisamente por esta razón, el derecho a la privacidad se vuelve fundamental no solo para la autonomía y el desarrollo personal, sino también para el desarrollo económico (BIDDLE, DEMPSEY, WONG, 2012).

A partir de este concepto, el papel del Estado como regulador y proveedor de pluralidad y diversidad se vuelve importante en el sentido de delegar y promover esta libertad de acceso e información de una manera que no restrinja, y mucho menos, privilegie el flujo de información y contenido en detrimento de un público específico o segmento de la sociedad. Todos los días, miles de personas, ya sean profesionales o ciudadanos de la sociedad civil, ingresan a la red con una variedad de intenciones y las plataformas digitales, como las compañías de telecomunicaciones y los proveedores, son motores y entornos para expresión y comunicación (BIDDLE, DEMPSEY, WONG, 2012). En este sentido, tanto Marco Civil como Argentina Digital promueven la

separación entre los mercados de generación, transporte y distribución de contenido, de modo que, al menos en forma de protocolo, estos intereses no se confundan.

Según el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, "*todo individuo tem o direito de investigar e receber informações e opiniões e o de difundir-las sem limitação de fronteiras*" (BIDDLE, DEMPSEY, WONG, 2012). Dentro de estos parámetros, el artículo 14 de la Convención Americana enfatiza en la protección la "*Busca, recebimento e difusão de informações e ideias de toda índole, sem consideração de fronteiras, seja oralmente, por escrito o em forma impressa ou artística, o por qualquer outro procedimento de informação*" (BIDDLE, DEMPSEY, WONG, 2012). Obviamente estas reglas, que son fundamentales para la integración de las personas de manera global, para que los derechos humanos fundamentales no se vean obstaculizados. Sin embargo, con el avance de los derechos individuales en el siglo XX, a respecto de los temas de derechos de ciudadanía, hubo una clara separación entre la información pública y privada, al mismo tiempo, factores de clara importancia en este tema como la libertad de expresión, tuvieron un tono muy impreciso para asuntos tan delicados.

Dentro de este escenario, ¿cómo podría el Estado promover la seguridad de internet, mejor conocida como ciberseguridad, sin dañar claramente la libertad de expresión, el acceso y en términos más generales, el derecho a la comunicación? ¿Quién sería responsable por los conflictos generados por un medio tan difuso y de fácil acceso? ¿Cómo proteger la privacidad, el derecho inalienable de cada ciudadano, sin limitar el derecho del otro a la información que puede ser útil o legítima para él? Por esta razón, la falta de marcos regulatorios en los países ha colocado esta situación en una nueva circunstancia en la que uno no podía estar seguro de quién era el responsable. Sobre este tema explica Ruiz y Lara (2012):

Muchos de los países sobre los cuales se concentra su artículo no tienen marcos legislativos claros para la determinación de la responsabilidad de los intermediarios por contenidos ilegales creados o subidos por usuarios, en especial fuera de la esfera de las violaciones de los derechos de autor. Los tribunales han producido una jurisprudencia turbia, que proporciona poca ayuda para las empresas que quieren ofrecer sus servicios en América Latina. Esta jurisprudencia tampoco es efectiva como guía para los ciudadanos sobre cómo sus actos de expresión (y su intimidad personal) serán protegidos en línea." (RUIZ y LARA, *apud* BIDDLE, DEMPSEY, WONG, p.318, 2012)

Todavía sobre este tema, el autor señala que características importantes con respecto al intermediario de la situación. A pesar de, como se mencionó anteriormente, el papel de los intermediarios en el proceso y sus responsabilidades ante las ilegalidades

cometidas dentro de este alcance, existe una diferenciación en los dos códigos específicamente, ya que el Marco Civil, en su artículo 18 elimina del proveedor esta responsabilidad. Se lee: "*O provedor de conexão à internet não será responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros*". Se impondría responsabilidad al proveedor si una orden judicial de retiro dentro de un plazo estipulado no lo hiciera. La ley argentina no prevé este tipo de resolución para definir mejor los roles de cada organismo en el proceso. Sobre este tema, WONG, DEMPSEY y BIDDLE (2012) señalan que:

Para promover la innovación y el crecimiento de las industrias domésticas de Internet y proteger los derechos fundamentales, los Gobiernos de América Latina deben adoptar leyes que eximan a los intermediarios de responsabilidad por el comportamiento ilegal de sus usuarios. Si los intermediarios tuvieran que cumplir con ciertos deberes para acceder a esta protección legal, estos últimos deberían estar bien definidos y tener en cuenta el rol y las funciones técnicas de cada tipo de intermediario. (WONG, DEMPSEY, BIDDLE, p. 319, 2012)

Además de este aspecto, un factor importante en la ciberseguridad es mantener registros para un contacto más rápido con un usuario que ha ocurrido en algún tipo de infracción ilegal. Como dicho antes, la libertad de expresión es un factor fundamental en el derecho a la comunicación, lo que nos lleva a pensar en el papel del anonimato en internet. El derecho a la expresión anónima siempre ha sido objeto de intenso debate en las comunidades relacionadas con los derechos humanos en la red, especialmente con respecto a asuntos de interés público. Sin embargo, como se puede decir, existe un intenso debate sobre la custodia de los registros de acceso de los usuarios a través de los proveedores y aún más, el límite de tiempo en el tema de la recopilación y retención de datos. Segundo Ruiz y Lara (2012) esa obligación podría incentivar a los proveedores a dejaren de ofrecer estos servicios, lo que podría significar restricción al acceso a la red. En este sentido, el artículo 13 del Marco Civil establece: "En la provisión de conexión a internet, el administrador del sistema autónomo respectivo es responsable de mantener los registros de conexión, en secreto, en un entorno controlado y seguro, para dentro de un 1 año, de conformidad con el reglamento"<sup>3</sup>. En comparación con el Argentina Digital, que no tiene un artículo que aborde este tema, podemos ver una mayor intervención estatal a este tema. Desde este punto de vista de seguridad cibernética, este debate se vuelve difícil de limitar en qué medida el Estado tiene el derecho o el deber de intervenir en la

<sup>3</sup> Fuente: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm)

privacidad individual protegida por las normas internacionales, asunto que se desarrollará en el siguiente capítulo.

## ACESSIBILIDAD

Según difundió el Comité Brasileño de Administración de Internet (CGI.br.) en 2009 tras un acalorado debate sobre el *modus operandi* de la futura administración de internet, uno de los pilares para la construcción del modelo de gobernanza de internet es el tema de la accesibilidad. El documento básico fue presentado en varios foros internacionales luego de ser remitido por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). La accesibilidad a la red informática mundial se convirtió en un desafío para las naciones que desean ser más relevantes en el escenario internacional por razones de desarrollo. En otras palabras, el acceso a la red mundial de computadoras es esencial para el desarrollo de cualquier país del mundo. Sin embargo, la falta de infraestructura en la región dificulta aún más este proceso. Según el informe de la Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones de la UIT 2017- CMDT-17, que se celebró en Buenos Aires, sobre el tema de la infraestructura, se dispuso que:

*A infraestrutura é essencial quando se trata de tornar universal, sustentável, onipresente e acessível o acesso aos serviços e as TIC para todos. O setor das TIC é caracterizado pela rápida evolução da tecnologia e pela convergência de plataformas tecnológicas para telecomunicações, distribuição de informação, radiodifusão e tecnologia da informação, que são facilitadores fundamentais da economia digital. A instalação de tecnologias de banda larga, incluindo infraestruturas de rede fixas e móveis e comuns para múltiplos serviços e aplicações de telecomunicações, bem como a evolução para futuras redes baseadas em IP e sem fios e as suas futuras evoluções, não só significam oportunidades, mas também importantes desafios para os países em desenvolvimento. Quando nos referimos a comunicações, incluímos comunicações entre pessoas, entre pessoas e coisas, e entre coisas, assim como tecnologias novas ou emergentes. (RAMOS en BELLI e CAVALLI (orgs.), 2019, p. 81)*

El informe respalda la cuestión del acceso a un mayor desarrollo de la región en la que contempla. El derecho de acceso a cualquier tecnología es el mínimo para crear condiciones ideales no solo para la información, sino en un sentido más amplio, para cuestiones educativas y sociales. Sobre el papel del desarrollo y la accesibilidad, Ramos (2019) aún afirma que:

*Para os países em desenvolvimento, em geral sem uma forte cadeia produtiva na infraestrutura de telecomunicações a pesar de serem países que consomem equipamentos e, em muitos casos, serviços, confrontados com um setor com forte tendência de concentração e monopólio, as experiências mostram, após*

*vinte anos do processo de privatização do modelo estatal de provisão de telecomunicações na década de 1990, que um modelo de Estado regulador e de Governo formulador de políticas públicas de médio prazo suscetíveis de adaptação econômica e política pode ser o caminho para incentivar o investimento privado na construção de infraestrutura.* (RAMOS en BELLI e CAVALLI (orgs), 2019, p.84)

Estamos de acuerdo con Ramos (2019), en el sentido de que la relación entre el desarrollo de una infraestructura adecuada para crear condiciones de acceso equitativas en todas las localidades de los países en desarrollo implica necesariamente la creación de políticas públicas que abarquen este aspecto. Como se mencionó con anterioridad, Brasil y Argentina crearon proyectos que tenían la función de al menos reducir el déficit de alcance de Internet en ambos países y de alguna manera reducir esta discrepancia, sin embargo, el tema aún está abierto ya que hay regiones sin ningún contacto con la red.

Con respecto a los dos códigos estudiados en cuestión, la falta de accesibilidad para cualquier ciudadano en Brasil o Argentina se convierte en una violación de ambos marcos regulatorios, pues, en el artículo 4 cláusula I y II en el Marco Civil da Internet se expresa que de la disciplina del uso de internet en Brasil tiene como objetivo promover: I “*do direito de acesso à internet a todos*” e no II “*do acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos*”.<sup>4</sup> En referencia a Argentina Digital, lo mismo se aplica del artículo I con respecto al objeto de la ley: “*su objeto es posibilitar el acceso de la totalidad de los habitantes de la República Argentina a los servicios de la información y las comunicaciones en condiciones sociales y geográficas equitativas, con los más altos parámetros de calidad*”<sup>5</sup>.

En otro orden de cuestiones, el papel de las telecomunicaciones en su transformación en *commodity*<sup>6</sup> generó otro factor importante para el debate sobre su acceso: el precio. La cuestión del costo de implementar una red extensa que pueda abarcar grandes territorios como los de Brasil y Argentina genera a su vez un factor negativo para la aplicación de estas políticas por parte de los gobiernos. Dentro de estos parámetros es preciso retomar una discusión sobre el punto de vista del mercado y de su importancia para generar una mayor competencia de modo que el servicio sea más barato en lugares más distantes. Sobre este punto, Jiménez (en Belli y Cavalli, 2019, p.91) afirma que:

<sup>4</sup> Fuente: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/112965.htm)

<sup>5</sup> Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239771/norma.htm>

<sup>6</sup> Traducción: Corresponde a productos de calidad y características uniformes, que no están diferenciados según quién los produjo o su origen, y su precio está uniformemente determinado por la oferta y la demanda internacional. Fuente: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Commodity#cite\\_note-:1-4](https://pt.wikipedia.org/wiki/Commodity#cite_note-:1-4)



*Os marcos regulatórios e os reguladores deverão se adaptar e consolidar, a fim de continuar sendo relevantes no novo ambiente econômico. A virada deve começar agora. O papel do regulador deverá evoluir para um promotor do investimento necessário para a economia digital, deve também estar vigilante para que exista uma concorrência saudável e enfatizar a proteção do usuário final, especialmente em termos de segurança e privacidade. Jiménez (en Belli y Cavalli, 2019, p.91)*

La autora afirma que debe haber indudablemente una inversión en infraestructura. Sin embargo, se debe respetar de alguna manera el papel innegable del mercado en este proceso. Sobre este tema, la autora también afirma que la falta de una regulación fuerte fue la causa de esta distorsión de precios que se pone de manifiesto en la actualidad, no solo en los dos países encuestados sino también en el continente en general. Estamos de acuerdo con la autora en que la función reguladora serviría para imponer límites estrictamente necesarios para la operación del servicio, así como para la prevención de prácticas de monopolio (Jiménez en Belli y Cavalli, 2019).

En cualquier caso, el tema de la accesibilidad sigue siendo un gran desafío no solo para Brasil y Argentina, como se ha demostrado, sino también en toda América Latina. Según los datos de la UIT (2017), el 51,3% de los habitantes del continente tiene acceso a internet móvil y de este porcentaje solo el 9% tiene una conexión fija a internet. Tomando un análisis de los datos en sí, a pesar de los avances, el 48,7% de la población del continente todavía no accede a la red mundial, lo que muestra que la brecha digital no solo se encuentra en Brasil y Argentina. El tema de la inclusión digital de las familias de bajos ingresos se ha convertido en un gran desafío para poner fin a la demanda en la que se encuentra casi la mitad de la población del continente (Sastre y Bello, 2019). Sobre la forma más coherente de resolver este desafío, Sastre y Bello (2019, p.258) señalan que:

*O investimento em telecomunicações é fundamentalmente um trampolim para empresas, a maioria delas de propriedade privada. As decisões de investimento respondem, como é natural em qualquer mercado, à existência de um retorno esperado adequado, que é determinado pelo risco, pelas projeções de demanda e pela disposição a pagar. Deve ser do interesse público que o setor de telecomunicações seja um mercado saudável, competitivo e sustentável. Portanto, é fundamental que os formuladores de políticas compreendam o processo de decisão de investimento adequadamente e favoreçam as condições que os estimulem. Não é, em todo caso, afirmar que a política deva estar em benefício do interesse privado, mas, pelo contrário, que, para que o mercado aja maximizando o benefício social, é necessário gerar as condições para sua expansão. Também não é confundir mercado com empresas; favorecer o desenvolvimento do mercado não é sinônimo de proteger certas empresas ou evitar a concorrência. Sastre y Bello (2019, p.258)*



En otras palabras, es necesario comprender que las políticas públicas no son perjudiciales para el interés público, sino que tampoco están totalmente a favor de la competitividad inherente al mercado de las telecomunicaciones.

## ZERO RATING

Los avances tecnológicos en el desarrollo de la red han elevado su posición en la vida cotidiana de los usuarios. Sin embargo, la evolución de los medios se logró no solo a través de las políticas gubernamentales, sino también a través de la inversión privada. La cuestión de la neutralidad de la red es un intento de pensar en internet desde el punto de vista de su origen. Sobre este tema, Wu (2002), explica que:

*A neutralidade da rede — em inglês, em inglês, net (work) neutrality net (work) neutrality — foi um termo cunhado em 2002 pelo pesquisador norte-americano Tim Wu, que tem sido desde então uma das principais referências no assunto. A neutralidade da rede é um princípio que está no cerne do funcionamento da Internet e estabelece tratamento isonômico ao tráfego de pacotes na Internet, não fazendo distinção de acordo com conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação, sendo que a Internet apenas transportará os pacotes de dados, deixando para o usuário final as decisões em relação ao tipo de uso que fará e aos dados que acessará. (WU apud SANTOS, p.60, 2016)*

Según el autor, la política de neutralidad de la red favorece el derecho a la comunicación en varios aspectos y fue el componente básico de Argentina Digital y el Marco Civil. Tras la aprobación de estos dos códigos, algunas prácticas aplicadas entraron en conflicto con el principio de la neutralidad y generaron un debate sobre la función y los límites de su aplicación. La más debatida son las aplicaciones patrocinadas, el *zero rating*. El *zero rating* o "tasa cero" es básicamente el patrocinio del acceso a algunas aplicaciones que no afectarían la franquicia de datos del usuario (BELLI, 2019). Esta política ha sido desarrollada por operadores en Europa, Estados Unidos y más recientemente en países latinoamericanos. El debate con respecto a la comunicación y los derechos humanos implica el factor de libre elección del usuario mediante la aplicación que puede utilizar para comunicarse.

El *zero rating* se puede aplicar no solo a los proveedores de servicios telefónicos, sino en otras aplicaciones que se pueden usar sin consumir el paquete de datos. La disputa sobre la implementación ha generado debates sobre sus consecuencias no solo desde un punto de vista económico, sino sobre su naturaleza restrictiva de navegación. El tema de la restricción afecta gravemente la libertad de elección del usuario de la red debido a su

entorno económico, por ejemplo, al elegir una aplicación que no consume su paquete de datos en lugar de elegir una que lo haga, esta opción, por razones distintas a los preceptos de la libre elección del individuo genera un "costo artificial", en otras palabras, se adapta al usuario de la franquicia para usar solo estas aplicaciones en aras de guardar sus paquetes de datos. Esta inducción no cumple con los principios contenidos en la neutralidad de la red (BELLI, 2019). Sobre el tema de la inducción, Belli (2019) afirma que:

*Nesse cenário, os usuários da Internet podem, de facto, se transformar em meros consumidores de aplicativos pré-selecionados, utilizando sua conexão apenas como usuários passivos de um leque muito limitado de serviços, em vez de preservar sua peculiar característica de "prosumidores", ou seja, ao mesmo tempo, consumidores e produtores de informações, ideias e inovação. Os dados mais recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística corroboram esse cenário, destacando que 94,5% dos usuários móveis brasileiros se conectam principalmente para trocar mensagens através de aplicativos. Considerando que a maioria dos usuários móveis brasileiros usa planos pré-pagos que incluem volumes de dados limitados e aplicativos de mensagens patrocinados (normalmente WhatsApp), é natural perguntar se os internautas usam a Internet principalmente para enviar e receber mensagens porque é isso o que eles querem ou porque é a única opção gratuita que, então, se torna um hábito induzido. (BELLI, p.178/179. 2019).*

Por lo tanto, el debate sobre la funcionalidad del *zero rating* en el punto de vista económico eleva el debate a un nivel de influencia en el sentido del derecho humano a la comunicación a partir de la siguiente pregunta: consumidores de bajos ingresos que no tienen mayores preocupaciones sobre la innovación y que solo puede comunicarse a través de Whatsapp precisamente porque no consume su paquete de datos, ¿no se vería perjudicada si la práctica se extinguiera? Es decir, la política de tasa cero sería beneficiosa desde el punto de vista de la población con el menor poder adquisitivo, ya que, incluiría aquellos que no pueden pagar los paquetes de datos más caros, considerando la población que solo utiliza esta herramienta para comunicarse.

Con respecto al Argentina Digital se prohíbe, a través del artículo 57, párrafo B: "fijar el precio de acceso en virtud de los servicios, protocolos o aplicaciones utilizados", es decir, cualquier diferenciación de precios o el cambio generado por los proveedores de servicios generaría una ventaja deliberada que, en otras palabras, estaría cometiendo una infracción. Todavía en el artículo 57 de la ley en el párrafo A se establece que los proveedores de servicios tienen prohibido "bloquear, interferir, discriminar, adormecer, degradar la restricción del uso, envío, recepción, oferta o acceso a cualquier contenido, aplicación, servicio o protocolo a menos que el tribunal ordene la solicitud expresa del usuario", o sea, cualquier diferencia sería una arbitrariedad de los ISP y una violación a

la neutralidad de la red. En Brasil, luego de la aprobación del Marco Civil en 2014 y su implementación (decreto N° 8.771) en 2016, el debate sobre esta política se estableció con mayor fuerza en el tema de la violación de la neutralidad de la red. Desde lo principio establecido en el artículo 9 en que: “*O responsável pela transmissão, comutação ou roteamento tem o dever de tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação*”<sup>7</sup>, En otras palabras, la neutralidad de la red dentro de los marcos legales del Marco Civil es clara. El código dentro del tema de la violación de la neutralidad solo proporciona dicha relajación en casos relacionados con la seguridad de la red o los servicios de emergencia.<sup>8</sup>, de lo contrario, se prohíbe la discriminación o degradación por cualquier otro medio.

Dentro de lo propuesto por el escenario, podemos decir que el modelo pensado para los países estudiados no agrega competencia desde el prisma del derecho a la comunicación, además de garantizar la inconstitucionalidad, proporcionado por la violación de los respectivos códigos digitales, es decir, sería necesario pensar en un nuevo modelo de aplicación de estas políticas o una modificación de los códigos para que un lado del proceso no tenga privilegios sobre otro. En otras palabras, es necesario extender el debate sobre esta política y su modelo de implementación para no solo garantizar los derechos, sino estimular el progreso tecnológico.

## CONSIDERACIONES FINALES

Como se señaló en este estudio, el derecho a la comunicación tiene ramificaciones en diferentes campos, abarcando conceptos sociológicos, históricos, filosóficos, en otras palabras, tiene una “*dimensão humanista da comunicação*” (GOMES, 2007, p. 151). Sin embargo, como ya se explicó en este trabajo, cualquier proceso de satisfacer las necesidades de un grupo social se convierte invariablemente en un asunto de poder y privilegio, y el derecho a si comunicar tiene un papel fundamental para la consolidación del carácter democrático de una sociedad. Sobre este tema, apunta Hamelink (2005):

*Permitir que as pessoas falem livremente nas esquinas ameaça menos um governo do que permitir que as pessoas se comuniquem livremente umas com as outras. O direito à liberdade de comunicação vai ao âmago do processo democrático, e é muito mais radical do que o direito à liberdade de expressão! A tentativa de ter um direito de comunicar adotado pela comunidade*

<sup>7</sup> Fuente: Art 9º: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm)

<sup>8</sup> Ibid, art 9º

*internacional deverá, desta forma, ter uma grande resistência.* (HAMELINK, 2005, p. 148)

Los códigos de regulación, más específicamente, el Marco Civil y Argentina Digital, tienen como características fundamentales proteger el derecho a la libertad de tránsito de información, además de garantizar el principio de ciudadanía promoviendo el acceso universal. Los Estados nacionales que son los portadores de la defensa de estos derechos, tienen la incumbencia de preservarlos dentro del rango de intereses insertados en cualquier grupo social. Sobre este tema, Wolton (2004) informa que:

*No momento em que a informação e a comunicação, dimensões ancestrais de qualquer experiência humana e social, passam a constituir indústrias e mercados, é preciso desenvolver urgentemente conhecimentos e teorias para relativizar o tecnicismo e o economismo, e preservar as dimensões de emancipações que, desde o século XVI, na Europa, estiveram na origem das batalhas pela liberdade de informação e de comunicação. Para mim, não haverá democracia no plano mundial sem uma reflexão teórica sobre os desafios políticos, culturais, técnicos, antropológicos e sociais ligados à comunicação.* (WOLTON, 2004, p. 18)

Por lo tanto, es deber del Estado organizar todas las demandas existentes en el tejido social, priorizando el derecho de cada ciudadano, además de monitorear el cumplimiento de la legislación y en el caso específico, la promoción del acceso y las garantías de no degradación de la información que tiene cada usuario, manteniendo el derecho a la neutralidad de datos y de una manera más amplia, el derecho a la comunicación.

¿En qué medida el Marco Civil de Internet y Argentina Digital garantizan al usuario de la red los principios fundamentales del derecho humano a la comunicación? A partir de la pregunta que orienta este artículo, creemos que la ampliación de los mecanismos regulatorios con el fin de preservar las garantías y derechos fundamentales, además de equilibrar la pluralidad de intereses dentro del campo de Internet, más específicamente en el campo económico sobre el social, los códigos estudiados cumplen la su función como aparato normativo en el que las demandas legislativas que surgen se utilizan para proteger los derechos adquiridos. Es decir, ante un notable avance de Internet y su expansión en el tejido social, elevándolo a un proceso irreversible en la vida cotidiana de las personas, se tornó necesario crear mecanismos de defensa en los que la preservación de los derechos ciudadanos no se desequilibrara. con la evolución del rojo y de sus intereses económicos.

Desde este punto de vista, el Estado tiene la importante posición de intervenir con el fin de equilibrar estos distintos intereses, sin embargo, es notorio que las políticas implementadas para este sector sean políticas *Estatales*, es decir, que se aplican independientemente de los gobiernos de turno. Desde el punto de vista de este trabajo, tanto el Marco Civil da Internet como Argentina Digital, surgieron para abastecer una demanda existente de equilibrio de las asimetrías en cuanto a acceso, neutralidad y ciberseguridad en la red. Sin embargo, incluso tras la aprobación de los dos códigos, la evolución natural de la tecnología en este sector propició la formulación de nuevos debates sobre puntos concretos en los que las acciones de los grupos de interés económico influyeron en la modificación o revocación de algunos puntos. Por otro lado, la brecha de accesibilidad además de temas como el control de datos por parte de grandes plataformas como *Google, Youtube, Facebook*, han sido objeto de debates en los que se incluyen organizaciones con intereses transnacionales.

Lo que sí podemos afirmar es que, el Estado tiene la función de garantizar los derechos fundamentales en este sector, y de manera más amplia, en todo el sector de las comunicaciones, pues, por razones de expansión del mercado, sería difícil un equilibrio de todas las demanda. Las leyes, a pesar de no cumplir con todas las cuestiones pendientes por razones naturales de evolución natural de la sociedad y los medios, son importantes puntos de partida en la preservación de los derechos de la sociedad civil para el acceso universal, pluralismo y diversidad.

## REFERENCIAS

BECERRA, M. **De la Concentración a la Convergencia. Política de Medios en Argentina y América Latina.** Paidós. Buenos Aires, 2014.

BELLI, Luca. CAVALLI, Olga. (2019). **Governança e regulações da Internet na América Latina: análise sobre infraestrutura, privacidade, cibersegurança e evoluções tecnológicas em homenagem aos dez anos da South School on Internet Governance.** Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil.

CANABARRO, Diego Rafael, WAGNER, Flávio Reich. “**A Governança da Internet: Definição, Desafios e Perspectivas**”, de Diego Rafael Canabarro e Flávio Rech Wagner, está licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

GATTO, Raquel F.; MOREIRAS, Antônio M., e; GETSCHKO, Demi. **Governança da Internet: conceitos, evolução e abrangência**. 27º Simpósio Brasileiro de Redes de Computadores e Sistemas Distribuídos. Disponível em: <http://ce-resd.facom.ufms.br/sbrc/2009/081.pdf>. Acesso em 12 fev.2018

GOMES, Raimunda Aline Lucena. **A comunicação como direito humano: um conceito em construção** / Raimunda Aline Lucena Gomes. – Recife: O Autor, 2007.

HAMELINK, C.J. **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. In: MARQUES DE MELO, José; SATHLER, Luciano (Orgs.). São Bernado do Campo: UMESP, 2005

HEILBRONER, Robert. **Behind the veil of economics**. Nova York: W. W. Norton & Company, 1988

KURBALIJA, Jovan **Uma introdução à governança da internet** [livro eletrônico] / Jovan Kurbalija ; [Zoran Marcetic -Marca & Vladimir Veljasevic ; tradução Carolina Carvalho]. -- São Paulo : Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

LESSIG, L. (1995) **The Regulation of Social Meaning**. *University of Chicago Law Review*: Vol. 62 : Iss. 3

MOSCO, V. (2006). **La Economía Política de la Comunicación: una actualización diez años después**. CIC. Cuadernos De Información Y Comunicación, 11, 57 - 79.

SANTOS, V. (2016) **Neutralidade da rede e o Marco Civil da Internet no Brasil: atores, políticas e controvérsias**. Campinas, SP: [s.n.].

TODD, Peter. Gigerenzer, Gerd. **Précis of Simple heuristics that make us smart**. BEHAVIORAL AND BRAIN SCIENCES (2000) 23, 727–780.

WOLTON, Dominique (2004). **Pensar a comunicação**. Brasília: UnB.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi - 2.ed. -Porto Alegre : Bookman, 2001

## **CAPÍTULO 7**

---

### **TEORIA POLÍTICA E PENSAMENTO POLÍTICO**



## Contribuições arendtianas para a política: convite ao pensar e ao agir

Francisco Edson Ricardo<sup>1</sup>  
Katia Saisi<sup>2</sup>

### RESUMO:

Este artigo objetiva apresentar, de modo sucinto, mas concatenado, os principais conceitos cunhados por Hannah Arendt, concentrando as análises nos eixos básicos que articulam seu pensamento, como um convite para a reflexão sobre o atual cenário político e suas perspectivas futuras.

**Palavras-chave:** Poder. Violência. Liberdade. Esferas pública e privada. Pluralidade *versus* singularidade.

### ABSTRACT:

This article aims to present, in a succinct but concatenated way, the main concepts coined by Hannah Arendt, concentrating the analysis on the basic axes that articulate her thinking, as an invitation to reflect on politics and its future perspectives.

**Keywords:** Power. Violence. Freedom. Public and private spheres. Plurality *versus* uniqueness.

*Não há pensamentos perigosos. Pensar é perigoso em si mesmo.*  
Hannah Arendt<sup>3</sup>

### INTRODUÇÃO

O pensamento de Hannah Arendt não é fácil de ser rotulado. Polêmica, atrai cada vez mais leitores, que oscilam da crítica à admiração, pela profícua produção intelectual sobre temas controversos, que abrangem desde conceitos como a liberdade, passando pela república e o espaço público, ou pela arguta análise à sociedade contemporânea de massas.

O fato é que para a atual filosofia política e do direito, é inegável que seja uma das referências obrigatórias, na medida em que, sob vários e importantes aspectos, nos auxilia a pensar os dilemas e os desafios ético-políticos mais relevantes de nosso tempo.

<sup>1</sup> Especialista em Direito Constitucional, bacharel em Ciências Jurídica e Sociais, cursando Aperfeiçoamento em Formação Política do Estado da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Diretor de Compras e Contratos da Secretaria de Segurança Urbana da Prefeitura de São Paulo. E-mail: [fericardo@prefeitura.sp.gov.br](mailto:fericardo@prefeitura.sp.gov.br)

<sup>2</sup> Doutora em Ciências Sociais pela PUC-SP, mestre em Comunicação e Mercado e especialista em Marketing e Comunicação pela Faculdade Cásper Líbero, bacharel em Jornalismo pela PUC-SP. Cursando Aperfeiçoamento em Formação Política do Estado na Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Assessora de Imprensa, Comunicação e Marketing da Fundação Editora da Unesp. E-mail: [katia.saisi@unesp.com.br](mailto:katia.saisi@unesp.com.br)

<sup>3</sup> Abertura do trailer do documentário *Vida Ativa: O Espírito de Hannah Arendt*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wyHXE1rfiTU>

Se na virada para o século XXI prenunciavam-se mudanças positivas para a política, que não se concretizaram até este terceiro decênio, a obra de Hannah Arendt nos ajuda a interpretar o mundo que se nos apresenta e nos dão ensejo a repensar as categorias com auxílio das quais temos considerado as relações entre história, política e direito.

A proposta deste artigo é convidar o leitor a apreciar suas principais contribuições para o debate, pela variedade de leituras possíveis que suas ideias suscitam, que não se enquadram em simples posicionamentos como esquerda ou direita, mas que se configuram como um testemunho das grandes tragédias do século XX, que marcam sua teoria política.

O recorte não será bibliográfico ou cronológico, mas sim temático, buscando resgatar suas principais contribuições para a reflexão da atualidade.

### **A BUSCA PELA AUTOIDENTIDADE**

No Brasil, a retomada da obra de Hannah Arendt pode ser considerada recente. Um olhar atento para os mais populares compêndios e coleções sobre filosofia tradicionais revela a ausência de pensadoras mulheres. Pela densidade da obra desta escritora e de sua relevância para o pensamento contemporâneo, seus conceitos – ainda que se considerando sua inserção em um determinado momento histórico – nos ajudam a pensar o nosso próprio tempo.

Nascida em 14 de outubro de 1906, em Hannover (então Prússia, hoje Alemanha), logo se muda para Königsberg (também na Prússia, hoje de Kaliningrado, Rússia), onde outro filósofo passou toda a sua vida, Kant, que teve grande influência em sua formação.

Aos 17 anos, Arendt vai sozinha para Berlim, onde tem aulas sobre teologia cristã e sobre o pensamento de Kierkegaard. Em 1924, retorna a Königsberg e é aprovada no exame de maturidade. Ingressa na Universidade de Marburg, onde tem aulas com Martin Heidegger, com quem mantém uma relação amorosa e secreta por quase dois anos.

À época, ele já era um pensador de destaque. Foi discípulo de Edmund Husserl, que estabeleceu a escola da fenomenologia, uma volta aos próprios fenômenos, tendo como princípio a relação do “eu” com o “outro”, ou seja, o ser é o ser sempre em relação. Heidegger toma essa ideia como um corolário, questionando o ser e desconfiando de tudo o que é dado ao ser. Enquanto em Husserl, o mote é a alteridade, em Heidegger, entra a questão da existência. Arendt passa tanto pela fenomenologia como pelo existencialismo, reelaborando ambas as ideias para a teoria política.

Em 1926, vai para a Universidade Albert Ludwig e depois para a Universidade de Heidelberg, onde se forma em 1928, sob a tutoria do fenomenólogo Karl Jaspers, com a tese *O conceito de amor em Santo Agostinho*, obra em que aparecem questões que perpassaram toda a sua vida, dentre elas a preocupação com a vida humana. Uma de suas máximas neste trabalho é: “Viver constantemente ameaçado não é uma vida”.

Após a ascensão de Hitler e do nacional-socialismo ao poder em 1933, Arendt, devido à sua ascendência judaica, é impedida de defender sua tese e perde a cidadania alemã, tornando-se apátrida, em 1937. No mesmo ano, emigra para Paris. Com a invasão alemã em 1940, é presa no campo de concentração de Gurs.

Em 1941, Arendt consegue emigrar para os Estados Unidos, onde trabalha em várias editoras e organizações judaicas e obtém a cidadania estadunidense. Publica sua primeira grande obra *Origens do totalitarismo* em 1951. Toda a sua produção se dá nos Estados Unidos, tendo como marca a experiência pessoal da guerra, do exílio, da prisão e por ser, inicialmente, apátrida (perda da cidadania e de direitos). Como compreender a ascensão do nazismo, numa Alemanha que era vanguarda na filosofia e na cultura europeia? E mais: como explicar que Heidegger se filia ao partido nazista? São questões pessoais como essas que marcam sua filosofia política. Seu trabalho como filósofa é trazer o pensamento para a prática do dia a dia.

Em 1963, é contratada pela Universidade de Chicago, onde leciona até 1967. Neste ano, muda-se para Nova Iorque e passa a lecionar na New School for Social Research, até o seu falecimento em 1975. Esses breves dados biográficos, entretanto, não revelam quem foi Hannah Arendt em profundidade. Para ela, a questão “quem és?” é medular e se manifesta por meio do discurso e da ação (cf. ARENDT, 2019, p. 119-120).

Se a vida como fenômeno biológico é como um ciclo, a vida humana é linear, pois tem um começo e um fim, e é marcada por eventos, que podem ser narrados depois historicamente. Só é possível captar quem foi alguém depois da morte, como uma narrativa de sua singularidade, por meio do que se fez ou disse.

Em 1958, convidada para discursar em homenagem a seu orientador Karl Jaspers, comenta com seu marido sobre quem era ela: “mulher, judia e não alemã”. A partir dessa autodefinição, é possível captar um pouco mais sobre quem foi a pensadora. Em célebre entrevista televisa a Günther Gaus, em 1964, manifestou seu incômodo sobre a questão de ser colocada como “mulher de exceção”, sentimento que se estende à questão da nacionalidade alemã, negando-se a ser reconhecida como tal. Sua germanidade se dá apenas pela língua, poesia e filosofia.

É nesse intento que ela nega amar povo algum, pois este seria um dos sentimentos mais apolíticos ou antipolíticos que se possa ter, uma vez que concebe o *amor mundi*, ou amor ao mundo, como cuidado com o mundo e responsabilidade pelo mundo como um todo e não meramente a uma nação (cf. MAIA; REINALDO, 2019 e NUNES, 2016).

Para apreender as ideias de Hannah Arendt é preciso compreender que ela nunca tentou se enquadrar em qualquer definição que lhe atribuíram, quer seja como conservadora, liberal ou marxista. No documentário *Vida Activa: O Espírito de Hannah Arendt*, ao ser perguntada sobre sua filiação intelectual, responde:

Eu não sei. Eu realmente não sei e nunca soube. E suponho que nunca tive tal posição. Você sabe que a esquerda pensa que sou conservadora e os conservadores por vezes pensam que eu sou de esquerda ou que eu sou uma inconformista ou sabe lá Deus o que mais. E eu devo dizer que jamais me importei com isso.

Tampouco se definiu a partir de escolas filosóficas clássicas de qualquer pensamento político. Dedicou-se a pensar nos problemas de seu tempo. Pensar, para ela, é como um diálogo consigo mesmo, como se houvesse uma cisão com o “eu” interior. Rompe com a ideia de que a tradição nos é legada como um testamento, pois, após o advento do totalitarismo, há uma ruptura do modo como se pensava a moral no mundo contemporâneo. É preciso refletir “sem corrimão”, sem ter onde se apoiar, e se arriscar a pensar o mundo em que vivemos e o tempo presente. É esse o seu desafio: olhar o tempo e o mundo em que vivia e interpretá-lo sem a segurança da tradição. É preciso reavaliar as próprias questões e problemas, pois as categorias existentes já não serviam mais para explicar novos fenômenos como o totalitarismo.

Em vários momentos, afirmava não ser uma filósofa. Sua negação denota sua posição em relação a uma determinada tradição filosófica, em particular, a platônica. O que ela faz é dotar de dignidade a política, pois o que importa é a vida ativa no mundo, se contraponto à ideia do primado da vida contemplativa. É com essa tradição – de se afastar do mundo para pensar questões metafísicas – que ela rompe.

Como autora do seu tempo, viveu na carne o totalitarismo. Sua indagação fundante é compreender como foi possível essa experiência de terror no mundo contemporâneo. Mas a questão não se esgota aí. Vai além: como se reconciliar com esse mundo e se responsabilizar politicamente com ele? Para ela, é na ação política que o ser humano se realiza enquanto tal.

Uma das características marcantes de sua obra é a utilização de múltiplas distinções: público, privado, social/ trabalho, fabricação, ação/ pensamento, julgamento,

vontade/ poder, liberdade, força, persuasão, autoridade. Para ela, uma das marcas do mundo moderno é a confusão entre esses conceitos. Seu esforço é distinguir seus sentidos. Para apreensão de suas ideias, buscaremos resgatar algumas dessas balizas conceituais.

### **A VITA ACTIVA**

Para compreender o mundo, Hannah Arendt preocupa-se em explicar a vida humana, a partir de conceitos que são mobilizados ao longo de sua obra. Para tanto, cabe verificar como ela define as atividades humanas.

Minha questão é a seguinte: em que consiste uma vida ativa? *O que fazemos quando estamos ativos?* Ao propor esta questão, admitirei como válida a antiga distinção entre dois modos de vida, entre uma *vita contemplativa* e uma *vita activa* [...] a vida ativa é não apenas aquela em que a maioria dos homens está engajada, mas ainda aquela de que nenhum homem pode escapar completamente. Pois é próprio da condição humana que a contemplação permaneça dependente de todos os tipos de atividade – ela depende do **trabalho** para produzir tudo o que é necessário para manter vivo o organismo humano, depende da **fabricação** para criar tudo o que é preciso para abrigar o corpo humano e necessita da ação para organizar a vida em comum dos muitos seres humanos, de tal modo que a paz, a condição para a quietude da contemplação, esteja assegurada. (ARENDR, 2005, p. 175-176).

A vida contemplativa – marca da filosofia platônica – é o afastamento do mundo para pensar questões metafísicas, sem o necessário lastro na vida cotidiana. O que interessa, para Arendt, é a vida ativa, que engaja todos os seres humanos, seja no trabalho, na fabricação ou na ação política. A contemplativa é apenas o privilégio de alguns.

A essas três atividades essenciais para se pensar a vida ativa associam-se três definições respectivamente: ao trabalho, o *animal laborans*, cuja condição é a vida; à fabricação, o *homo faber*, cuja condição é a mundanidade; e à ação, o homem de ação, cuja condição é a pluralidade humana. Em relação ao trabalho, explica-o como o processo cíclico do movimento de manutenção da própria vida, para consumo imediato e atendimento às necessidades mais básicas para se manter vivo enquanto espécie humana (suprimento das atividades vitais). A fabricação ou obra está associada à construção de mundo humano que transcende a vida de cada um, inscrevendo a mortalidade de cada sujeito como traço linear, com começo, meio e fim, num mundo que permanece, e atende à lógica da finalidade.

Se o trabalho tem a ver com a manutenção da vida biológica e da espécie, estando relacionado à natureza, a atividade da fabricação, por sua vez, está relacionada à construção do mundo artificial, não natural, ou seja, da cultura. São os artefatos (incluindo livros e obras de artes, como meios de significação), com caráter de perenidade, que

transcendem a vida individual, mas cuja produção se dá em isolamento: cada um consigo mesmo.

A terceira atividade é a ação entre os homens, que são plurais. É o que permite que o sujeito apareça em sua singularidade. A ação e o discurso em relação aos outros são o que fazem a política. Por meio de como se age e do que se diz que se revela quem somos. Para Arendt, a ação é a mais humana das atividades, o que define a própria condição humana (cf. ARENDT, 2019, p. 218-219).

Mesmo sem trabalho ou fabricação, é possível viver de modo humano. Mas somente pela ação é que a vida se concretiza, como sujeito único e singular. Pela ação, revela-se o seu agente. A unicidade de cada ser humano é expressa por sua ação (ibidem, p. 222).

Implícita está a noção de que a ação na cena pública exige coragem, pois é neste espaço que cada um se revela em sua singularidade. O conceito de ação passa por três esferas: esfera pública, natalidade e liberdade. Vejamos cada uma delas.

## **ESFERA PÚBLICA E ESFERA PRIVADA**

Para explicitar a diferença entre esfera pública e privada, Arendt recorre à democracia ateniense, quando os dois âmbitos da vida humana estão claramente demarcados, o que hoje não mais ocorre. O domínio privado é onde se suprem as necessidades básicas e as atividades econômicas (no sentido de *oikos*). É o plano do doméstico e de privação propriamente dito, no sentido de se estar privado de juntar-se aos demais para falar de questões públicas e políticas. É, então, o espaço de proteção, fechado e, por analogia, “escuro”.

A esfera pública, em contraposição, é o espaço da liberdade e da política, que ocorrem na evidência, sob as luzes, da aparência e da publicidade. É também a esfera da igualdade, como requisito para que cada um em sua singularidade possa manifestar-se, no sentido de simetria para circulação da palavra, do discurso.

A distinção entre esfera privada e esfera pública corresponde, respectivamente, à existência das esferas da família e do mundo comum, os âmbitos da necessidade e da liberdade<sup>4</sup>. Destarte, o que diz respeito ao doméstico, ao econômico, à administração do

---

<sup>4</sup> O conceito de liberdade para Arendt nada tem a ver com a concepção de livre-arbítrio individual. Liberdade é a possibilidade de igualdade de agir e discutir. Um dos paradoxos da liberdade é que ela não pode ser absoluta, pois, viver em sociedade implica necessariamente abrir mão da própria liberdade em prol da comunidade. A liberdade total de um resulta na opressão do outros, ou seja, na tirania. A liberdade não

lar estaria ligado à necessidade de subsistência e de manutenção da vida, por isso seria do domínio privado. Em contraposição, surge a ideia de liberdade que, segundo os gregos, caracterizava o empreendimento das capacidades humanas mais elevadas, sem o comprometimento com as privações do ciclo vital. Nessa esfera da liberdade, só podiam fazer política na ágora aqueles que estavam liberados da necessidade de provisão ou subsistência, o que, no contexto da Grécia Antiga, implicava a posse de escravos.

## **A NATALIDADE E O PRINCÍPIO DA LIBERDADE**

Outra característica da ação é a natalidade, o fato de que nascemos para o mundo. O par da natalidade é a mortalidade: nascemos e morremos. Mas quando se fala de mundo humano, não se pensa apenas enquanto espécie, mas sim e sempre da morte de um ser único:

É com palavras e atos que nos inserimos no mundo humano, e essa inserção é como um segundo nascimento, no qual confirmamos e assumimos o fato simples do nosso aparecimento físico original. Não nos é imposta pela necessidade, como o trabalho, nem desencadeada pela utilidade, como a obra. [...] Com a criação do homem, veio ao mundo o próprio princípio do começar, e isso, naturalmente, é apenas outra maneira de dizer que o princípio da liberdade foi criado quando o homem foi criado, mas não antes. (ibidem, p. 219-220).

Ao nascer, qualquer criança traz consigo uma potencialidade enquanto ser humano, com capacidade de iniciar algo novo no mundo. Essa potência de um novo início é o que constitui a liberdade de cada um. A natalidade é o início e a base da liberdade: não a liberdade individual dos modernos (como indicado na nota 4), mas a liberdade enquanto potencial de agir e iniciar algo. A ação individual pode alterar a narrativa, como se ocorresse um “milagre”:

O novo sempre acontece em oposição à esmagadora possibilidade das leis estatísticas e à sua probabilidade que, para todos os fins práticos e cotidianos, equivale à certeza; assim, o novo sempre aparece na forma de um milagre. (ibidem, p. 220).

---

é um fenômeno individual, mas uma conquista junto com o outro. Sua concepção está diretamente ligada à kantiana, sendo consagrada por sua frase: “Liberdade para ser livre” e esta é a chave para o sentido da política. Interessante observar que seu conceito quebra com o paradigma da liberdade com fins instrumentais, comum da tradição norte-americana. “Liberdade é para ser livre. Pela repetição, a liberdade é remetida a ela mesma e, assim, há uma reversão súbita contida no ‘para’. Como razão de ser da política, e não como valor privado, a liberdade é apenas para ser livre. Ela não tem objetivo ulterior.” (DUARTE in ARENDT, 2018, Apresentação). Como visto, em sua tese sobre Agostinho, já apontava que liberdade é viver sem medo.



Ao agir, é como se o ser nascesse novamente. O milagre é o inesperado. E essa é uma das características mais marcantes da ação política: o imponderável. Não se pode saber o que vai acontecer no campo da política, no encontro com os outros, em estado de igualdade para a ação. A esfera pública é o espaço onde todos podem aparecer e existir de fato enquanto sujeitos políticos. A visibilidade é, dessa forma, capital para o exercício político. Aqueles que não aparecem enquanto “quem” na cena pública são ninguém em termos políticos, ou, como os gregos definiam aqueles que se dedicavam apenas à vida privada: um idiota<sup>5</sup>.

Cabe também destacar que espaço público não é sinônimo de espaço político. O termo “público” denomina dois fenômenos correlatos, porém, não idênticos. Em primeiro lugar, diz respeito à ideia de que tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos, assumindo uma larga divulgação – aparência e realidade. Em segundo lugar, o vocábulo “público” também designa o próprio mundo, comum a todos, mas diferente do lugar em que cada um se insere. O mundo é aquilo que se interpõe entre os sujeitos, permitindo-lhes que haja coisas entre eles que os una e os relacione, mas que também os separe – uma vez que, nele, cada um tem um lugar de onde o partilha.

## ACÇÃO E AS TEIAS HUMANAS DE RELAÇÕES

Para Arendt, é no agir político que o ser humano realiza a sua própria condição humana. Mas esse agir não é isolado; se dá sempre em um contexto de interações recíprocas:

Embora todos comecem a própria vida inserindo-se no mundo humano por meio da ação e do discurso, ninguém é autor ou produtor de sua própria estória de vida. Em outras palavras, as estórias, resultado da ação e do discurso, revelam um agente, mas esse agente não é autor nem produtor. Alguém as iniciou e delas é o sujeito, na dupla acepção da palavra, seu ator e seu paciente, mas ninguém é seu autor” (ibidem, p. 228).

Isso significa que a ação nunca se dá em isolamento. O agir é sempre em relação com os outros. Para Arendt, há dois momentos da ação política. Um primeiro, caracterizado pela ação inicial, que vem do grego, *archein* (começar, liderar, governar), correspondente no latim a *agere* (pôr em movimento, liderar). É o ponto de partida, que dá início a um novo processo. E um segundo momento, do grego *prattein* (atravessar, realizar, acabar) e do latim *gerere* (conduzir), que é quando se ganha adesão à ação política. É aí que se caracteriza o poder: pela persuasão, pelo convencimento (e não pela

<sup>5</sup> Do grego, *idiôtēs*, ou “indivíduo particular (em oposição a homem do Estado)”.

força). O poder, portanto, não é algo que possa ser estocado ou preservado em qualquer circunstância, pois depende de sua efetivação por meio dos atos e palavras de uma pluralidade de indivíduos.

O poder corresponde à habilidade humana não apenas para agir, mas para **agir em concerto**. O poder nunca é propriedade de um indivíduo; pertence a um grupo e permanece em existência apenas na medida em que o grupo conserva-se unido. [...] A partir do momento em que desaparece o grupo do qual se origina o poder desde o começo (*potestas in populo*, sem um povo ou grupo não há poder), “seu poder” também se esvaece. (ARENDT apud DUARTE, 2000, p. 36). *Grifos nossos*.

Por essa concepção, não há posse de poder. Diferentemente de outros pensadores, Arendt não concebe o poder enquanto necessariamente estabelecido e sustentado pelo emprego da violência e do ardil, mas sim como propriedade que se sustenta tão somente enquanto assegurado o ensejo de mínima convergência diante de finalidades compartilhadas, em contextos fáticos de colaboração efetiva, idealmente pluralistas. Para se compreender os mecanismos e a dinâmica que podem levar à formação da significação intersubjetiva, é preciso esclarecer os aspectos mais gerais do âmbito privilegiado onde se dá este processo: a política.

## O SIGNIFICADO DE POLÍTICA

A resposta à questão do significado da política é tão simples e conclusiva que se poderia pensar que todas as outras são absolutamente irrelevantes. A resposta é: o significado da política é a liberdade. (idem, 2020, p. 161).

Ainda que aparentemente simples, esta resposta traz em si uma nova compreensão do que seja liberdade, que vai muito além do sentido de liberdades individuais:

A liberdade [...] é na verdade o motivo por que os homens convivem politicamente organizados. Sem ela, a vida política como tal seria destituída de significado. A *raison d'être* da política é a liberdade, e seu domínio de experiência é a ação. (idem, 2016, p. 191-192).

A liberdade é essa capacidade de começar sempre o novo, ainda que esta possibilidade se dê efetivamente necessariamente no interior de um horizonte que sempre ultrapassa todo ente. Para Arendt, é um fenômeno inerentemente humano e político. Não se “tem” liberdade ou se “é” livre. Não é uma propriedade do sujeito, mas uma capacidade, uma potência de se iniciar algo novo. Só se exerce a liberdade pela ação na esfera pública. Essa é a razão de ser da política: a liberdade para agir na relação com outros seres humanos, cada um em sua singularidade, a partir de lugares diferentes. Não

existe política sem pluralidade (Cf. ARENDT, 2020, p. 144-147). A unificação do discurso – seja por meio da burocracia ou da violência – não é política.

A igualdade é relativa, não um dado preexistente e que se estabelece pela conquista em relação às diferenças. O aparecimento de discursos dissonantes é o cerne da política, frente à realidade. Não é o mero confronto de opiniões divergentes, na defesa de interesses personalistas, mas sim a busca de caminhos pelo bem comum.

## A IMPREVISIBILIDADE E A IRREVERSIBILIDADE DA POLÍTICA

O que caracteriza a política é seu caráter imprevisível e irreversível:

Pelo fato de que se movimenta sempre entre outros seres atuantes e em relação a eles, o ator nunca é simples “agente”, mas sempre, e ao mesmo tempo, paciente. **Fazer e padecer são como as faces opostas da mesma moeda**, e a estória iniciada por um ato compõe-se dos feitos e dos padecimentos dele decorrentes.[...] Como a ação atua sobre seres que são capazes de realizar suas próprias ações, **a reação, além de ser uma resposta, é sempre uma nova ação** que segue seu curso próprio e afeta os outros. Assim, a ação e a reação entre os homens jamais se passam em um círculo fechado, e jamais podem ser restringidas de modo confiável a dois parceiros. Essa ilimitabilidade é característica não só da ação política, no sentido mais restrito da palavra [...] o menor dos atos, nas circunstâncias mais limitadas, traz em si a semente da mesma ilimitabilidade, pois basta um ato e, às vezes, uma palavra para mudar todo o conjunto. (idem, 2019, p. 235-236). *Grifos nossos*.

O poder existe apenas entre os homens quando agem e discursam. Mas quando o poder é tido como “um fim em si mesmo”, destituído de qualquer significação e responsabilidade com os destinos compartilhados, sempre haverá a perspectiva – verdadeiramente iminente – da violência, enquanto meio mais eficaz. O poder só se legitima pela ação em conjunto, com a garantia da viabilidade de troca de opiniões divergentes no espaço público, por meio de palavras e atos não violentos. É por meio da ação e do discurso que se cria um acordo, consenso entre as vontades e intenções, bem como o comprometimento que garante a renovação e preservação contínuas do poder. Política é a forma humana de lidar com os assuntos comuns por meio da palavra, em que sujeitos diferentes agem, iniciam novos movimentos, novos processos que rompem com automatismos, com o ciclo cotidiano. Política não é, por conseguinte, a administração ou burocracia estatal, a máquina do estado ou a gestão dos negócios públicos, como o senso comum a define.

## SOCIEDADE DE MASSAS E ESFERA SOCIAL

O que se vê, na atualidade, é a contenção do espaço público, para impedir o engajamento de novos atores políticos. Afinal, quanto mais pluralidade, maior o grau de imprevisibilidade. Consequentemente, a política hoje se reduz a conchavos e a pequenos acordos, sem espaço para o aparecimento da diversidade que revelaria a complexidade social. A própria estrutura do Estado e a organização da sociedade de massa limitam os espaços públicos e as possibilidades de se fazer política. Qualquer pretensão massificadora aniquila com a chance da coexistência de sujeitos enquanto “quem” (e não como “o que”), que se associam para resolver questões humanas (e não privadas).

Para Arendt, na sociedade de massas, a política não se realiza, pois se limita apenas à gestão da máquina governamental. Vê-se a diluição entre a esfera pública e a privada, com o surgimento de uma “esfera social”, na intersecção entre aquelas, demolindo as fronteiras entre ambas. O efeito é a mistura entre as duas instâncias. A esfera social é o terreno fértil para o surgimento dos regimes totalitários.

Na esfera social, coexistem elementos antes tomados como privados que ganham visibilidade pública e aqueles que eram públicos e políticos são privatizados. Tudo se torna difuso e misturado. O resultado é que:

Um fator decisivo é que a sociedade, em todos os seus níveis, exclui a possibilidade de ação, que outrora era excluída do lar doméstico. Ao invés de ação, a sociedade espera de cada um dos seus membros certo tipo de comportamento, impondo inúmeras e variadas regras, todas elas tendentes a ‘normalizar’ os seus membros, a fazê-los comportarem-se, a excluir a ação espontânea ou a façanha extraordinária. [...] O surgimento da sociedade de massas indica apenas que os vários grupos sociais foram absorvidos por uma sociedade única, tal como as unidades familiares antes deles; com o surgimento da sociedade de massas o domínio social atingiu, finalmente, após séculos de desenvolvimento, o ponto em que abrange e controla, igualmente e com igual força, todos os membros de uma determinada comunidade. [...] (ibidem, p.49-50).

No contexto da sociedade moderna, com sua organização interna que privatiza aquilo que deveria ter sentido público e publiciza aquilo que é privado, se torna perene o risco de se impossibilitar a ação verdadeiramente política. Restaria tão somente o comportamento de acordo com as regras sociais estabelecidas. Estreita-se, consequentemente, o campo que viabilizaria a irrupção do novo dentro dos parâmetros preestabelecidos: não mais a associação política, mas apenas a associação entre interesses privados semelhantes que se converte em normalidade. As oportunidades de agir politicamente na esfera pública são reduzidas, portanto: a associação por semelhança e não por diferença acaba marcando o cenário atual. A lógica do trabalho e do consumo extrapola para todos os âmbitos sociais, enquanto organização coletiva.

Nesta terceira esfera – a social –, as necessidades, que são tudo o que é ligado à sobrevivência e à preservação do corpo, migram do âmbito privado para o âmbito público. Por outro lado, a liberdade, que era concebida como precondição e resultado da ação política, adquire status de direito individual. A sociedade de massas é, dessa forma, o solapamento das singularidades, com a consequente atomização dos indivíduos. Nada mais sintomático do que o culto a celebridades: sujeitos que são mitificados, não por suas realizações em prol do mundo, mas por suas proezas no âmbito privado.

Consequência inerente é também a concepção do mundo como um produto descartável, ou seja, obsoleto e passível de ser consumido com o intuito de sanar as necessidades imediatas.

Estamos em multidão, mas não juntos em termos políticos. Esse isolamento é, segundo Arendt, a estrutura elementar para o surgimento do totalitarismo. Difere do “estar só”, por esta ser necessário para o pensamento, para a abstração que viabiliza o diálogo consigo mesmo. Também difere da “solidão”, que é estar completamente abandonado até de si próprio e dos outros.

Para dar conta das necessidades corriqueiras, sejam elas vitais ou criadas pela sociedade do consumo, o homem se vê em meio à multidão, mas ao mesmo tempo isolado. A sociedade de massas comprime de tal forma os seres humanos que não há espaço para partilhar o mundo com outras pessoas. Tornamo-nos apenas uma engrenagem de um sistema, em que ninguém aparece. Esse tipo de experiência na vida humana em comum inspira uma forma de governo, cuja essência é o terror:

Já se observou muitas vezes que **o terror só pode reinar absolutamente sobre homens que se isolam uns contra os outros** e que, portanto, uma das preocupações fundamentais de todo governo tirânico é provocar esse isolamento. O isolamento pode ser o começo do terror; certamente é o seu solo mais fértil e sempre decorre dele. Esse isolamento é, por assim dizer, pré-totalitário; sua característica é a impotência, na medida em que a força sempre surge quando os homens trabalham em conjunto [...]; os homens isolados são impotentes por definição. (idem, 2000, p. 526). *Grifos nossos*.

Nessas situações, além de não aparecer, por ser parte de uma massa amorfa, o sujeito não tem condições de agir junto aos demais. O isolamento é a negação da política, mas também uma não-política, pois cada vez há menos possibilidade de fazer política, por se estar engolfado na manutenção da própria vida, sob a gestão de uma burocracia estatal, que administra multidões de forma impessoal. Os indivíduos isolam-se não apenas em si, mas uns *contra* os outros. A potência de agir não se realiza, pois não há como parar para pensar. A ação política – o diálogo com outros – se baseia nesse exercício primordial

do diálogo interno e nas trocas nas relações humanas. Somente por meio do compartilhamento de narrativas é que se criam os vínculos e o sentimento de pertencimento a uma comunidade.

## **A POLÍTICA SOB AMEAÇA NA SOCIEDADE DE MASSAS: O TOTALITARISMO**

As experiências políticas do século XX, com destaque para a barbárie dos regimes totalitários nazista e stalinista, levam Arendt a indicar como aquele século encontrou na violência e nos seus artefatos tecnológicos (como a ameaça da bomba atômica) uma das suas características basilares. Por isso, a sociedade moderna tem preconceitos em relação da política, afastando-se do que ela realmente seja e pondo em risco seu desaparecimento (ibidem, p. 148).

Preconceito não tem um caráter pejorativo em si, mas refere-se a pensamentos cristalizados, que não são mais questionados. Fazem parte de nossa própria percepção do mundo. Em relação à política, também funciona dessa maneira, como um pensamento comum.

Por trás dos nossos preconceitos atuais contra a política estão a esperança e o medo: o medo de que a humanidade se autodestrua por meio da política e dos meios de força que tem hoje à sua disposição; e a esperança, ligada a esse medo, de que a humanidade recobre a razão e livre o mundo não de si própria, mas da política. Um meio de fazê-lo seria a criação de um governo mundial que transformasse o Estado numa máquina administrativa, resolvesse burocraticamente os conflitos políticos e substituísse os exércitos por forças policiais. (ibidem, p. 148-149).

A partir desse diagnóstico, pergunta-se se haveria ainda algum significado sobre o que é política (cf. ARENDT, 2020, p. 163-164), uma vez que esta transformou-se na administração produtiva e deixou de ter sentido, pois se resume à lógica do mercado e da sobrevivência. Só um milagre poderia mudar esse cenário atual, marcado pelo que ela denomina por *esfera social*, em que tudo parece ser mera reprodução e previsibilidade. Afinal, boa parte da vida é dedicada apenas à manutenção da vida. Na sociedade de massas, o próprio lazer é reduzido a entretenimento, para esquecimento e sustentação da produção e do consumo. A sociedade toda está alicerçada nessa lógica do *animal laborans*.

Milagre, para Arendt, é a esperança na “natalidade”, como visto acima, que possibilita a ressignificação da política, para além da perspectiva utilitária, da ordem da fabricação, com vistas a finalidades pontuais. É, outrossim, a irrupção do novo na cena

pública. Mas isso não quer dizer que os regimes totalitários, ainda que tenham sido inéditos na história da humanidade, sejam novos nessa concepção, pois eles não cumprem o quesito fundamental da política para Arendt: a coexistência da pluralidade e jamais a eliminação da diferença. Não basta ser novidade.

De fato, ao analisar o surgimento e o sucesso do totalitarismo, Arendt não o interpreta como um fenômeno exclusivo do século XX, pertencente ao passado: estamos constantemente sujeitos ao ressurgimento de totalitarismos a partir de então. É, outrossim, um fenômeno político inédito, que surge no século passado, que está além das ideologias de direita e esquerda. Para conceituar o que é o totalitarismo, Arendt parte do questionamento sobre o que existe de novo nessa forma de dominação.

[...] podemos indagar se o governo totalitário [...] é apenas um arranjo improvisado que adota os métodos de intimidação, os meios de organização e os instrumentos de violência do conhecido arsenal político da tirania, do despotismo e das ditaduras, e deve a sua existência apenas ao fracasso, deplorável mas talvez acidental, das tradicionais forças políticas – liberais ou conservadoras, nacionais ou socialistas, republicanas ou monarquistas, autoritárias ou democratas. Ou se, pelo contrário, existe algo que se possa chamar de *natureza* do governo totalitário [...]. Se a segunda suposição for verdadeira, então as formas inteiramente novas e inauditas da organização e do modo de agir do totalitarismo devem ter fundamento numa das poucas experiências básicas que os homens podem realizar quando vivem juntos e se interessam por assuntos públicos. [...] (ibidem, p. 512-513)

A experiência fundante do domínio totalitário é justamente o isolamento dos indivíduos, típico das sociedades de massa. Essa precondição encontra nos regimes totalitários duas características substanciais: o terror e a ideologia.

Em relação ao terror como característica dos regimes totalitários, Arendt identifica que há uma legalidade, entendida como a lei da natureza ou da lei da história em movimento:

[...] o próprio termo “lei” mudou de sentido: deixa de expressar a estrutura de estabilidade dentro da qual podem ocorrer os atos e os movimentos humanos, para **ser a expressão do próprio movimento**. [...] Em outras palavras, a lei de matar, pela qual os movimentos totalitários tomam e exercem o poder, permaneceria como **lei do movimento** mesmo que conseguissem submeter toda a humanidade ao seu domínio. (ibidem, p. 516). *Grifos nossos*.

Diferentemente das tiranias, que têm como marca a ilegalidade, os regimes totalitários buscam apoio legal. Começam com mudanças de caráter arbitrário, mas precisam imprimir uma lógica de legalidade. No caso dos regimes totalitários, como o nazismo alemão, leis são justificadas como “naturais” (a teoria da seleção natural de Darwin, que apregoa a sobrevivência dos mais aptos, por exemplo, é utilizada para explicar a supremacia de uma raça sobre outra) ou, como no caso do stalinismo soviético,



como “históricas” (a luta de classes para se atingir, num último estágio, o comunismo). Nada é estável. Busca-se a lei do movimento: esta dinâmica precisa ser acelerada para cumprir a lei natural e histórica, para se chegar à “solução final”. Cada vez mais, novos grupos são identificados como inimigos a serem eliminados (cf. *ibidem*, p. 516-517).

O terror envolve a todos. É a mola propulsora do próprio sistema, e não apenas instrumento para eliminação de opositores. Dentro da dinâmica totalitária, as pessoas podem ser num momento algozes e, em outro, vítimas. Cada vez mais novos grupos passam a ser inimigos. O terror é, ao mesmo tempo, essência e princípio do movimento (cf. *ibidem*, p. 517-518).

O terror baseia-se na noção de massa, de modo a impedir a possibilidade de ação e de aparecimento das singularidades, pondo fim à premissa do agir político. É o embrutecimento da capacidade crítica, num processo massivo de despersonalização.

## **A QUESTÃO DA IDEOLOGIA**

Outro operador vital do totalitarismo é a ideologia. Pelo modo de pensar da autora, não faz sentido apresentar o conceito como um determinante ou dentro de uma perspectiva de causa/efeito. Essas são categorias que não cabem em sua estrutura, já que duas marcas da ação são justamente a imprevisibilidade e a irreversibilidade. Pode-se dizer, então, que ela indica a ideologia como condicionante, ou seja, foi uma das características que se pode identificar com a ascensão dos regimes totalitários.

Arendt sinaliza que o medo não é suficiente para dominar totalmente os indivíduos, submetidos ao domínio totalitário. É preciso algo mais. O que vai ajustar a conduta dos indivíduos é a ideologia (*ibidem*, p. 521).

Ela compreende a ideologia como histórica, que se organiza dentro de um raciocínio discursivo sempre projetivo, que tem uma pretensão totalizante, a partir de uma explicação do passado e do presente, visando ao futuro. O discurso ideológico parte de uma proposição da qual se derivam outras, as quais não têm, necessariamente, qualquer lastro com a realidade. Basta ter uma dinâmica interna que seja lógica. Para Arendt, não passam de inferências, em contraposição ao próprio exercício do que seja o pensar (*ibidem*, p. 522).

Vale destacar que toda e qualquer ideologia contém elementos totalitários, ainda que isoladamente não leva a culminar com regimes totalitários. E aponta três elementos como fundamentais à ideologia.

O primeiro ponto é que se pretende totalizante: tem uma explicação total dos acontecimentos históricos, não do que *é*, mas do que *vem a ser*, ou seja, uma utopia, assumindo assim um caráter projetivo que traduz a lei natural ou da história. O segundo aspecto é a emancipação da experiência e da realidade a partir da insistência na existência de uma realidade mais verdadeira que não pode ser apreendida na experiência. Logo, a propaganda assume um caráter crucial (cf. ARENDT, 2000, p. 390-413).

As informações são contraditórias. O amigo de hoje pode ser o inimigo de amanhã. Arendt vê a educação doutrinária e a propaganda dos meios de comunicação nas sociedades de massa como instrumentos para construção ideológica totalitária, pois há sempre algo oculto a ser desvelado, há sempre uma ameaça escondida, um inimigo a ser combatido e eliminado. Esse componente está diretamente ligado ao terceiro elemento constitutivo da ideologia, que é a própria lógica interna de argumentação, a partir de uma premissa aceita como axioma, da qual pode-se deduzir inúmeros processos.

Ou seja, a ideologia é uma lógica discursiva em que a força da “ideia” atrai as massas e embota o pensamento. Este, pelo contrário, é o oposto da lógica coercitiva da ideologia (ibidem, p. 526).

O pensamento é a única forma de enfrentar o poderio da ideologia, que é solo fértil para os regimes totalitários: as pessoas são arrebatadas por sua lógica sem contraditórios. Por isso, o pensamento, por ser contínuo e fluido, é única arma para desfazer opiniões preestabelecidas. É, sem si, destrutivo das certezas absolutas. A ação humana, como visto, é imprevisível e irreversível e só pelo pensar que se pode enfrentar a força do discurso hegemônico.

Essas três condições da ideologia juntam-se ao terror para criar os regimes totalitários. É essa experiência humana, junto com o isolamento e a solidão, que faz parte do próprio funcionamento da sociedade de massas, o que torna viável a ascensão do totalitarismo. O isolamento traz consigo a impotência, “isto é, a incapacidade básica de agir” (ibidem, p. 526). Entretanto, embora o isolamento faça com que os sujeitos rompam com seus contatos devido à destruição da esfera da ação política, ainda deixa intactas a esfera privada. Já a solidão priva-os de sua capacidade de sentir, de inventar e de pensar (ibidem, p. 527-528).

A conjunção dessas condições – falta de possibilidade de estar com seus pares, para iniciar o agir político (típica também dos regimes autoritários) –, aliadas à ideologia preponderantemente de caráter utópica, é nova no século XX e é o fundamento para o

terror. O inimigo nem tem mais rosto, ou seja, deixa de ser personalizado. Não há mais reconhecimento do sujeito.

O que torna a solidão tão insuportável é a perda do próprio eu, que pode realizar-se quando está a sós, mas cuja identidade só é confirmada pela companhia confiante e fidedigna dos meus iguais. Nessa situação, o homem perde a confiança em si mesmo como parceiro dos próprios pensamentos, e perde aquela confiança elementar no mundo que é necessária para que se possam ter quaisquer experiências. O eu e o mundo, a capacidade de pensar e de sentir, perdem-se ao mesmo tempo. (ibidem, p. 529).

Numa sociedade baseada na produtividade humana, em que o trabalho é a única forma de ação do ser (vive-se para “ganhar a vida”), não há espaço para o pensar, para o agir junto, no sentido arendtiano. E é a perda das capacidades de pensar e de sentir que permite o surgimento do totalitarismo, o desmoronamento da moralidade e o conseqüente mal absoluto<sup>6</sup>, tudo sob uma lógica racional.

## **PENSAMENTO E MORAL: A BANALIDADE DO MAL**

No final de Segunda Guerra Mundial, houve uma fuga em massa de nazistas para vários países. Em 1960, foi preso na Argentina Otto Adolf Eichmann, um tenente-coronel responsável pela logística das deportações em massa dos judeus para os guetos e campos de extermínio. Capturado pela Mossad, o serviço secreto israelense, foi levado para Israel para julgamento. Arendt, já afirmada como pensadora política, foi enviada pela revista *The New Yorker* para cobrir o caso. Após um julgamento de grande publicidade internacional, foi considerado culpado por crimes de guerra e enforcado em 1962. Foi o primeiro julgamento espetacularmente midiático.

A série de matérias e entrevistas que Arendt produziu sobre o caso foi reunida no livro *Eichmann em Jerusalém* (1999). O que mais chama atenção sobre esta obra é seu subtítulo: “Um ensaio sobre a banalidade do mal”. Diferentemente do que se espera de um texto filosófico, Arendt apresenta o caso com rigor e detalhes jornalísticos, e só apenas no final que ela diz que isso é a “banalidade do mal”. Sua argumentação filosófica da teoria política é a própria prática política.

O que surpreende no julgamento é que Eichmann foge de todos os padrões esperados de um nazista: o mal pelo mal, ou mal radical. Ele não é um monstro, perverso

---

<sup>6</sup> Em *Origens do totalitarismo*, Arendt utiliza o termo “mal radical”, emprestado do conceito de “mal absoluto” de Kant, mas vai revê-lo em sua obra *Eichmann em Jerusalém*, como veremos a seguir.

ou sádico. Ela encontra tão-somente um burocrata, “um ninguém”, que utiliza frases prontas, clichês e que não se cansa de repetir que “apenas obedecia a ordens”. Nada mais fez do que ser um funcionário eficiente.

Arendt argumenta que os regimes totalitários não produzem necessariamente monstros diabólicos, mas que engendram pessoas incapazes de pensar por si e de compreender a imoralidade de seus atos. É isso o que ela define como a banalidade do mal. Eichmann não tinha capacidade de formular conceitos morais, mesmo sabendo o que estava fazendo. Eichmann é terrivelmente normal.

Impressiona a constatação de que, diante de determinadas circunstâncias, o mais prosaico dos sujeitos poderia empreender o mais abominável mal. O mal deixa de ser uma tentação ou exceção: é apenas uma atividade burocrática de eliminação de inimigos do governo. Eichmann não se via lidando com pessoas, apenas com números, dados, horários e metas a serem cumpridas.

A questão que se levanta é: o excessivo domínio da técnica e da forma nos afastaria de nossa humanidade? Resgatando Kant, Arendt lembra que a relação ética se pauta, entre outras coisas, em lidarmos uns com os outros como fins, e não como meios. O outro ser humano é um fim em si mesmo. Entretanto, no estado totalitário, o ser humano é apenas um meio para glorificação do estado totalitário (a supremacia de uma raça ou de uma classe). As ações de Eichmann são, portanto, “banais”. Daí a mudança da ideia de “mal absoluto” para “banalidade do mal”. Karin Fry observa que ela não defende sua inocência, tampouco acredita na culpa coletiva do povo alemão, pois “se todos são culpados, ninguém o é” (FRY, 2010, p. 53).

A política positiva para Arendt é, por conseguinte, um trabalho de preservação da identidade de todos e de cada um. A destruição do outro vai da privação do vínculo de comunidade, de sua cidadania, dos seus direitos e, por fim, da sua humanidade. A pessoa deixa de ser vista como outro igual, cuja eliminação não faz a menor falta à sociedade.

É preciso destacar que Arendt não faz distinção entre ética e moral, usando-as como sinônimos: moral enquanto *mores* (em latim) e ética enquanto *ethos* (do grego). Ela constata um duplo desmoronamento da moralidade com os regimes totalitários. O primeiro ocorre com a quebra do tradicional preceito judaico-cristão, que tem como mandamento bíblico “Não matarás”. Contudo, durante o nazismo, há uma licença legal para tal. O princípio anteriormente vigente – não matarás – é ignorado e se institucionaliza o ato de matar, o que até então só era aceitável em períodos de guerra. Mas o holocausto ocorre fora da guerra. O segundo desmoronamento se dá quando, ao término do regime,

a antiga moral volta a vigorar, com um silenciamento da própria sociedade frente ao ocorrido.

Para Arendt, a moral é uma questão do sujeito consigo mesmo. Em última instância, é sempre possível dizer “não”, ainda que este “não” não se seja uma ação positiva ou propositiva. Trata-se de uma ação negativa, que só é possível pelo pensamento.

Os regimes nazista e stalinista estavam juridicamente amparados em leis. O que a surpreende é a moral daqueles que não foram capazes de exercer seu próprio juízo frente aos acontecimentos. É o que ela define por crise e desmoronamento da moral. Por crise, entende a perda dos sentidos compartilhados e, por desmoronamento da moral, a negação ao juízo pessoal.

[...] o que acontece à faculdade humana de julgamento quando confrontada com ocorrências que significam o colapso de todos os padrões costumeiros e, assim, não possuem precedentes, no sentido em que não são previstas nas regras gerais, nem mesmo como exceções a essas regras? (idem, 2004, p. 89).

Para responder à questão tão profunda, só há uma saída: pensar, compartilhar e agir no encontro com o outro.

## **CONVITE À REFLEXÃO À GUIA DE CONCLUSÃO**

Este breve e sucinto resgate de algumas ideias da autora conduz à uma reflexão sobre a importância da pluralidade humana. Qualquer tentativa de eliminar grupos ou povos é um crime contra a humanidade. A história já demonstrou que os fatores que levaram a regimes totalitários podem ressurgir a qualquer momento, numa sociedade em que as pessoas estão isoladas, preocupadas apenas com sua vida individual, no campo do labor.

Ainda que a análise de Arendt sobre os regimes totalitários tenha se detido ao que ocorreu na Alemanha e na antiga União Soviética, sua produção teórica demonstra que a omissão frente a situações como aquelas podem cotidianamente continuar ocorrendo. A dicotomia entre bem e mal não são categorias explícitas. Somente com a reflexão própria, de cada indivíduo, em comunhão com os demais sujeitos, é possível acontecer o “milagre”, o nascimento do novo.

Daí a importância do pensar e do agir político. O antídoto para a ascensão de regimes totalitários e da banalidade do mal é a ação política. É quando a vida política dorme que o totalitarismo entra em ação. Temos escolha e liberdade para não fazer nada

e aceitar qualquer situação. Mas participar da vida política é atuar na sociedade, pelo exercício pleno da cidadania e do debate de diferentes ideias. O principal elemento da democracia não é o consenso, mas o dissenso, que pode dismantelar qualquer solução totalitária. Enquanto há divergência, mas respeito ao debate, isso sim é a democracia.

A existência humana se justifica, para Arendt, pela sua própria condição que se dá pelo exercício político, o que não é dado, mas construído no dia a dia, na atuação na vida na esfera pública. Suas ideias sugerem que a democracia e o sufrágio universal não são as únicas alternativas políticas às tiranias e que as configurações políticas do totalitarismo guardam inclusive semelhança com elas, pelo encolhimento de espaços de ação com a mera representação ínfima da ação por meio do voto.

A polarização que vemos hoje, não apenas no Brasil mas em nível mundial – envolvendo questões candentes como xenofobia, racismo, sexismo, chauvinismo, apatridia, guerras étnicas e religiosas, violação ao meio ambiente e práticas que vão contra os direitos humanos, apenas para citar alguns exemplos –, na concepção arendtiana, não se configura como integrante da categoria política, uma vez que destrói a base da política: o debate e a pluralidade de ideias em busca do bem comum.

A democracia só pode ser construída na educação para a democracia, por meio da formação de uma vida ativa ao longo de toda existência, desde a família, a escola e outras instituições sociais. Nesse sentido, podemos dizer que Hannah Arendt se nos apresenta como uma educadora para a autonomia e para a formação de cidadãos tolerantes, racionalmente críticos (em oposição à racionalidade utilitária) e participantes do mundo, como seres igualmente livres nas suas singularidades.

O desafio que ora se coloca à política é pensar e agir em meio ao isolamento imposto pela pandemia do novo coronavírus, em um cenário marcado pela utilização das redes sociais como propagadora de *fake news*, para que os espaços de trocas entre as diversas vozes sejam viabilizados e não engolidos pelo discurso hegemônico, em que os mitos do “salvador da pátria” e dos “inimigos” da nação se sobrepõem à pluralidade, base da democracia.

## REFERÊNCIAS

ARENDR, Hannah. **A condição humana**. Tradução Roberto Raposo; revisão técnica e apresentação Adriano Correia; Introdução Margaret Canovan. 13ª edição revista. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2019.

\_\_\_\_\_. **A liberdade para ser livre.** Apresentação e tradução Pedro Duarte. 1ª edição. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2018.

\_\_\_\_\_. **A promessa da política.** Organização e introdução Jérôme Kohn. Tradução Pedro Jorgensen Jr. Revisão técnica Eduardo Jardim. 7ª edição. Rio de Janeiro: Difel, 2020.

\_\_\_\_\_. **Eichmann em Jerusalém:** Um relato sobre a banalidade do mal. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

\_\_\_\_\_. **Entre o passado e o futuro.** Tradução Mauro W. Barbosa. 8ª edição. São Paulo: Perspectiva, 2016.

\_\_\_\_\_. **Origens do totalitarismo.** Tradução Roberto Raposo. 4ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **Responsabilidade e julgamento.** Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

\_\_\_\_\_. Trabalho, obra e ação. Tradução de Adriano Correia e revisão de Theresa Calvet de Magalhães. In: **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, São Paulo, n. 7, p. 175-201, 2005.

DUARTE, André. **O pensamento à sombra da ruptura:** política e filosofia em Hannah Arendt. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FRY, Karin A. **Compreender Hannah Arendt.** Tradução de Paulo Ferreira Valério Petrópolis (RJ): Vozes: 2010.

MAIA, Antonio Glaudenir Brasil; REINALDO, Francisco Jameli Oliveira. *Amor mundi*: uma resposta radical a uma desesperança política radical. In: **Problemata**: Revista Internacional de Filosofia. V. 10. n° 3. 2019, p. 59-72.

NUNES, Igor Vinícius Basílio. *Amor mundi* e espírito revolucionário. In: **Cadernos de Filosofia Alemã**: Crítica e Modernidade, v. 21, n. 3, p. 67-78, 17 dez. 2016.

## Vídeos

DOCUMENTÁRIO. **“Zur Person”.** Entrevista de Hannah Arendt com Günter Gaus. 1964, 60 minutos. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dsoImQfVsO4>. Acesso em 25 jun. 2020.

DOCUMENTÁRIO. **Vida Activa:** O Espírito de Hannah Arendt. 2019, 68 minutos. Direção Ada Ushpiz. Disponível em: <https://philos.tv/video/o-espírito-de-hannah-arendt/73011/>. Acesso em 15 jul. 2020.



## DESTRINCHANDO AS VERSÕES ATENUADAS DA TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL

Katiano Renato Alves de Medeiros Junior<sup>1</sup>

Larissa Cristine Gondim Porto<sup>2</sup>

Vinícius Freire Amorim<sup>3</sup>

### RESUMO:

Para efeitos didáticos, a teoria da escolha racional podem ser divididas em duas categorias: atenuadas e densas. Tal teoria forneceu o que pensamos ser a melhor série de pressupostos sobre os quais começar a desenvolver a aplicação da teoria do preço às regras do direito e o entendimento sobre os comportamentos institucionais. Contudo, atualmente, há simplesmente evidência experimental crível demais de que os indivíduos frequentemente agem de maneiras que são incompatíveis com as suposições da teoria. Neste trabalho, destrinchamos as concepções atenuadas da teoria da escolha racional e os motivos pelos quais sua utilização não satisfaz entendimentos acurados sobre o comportamento das instituições.

**Palavras-chave:** Teoria da escolha racional. Concepções atenuadas. Teoria finalística. Teoria da utilidade esperada. Comportamento das instituições.

### ABSTRACT:

For didactic purposes, the rational choice theory can be divided into two categories: thin and thick. Such a theory provided what we think is the best set of assumptions on which to begin to develop the application of price theory to the rules of law and an understanding of institutional behaviors. However, at present, there is simply too much credible experimental evidence that individuals often act in ways that are incompatible with the theory's assumptions. In this work, we disentangle the thin conceptions of the rational choice theory and the reasons why its use does not satisfy accurate understandings about the behavior of institutions.

**Keywords:** Rational choice theory. Thin conceptions. Definitional theory. Expected utility theory. Institutional behavior.

### INTRODUÇÃO

A teoria da escolha racional forneceu o que pensamos ter sido a melhor série de pressupostos sobre os quais começar a desenvolver a aplicação da microeconomia às

<sup>1</sup> Graduando em Direito pelo Centro Universitário de Patos (UNIFIP). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5195678203808048>. E-mail institucional: [kationojunior@dir.fiponline.edu.br](mailto:kationojunior@dir.fiponline.edu.br).

<sup>2</sup> Graduada em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Graduada em Filosofia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Especialista em Educação e Tecnologias pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Mestra em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Mestra em Filosofia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Doutora em Filosofia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Professora do curso de Direito do Centro de Patos (UNIFIP). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7687202000555746>. E-mail institucional: [larissagondim@fiponline.edu.br](mailto:larissagondim@fiponline.edu.br).

<sup>3</sup> Graduando em Direito pelo Centro Universitário de Patos (UNIFIP). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7902206266542287>. E-mail institucional: [viniciusamorim@dir.fiponline.edu.br](mailto:viniciusamorim@dir.fiponline.edu.br).

regras do direito e a apurar o entendimento sobre os comportamentos institucionais. A teoria da escolha racional permitiu que os que se engajavam no estudo das leis, das instituições e da economia, em seus primórdios, alcançassem avanços significativos no entendimento da interação entre as normas jurídicas e a sociedade (ELSTER, 1990; GREEN; SHAPIRO, 1994; POSNER, 2014). Mas agora que o movimento atingiu a maturidade intelectual, a suposição da racionalidade limita severamente seu contínuo desenvolvimento acadêmico (ELSTER, 1990; LEFF, 1974).

Um processo típico pelo qual a demanda por uma nova teoria surge é o surgimento de anomalias significativas na aplicação do paradigma reinante. Quando essas anomalias se tornam numerosas, a comunidade acadêmica reconhece a conveniência de um novo paradigma que abrange tanto os fenômenos explicados pelo antigo paradigma quanto as anomalias (KUHN, 1998).

Há simplesmente evidência experimental crível demais de que os indivíduos frequentemente agem de maneiras que são incompatíveis com as suposições da teoria da escolha racional (ELSTER, 1990; LEFF, 1974; PLOUS, 1993). Segue-se que a análise dos efeitos de incentivo das normas jurídicas e do comportamento das instituições baseada em tais suposições comportamentais implausíveis não podem resultar num ambiente político eficiente em todas as circunstâncias.

Na esteira cada vez mais crescente de questionamentos sobre a santidade dos pressupostos da escolha racional, os proponentes da teoria da escolha racional recuaram, como os defensores de paradigmas criticados costumam fazer (KUHN, 1998), e desenvolveram formas mais sofisticadas de apresentar suas falhas empíricas e denunciar seus críticos como excessivamente preocupados com pequenos detalhes não verdadeiramente importantes para uma compreensão geral do comportamento humano ou para a análise crítica das instituições, como faz Posner (2014), por exemplo.

A teoria da escolha racional é o coração da teoria microeconômica moderna. Isso fica aparente quando encontramos autores de peso dizendo que “A tarefa da economia, assim entendida, é explorar as implicações de assumir que o homem é um maximizador racional de seus fins na vida” (POSNER, 2014, p. 3, tradução nossa<sup>1</sup>). É uma construção tão poderosa, direta, atraente e útil que estudiosos em uma ampla gama de disciplinas adotaram a teoria da escolha racional como seu núcleo teórico de explicações que esclarecem a tomada de decisão humana.

---

<sup>1</sup> Original: “The task of economics, so defined, is to explore the implications of assuming that man is a rational maximizer of his ends in life, his satisfactions”

É claro que a teoria da escolha racional não ganhou uma participação de mercado dominante nessas disciplinas sem uma luta. O nível de objeção à teoria da escolha racional pode ser visto como uma medida do sucesso da teoria na academia. O livro de Green e Shapiro (1994) elevou a crítica à escolha racional a um novo nível. Seu livro é ostensivamente sobre aplicações da teoria da escolha racional na política estadunidense e sua alegação é de que a teoria da escolha racional não produziu resultados empiricamente úteis até o momento, e as razões pelas quais ela não o fez são sistemáticas: as aplicações são “orientadas pela teoria” e não “dirigidas pelo problema”.<sup>2</sup>

Embora o uso da suposição de que os atores se comportam racionalmente seja difundido entre os estudiosos do direito, da ciência política e da economia, a suposição é mais frequentemente implícita. Na verdade, provavelmente existem quase tantas concepções diferentes da teoria da escolha racional quanto há estudiosos que a empregam implicitamente em seu trabalho. Vamos simplificar um pouco a tarefa, postulando que as versões da teoria podem ser alinhadas ao longo de um espectro e, em seguida, abordando dois pontos específicos ao longo do espectro, representando duas das quatro concepções mais comuns da teoria e como podem ser empregadas nos estudos da ciência política.

Podemos visualizar essa leitura numa linha reta, que tem em seu lado esquerdo do espectro concepções atenuadas da teoria da escolha racional concepções densas da teoria em seu lado direito (GREEN; SHAPIRO, 1994). Para efeitos deste artigo, apresentaremos as concepções atenuadas da teoria da escolha racional e os motivos pelos quais sua utilização não satisfaz entendimentos acurados sobre o comportamento das instituições. As concepções atenuadas falam daquelas em que a teoria é relativamente pouco exigente e em que é relativamente fácil o comportamento dos atores ser consistente com a teoria. Para tal, partiremos do livro de Green e Shapiro (1994) como ponto inicial e daí em diante utilizaremos de outros autores para compreender melhor como essas concepções se ramificam dentro da árvore da teoria da escolha racional para deixar demonstrada suas insuficiências epistemológicas.

---

<sup>2</sup> Os autores enumeram os pecados capitais dos quais consideram que os seguidores da teoria da escolha racional são culpados: a) *post hoc theory development* (um experimento mental projetado para gerar uma explicação de um dado fenômeno que é consistente com suposições que se encaixam na teoria da escolha racional e que de alguma forma já foram previamente especificadas); b) *slippery or vaguely operationalized predictions* (a introdução de construtos imensuráveis latentes para explicar aberrações, passando de predições pontuais para predições marginais etc.); c) *fishing for confirming evidence* (ignorando evidências que não confirmam o pretendido); d) *projecting evidence from theory* (imaginando um dado consistente com a lógica econômica); e e) *arbitrary domain restrictions* (o descarte de “dados problemáticos”).

## TEORIA FINALÍSTICA

Em sua versão mais atenuada, a teoria da escolha racional é finalística por natureza. Essa concepção postula apenas que “uma pessoa é um maximizador racional em todas as áreas de sua vida” (POSNER, 2014, p. 4, tradução nossa<sup>3</sup>), sem fornecer quaisquer previsões sobre os fins que um indivíduo poderia tentar maximizar ou que meios poderia empregar nesse esforço. Por essa razão, a racionalidade é entendida como adequada aos fins, mas nenhuma teoria normativa dos meios ou fins é assumida.

Pode-se conceber uma situação em que a previsão dessa teoria atenuada (que os tomadores de decisões escolhem meios bem adequados para alcançar seus fins) não seria válida – a saber, quando um indivíduo escolhe uma ação contrária a seus objetivos. Mas, na prática, a versão finalística da teoria da escolha racional não é falsificável, porque os meios e os fins do comportamento são definidos pela observação do próprio comportamento.

Em outras palavras, o comportamento racional é entendido como o modo como as pessoas agem porque assumimos *a priori* que as pessoas racionalmente maximizam seus fins (ou sua “utilidade”), caracterizamos como racional qualquer comportamento que vemos e qualquer comportamento que possa ser justificado como “racional” meramente por sua existência (GREEN; SHAPIRO, 1994). Até mesmo um comportamento que pareça anômalo supõe-se que seja adequado para alcançar suas finalidades, independentemente de quais estas forem.

E isso funcionaria de mesma forma dentro das instituições. Qualquer comportamento tomado por estas – sim, qualquer um – seria realizado visando a maximização de seus fins. Leis que a (quase) ninguém beneficiam ou decisões judiciais que vão de encontro a princípios basilares do ordenamento jurídico seriam adequadas para alcançar as suas finalidades. E aqui não estamos falando das imbricações que o poder atravessa as decisões políticas. Estamos falando que a teoria finalística, como apresentada por Green e Shapiro (1994), não chega nesse ponto de reflexão, pois sua investigação não se preocupa com tal.

Nessa compreensão puramente atenuada, tudo confirma a racionalidade do comportamento e nada a refuta. As fortes dúvidas de Leff (1974) sobre a utilidade teoria finalística abordagem para o conhecimento juspolítico pareciam largamente baseadas em

---

<sup>3</sup> Original: “*a person is a rational utility maximizer in all areas of life*”

seu entendimento de que seus precursores se baseavam em uma definição tautológica do comportamento racional. Consideremos, por exemplo, o paradoxo do asno de Buridan, um animal igualmente com extrema fome e sede, que enfrentou a escolha entre um monte de feno como fonte de alimento e uma tigela de água para matar sua sede – ambos significativamente equidistantes. A versão finalística da teoria da escolha racional não poderia oferecer nenhuma previsão sobre se o asno escolheria o monte de feno ou a tigela de água; ou até mesmo se ele não escolheria nenhum deles. Como essa versão da teoria interpreta todos os atos como racionais, concluiria, *ex post*, que era racional que o asno permanecesse fixo e morresse de fome ou de sede.

Leff (p. 482, tradução nossa<sup>4</sup>) critica Richard Posner por “substituir definições por fatos e valores”. No tipo de sistema que Posner apresenta, “o que quer que seja, é. Se você não ‘comprar’ alguma coisa, você *não está disposto* a fazê-lo.” (2014, p. 478, grifos do autor, tradução nossa<sup>5</sup>) Isso exclui automaticamente a possibilidade de haver “incapacidade”. Assim, neste sistema, não há nada que seja coagido.

Por exemplo, digamos que um homem faminto se aproxima de um pedaço de pão segurado por um padeiro armado. Outro comprador em potencial está lá. O padeiro institui um leilão porque só quer lucrar. O pobre homem apalpa os bolsos e aparece com uma moeda de R\$1.00. O outro licitante automaticamente surge com uma moeda de R\$1.00 e outra de R\$0.01. O segundo consegue sair com o pão; e o primeiro não. Sob o sistema de definições de Posner (2014), devemos dizer que o “valor” do pão não era mais do que um real para o pobre homem porque ele “não estava disposto” a pagar mais do que isso. Um observador que não esteja vinculado a essa estrutura específica de definição pode achar de alguma forma mais esclarecedor para caracterizar o fracasso do pobre como sendo as materialidades que se apresentam em sua vida que o impedem de pagar mais do que um real. Mas não se pode, de acordo com o sistema de Richard Posner dizer tal coisa. O (não) poder é irrelevante.

## TEORIA DA UTILIDADE ESPERADA

A outra concepção atenuada da teoria da escolha racional é frequentemente denominada “teoria da utilidade esperada” (GREEN; SHAPIRO, 1994; PLOUS, 1993). Essa concepção, como a versão finalística, é atenuada no sentido de não especificar quais

<sup>4</sup> Original: “substituting definitions for both facts and values”

<sup>5</sup> Original: “whatever is, is. If you do not ‘buy’ something, you are *unwilling* to do so.”

preferências ou objetivos tomadores de decisão irão perseguir. A teoria da escolha racional “Nos diz o que devemos fazer em ordem a atingir nossos objetivos da melhor forma possível. Mas em sua versão tradicional não nos é dito quais devem ser nossos objetivos.” (ELSTER, 1990, p. 20, tradução nossa<sup>6</sup>) Como antes, as preferências ou gostos particulares contidos nas funções de utilidade dos atores são exógenos, isto é, dados de fora do problema de maximização. A teoria de utilidade esperada é, no entanto, mais densa do que a versão finalística porque especifica os meios (ou pelo menos alguns dos meios) pelos quais os atores procurarão satisfazer seus objetivos e preferências.

Os economistas às vezes se referem à teoria da utilidade esperada subjetiva (SAVAGE, 2003). A adição da palavra “subjetiva” expressa a compreensão de que as probabilidades pelas quais o tomador de decisão pesa as utilidades dos resultados incertos são subjetivas, em vez de objetivas. Se essas probabilidades são objetivas ou subjetivas, elas devem obedecer ao cálculo de probabilidade – *exempli gratia*, a soma das probabilidades de todos os resultados possíveis deve somar um.

Savage (2003) realizou experimentos para provar que se o tomador de decisão adere aos axiomas da racionalidade acreditando que um evento incerto tem resultados possíveis  $\{x_i\}$ , cada um com a utilidade de  $u(x_i)$ , então as escolhas das pessoas podem ser explicadas como decorrentes dessa função de utilidade combinada com a crença subjetiva de que existe uma probabilidade de cada resultado,  $P(x_i)$ . A utilidade esperada subjetiva é o valor esperado resultante da utilidade,  $\sum_i u(x_i)P(x_i)$ . Se ao invés de escolher  $\{x_i\}$ , o sujeito escolhesse  $\{y_i\}$ , sua utilidade esperada subjetiva seria  $\sum_i u(y_i)P(y_i)$ . Qual decisão a pessoa prefere depende de qual utilidade esperada subjetiva é maior.

Pessoas diferentes podem tomar decisões diferentes porque podem ter funções de utilidade diferentes ou crenças diferentes sobre as probabilidades de resultados diferentes. Intuições políticas, de forma semelhante, também se banham de diferentes ideologias, funções e materialidades históricas. Savage assumiu que é possível tomar combinações convexas de decisões e que as preferências seriam preservadas. Então, se uma pessoa preferir  $x (= \{x_i\})$  para  $y (= \{y_i\})$  e  $s (= \{s_i\})$  para  $t (= \{t_i\})$  então ela vai preferir  $\lambda_x + (1 - \lambda)_s$  para  $\lambda_y + (1 - \lambda)_t$ , para qualquer  $0 < \lambda < 1$ . Contudo, experimentos de Ellsberg (1961) mostraram que muitos não se comportam de maneira consistente com os axiomas da utilidade esperada subjetiva de Savage.

---

<sup>6</sup> Original: “It tells us what we ought to do in order to achieve our aims as well as possible. It does not, in the standard version, tell us what our aims ought to be”



Retomando a discussão sobre a teoria da utilidade esperada “objetiva”, a suposição de que a tomada de decisão pode ser mostrada como o resultado da maximização da utilidade esperada, sujeita às restrições, é um modelo mais denso do comportamento humano, na medida em que postula um modelo mais formal de tomada de decisão individual do que a versão da teoria da escolha racional dissecada anteriormente. Consideramos a ótica da teoria da utilidade esperada da tomada de decisão sob incerteza.

Suponhamos que um indivíduo deva escolher entre um curso de ação certo e um incerto – *exempli gratia*, entre um certo retorno de um investimento e um retorno incerto sobre um investimento mais especulativo. Suponhamos, além disso, que o resultado  $O_1$  ocorra com absoluta certeza, mas os resultados  $O_2, \dots, O_n$  são probabilísticos: apenas um deles vai se concretizar, contudo todos são possíveis. Como o teórico da escolha racional prevê que o ator decidirá qual caminho escolher? O ator irá presumivelmente anexar uma utilidade para cada possível desfecho –  $U(O_1), U(O_{2i})$ , e assim por diante, juntamente com uma probabilidade de ocorrência de cada resultado –  $p_1, p_2$ , e assim sucessivamente.

Calcular o valor do curso de ação é simples. Porque  $O_1$  é certo de ocorrer,  $p_1 = 1$ , de modo que a utilidade esperada de  $O_1$  equivale a  $U(O_1)$ . A avaliação do investimento incerto é mais desafiante porque os resultados incertos são mutuamente exclusivos  $p_2 + \dots + p_n = 1$ . O tomador de decisão pode reduzir as múltiplas possibilidades para uma única utilidade esperada resolvendo:  $AI(\text{ação incerta}) = p_2 U(O_2) + \dots + p_n U(O_n)$ . O cidadão racional então compara a utilidade esperada do determinado curso de ação com a utilidade esperada do curso de ação incerto e seleciona aquele com o valor mais alto.<sup>7</sup>

Essa versão, assim como a anterior, é impotente em prever a ação do asno de Buridan porque não fornece em sua base teórica forma de mensurar a ação com maior utilidade para o asno. Se soubéssemos, por exemplo, que a sobrevivência era a única preferência do asno, então teoria de utilidade esperada levaria à previsão de que o asno escolheria o monte de feno ou a tigela d’água. De outra forma, se soubéssemos que o asno colocava um maior valor em evitar decisões difíceis do que em permanecer vivo, a teoria

<sup>7</sup> Um elemento importante da teoria da utilidade esperada é a atitude do tomador de decisão em relação ao risco. Existem três atitudes possíveis: a aversão ao risco, a neutralidade ao risco e a preferência pelo risco. Se uma pessoa não é arriscada então ela prefere uma certeza de, digamos, R\$100.00 a uma perspectiva incerta de R\$100.00. Se pessoa é neutra ao risco, então ela é indiferente entre uma certeza de R\$100.00 e uma perspectiva incerta de R\$100.00. Se a pessoa tiver preferência pelo risco (*risk-seeking* ou *risk-preferring*, em inglês), ela prefere uma perspectiva incerta de R\$100.00 a uma certeza pelo mesmo valor.



da utilidade esperada previa que o asno ficaria parado e pereceria. Mas sem um arcabouço teórico que explique o conteúdo das preferências do asno, quer ficar parado, quer escolher um monte de feno ou uma tigela d'água poderia ser encarado como racional.

Despojado de seus adornos matemáticos, o requisito básico da teoria da utilidade esperada é que os tomadores de decisão conduzam uma análise custo-benefício explícita ou implícita das opções concorrentes e selecionem o método ideal para alcançar seus objetivos (ou seja, o método que maximiza os benefícios esperados e minimiza custos esperados, ou maximiza os benefícios esperados líquidos), sujeitos a restrições externas. Jon Elster (1990) concebe três condições de otimalidade do comportamento racional: a) a ação deve ser a melhor maneira de o ator satisfazer suas preferências, dadas suas crenças; b) as crenças devem ser as melhores que ele poderia formar, dadas suas informações; e c) a quantidade de informações coletadas devem ser as melhores, dada a força de suas preferências.

Se um ator toma uma decisão que não maximiza os benefícios líquidos esperados para ele, então ele viola as previsões comportamentais de utilidade esperada da teoria da escolha racional. Mas porque é impossível saber quais escolhas são ótimas<sup>8</sup> para um determinado tomador de decisões sem conhecer os contornos de sua função de utilidade, e também porque funções de utilidade são difíceis de elucidar, as previsões comportamentais da teoria da utilidade esperada muitas vezes não são diretamente verificáveis ou falsificáveis.

Felizmente, existem algumas condições necessárias (mas não suficientes) de comportamento racional sob o modelo de utilidade esperada que os analistas podem observar. Scott Plous (1993) pontua que essas condições observáveis são geralmente as seguintes: a) comensurabilidade, quer dizer, os atores devem ser capazes de comparar as consequências da utilidade de todas as alternativas entre si; b) transitividade, melhor dizendo, se um ator preferir a escolha A à escolha B e a escolha B à escolha C, ele deve então preferir a escolha A à escolha C; c) invariância, ou seja, a preferência entre duas ou mais escolhas não deve depender de como a escolha é apresentada ou estruturada, desde que as possibilidades de resultado sejam constantes; d) cancelamento, isto é, a escolha entre opções não deve depender dos recursos das opções que são idênticas; e e)

---

<sup>8</sup> O *ótimo* ou *eficiência* de Pareto é um critério de avaliação do bem-estar de uma sociedade em que “o bem-estar de uma sociedade é máximo se não existe outro estado tal que seja possível aumentar o bem-estar de um indivíduo sem diminuir o bem-estar dos demais; isto é, não há forma de melhorar a situação de um, sem prejudicar a situação dos outros” (PARETO, 1996, p. 13). Qualquer situação ótima poderia ser alcançada através de um equilíbrio competitivo, dada uma distribuição inicial de recursos apropriada.

dominância, melhor dizendo, um ator nunca deve escolher uma opção na qual cada recurso seja tão bom quanto os recursos de uma opção concorrente, e pelo menos um recurso não seja tão bom.

Se um ator não seguir um ou mais desses princípios, ele não poderá tomar decisões consistentes com o modelo de utilidade esperada. A teoria em sua versão de utilidade esperada pode produzir apenas a previsão de que o asno não violará uma das condições observáveis da própria versão da utilidade esperada. Por exemplo, isso levaria a uma previsão de que o asno não anunciará que ele não pode comparar o valor de escolher um monte de feno ou uma tigela d'água com o valor de ficar parado e morrer porque isso violaria o princípio da comensurabilidade. Consequentemente, as previsões do modelo são testáveis, pelo menos em algum nível mínimo, mas ainda sim insuficientes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nenhuma das concepções da teoria da escolha racional discutidas acima é eficaz para o propósito de entender como os atores responderão aos incentivos que a lei cria. As deficiências das diferentes concepções surgem de uma ou de ambas as situações: sua inadequação na previsão do comportamento futuro e a implausibilidade de suas previsões.

As concepções atenuadas da teoria da escolha racional podem servir como uma ferramenta útil para os cientistas sociais que tentam explicar, classificar ou rotular o comportamento humano a partir de uma perspectiva *ex post*. Ao postular que os atores procurarão maximizar sua utilidade, os estudiosos podem observar o comportamento e depois retroceder para uma compreensão das preferências (fins) e estratégias (meios).

Assim, as versões atenuadas da teoria da escolha racional podem ser consideradas úteis para reconhecer que as pessoas geralmente agem da maneira que o fazem por um motivo e, conseqüentemente, que ações observáveis fornecem pistas para entender essas “razões” não observáveis. No entanto, essas vantagens são de pouca utilidade para os formuladores de políticas legais, que precisam escolher entre normas jurídicas concorrentes. Os *policy-makers* precisam prever o comportamento futuro de vários cenários políticos, e não apenas olhar para trás. A inadequação da teoria da escolha racional é mais óbvia em sua versão mais atenuada, a finalística, que não oferece nenhuma previsão comportamental.

A versão da utilidade esperada da teoria da escolha racional, embora esteja acima da mera tautologia, dificilmente é mais adequada para gerar previsões comportamentais

*ex ante*. Em virtualmente qualquer situação imaginável de importância para o ambiente legal, a teoria da utilidade esperada, por si só, produz previsões indeterminadas; não só a teoria falha em produzir uma única previsão comportamental (o resultado que seria mais útil para um formulador de políticas públicas), mas também falha em eliminar muitas ações possíveis concebíveis.

Para usar um exemplo de relevância direta para a ciência política, considere a seguinte questão: se a sociedade deseja reduzir o crime, assumindo que todas as outras decisões políticas são mantidas constantes, deve aumentar ou diminuir a duração das sentenças de prisão? Note que, embora o senso comum dite que a primeira pareça ser a resposta óbvia, só está correto se assumirmos que a maioria das pessoas prefere viver fora da prisão do que ser encarcerada. Mas lembremos que versões atenuadas da teoria da escolha racional não podem nos ajudar a criar essa suposição. Praticamente, nenhuma previsão pode ser feita sobre decisões ou comportamentos sem aumentar a concepção da teoria da escolha racional para incluir algumas previsões sobre o conteúdo das preferências.

As concepções atenuadas da teoria da escolha racional, quer dizer, a teoria da utilidade esperada e a teoria finalística, não são valiosas para os formuladores de políticas preocupados com os efeitos de incentivo da lei, mas as previsões comportamentais que fazem são também implausíveis como previsões de aplicabilidade geral.

Afirmar que a teoria da escolha racional é um modelo comportamental insuficiente para fundamentar a elaboração de políticas públicas não é o mesmo que dizer que os indivíduos se comportam irracionalmente (embora certamente façam isso em algumas circunstâncias). Pelo contrário, é afirmar que os pesquisadores que buscam compreender os efeitos das instituições políticas no comportamento não devem se limitar à teoria da escolha racional.

## REFERÊNCIAS

ELLSBERG, Daniel. Risk, ambiguity, and the Savage axioms. **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, v. 75, n. 4, p. 643-669, nov. 1961. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1884324>. Acesso em: 3 out. 2020.

ELSTER, Jon. When rationality fails. In: COOK, Karen Schweers; LEVI, Margaret (EE.). **The limits of rationality**. Chicago: University of Chicago Press, 1990. p. 19-51.

GREEN, Donald P.; SHAPIRO, Ian. **Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science**. New Haven: Yale University Press, 1994.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Viana Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 1998.

LEFF, Arthur Allen. Economic analysis of law: some realism about nominalism. **Virginia Law Review**, Charlottesville, v. 60, n. 78, p. 451-482, jan. 1974. Disponível em: [https://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/2820/](https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/2820/). Acesso em: 3 out. 2020.

PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Tradução de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

PLOUS, Scott. **The psychology of judgment and decision making**. Nova Iorque: MacGraw-Hill Education, 1993.

POSNER, Richard A. **Economic analysis of law**. Nova Iorque: Wolters Kluwer Law & Business, 2014.

SAVAGE, Leonard J. **The foundations of statistics**. Mineola: Dove, 2003.

## A “americanização” do movimento LGBTI+ e as transformações das narrativas morais da sociedade ocidental

Lucas Lira de Menezes<sup>1</sup>

### RESUMO:

O presente artigo tem como objetivo geral analisar as transformações das narrativas morais da sociedade a respeito do movimento LGBTI+, a partir da mudança dos seus ideais advinda do processo de “americanização” da esquerda, proposto pelo diplomata brasileiro Alves (2005). A pesquisa se divide em quatro partes, objetivando: buscar elucidar sobre como ocorreu a construção conceitual e identitária do indivíduo enquanto homossexual; contextualizar historicamente o surgimento do movimento e a sua trajetória até os dias atuais; explanar sobre o termo “americanização” da esquerda atrelando-o ao movimento LGBTI+; abordar o conceito dos termos “*pink money*” e “*pink market*” e explicar as suas relações com o tema. Dessa forma, a hipótese do trabalho é a de que os conceitos morais da sociedade ocidental a respeito dos membros da comunidade LGBTI+ se transformam a partir do momento em que essa parcela da população começa a ascender o seu poder aquisitivo, contribuindo com a manutenção e fortalecimento do sistema capitalista. Logo, o artigo tem metodologia qualitativa, utilizando de referencial teórico bibliográfico, fazendo uso de livros, artigos científicos e notícias, além de resoluções de instituições como a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABLGBT). Assim, visando a uma fusão entre o estudo das teorias clássicas com as pesquisas de acadêmicos atuais, o trabalho possui um teor interdisciplinar, contribuindo com o âmbito acadêmico de diversas áreas.

**Palavras-chave:** Americanização. Movimento LGBTI+. Sociedade ocidental.

### ABSTRACT:

The general objective of the present article is to analyze the transformations of the society's moral narratives regarding the LGBTI+ movement, from the change of its ideals arising from the process of “americanization” of the left, proposed by the brazilian diplomat Alves (2005). The research will be divided into four parts, aiming: to seek to elucidate how the individual's conceptual and identity construction as a homosexual occurred; contextualize historically the emergence of the movement and its trajectory to the present day; explain the term “americanization” of the left, linking it to the LGBTI+ movement; address the concept of the terms “*pink money*” and “*pink market*” and explain their relation with the theme. Thus, the hypothesis of this paper is that the moral concepts of western society regarding the members of the LGBTI + community are transformed by the moment that this portion of the population begins to increase their capital power, contributing to the maintenance and strengthening of the capitalist system. Therefore, the article has a qualitative methodology, applying a bibliographic theoretical framework, making use of books, scientific articles and news, as well as resolutions from institutions such as the Brazilian Association of Lesbians, Gays, Bisexuals, Transvestites, Transsexuals and Intersex (ABLGBT). Thus, aiming at a fusion between the study of classical theories and the research of current academics, this paper has an interdisciplinary content, contributing to the academic scope of several areas.

**Keywords:** Americanization. LGBTI+ movement. Western society.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Ciência Política pela UFPI e Bacharel em Relações Internacionais pela UEPB. E-mail: [lucas\\_lira\\_menezes@hotmail.com](mailto:lucas_lira_menezes@hotmail.com).

## INTRODUÇÃO

Partindo de um pressuposto pós-moderno<sup>2</sup>, explicado por Foucault (1999) e reforçado por Der Derian (1989), de que todo conceito de realidade e de formações identitárias é construído através de práticas discursivas, pela textualidade e modos de representação, a pesquisa analisa as transformações das narrativas morais da sociedade ocidental a respeito do movimento LGBTI+<sup>3</sup>. Assim, esse trabalho salienta que essas mudanças começam a acontecer a partir do momento em que a parcela da população em questão passa a ascender o seu poder aquisitivo ou contribuir de alguma forma, direta ou indiretamente, para o enriquecimento material de outras pessoas e instituições privadas. Desse modo, a pesquisa busca responder a seguinte pergunta-problema: Como o movimento LGBTI+, enquanto um grupo marginalizado institucionalmente pelo sistema capitalista estrutural, passou a contribuir com o fortalecimento desse modelo, em vez de combatê-lo?

Com o intuito de solucionar essa problemática, o artigo analisa, como objetivo geral, as transformações das narrativas a respeito do movimento LGBTI+, como citado anteriormente, a partir da mudança dos seus ideais de luta por igualdade para direito à diferença. Reforça-se que a variante em questão foi originada pela exportação da cultura dos movimentos sociais neoliberais estadunidenses, advinda da “americanização” da esquerda proposta pelo diplomata brasileiro Lindgren Alves (2005).

Portanto, buscando elucidar sobre o objetivo supracitado, o trabalho se divide em quatro tópicos específicos. Primeiramente, discorre-se sobre a construção conceitual e identitária da primeira condição sexual subjugada pela sociedade por não se encaixar nos padrões heteronormativos: a homossexualidade. Com isso, argumenta-se sobre a sua origem, como a sociedade ocidental passou a identificar um indivíduo enquanto homossexual, e por que a primeira “realidade”, formada após a criação e solidificação do termo em questão, possuiu teor negativo, associado a crimes e doenças.

Ocorrendo a transformação dessas narrativas, dentro da sociedade ocidental, a respeito do indivíduo homossexual, passou a surgir um sentimento de pertencimento e

<sup>2</sup> Na Teoria Crítica refere-se à condição da existência da sociedade em que delimita o fim da era da modernidade.

<sup>3</sup> Segundo o site britânico The Gay UK (2018), atualmente a sigla desse movimento é composta por 12 letras e 1 número “LGBTQQICAPF2K+”, representando respectivamente: lésbicas; *gays*; bissexuais; travestis; transexuais; transgêneros; *queers*; questionando; intersexuais; curiosos; assexuados; agêneros; aliados; pansexuais; polisssexuais; família e amigos; dois espíritos; “*kinks*” e o “+” que indica a disposição de adição de novas formas de sexualidade ou de gênero. A pesquisa retrata o acrônimo como “LGBTI+” segundo as normas da Associação Brasileira de Lésbicas, *Gays*, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABLGBT).

coletividade entre essas pessoas, emergindo os primeiros grupos políticos formados por essa parcela da população. Portanto, em seguida, o artigo contextualiza, historicamente, a origem desses grupos, e a sua trajetória de lutas por igualdade, protagonismos e conquistas até os dias atuais, exemplificando algumas das suas práticas discursivas e movimentos iniciais pela Europa, Estados Unidos da América (EUA) e Brasil.

Já na terceira parte do artigo, será explanado sobre como os movimentos que surgiram reivindicando essas liberdades e expressões gênero e sexualidade, passaram a reivindicar, cada vez mais, pautas oriundas da realidade cultural ianque. Esse fator acontece devido ao que Lindgren Alves (2005) chama de “americanização da esquerda”. Uma vez que os EUA saíram vitoriosos da Guerra Fria, e consolidaram-se como o *hegemon*<sup>4</sup> dentro do cenário internacional, seus costumes, práticas, e culturas neoliberais passaram a ser exportados por todo o globo com a ótica de “modelo a ser seguido”, especialmente pelo ocidente.

Dessa maneira, os movimentos sociais, como o feminismo, o movimento negro e o LGBTI+, passaram a aderir os seus discursos, sem levar em consideração o contexto social, histórico e cultural de cada realidade em que estavam inseridos. Como resultado, se fragmentando continuamente e se distanciando do seu caráter de luta por igualdade, originado por movimentos que possuíam ideais voltados para o âmbito da esquerda política, e se aproximando cada vez mais das características libertárias estadunidenses.

Por fim, no último tópico, o trabalho apresenta, através de dados estatísticos, motivos pelos quais os EUA, que até o início do século XXI ainda possuía leis de criminalização da homossexualidade em um estado, passou a ser reconhecido internacionalmente como um país que luta pelos direitos dos LGBTI+. Para isso, será explanado sobre os termos “*pink money*” e “*pink market*”, e explicado sua relação direta com as mudanças dos discursos da sociedade. Assim, ressaltando a utilização da propagação dos seus ideais, para os movimentos sociais internacionais, como ferramenta de *soft power*<sup>5</sup>, e conseqüentemente a manutenção da estrutura capitalista hegemônica e do seu *status quo*<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Um líder, Estado ou grupo detentor de mais poder em relação a outros inseridos no mesmo contexto e, por isso, capaz de controlá-los.

<sup>5</sup> Uma articulação sedutora de poder, que atrai o ator em questão a querer imitar o detentor de tal poder, sem fazer uso da força ou coerção (NYE, 2002).

<sup>6</sup> A política do status quo visa manter a distribuição de poder existente em um determinado contexto histórico (MORGENTHAU, 2003).



Portanto, possuindo uma metodologia qualitativa exploratória, fazendo uso de um arcabouço teórico bibliográfico, a atualidade destaca-se no tema proposto, uma vez que o estudo dos movimentos sociais está muito em pauta no século XXI, principalmente o LGBTI+, que permanece em contínua fragmentação, sempre ampliando os seus campos de pesquisa. No mais, o presente trabalho diferencia-se das outras pesquisas com o mesmo objeto de estudo, visto que este busca explicar sobre a transformação dos seus ideais, ao mesmo passo em que as narrativas morais da sociedade também cambiam. Para isso, o artigo vai analisar o fenômeno do movimento LGBTI+ dentro da lógica da “americanização” da esquerda proposta por Lindgren Alves (2005), já que, anteriormente, na sua obra “Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade”, esse termo foi aplicado com uma lente voltada apenas para outros grupos de resistência, como o feminismo e o movimento negro.

## **CONSTRUÇÃO CONCEITUAL E IDENTITÁRIA**

A narrativa mais comum no Ocidente para negatizar a existência do indivíduo homossexual, mais especificamente o homem gay, é a sua relação com a prática da “sodomia”<sup>7</sup>. Segundo Weeks (1981) há uma tradição cristã, predominante no cenário ocidental, de hostilizar os homens que possuem relações homoeróticas, pois, ao longo dos séculos, definiu-se que essas interações eram “pecados contra a natureza”, aos olhos de um Deus. Assim, as atitudes negativas em torno dos ditos “sodomitas” passaram a ter um caráter legal, sendo, inicialmente, punido com pena de morte todo e qualquer indivíduo que praticasse tal ato. Segundo Bomfim (2011), pode-se comprovar documentalmente que, desde o ano 529 DC (depois de Cristo), já existia, no Direito Romano, a pena de execução às pessoas que praticassem o ato da sodomia.

Porém, com o passar dos anos, foi-se tornando menos complicado para as pessoas interporem seus casos perante a lei, motivados por fatores contingentes e sendo protagonizados por indivíduos de baixo status social. Dessa maneira, na última parte do século XIX, passou a haver mudanças mais específicas a respeito das leis que julgavam as pessoas homossexuais. Um exemplo disso foi a modificação da Lei de Ofensas Contra as Pessoas da Inglaterra e do País de Gales, que removeu, em 1861, a pena de morte por sodomia, substituindo-a por sentenças que poderiam variar de dez anos à prisão perpétua.

---

<sup>7</sup> Coito anal entre indivíduos do sexo masculino ou entre um homem e uma mulher.

Isso passou a acontecer devido à dificuldade em definir o que poderia ser caracterizado, de fato, como a prática da sodomia, comparando-a até mesmo com distúrbios sexuais (classificados atualmente) como a zoofilia erótica<sup>8</sup> (WEEKS, 1981).

Devido a esses questionamentos, Weeks (1981) afirma que se desenvolveu uma nova consciência homossexual e um novo senso de identidade entre muitos homens com essas inclinações sexuais. Portanto, passou a haver uma maior curiosidade sobre o fenômeno da homossexualidade entre os pesquisadores e estudiosos, surgindo, assim, uma nova comunidade de conhecimento. Além disso, foi no mesmo período em que começou a emergir na Europa Central, segundo Reis (2007), as primeiras tentativas de organizações de movimentos, frutos dessa nova consciência coletiva, que lutavam pela liberdade sexual e pela descriminalização do ato homossexual, no período entre 1850 e 1933.

Assim, Weeks (1981) explana que, por conta dos estudos sobre esse fator, passou a haver uma transição no conceito dessa sexualidade, porém, ainda com conotação pejorativa: de pecado para doença. Essa medicalização da homossexualidade passou a surgir devido aos primeiros trabalhos formais, sobre tal fenômeno, terem sido atribuídos às profissões jurídicas e médicas. Portanto, percebe-se até aqui, que mesmo o Estado mudando o conceito da homossexualidade, permanecia o caráter negativo e ainda possuía conotação criminosa, por mais que as penalidades fossem relativizadas. Neto (2007) vai afirmar, atribuindo a lógica do dispositivo de sexualidades foucaultiano, que isso ocorria uma vez que essa parcela da população à margem da sociedade, apenas por existir e estar criando uma consciência coletiva, acaba sendo uma ameaça à manutenção do modelo de ordem capitalista burguesa e estatal.

## **EXEMPLOS E CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA**

Como citado anteriormente, a consciência coletiva e a sensação de pertencimento do homossexual dentro da sociedade ocidental já estavam consolidadas, e os movimentos sociais e grupos de luta já começavam a emergir. Segundo Reis (2007), o mais forte e impactante movimento advindo das organizações em prol da descriminalização da homossexualidade, dentro da Europa Central, teve início na Alemanha. Porém, em 1933, houve a ascensão do regime nazista que voltou a configurar a pena de morte como medida

---

<sup>8</sup> Prática sexual com animais; bestialidade, zoerastia.

legal para os indivíduos que praticassem tais atos. Com isso, houve uma perseguição aos homossexuais alemães por meio do governo, baseada no parágrafo 175 do Código Penal Alemão, retrocedendo qualquer avanço conquistado pela luta deste movimento, executando cerca de 200 mil homossexuais no holocausto e “freando” por um tempo as reivindicações dessa parcela da população por toda a Europa, devido ao medo frente à ascensão nazista.

Assim, o amplo crescimento dos movimentos pró-homossexualidade estagnou-se com o início da Segunda Guerra Mundial, não apenas na Europa, mas por todo o globo devido à propagação dos ideais nazistas. Após a derrocada da Alemanha pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), com o fim da guerra, houve o ressurgimento das formas de organizações políticas de resistência que visavam o combate aos preconceitos sociais à homossexualidade. Alguns exemplos podem ser citados, como a criação do *Center of Culture and Recreation (COC)* na cidade de Amsterdã em 1949, a *Mattachine Society* e o *Daughters of Bilitis* nos Estados Unidos da América (EUA) em 1950 e 1955 respectivamente, e o *Lampião da Esquina*, no Brasil, em 1978.

Segundo Silva e Souza (2017), o *COC* tinha o intuito de oferecer, em Amsterdã, cultura e recreação para o seu público, que consistia em mulheres e homens homossexuais, além de lutar pela contribuição da emancipação social dessa classe. A *Mattachine Society*, fundada em 1950 pelo Partido Comunista local estadunidense, segundo Green (2003), igualava o preconceito e discriminação que estavam sujeitas as minorias raciais ao status socialmente marginal que se encontravam os homossexuais. Enquanto o grupo *Daughters of Bilitis*, criado por mulheres lésbicas, também nos EUA, possuía o intuito de denunciar o isolamento sentido por muitas mulheres na atmosfera homofóbica e hostil no início dos anos 1950. Já o *Lampião da Esquina*, no Brasil, segundo Fábio (2017), era o nome do primeiro jornal com temática inteiramente homossexual. Criado em 1978, possuía, como objetivo principal, denunciar e alertar sobre a perseguição sofrida por mulheres lésbicas, durante o regime militar brasileiro, apenas pela sua condição enquanto homossexual.

Com o passar do tempo, por se tratarem de práticas discursivas que englobavam as liberdades sexuais que se distanciavam do padrão heteronormativo imposto pela sociedade, outras expressões de sexualidade e de gênero também foram sendo englobadas e aderidas ao movimento. Assim, essas formas de discursos e grupos escolhidos, são só alguns dentre muitos que foram selecionados para retratar o seu propósito em comum

com todos os outros diferentes movimentos sociais, como o feminismo e o movimento negro: todos tiveram seus ideais iniciais voltados para a esquerda política.

## AMERICANIZAÇÃO

Conforme Martins (2015) aponta, as nomenclaturas “direita” e “esquerda” surgiram na época da primeira fase da Revolução Francesa, no período de 1789 a 1799. Nessa época, a burguesia estava lutando para conseguir reduzir o poder do clero e da nobreza perante a sociedade, por isso, procurou o apoio da classe mais pobre como aliada. Após unirem forças, foi criada uma Assembleia Nacional Constituinte, que possuía a intenção de criar uma nova Constituição, assegurando uma maior igualdade entre todas as classes e diminuindo os privilégios das dominantes. Assim, ao perceber que os mais pobres participariam, a nobreza sentou-se ao lado direito, isolando os mais desafortunados ao lado esquerdo, com o intuito de não se agregarem. Devido a esse fato, a História passou a associar o termo “esquerda”, na política, às lutas pelos direitos dos trabalhadores e dos mais pobres, enquanto o termo “direita” ficou associado às vontades dos mais conservadores e da elite.

Portanto, por possuir, inicialmente, um caráter de lutas por justiça social e igualdade, os movimentos sociais, como o LGBTI+, emergiram através de manifestações oriundas do lado esquerdo dessa dicotomia política. Porém, com o fim da Guerra Fria, em que se consolidou a extinção da URSS no cenário internacional e a ascensão oficial da hegemonia<sup>9</sup> dos EUA, passou a haver uma exportação mais ampla da sua cultura, de caráter predominantemente neoliberal, por todo o globo (ALVES, 2005).

Dessa forma, Lindgren Alves (2005) alerta sobre a “americanização” da esquerda devido à perpetuação dos discursos de caráter libertário advindos do vitorioso da guerra e *hegemon*: EUA. Esse processo de americanização, com enfoque nos movimentos sociais, caracteriza-se através da propagação dos ideais neoliberais estadunidenses, sendo denominados de “nova esquerda” pelo diplomata brasileiro. Ainda, ele afirma que, apesar dessa americanização ter se propagado no período pós-Guerra Fria, ela já estava se consolidando desde 1968, quando passou a haver uma separação metodológica entre economia e cultura no âmbito acadêmico.

---

<sup>9</sup> Supremacia de um povo sobre outros através da imposição da sua cultura, ou por meios militares.

Alves (2005), então, afirma que a “esquerda antiga”, que se distingue da atual “nova esquerda”, é a que propaga os ideais marxistas com afinco, assim como os estudiosos socialistas revolucionários ou sociais-democratas. Ou seja, a origem dos movimentos sociais, oriundos da “esquerda antiga”, deu-se a partir das lutas e reivindicações por justiça e igualdade e, para isso acontecer, tornava-se necessário o dismantelamento do sistema capitalista opressor. Assim, dividindo um pensamento em comum com a luta de classes retratada pelo sociólogo e filósofo alemão Karl Marx (2015), na sua teoria comunista. Mas, com o passar dos anos, os movimentos sociais começaram a se adequar e a perpetuar os discursos do *hegemon* neoliberal, como resultado da prática do *soft power* proposto por Nye (2002), através do processo de americanização, transformando as suas pautas do universalismo igualitarista para a defesa do direito à diferença.

A supremacia ianque fica clara dentro do movimento LGBTI+, no que diz respeito a propagação dos seus ideais com base na realidade do seu território, quando o dia do Orgulho *Gay* (atualmente LGBTI+), é comemorado, internacionalmente, no dia 28 de junho, decorrente da polêmica rebelião de *Stonewall*<sup>10</sup>. Essa manifestação ocorreu nos EUA, no bar *Stonewall Inn*, por e para os adeptos a liberdade e expressão sexual e de gênero estadunidenses. Hoje em dia é sinônimo de orgulho e luta para todos os membros dessa comunidade por todo o globo, e comemorado universalmente (MENEZES, 2018).

Portanto, essa transformação identitária dentro do movimento LGBTI+, devido a essa americanização, ocorre porque as narrativas morais da própria sociedade ocidental também cambiam. Dessa forma, ao mesmo tempo em que as pautas LGBTI+ iam ganhando força e conquistando resultados positivos, a sociedade capitalista apropriava-se das suas causas para gerar lucro. Segundo Cabanelas (2007), isso ocorre devido ao fato de que os membros da comunidade LGBTI+, por possuírem planos econômicos e sociais diferentes dos heterossexuais, que em sua maioria possuem projetos enraizados estruturalmente de constituírem uma família, passaram a ter um poder de compra maior, consumindo serviços e produtos de alta qualidade.

### ***PINK MONEY E PINK MARKET***

---

<sup>10</sup> Uma rebelião no bar estadunidense *Stonewall Inn* protagonizada por membros da comunidade LGBTI+, que ocorreu no dia 28 de junho de 1969.

Segundo Pacheco (2017) cita, o Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) afirmou que os casais homossexuais possuem uma maior qualificação em termos de estudo e mais renda em comparação com os heterossexuais. Já referenciando dados da consultoria de mercado *Cognatis – Geomarketing, Analytics e Big Data*, Pacheco (2017) afirma que os casais homoafetivos possuem uma renda duas vezes maior do que os heterossexuais, tendo essa estatística triplicada quando se trata de casais homossexuais do sexo masculino. Ainda, a *Cognatis* afirma que o público LGBTI+ gasta 30% a mais do que o heterossexual. Dessa forma, consolidou-se o “*pink money*” e o “*pink market*” na sociedade.

De acordo com Cabanelas (2007) e Pacheco (2017), o “*pink money*” significa, traduzindo literalmente, “dinheiro rosa”, e esse termo é utilizado para se retratar o poder de compra da classe LGBTI+. Já o “*pink market*” é o “mercado rosa”, que são os produtos voltados para essa parcela da população. Portanto, compreendendo esses termos e os dados expostos anteriormente do IBGE e da *Cognatis*, consegue-se associar o porquê de Estados extremamente capitalistas, como os EUA, que, segundo Zane (2018), até o ano de 2003, possuíam leis de criminalização da homossexualidade no Texas, transformarem os seus discursos morais, sendo, hoje em dia, exemplo de inclusão e diversidade internacionalmente.

Portanto, percebe-se uma transformação nas narrativas da sociedade ocidental capitalista, a respeito do movimento LGBTI+: de grupos que precisam ser exterminados, para aliados que precisam ser protegidos. Dessa maneira, atribuindo a lógica da biopolítica foucaultiana, isso é explicado uma vez que, antigamente, não havia um motivo que justificasse a necessidade da existência desse grupo, visto que essas manifestações de sexualidades eram um perigo para a manutenção do modelo de casal heterossexual monogâmico, proposto pela estrutura capitalista. Esse padrão está em estreita ligação com a manutenção do molde capitalista, e a manifestação da liberdade sexual representaria uma ameaça à ordem (NETO, 2007).

Seguidamente, Butler (2003) vai nomear esse ato de “heterossexualidade compulsória” ou “heteronormatividade”. Esses termos surgem para explicar a obrigatoriedade de ser heterossexual na sociedade ocidental capitalista, uma vez que essa naturalização emerge a partir da contribuição do casal heterossexual com o funcionamento e a manutenção da classe trabalhadora. Isso ocorre a partir do momento em que essa sexualidade obrigatória tinha como único objetivo, aceito pela sociedade, o de gerar filhos. Então, estes dariam sequência ao ciclo vicioso de manutenção do

proletariado. Dessa forma, toda e qualquer manifestação de liberdade sexual, que não visasse a reprodução, era vista como abominável aos olhos dos mais poderosos.

## **METODOLOGIA**

A pesquisa utiliza metodologia qualitativa, fazendo uso de um arcabouço teórico bibliográfico que auxilia na maior compreensão do que é o movimento LGBTI+, sua origem e evolução histórica, sua “americanização”, as suas transformações, assim como as das narrativas morais da sociedade ocidental. Para isso, será utilizada uma série de livros, artigos científicos e notícias, visando a uma fusão entre o estudo das teorias clássicas com as pesquisas de acadêmicos atuais, além de resoluções de instituições como a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABLGBT).

Ainda, o trabalho busca dar espaço e visibilidade para pesquisas de estudiosos que, além de contribuírem no âmbito da academia sobre a temática do movimento LGBTI+, também se identificam com a representação de alguma letra que compõe tal acrônimo. Sendo alguns já expostos no decorrer deste trabalho, como o filósofo, homossexual e crítico das morais cristãs, Foucault (1999), as acadêmicas transexuais Silva e Souza (2017), o ativista bissexual Zane (2018), o educador e primeiro presidente da ABLGBT Toni Reis (2007), além da renomada filósofa, lésbica e pós-estruturalista Judith Butler (2003).

## **RESULTADOS ESPERADOS**

Levando em consideração a exportação dos modelos de movimentos sociais estadunidenses neoliberais como uma forma de *soft power*, a hipótese central deste artigo é a de que os conceitos morais da sociedade ocidental capitalista, a respeito dos membros pertencentes à comunidade LGBTI+, se transformam a partir do momento em que essa parcela da população, por possuir planos sociais e econômicos distintos, começa a ascender o seu poder aquisitivo, contribuindo com a manutenção e fortalecimento do sistema capitalista em vez de combatê-lo.

Assim, além de conquistar os membros do grupo de resistência em questão, que antes eram considerados uma ameaça a manutenção da classe burguesa, a estrutura capitalista hegemônica, liderada pelos EUA, acaba por continuar propagando os seus



ideais neoliberais por todo o globo, colonizando os movimentos sociais ocidentais, e distanciando-os cada vez mais dos seus ideais originais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo alerta para a necessidade de voltar os estudos e as reivindicações dos movimentos LGBTI+ a partir da promoção do desapego aos modelos neoliberais estadunidenses. Portanto, para que isso ocorra, o trabalho busca provar a necessidade dos movimentos sociais em não se desvincularem das pautas da esquerda política, responsável pelas suas origens. Isso porque, segundo Bobbio (1995), não há como negar que a esquerda mudou, mas o cerne que faz com que essa se distancie dos ideais da direita permanece imutável: a busca pela justiça social.

Assim, descrevendo a complexidade do problema em questão, o trabalho ainda busca denunciar a promoção dos valores ianques, através da americanização proposta por Lindgren Alves (2005), como forma de *soft power*, visando a manutenção do seu *status quo* no cenário internacional. Uma vez que essa política, impulsionada por Morgenthau (2003), objetiva a não alteração da distribuição dos poderes já presentes dentro do sistema internacional, a utilização da americanização como forma de *soft power* com essa finalidade, tende a fortalecer e dar continuidade a hegemonia estadunidense. Por fim, a pesquisa não propõe conclusões definitivas e imediatas a respeito da problemática trabalhada, mas almeja ampliar a consciência coletiva a respeito dessa visão sobre o que está ocorrendo dentro da sociedade ocidental e do movimento trabalhado.

## REFERÊNCIAS

ABLGBT - Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. **Manual de Comunicação LGBT**. Brasília: Ajir Artes Gráficas e Editora Ltda. 2015.

ALVES, J. A. Lindgren. **Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade**. São Paulo: Perspectiva S.A, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Direita e Esquerda: Razões e significados de uma distinção política**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 1995.

BOMFIM, Silvano. **Homossexualidade, Direito e Religião: Da pena de morte à união estável. A criminalização da homofobia e seus reflexos na liberdade religiosa**. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC, nº 18, 2011.

BUTLER, Judith. **Problemas de Gênero: Feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CABANELAS, Marcelle. **Pink Money: O potencial do mercado homossexual de Brasília**. 2007. 52 f. Monografia (Especialização) - Curso de Comunicação Social, Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas – FASA, Brasília, 2007.

DER DERIAN, James; SHAPIRO, Michel. J. (Eds.). **International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics**. New York: Lexington Books, 1989.

FÁBIO, André. **A trajetória e as conquistas do movimento LGBT brasileiro**. Nexo Jornal, 2017.

FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade I: A vontade de saber**. 13. ed. Rio de Janeiro: Graal Ltda., 1999.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: Nascimento da prisão**. 20. Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

GREEN, James. **A Luta pela Igualdade: desejos, homossexualidades e a esquerda na América Latina**. In: Cadernos AEL. Homossexualidade. Sociedade, Movimento e Lutas. Campinas, Unicamp/IFCH/AEL, vol 10, nº 18-19, 2003.

MARTINS, Andréia. **O que é ser esquerda, direita, liberal e conservador?** UOL, 2015.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 3. ed. São Paulo: Edipro, 2015.

MENEZES, Lucas. **O movimento LGBT+ e os efeitos da fragmentação**. 2018. 36f. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2018.

MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações – a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

NETO, Leon. **Biopolítica em Foucault**. 2007. 147 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Filosofia, Departamento de Filosofia da Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. Cap. 3.

NYE, Joseph. **Paradoxo do Poder Americano**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

PACHECO, T. H. **Como o Dinheiro Rosa ou “Pink Money” está agitando o mercado mundial**. Cognatis, 2017.

REIS, Toni. **O Movimento Homossexual**. In: FIGUEIRO, Mary Neide Damico (Org.). *Homossexualidade e Educação Sexual: Construindo o respeito à diversidade*. Londrina: EdUEL, p. 101-102, 2007.

SILVA, Leilane; SOUZA, Emily. **A Epistemologia do Barraco**: Uma breve história do movimento LGBTI em geral. *Inter-Legere – Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN*. Natal, nº 21, 2007.

THE GAY UK. **There is now a K in LGBTQQICAPF2K+**. The Gay UK, 2018.

WEEKS, Jeffrey. The construction of sexuality. In: **Sex, Politics and Society: The regulation of sexuality since 1800**. New York: Longman, 1981.

ZANE, Zachary. **Veja uma linha cronológica criminalização LGBT nos EUA**. Hornet, 2018.

## Democracia em pauta: uma análise acerca da relação entre sistema eleitoral e estabilidade política

Mariana Nunes Moreira Marcelino <sup>1</sup>  
Renata Cardoso Mantovani <sup>2</sup>

### RESUMO:

Partindo do entendimento dos principais de modelos democráticos desenvolvidos pelos autores Joseph Schumpeter, Robert Dahl e Anthony Downs, elencamos características comuns que garantam o funcionamento dos sistemas democráticos. Desse modo, destacamos a importância das instituições visando garantir o desenvolvimento da democracia, em específico, no caso do Brasil. Além disso, exercitamos uma breve análise acerca do modelo eleitoral brasileiro, e como o mesmo tende a possuir características personalistas, gerando problemas de governabilidade. Por fim, mostramos alguns aspectos que são importantes para estabelecer uma estabilidade política, examinando os níveis de fragmentação partidária e os processos de coalizão que influenciam diretamente na estabilidade democrática.

**Palavras-chave:** Modelos democráticos, Instituições, Estabilidade política, Sistema eleitoral, Instituições.

### ABSTRACT:

Starting from the understanding of the main democratic models developed by the authors Joseph Schumpeter, Robert Dahl and Anthony Downs, we list common characteristics that guarantee the functioning of democratic systems. Thus, we highlight the importance of institutions in order to guarantee the development of democracy, in particular, in the case of Brazil. In addition, we carry out a brief analysis of the Brazilian electoral model, and how it tends to have personalist characteristics, creating governance problems. Finally, we show some aspects that are important for establishing political stability, examining the levels of party fragmentation and the coalition processes that directly influence democratic stability.

**Keywords:** Democratic models, Institutions, Political stability, Electoral system, Institutions.

## INTRODUÇÃO

Refletir sobre a temática democrática - que têm por essência conceitual o “povo” e o “poder” em uma só palavra - é de extrema importância em um cenário de constante desmonte e desmerecimento da mesma, devido à ascensão neofascista eminente na contemporaneidade. É nessa temática que, no decorrer do presente artigo, buscamos exercitar a reflexão acerca da relação entre sistemas eleitorais e a (falta de) estabilidade política, com foco no caso brasileiro.

Como se trata de um esboço de pesquisa a longo prazo, o ensaio presente se propõe a atentar aos aspectos que podem fazer com que a democracia brasileira seja esmiuçada em detalhes, mas que, apesar dos defeitos, seja defendida como o principal

---

<sup>1</sup> Graduada em Ciências Sociais, UFCG. E-mail: [marinunes13@hotmail.com](mailto:marinunes13@hotmail.com)

<sup>2</sup> Graduanda em Ciências Sociais, UFCG. E-mail: [renatacmantovani@gmail.com](mailto:renatacmantovani@gmail.com)

sistema onde os direitos são garantidos, embora com uma constante luta e vigilância por parte do povo.

O artigo está estruturado nos seguintes tópicos: Resumo, Introdução, O espectro da democracia: teoria em foco; O papel das Instituições e da Constituição em uma democracia; Sistemas eleitorais e o aspecto personalista no Brasil, e Referências bibliográficas de pesquisa.

No primeiro tópico, intitulado “O espectro da democracia: teoria em foco” exercitamos uma análise acerca do espectro multidimensional que abrange o conceito de democracia, passando pela teoria de autores de renome na ciência política, como Joseph Schumpeter, Robert Dahl e Anthony Downs. Com a contribuição teórica destes, construímos a ideia de democracia que procuramos discutir no restante do texto, além de atentarmos aos aspectos que podem vir a fragilizar o sistema democrático.

No segundo tópico, de nome “O papel das Instituições e da Constituição em uma democracia”, discutimos a função destas como barreiras protetoras da democracia, e como a visão repassada de desconfiança de Instituições e desmerecimento de direitos garantidos pela Constituição Brasileira de 1988 pode afetar o Estado Democrático de Direito negativamente.

No terceiro tópico, de título “Sistemas eleitorais e o aspecto personalista no Brasil”, discorremos sobre o sistema eleitoral brasileiro, fazendo uso de teorias como as de Jairo Nicolau e Fábio Comparato, mostrando como o aspecto personalista da política brasileira aliada ao sistema eleitoral vigente contribuem para que haja uma instabilidade inerente à ideia fundada de democracia no caso em questão.

## **O ESPECTRO DA DEMOCRACIA: TEORIA EM FOCO**

A democracia, claro, não é basquete de rua. Democracias têm regras escritas (constituições) e árbitros (os tribunais). Porém, regras escritas e árbitros funcionam melhor, e sobrevivem mais tempo, em países em que as constituições escritas são fortalecidas por suas próprias regras não escritas do jogo. Essas regras ou normas servem como grades flexíveis de proteção da democracia, impedindo que o dia a dia da competição política se transforme em luta livre. (LEVITSKY e ZIBLATT, pág 117, 2018)

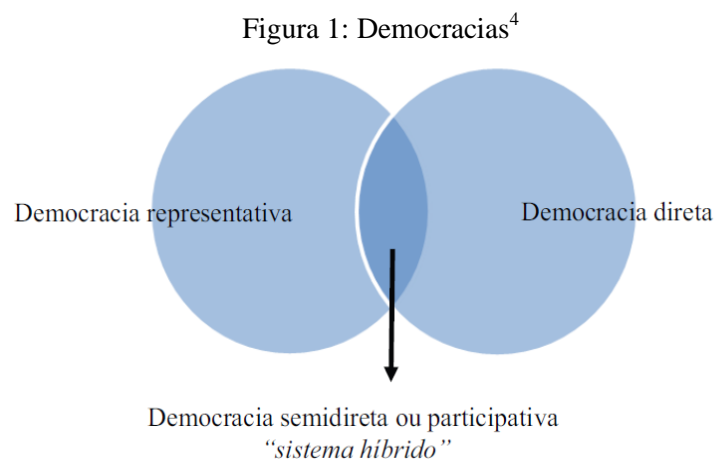
O primeiro esboço acerca da ideia de democracia como conceito apareceu na Grécia Antiga, com os mestres do pensamento político e social Platão e seu discípulo Aristóteles. A palavra *demokratia* é construída nessa época, com a junção das ideias de *demo* (povo) e *kratos* (governo). A própria definição encontrada nos dicionários atuais e

plataformas digitais<sup>3</sup> de pesquisa remete à contribuição desses filósofos, onde encontramos que democracia é "Um governo em que o poder é exercido pelo povo". Tal definição nos faz questionar até que ponto esse poder realmente está nas mãos do povo, e como esse poder é regido.

Os estudos sobre modelos democráticos na ciência política vêm se aprofundando desde o final da Segunda Guerra Mundial, e desde de então, percebemos uma maior preocupação com aspectos que consolidam e defendem a permanência da democracia. Sem descartar a imensa contribuição teórica existente, é necessário lembrar que nem mesmo na Grécia Antiga ela era exercida de forma literal, pois uma grande maioria da população ateniense, como mulheres, escravos e estrangeiros, não possuíam o direito de participação. Em Atenas, a democracia era exercida de forma direta como regime de governo onde apenas os cidadãos poderiam participar diretamente da discussão pública, o que representava apenas uma pequena e simplória parcela de homens da população ateniense.

Como a democracia direta só poderia ser exercida com um pequeno contingente de pessoas, foi adaptada para se transformar na ideia de democracia que temos atualmente, a representativa e a participativa. Partindo dessas contribuições, a discussão acerca da importância de elaborar estratégias que permitam o funcionamento e a proteção da democracia se tornou um tema de estudo de teóricos como Joseph Schumpeter, Robert Dahl, Anthony Downs, Arend Lijphart, entre outros.

Para melhor compreensão do espectro teórico que abrange o conceito de democracia direta, representativa e participativa, recorreremos a imagem abaixo:



<sup>3</sup> Referência encontrada em: <<https://www.dicio.com.br/democracia/>>

<sup>4</sup> Referência da imagem: (fonte: Pedro Lenza, 2008 apud FONSECA, 2009, p. 35)

De forma resumida, a democracia como sistema político, pode ser exercida de forma direta (quando a tomada de decisão e construção de leis é feita por todos, uma ideia utópica, dificilmente posta na realidade); de forma indireta (ou representativa, quando o povo elege representantes, através do voto, e estes são responsáveis pela tomada de decisão) ou semidireta (onde o povo é chamado para tomada de decisão em casos pontuais, como em situações de plebiscitos, por exemplo). Atualmente não há nenhum país em que a democracia direta seja exercida. A maioria dos países caracterizados como democráticos são, na verdade, exercidos por sistemas representativos ou semidiretos.

A teoria clássica da democracia é amplamente criticada por Schumpeter, e é nele que iniciaremos a conceptualização. Schumpeter (1961) traz a contribuição com a reflexão acerca do funcionamento da democracia, como um método político, com a capacidade de tornar possível uma organização da sociedade através das instituições, que regulamentam e proporcionaram o funcionamento de uma pacificidade, já que através do voto, a "maioria" representaria o "todo". Ou seja, essa organização institucional que pressupõe as eleições seria uma forma de colocar ou retirar políticos de acordo com as suas representações.

De modo geral, para Schumpeter (1961), a disputa pelo voto é o mercado e o voto é a moeda, e dessa forma, a democracia não poderia ser aplicável em todas as configurações sociopolíticas. Em resumo, na sua teoria, a democracia moderna seria um governo aprovado pelo povo - ou por uma parcela dele - mas não por ele executado (como na democracia direta) com o objetivo de tornar possível e aplicável o "bem comum", ou o bem para a maioria.

Schumpeter é criticado por muitos autores por ter uma abordagem adjetivada como elitista, já que para o autor, o eleitor age irracionalmente porque não tem o conhecimento para a tomada de decisões políticas, além de possuir o acesso limitado a informações. Dessa forma, o eleitor, por exemplo, não se considera responsável pelos atos efetuados pelos políticos que ele elegeu. Schumpeter também defende a tese da não existência de uma vontade geral, e que a vontade que prevalece nos eleitores não é causa do processo político, mas sim parte dele.

Tanto Schumpeter quanto Downs se aproximam em suas definições ao defenderem a tese de que o ideal democrático está concretizado no voto, ou seja, pela escolha de grupos que são os representantes e detentores das escolhas coletivas. A própria ideia de liberdade pode se manifestar no fato de todos serem livres para concorrer à liderança política se apresentando ao eleitorado. Apesar de que outros teóricos refutam



essa ideia da livre concorrência porque as oportunidades não são dadas de forma igualitária a todos, essa “liberdade para todos”, nas teorias de Downs e Schumpeter também devem se aplicar na liberdade plena da imprensa.

Já com relação ao "poder", Schumpeter acredita que ele deve ser entregue àqueles que contam com um apoio maior, ou seja, a maior parcela do eleitorado deve tomar as decisões em nome de todos. No entanto, para que esses indivíduos possam escolher livremente seus líderes, outras garantias devem existir, como por exemplo, o direito de liberdade de ir e vir, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. Desse modo, a democracia se faz necessária para manutenção da garantia de alguns direitos fundamentais de todos os indivíduos dentro do território.

A contribuição de Downs (1984) se mostra como fundamental para o entendimento da influência dos governos no cenário econômico, sobre como as decisões e os efeitos se estendem para os outros cenários da sociedade. O modelo positivista de Downs vai propor a construção de uma sociedade modelo, com um cidadão-modelo (ou cidadão total) e um governo modelo, ou seja, faz a construção de tipos-ideais para comparação. Dessa forma, o modelo de Downs cria idealmente os governos democráticos como aqueles que agem racionalmente buscando maximizar o apoio político.

O modelo racional de Downs (1984) busca eficiência nas formas de ação, e para isso, seria necessária a tomada de decisões com base na racionalidade. O governo deve buscar esses meios racionais para se manter no poder. Entretanto, essa racionalidade não é usada para se referir aos resultados, e sim aos meios, às formas estratégicas de ação e eficiência. O “homem racional” em Downs não estaria restrito somente aos pensamentos lógicos, mas também aqueles que possuem a capacidade de realizar ações com pouco custo e mais benefício.

(...) a falta de informação cria uma demanda por ideologias no eleitorado. Como os partidos políticos estão ansiosos por tomar qualquer método para obter votos à sua disposição, eles respondem criando um suprimento. Cada partido inventa uma ideologia para atrair os votos daqueles cidadãos que desejam cortar custos votando ideologicamente. (DOWNS, 1984, p. 17)

De acordo com Loureiro e Abrucio (2012), a estabilidade é um fator crucial para tornar a ação eficiente, portanto crucial também para a racionalidade na teoria de Downs. Nesse contexto, Downs explica não só a existência dos lobbies no sistema americano, como também a submissão do governo a eles, além da enorme demanda por ideologia por uma parcela do eleitorado. Essa parcela que vota com base na ideologia partidária reduz

custos de campanha, por isso entende-se a importância da adoção ideológica de cada partido – ainda que alguns adotem a falácia de não possuírem ideologia alguma.

O trecho citado acima nos faz refletir acerca do cenário político brasileiro contemporâneo, ao percebermos a construção e disseminação por parte da política neofascista de que o conceito de “ideologia” é diretamente associado à destruição da moral e dos bons costumes, quando na realidade, essa parcela da população faz uso justamente de ferramentas ideológicas utilizando planos de fundos hipócritas para atingirem os eleitores. Toda a campanha presidencial baseada em “*fake news*” no ano de 2018 se tornou um eficiente, embora corrupto, método de obtenção de votos daqueles que são coniventes com esses ideais de preconceito, discriminação e homofobia. A adoção de alguns partidos, assim como a criação de personagens caracterizados como “*mito*”, mostram claramente a construção dessa ideologia que “*salvaria o país de um comunismo*”, fazendo uso de discursos defensores de uma moralidade que transparece a hipocrisia e o preconceito velado, visando um único objetivo: atrair a parcela do eleitorado que é conivente com essas formas de opressão.

Um contraponto existente entre Schumpeter (1961) e Robert Dahl (2005) é o de que, enquanto o primeiro vai dar mais ênfase à democracia como um método político, o segundo vai apresentar a tese de que o pluralismo social, entendido como a igualdade de acesso e de controle aos recursos de poder socioeconômicos e de coerção é o principal fator a favorecer a democracia. O acesso e o controle sob os recursos de poder devem ser vistos como variáveis extremamente importantes para a democratização social, devido a pluralidade e diferenciação das sociedades de acordo com Dahl. Ainda que a consolidação da democracia seja ligada às transformações econômicas e sociais, a ordem democrática para Dahl (1997) também se apresenta com uma autonomia dinâmica característica com relação à participação política e o grau de contestação (Loureiro e Abrucio, 2012).

É na teoria de Dahl que o termo Poliarquia é aplicado como uma forma de materialização da democracia de forma mais palpável e possível de ser posta em prática. Segundo Dahl (1974), a democracia como é descrita se trata de um tipo ideal, ou seja, as democracias existentes são pobres aproximações do ideal democrático. Dessa forma, poliarquia, deriva também de palavras gregas que significam “muitos” e “governo”, formando assim, o “governo de muitos”, que se diferencia do governo de um (a monarquia), e do governo de poucos (a oligarquia ou a aristocracia). De um modo geral, Poliarquia pode ser definida como:

Um resultado histórico dos esforços pela democratização e liberalização das instituições políticas do Estado-nação; como um tipo peculiar de ordem ou regime políticos que, em muitos aspectos importantes, difere não apenas dos sistemas não democráticos de todos os tipos, como também das democracias anteriores, em pequena escala; como um sistema de controle político no qual os funcionários do mais alto escalão no governo do Estado são induzidos a modificar sua conduta a fim de vencer eleições quando em competição com outros candidatos, partidos e grupos; como um sistema de direitos políticos; ou como um conjunto de instituições necessárias ao processo democrático em grande escala. (DAHL, 2012, p.346-347).

Na contemporaneidade, a fragilidade inerente a democracia está em pauta, e tal debate vem crescendo no Brasil desde 2013 até os dias atuais, com a sensação de que o conceito democrático construído, na realidade, não se traduz em um “povo” com “poder”. De modo geral, podemos dizer que a democracia é um modelo institucional com regras e acordos e que delimitam o comportamento humano, assim como a competição pelo voto e pelo poder político. Desse modo, se a busca pelos votos funciona com uma lógica de competição, ela se traduz como uma pluralidade de ideias/ideologias que os indivíduos, a partir de suas concepções, depositam seus votos – ou seja, transferem o poder para os agentes políticos. Mas é através da execução da democracia como regime político e social que entendemos que há a maior garantia de direitos dos cidadãos. É com auxílio do ideal democrático que, através da Constituição brasileira de 1988 que os cidadãos possuem premissas básicas como:

**Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade;

**Art. 6º** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância a assistência aos desamparados; (Constituição Federal do Brasil, 1988, pg 9-11)

A definição moderna de democracia está em constante transformação e debate porque é um conceito que gira em torno de muitos conteúdos ideológicos que se diferenciam conforme os anos passam. Percebe-se que alguns aspectos que caracterizam a democracia podem agregar outros fatores com o tempo, como a própria ideia de liberdade de expressão, por exemplo. Antes da revolução tecnológica e do uso da internet de forma plena, essa ideia conceitual era amplamente defendida pela imprensa e pela população, pelo direito de saber as informações repassadas através do jornalismo. Ou seja, tinha uma função, mas que era exercida de forma plena apenas por uma parcela da sociedade. Nos dias atuais, com as redes sociais em constante uso é necessária uma nova (re) invenção conceitual sobre até que ponto é direito do cidadão exercer a sua liberdade

de expressão nas redes, e onde está o extremo oposto de expressar livremente preconceitos e cometer crimes de ódio sob o respaldo da impunidade. Com isso, entendemos que, se apenas um aspecto dentro do espectro da democracia já emerge tamanha discussão, se propor a construir um conceito geral é extremamente complexo, assim como a própria ideia de ordenamento social.

### **A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES E DA CONSTITUIÇÃO EM UMA DEMOCRACIA**

Devido à complexidade mostrada em tentar estabelecer uma democracia, percebemos a importância das instituições como formas de se cobrar do Estado a realização de algo previamente determinado. Para que o Estado possa se organizar e exercer plenamente o que se propôs a fazer, é necessário o auxílio de instituições, que organizam a ação coletiva dos cidadãos de cada Estado-nação através da Constituição, e de todas as demais instituições legais ou jurídicas que cria ou torna legítima, e que fazem parte dele (PEREIRA, 2005).

As instituições podem ser encontradas de duas formas: formais e as informais. As instituições informais são aspectos sociais e culturais que regulam o funcionamento social, já as formais são compostas por regras e normas regulatórias, que são acordados socialmente. Essas estruturas formais influenciam o comportamento individual, especialmente nos resultados dos processos políticos.

A democracia, como enunciado anteriormente, é composta por diversas características e aspectos intrínsecos ao seu funcionamento pleno. No entanto, essas características, por dotarem de uma complexidade inerente à sua existência, precisam de mecanismos de segurança social para que possam ser executadas de forma plena, e para isso são realizados os contratos sociais, contendo direitos e deveres dos cidadãos. Esses contratos são considerados pelas constituições, que regulamentam o funcionamento de um país, estado e cidade. Esse é o caso do Brasil, como já mostrado anteriormente nos exemplos de direitos dos cidadãos que uma democracia busca defender. Como é um sistema federativo, os estados e municípios são considerados unidades federativas nas quais todas possuem regulamentos próprios, mas nenhum desses regulamentos pode ferir a constituição vigente que deve ser tomada como guia em todas as situações: a Constituição Federal de 1988.

Assim como na grande maioria dos países presidencialistas inspirados no modelo norte-americano de funcionamento federativo, o Brasil possui a separação dos três

poderes: o executivo, o legislativo e o judiciário, que variam suas prerrogativas de atividades. Os dois primeiros são poderes nos quais os atores são escolhidos por meio de um processo de escolha dos cidadãos (a partir do processo eleitoral); e no último, os atores são escolhidos pelos políticos eleitos em exercício da função, no caso do STF, ou por via de concurso público em outros cargos.

Observando essas características preliminares do arranjo estrutural do funcionamento democrático existente no Brasil, faz-se necessário entender algumas das características típicas da constituição que contribuem para um sistema caracterizado como personalista.

As instituições possuem uma relação importante no processo democrático - ou poliárquico - nos termos de Dahl (1997), que está sendo construído ou que está em processo de consolidação. De modo geral, as instituições também possuem uma prerrogativa muito importante para o desenvolvimento das práticas democráticas, não só como a que garante direitos fundamentais, mas também, como a que a segura e regulamenta as atividades em uma democracia.

Partindo dessas características anteriormente discutidas que constatamos que a Constituição é de extrema importância, pois além de garantir direitos e deveres, ela também está dentro do jogo político, ou seja, elas delimitam as práticas de comportamentos gerando impacto nas políticas. Melo (2013) argumenta que o princípio da constituição é contribuir para a visão de um consenso social, uma espécie de contrato social, e que esse mesmo contrato tem o dever de proteger a democracia, pois o sistema democrático possui características que podem levar a sua própria desorganização e findar o sistema.

Por isso torna-se tão necessário o entendimento das instituições democráticas, assim como também a formação constitucional, pois elas influenciam diretamente no jogo político e como os atores se comportam. Partindo do pressuposto de que com uma Constituição fortemente defendida pelas Instituições, a democracia possui mais chances de se consolidar e se estabelecer no cenário político, entendemos que:

[...] uma Constituição – assim como qualquer outra instituição poliárquica – apenas terá efeitos reais sobre a dinâmica política de uma determinada sociedade caso seja percebida pelas elites relevantes como algo que valha a pena não somente preservar, como um formalismo, mas tomar como um condicionante material da vida política. Isso quer dizer que instituições políticas importam desde que as elites com poder para preservá-las ou derogá-las reconheçam que vale a pena mantê-las e submeter-se aos resultados contingentes do jogo político” (Arantes e Couto, pág 560-561, 2010)

Observar como ocorrem as modificações institucionais é importante considerando que o processo é responsável por determinar algumas das disputas políticas, isso é, disputas que geram modificações das regras e dos regulamentos que conduzem os atores políticos, como também as próprias instituições nas quais esses atores fazem parte. Por isso, o processo de revisão constitucional e de emendas nessas constituições devem ser cuidadosas, pois modificam diretamente o funcionamento democrático vigente. A reforma da previdência é um exemplo que pode ser analisado desse modo, pois, com a sua modificação, muitos setores foram desfavorecidos e algumas categorias tiveram seus direitos constitucionais feridos.

No Brasil, as mudanças constitucionais são realizadas pelos poderes Executivo e Legislativo. O primeiro com a figura do Presidente da República, que possui uma prerrogativa de decretos lei, e pelo processo de emendas constitucionais, que, são uma revisão de uma lei ou modificação de diversos pontos de um artigo constitucional. No Poder Legislativo, o Congresso Nacional é constituído por senadores e deputados federais. Os deputados estaduais representam a população no nível estadual e os vereadores no âmbito municipal. Os senadores, deputados e vereadores são responsáveis pela criação de leis e pela fiscalização do Poder Executivo.

Esse processo de revisão, pode ser considerado benéfico ou não, dependendo da forma de aplicação. Na teoria, a revisão possui o papel de aperfeiçoar normas e leis, assim como também podem facilitar transformações políticas e sociais. Por outro lado, também podem ser facilitadores de práticas não democráticas, a partir da flexibilização de normas de controle.

Melo (2013) destaca que na Constituição de 1988, a regra de modificação das emendas é mista, e que se mostra muito flexível comparando com outros países da América Latina, como destaca:

As modificações institucionais posteriores alteraram pouco ou quase nada em relação ao padrão institucional da constituição de 1988, caracterizado por três blocos de inovações: a) uma extensa e importante ampliação dos direitos e garantias constitucionais; b) uma extensa delegação de poderes ao poder executivo; c) uma robusta delegação de poderes ao judiciário, ao legislativo e aos órgãos de controle; d) uma codificação ampla relativa ao papel do estado na economia. (MELO, 2013, p. 201)

Entendendo como pode ocorrer o processo de mudança constitucional de forma simplificada, espera-se que a Constituição sirva como delimitadora, assim como também

a que conduz a institucionalização do processo de competição política, além de ser a que estabelece as regras dos jogos políticos, sendo estas, necessárias para promover o processo de aceitação dos atores políticos em direção à democracia, ou a manutenção da mesma.

Por fim, destacamos que as regras constitucionais, que fazem parte das instituições, podem gerar impasses no governo, ou seja, ingovernabilidade. Essa pode ser gerada de diferentes formas, e uma delas é não conseguir modificar algumas regras institucionais prejudicando assim o *status quo*; outra já consiste em relações políticas que podem levar a um *impeachment*, por exemplo. No entanto, as modificações e a organização dessas regras são gerenciadas pelo Executivo e Legislativo, que quando não conseguem solucionar os problemas advindo dessas disputas políticas, transferem esse poder decisório para o Judiciário.

Podemos dizer que, no Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) possui esse papel de “apaziguador dos conflitos políticos”, o que muitas vezes se torna determinante na democracia brasileira. O STF é constituído por juízes indicados pelos atores políticos, e suas escolhas são de extrema importância para a manutenção de um Estado Democrático de Direito, pois é nesse âmbito que pode se tornar possível a resolução de conflitos políticos, assim como de ordem social, passando por um processo de ativismo judicial, que também realiza modificações do *status quo*.

## **SISTEMAS ELEITORAIS E O ASPECTO PERSONALISTA NO BRASIL**

Para entender melhor como as relações políticas são constituídas, precisamos compreender como ocorre o processo de escolha dos atores políticos, via processo eleitoral, que obedecem a parâmetros da legalidade com normas e regras específicas. Essas normas regulam essa disputa dos atores pelos votos no sistema eleitoral brasileiro. As eleições são realizadas em dois períodos, o primeiro corresponde às eleições municipais: vereadores (as) e prefeito (a); e o segundo são eleições estaduais e federais: deputados (as) estaduais, governador (a), deputados (as) federais, senadores (as) e presidente (a) da república.

O sistema eleitoral é o conjunto de regras que define como uma determinada eleição vai ocorrer, de que forma o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos (cadeiras no Legislativo ou chefia do Executivo). Como mostra a definição abaixo:



Os sistemas eleitorais têm como função a organização das eleições e a conversão de votos em mandatos políticos, visando proporcionar uma captação eficiente, segura e imparcial da vontade popular democraticamente manifestada, de forma que os mandatos eletivos sejam exercidos com legitimidade. Também é função dos sistemas eleitorais o estabelecimento dos meios para que os diversos grupos sociais sejam representados e as relações entre representantes e representados se fortaleçam. (GOMES, 2011, p. 105.)

Entretanto, o sistema eleitoral não esgota as normas que regulam as leis eleitorais em uma democracia, por exemplo. Existem vários outros aspectos importantes nas eleições, como: quais eleitores estão aptos para votar, se o voto é facultativo ou obrigatório, critérios para apresentações de candidatos, normas de acesso aos meios de comunicação, mecanismos de controle de gastos de campanhas e acesso ao fundo partidário, normas para divulgação de pesquisas, regras da propaganda eleitoral, dentre outros.

No geral, os sistemas eleitorais estão divididos em três grandes grupos: majoritário, proporcional e misto, cada um deles com subdivisões. De acordo com Jairo Nicolau (2004), existem três fatores básicos dos sistemas eleitorais, são eles: a magnitude do distrito, a estrutura do voto e a fórmula eleitoral. A magnitude do distrito significa o local onde os votos serão provenientes para a distribuição das cadeiras, e o termo magnitude se relaciona com a quantidade de cadeiras de cada distrito, que podem ser divididas em  $M=1$  ou  $M>1$ . O segundo elemento se refere ao modo como o voto pode ser expresso, ordinal (onde o eleitor pode escolher os candidatos e ordená-los de acordo com a própria preferência) ou nominal (onde o eleitor tem apenas uma opção de voto). Já o terceiro fator, a fórmula eleitoral se refere aos procedimentos para a contagem dos votos, que podem ser simples, maioria absoluta ou proporcional.

As democracias se institucionalizam através do jogo democrático com eleições limpas, livres e periódicas, com incentivos à ampliação da participação política. Supõe-se, dessa forma, que a competição eleitoral produz condições para institucionalização e estabilização de uma das mais importantes variáveis relacionadas ao jogo democrático, e ela seria o sistema partidário, se mostrando como uma variável de extrema importância para o entendimento do grau de competição de um determinado sistema político. Além disso, sua institucionalização estaria relacionada ao processo de governabilidade dos governos constituídos em regimes democráticos (Przeworski, 1991).

Os partidos são o principal meio de ligação entre a sociedade e o Estado, e o estudo deles ainda é pouco explorado. No Brasil, percebemos que, desde a redemocratização,

uma série de medidas foram tomadas visando ampliar as garantias e liberdades individuais, até resultar na primeira eleição de um presidente civil eleito (ainda que indiretamente) depois de anos de ditadura militar. A cada pleito, novas regras eleitorais e partidárias foram criadas, o que nos confere uma certa instabilidade institucional. Com a instabilidade institucional, temos a instabilidade democrática por consequência. Assim, nos orientamos pelo argumento posto como fundamental na ciência política: as condições de institucionalização dos sistemas partidários importam para o bom funcionamento da democracia (Mainwaring e Scully, 1997; Mainwaring e Torcal, 2005).

Partindo dos pressupostos estabelecidos, buscaremos entender o funcionamento do sistema eleitoral no brasileiro e algumas das suas características, mostrando como o mesmo influencia diretamente nos arranjos dos jogos políticos, no senado e na câmara dos deputados.

Os votos que correspondem aos deputados são distribuídos da seguinte forma: a) eliminação dos votos brancos e nulos; b) soma dos votos em candidatos, legendas de partidos e coligação; c) cálculo do quociente eleitoral; d) distribuição das cadeiras entre os partidos; e) preenchimento das sobras das cadeiras. Já no senado são votos da maioria simples, ou seja, aquele ator político que for mais votado, ocupa o cargo. Assim, entendemos a distribuição de cadeiras para cada partido dentro Casa, ou seja, o voto do eleitor não é apenas no candidato que ele deseja votar, sua escolha possui respaldos em outras questões, como a quantidade de cadeiras que aquele partido terá dentro da Câmara, por exemplo.

Um ponto que merece destaque nesse contexto é a fragmentação partidária no Brasil, que se mostra como essencial para o jogo político, pois o nível de negociação aumenta cada vez mais. Isso quer dizer que os custos para tramitação de processos tanto no senado tanto na câmara dos deputados se tornam cada vez mais difíceis, pois é necessário haver a negociação com diversos líderes parlamentares, buscando alinhar o partido para um posicionamento favorável ou contra determinado processo. Os partidos, dessa forma, precisam exercer a definição de política como busca não-violenta dos conflitos para se alinharem em suas legendas e coligações.

Para compreender a fragmentação, é importante observar como ocorre a migração dos candidatos para outros partidos, pois essa característica pode facilitar ou piorar a governabilidade e conseqüentemente o custo da decisão política. Percebemos nos últimos anos de política no Brasil que não é possível exercer um cargo como o de presidente da república sem ter governabilidade, que vem do apoio do senado e da câmara. Além disso,

é importante destacar, de acordo com Jairo Nicolau (2017), a transferência partidária e sua importância, pois ela seria o processo pelo qual o ator político muda de legenda e de partido. Dessa forma,

(...) na câmara dos deputados, o poder é distribuído proporcionalmente ao tamanho da bancada de cada legenda. Cabe aos líderes partidários a prerrogativa de indicar (e eventualmente substituir) os parlamentares que participam das comissões. As votações em plenárias também são coordenadas pelos líderes, que indicam como a bancada deve votar. (Nicolau, pág 78, 2017)

Nicolau (2017) complementa a ideia mostrando essa mudança por meio de três dispositivos: o primeiro diz respeito a suas chances eleitorais nas eleições seguintes, ou seja, tentativa de aumentar o sucesso da reeleição; o segundo diz respeito à ampliação dos recursos federais, ou seja, quando a banca está aliada ao governo há uma maior chance de que a disponibilidade dos recursos seja maior do que em outros casos; e a última relacionada com a ideologia partidária. Além disso, deve-se atentar para o número efetivo de partidos, porque os partidos exercem influência direta no governo e podem gerar instabilidade. Esses partidos possuem um grande número de parlamentares, e possuem uma atuação efetiva nas relações políticas. Quando as ideologias não são compatíveis ou quando o poder de resolução de conflitos por parte dos atores políticos não se mostra eficiente, a instabilidade se faz ainda mais presente em um governo democrático.

Um dos mecanismos encontrados para tentar gerar estabilidade política e diminuir o nível de fragmentação partidária são as coalizões partidárias. Uma análise feita por Leonardo Avritzer (2017) mostra que:

O presidencialismo de coalizão pode ser entendido de duas formas: como solução institucional para um problema político específico, a saber, uma configuração da relação entre eleições presidenciais e representação proporcional no Congresso, na qual o presidente não alcança a maioria da Casa; ou como maneira de realizar amplas coalizões que despolitizam uma agenda progressista da política do Brasil. Em uma situação, o presidencialismo de coalizão pode gerar ingovernabilidade, enquanto em outras, cria problemas para sua manutenção. (Avritzer, pág 25, 2017)

Desse modo, concluímos que os partidos são fundamentais para a governabilidade, e que além destes, a figura do Presidente da República se mostra como o grande organizador dessas relações, já que está em disputa a governabilidade, as reeleições, como o acesso a recursos, etc. Quando há instabilidade nacional, é refletida internacionalmente. Todo esse pacote político serve como moeda de troca para apoio não só político internamente, mas também se reflete no mercado de forma internacional. Assim, a figura de um presidente pode facilitar os jogos políticos, principalmente quando

existir apoio parlamentar. Da mesma forma, a figura de um presidente instável pode transmitir a sensação de insegurança que se reflete no mercado, dificultando de forma extrema as tramitações nesses meios que se refletem no político, cultural e social de um país.

Além disso, é necessário entender como o processo de mudança nas emendas constitucionais podem possuir conotações políticas. Essas modificações, na maioria das vezes, passam pela aprovação da Casa política, e essa passagem pode medir o nível de governabilidade que um presidente pode ter. Essa governabilidade pode estar atrelada aos níveis de homogeneidade e de negociação da figura do presidente, pois a aprovação pelo Congresso é uma vitória que demonstra o nível de coesão entre governo e parlamentares, enaltecendo sua liderança. Um exemplo para maior entendimento dessa situação seria medir os principais partidos que faziam parte da base governamental e observarmos a quantidade de emendas constitucionais que foram realizadas a cada mandato presidencial, medindo assim o poder de negociação e da figura do próprio presidente.

Como o processo de equilíbrio está ligado a decisões de processos políticos, o fator eleitoral está intrinsecamente associado, pois os conflitos, na maior parte das vezes, estão focados justamente no processo de obtenção de cargos. Desse modo, podemos entender que a variável da estabilidade democrática pode ser associada à independência do judiciário, que buscaria uma solução para esses conflitos através do campo jurídico. Com mais autonomia e neutralidade, o judiciário poderá facilitar o processo decisório, também como a relação de revisão judiciária (que na maioria das vezes são propostas pelas Casas elegíveis).

É nesse contexto do fator da importância da independência do judiciário em países democráticos que Fábio Comparato (2004) disserta:

Numa república democrática, os controles institucionais de abuso de poder pelos órgãos do Estado são de duas espécies: o horizontal, ligado ao mecanismo da separação de Poderes, e o vertical, fundado na soberania popular. Na verdade, a democracia é o regime político no qual ninguém, nem mesmo o povo soberano, exerce um poder absoluto, sem controles. O poder soberano do povo só pode ser exercido, legitimamente, no quadro da Constituição. E é, justamente, ao Poder Judiciário que incumbe a magna função de interpretar os limites constitucionais dentro dos quais há de ser exercida a soberania popular. (COMPARATO, pág 156, 2004)

Comparato (2004) explica que o Poder Judiciário é independente quando não está submetido aos demais poderes do Estado, e enquanto órgão de um Estado democrático, precisa ser estruturado em função de algumas exigências, já que, apesar de ser uma das

principais garantias do respeito integral aos direitos humanos através da defesa constitucional, a maioria dos cargos não são escolhidos pelo voto popular. Apesar disso, é através da independência funcional da magistratura que se percebe uma garantia institucional do regime democrático, cuja função é assegurar o respeito aos direitos subjetivos fundamentais declarados na Constituição.

Apesar disso, no Brasil é percebido que a tradição colonial moldou os costumes políticos no sentido de haver uma concentração de poderes na pessoa do Chefe de Estado. (Comparato, 2004). Quando o mesmo exerce tal função aliada à de Chefe de Governo, foi criada a imagem de um presidencialismo exacerbado, onde a figura do presidente recebe uma carga valorativa com base nas ideias que defende, mostrando dessa forma o caráter personalista da política brasileira. Esse personalismo ao qual nos referimos, torna-se especialmente evidente no contexto brasileiro em razão da cultura político-partidária do país, considerada frágil e fragmentada.

Nesse contexto, entendemos que o Poder Executivo (exercido pela figura do Presidente da República) só deve ser temido em Monarquias, porque, parafraseando a obra O Federalista (1788): “em democracias, é contra as empresas ambiciosas desse poder - o Executivo - que o povo deve dirigir os seus ciúmes e esgotar todas as precauções.” (COMPARATO p.152, 2004). Em democracias (ou poliarquias, em termos de Robert Dahl), deve existir um amplo nível de liberdade de expressar a oposição através da participação pela população para que não haja a transformação do regime para os tempos de guerra e regimes autoritários, onde apenas o Executivo tem controle exclusivo do Estado, fazendo com que a democracia entre em ruínas e as liberdades garantidas por ela sejam suprimidas. Além disso, Schumpeter (1961) lembra que um governo democrático só produz leis e políticas públicas como subproduto da luta exercida pelo povo para suas conquistas. Quando não há luta, não há mudança significativa, porque uma vez eleito, o ocupante do cargo político tem a ideia de que não pode mais ser controlado pelo povo.

Uma alternativa encontrada para que o nível de conflito diminua e haja o aumento da estabilidade democrática ocorra é o aumento do processo de coalizões, isto é, o processo de união de partidos com o intuito de atingir um nível de governabilidade mínima, diminuindo a quantidade de impasses no processo decisório e aumentando o teor de negociações, e conseqüentemente, aumentando o poder de agregar ideias, ideologias e atingir um consenso a ser executado, buscando a maximização do “bem comum”. Nesse cenário, pode-se afirmar que quanto maior o número de cadeiras de diferentes partidos, menor é a quantidade de revisão judicial pelo próprio poder judiciário,

considerando que os partidos busquem a coalizão. Impasses políticos e pluralidade de ideias e ideologias sempre existirão em estados democráticos, entretanto, quando há negociação, o nível de homogeneidade e pacificidade aumenta, desafogando assim o Poder Judiciário, que estaria como alternativa secundária de solução de conflitos.

## REFERÊNCIAS

- AIRES, Janaíne; CÂMARA, Clara. **A mídia e os limites do personalismo na política brasileira**: uma análise dos mandatos de Celso Russomanno, Jean Wyllys e Tiririca. *Revista Compolítica*, v. 7, n. 2, 2017.
- ARANTES, Rogério Basto. COUTO, Cláudio Gonçalves. **Construção Democrática e Modelos Constitucionais**. In *Revista de Ciências Sociais*, Vol.53, nº3, pp.545 a 585, Rio de Janeiro, 2010.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia do Brasil**. ed: 3º, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2016.
- BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. CARVALHO, Ernani. **Electoral Systems and Judicial Review in Developing Countries**. *Bras. Political Sci. Rev.* vol.9 no.3 São Paulo Sept./Dec. 2015.
- BOBBIO, Norberto et alli. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UNB, 2004.
- BRASIL. Constituição Brasileira. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- COMPARATO, F. **O Poder Judiciário no regime democrático**. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, p. 151-159, 1 ago. 2004.
- DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**, trad. de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 1974/2001.
- DAHL, Robert. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.
- DAHL, Robert A. **Who governs?** Democracy and power in an American city. Yale University Press, 2005.
- DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. Edusp, São Paulo, 1999.
- DOWNS, A. **An economic theory of political action in a democracy**. In: Fergusons & Rogers(eds.) *The political economy. Readings in the politics and economics of American public policy*. M.E.Sharpe, Inc. New York, 1984.
- FONSECA, Jumária Fernandes Ribeiro. **O Orçamento Participativo e a Gestão Democrática de Goiânia**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2009

- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2011, p. 105.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Zahar, 2018.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo**. Rev. Econ. Polit., São Paulo, v. 32, n.4, p.615-633, Dec.2012.
- MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. **La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora**. *América Latina Hoy*, v. 41, p. 141-173, 2005.
- MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. **La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina**. 1997.
- MELO, Marcus André. **Mudança Constitucional No Brasil dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à “megalítica”**. In Revista Novos Estudos, Vol. 97, 2013.
- NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. Ed 1º, Editora Zahar, Rio de Janeiro, 2017.
- NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Editora FGV, 2015.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública. Revista eletrônica sobre a reforma do Estado, v. 1, n. 1, p. 1-17, 2005.
- PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America**. Cambridge University Press, 1991.
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.



## TEORIA DAS INSTITUIÇÕES E NEOINSTITUCIONALISMO: COMO AS INSTITUIÇÕES MUDAM

Ramirez de Almeida São Pedro<sup>1</sup>  
Raphael de Almeida São Pedro<sup>2</sup>

### RESUMO:

Enquanto atores inseridos em sociedade, os seres humanos estão em constantes interações com demais sujeitos, que possuem interesses, preferências e objetivos diversos e, em geral, contraditórios. Surgem então as instituições, formais e informais, como entes reguladores dessas relações intersubjetivas e responsáveis por moldar o comportamento dos atores sociais e políticos, canalizando o processo de tomada de decisões desses sujeitos. Nesse processo de regulação de condutas, as instituições também são influenciadas pelos atores que as integram, sendo alteradas por esses atores, em uma relação de interdependência entre indivíduos e instituições. Diante disso, as Ciências Sociais e Política sempre se ocuparam em estudar o comportamento e a mudança institucional, e sua relação com os indivíduos. Partindo dessa perspectiva, o objetivo deste trabalho é realizar um estudo teórico acerca das instituições, sua formação e conceito, levando-se em consideração, como perspectiva teórica, o debate sobre o institucionalismo e neoinstitucionalismo, perpassando por suas diversas versões ou visões analíticas. Almejando alcançar o objetivo pretendido, a metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica, realizada a partir das reflexões e apontamentos trazidos por teóricos e pesquisadores como Douglas North, Mancur Olson, George Tsebelis, Jon Elster, Peter Hall e Rosemary Taylor, dentre outros, o que nos possibilitou entender as instituições enquanto entidades exógenas constituídas para regular e moldar o comportamento dos atores sociais e políticos, sendo, em contrapartida, mudadas contingencialmente por esses atores.

**Palavras-chave:** Instituições. Mudança institucional. Neoinstitucionalismo.

### ABSTRACT:

As actors inserted in society, human beings are in constant interactions with other subjects, who have different and, in general, contradictory interests, preferences and goals. Thus, formal and informal institutions emerge as regulators of these intersubjective relations and are responsible for shaping the behavior of social and political actors, channeling the decision-making process of these subjects. In this process of conduct regulation, the institutions are also influenced by the actors that integrate them, being altered by these actors, in a relationship of interdependence between individuals and institutions. Given this, the Social and Political Sciences have always been busy studying behavior and institutional change, and their relationship with individuals. From this perspective, the objective of this work is to carry out a theoretical study about the institutions, their formation and concept, taking into account, as a theoretical perspective, the debate on institutionalism and neoinstitutionalism, going through its various analytical versions or views. Aiming to achieve the intended objective, the methodology used was the bibliographic review, carried out from the reflections and notes brought by theorists and researchers such as Douglas North, Mancur Olson, George Tsebelis, Jon Elster, Peter Hall and Rosemary Taylor, among others, which it enabled us to understand institutions as exogenous entities constituted to regulate and shape the behavior of social and political actors, being, on the other hand, changed contingently by these actors.

<sup>1</sup> Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande. E-mail: [ramirezaspedro@gmail.com](mailto:ramirezaspedro@gmail.com).

<sup>2</sup> Bacharel em Direito, Pós Graduando em Direito Penal pela UNIASSELVI. Email: [raphael\\_rasp02@hotmail.com](mailto:raphael_rasp02@hotmail.com).

**Keywords:** Institutions. Institutional change. Neoinstitutionalism.

## 1. INTRODUÇÃO

As Ciências Sociais e Política sempre se ocuparam em estudar e buscar entender o comportamento humano enquanto sujeitos em constantes interações sociais e qual o papel das instituições na determinação de resultados sociais e políticos. O conflito entre pessoas e grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é um elemento central à vida social e política.

Desde as ideias behavioristas de John Watson ([1913] 1997), que objetivava prevê e controlar o comportamento, este passou a ser analisado como fruto da interação do homem com o ambiente em que está inserido, ou seja, como indivíduo produto e produtor dessa relação, portanto, não mais como algo isolado do indivíduo, mera decorrência de causas internas ou mentais do sujeito, como defendia até então a corrente denominada “mentalista” (FIGUEIREDO, 2014). São as ações humanas, individuais ou coletivas, contextualmente restritas e socialmente moldadas, que movem a vida em sociedade.

Na Ciência Política, as instituições assumem papel primordial para entendermos as interações entre os atores sociais e políticos. Apesar de o institucionalismo ter suas raízes desde os escritos de Aristóteles e Platão, a partir do início do século XX a Ciência Política é tomada enfaticamente por tal perspectiva teórica, que segundo Peres (2008, p. 54) é “centrada em análises especulativas, descritivas e formalistas, inspiradas pela Filosofia Política e pelo Direito” como forma de entender os sistemas políticos, as formas de governo e o comportamento dos *policy makers*. Visto por muitos como uma corrente meramente descritiva e histórica, frágil do ponto de vista teórico e metodológico, que não permitia comparações e conseqüentemente a generalização de suas conclusões, o institucionalismo (institucionalismo clássico ou antigo institucionalismo) cedeu espaço para correntes comportamentais, com a implementação do individualismo metodológico, incluindo a teoria da escolha racional. Posteriormente, já nas últimas décadas do século XX, a análise das instituições ressurgiu e se torna hegemônica na Ciência Política, sob o rótulo de neoinstitucionalismo, termo inicialmente firmado por March e Olsen (1984), desta feita com maior rigor conceitual e estudos empiricamente orientados, em espelhamento com as ciências naturais, lançando mão de técnicas de pesquisa mais robustas e que permitem um maior reconhecimento científico e social de suas análises (MIRANDA, 2017; PERES, 2008).

Neste trabalho, adotamos como premissa teórica a escola da escolha racional, que defende que o ser humano é um sujeito eminentemente racional, que age norteado por um pensamento maximizador de utilidades e preferências, interagindo com os demais sujeitos de forma estratégica, na busca de potencializar suas preferências (CARVALHO, 2008; TSEBELIS, 1998). Entretanto, se cada indivíduo agir desmedidamente em busca de maximizar seus benefícios individuais em detrimento do interesse coletivo, a sociedade tenderia ao caos e a conflitos incessantes, sendo necessário, portanto, a existência de instituições, formais e informais, enquanto entes exógenos que possam canalizar as relações entre os sujeitos, impondo regras, incentivos e limites para suas ações (DOWNS, 2013; ELSTER, 1994; NORTH, 2018; OLSON, 2015).

Essas instituições, que invariavelmente possuem alta carga histórica, são postas como regras do jogo, de modo a regular e moldar as ações e preferências dos sujeitos e grupos, atuando como reguladoras do exercício do poder na sociedade. Przeworski (1984, p. 40) ressalta a importância para a sociedade, de instituições bem estabelecidas e protegidas de interesses não democráticos, pois permite a transferência de poder de uma pessoa ou grupo de pessoas, para um “conjunto de regras previamente e legalmente estabelecidas”, que a partir da distribuição de recursos, determinam antecipadamente “as probabilidades com que serão realizados interesses particulares, num determinado grau e numa forma específica”.

Mas as instituições não são estáticas ou eternas, podem ser constantemente e continuamente criadas, reformuladas e reconstruídas de acordo com situações contextuais da sociedade e da ação deliberada de seus atores, para que continuem a exercer de forma ótima o seu papel de regulador social. Para Fuks e Fialho (2009), independentemente do grau e onde ocorram, mudanças institucionais invariavelmente ocasionam alterações no comportamento dos atores sociais, nas opiniões e nas decisões políticas daqueles inseridos no ambiente institucional. De outro norte, se por um lado as instituições afetam as ações estratégicas e racionalmente calculadas de pessoas e grupos, também são influenciadas e moldadas pelas ações desses sujeitos, ou seja, podem se desenvolver e se moldar ao seu meio social, devendo haver mecanismos de controle para que as instituições não sejam alteradas com fins particularistas e clientelistas, ou seja, nas palavras de Elster (1994), as instituições evitam que a sociedade se desmantele, mas também precisam ser protegidas para que não se desintegrem (ELSTER, 1994; PERES, 2008; PRZEWORSKI, 1984).

Nesse sentido, do ponto de vista metodológico, buscaremos ao longo deste trabalho realizar um passeio teórico acerca do conceito e do papel das instituições no ambiente social e político, além de tentarmos explicar como se dá o processo de mudança institucional, analisando-se, assim, como as instituições, enquanto entes externos criados para regular as relações sociais, são capazes de moldar o comportamento humano, canalizando o processo de tomada de decisões estratégicas dos atores sociais e políticos, ao passo que também são objeto de alterações oriundas da dinâmica social em que atuam.

O estudo do (neo)institucionalismo enquanto método de análise do comportamento e mudança das instituições, e de como estas determinam os resultados sociais e políticos, será estudada em suas variadas versões, quais sejam, neoinstitucionalismo histórico, neoinstitucionalismo da escolha racional, neoinstitucionalismo sociológico e neoinstitucionalista normativo, nos moldes descritos como Hall e Taylor (2003) e Miranda (2017), com ênfase descritivo ao neoinstitucionalismo da escolha racional, aqui personalizado nos ensinamentos de Antony Dows, Douglas North, Mancur Olson, George Tsebelis e Jon Elster.

## **2. METODOLOGIA**

O estudo aqui apresentado tem como escopo realizar um estudo teórico acerca da formação e dos conceitos de instituições, levando-se em consideração, como perspectiva teórica, o debate sobre o institucionalismo e neoinstitucionalismo, perpassando por suas diversas versões ou visões analíticas.

Almejando alcançar o objetivo pretendido, a metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica, realizada a partir das reflexões e apontamentos trazidos por teóricos e pesquisadores como Douglas North, Mancur Olson, George Tsebelis, Jon Elster, Peter Hall e Rosemary Taylor, dentre outros.

Realizamos uma revisão integrativa da literatura por meio de busca eletrônica na base de dados dos portais: SCIELO, Portal de Periódicos da CAPES, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), *Sociology Research Database (SocINDEX)*, *Political Information e Social Science Research Network*, com base nos descritores “instituições”, “mudança institucional” e “neoinstitucionalismo”, constatando-se uma amplitude de trabalhos acadêmicos relacionados com as temáticas aqui propostas, o que demonstra a importância do debate e pesquisa acerca do objeto deste trabalho.

## **2. INSTITUIÇÕES E INSTITUCIONALISMO**

As teorias institucionais, historicamente analisadas, desenvolvem-se geralmente após revoluções, como bem aponta Beyme (2006). O estudo das instituições políticas sempre ocupou espaço de destaque na Ciência Política. O institucionalismo clássico ou “velho institucionalismo”, que perdurou até meados da década de 40 do século XX, ocupou-se em estudar as instituições do ponto de vista formal-legal, considerando as regras e procedimentos legais como variáveis independentes básicas e o funcionamento e destino das democracias a variável dependente a ser analisada. Porém, o velho institucionalismo recebeu severas críticas por se limitar a uma análise formal-legal das instituições, com alta carga descritiva, normativa e legalista, sem se ater ao comportamento empírico dos atores políticos (BEYME, 2006; FERREJOHN; PASQUINO, 2001; HALL; TAYLOR, 2003; PERES, 2008; RHODES, 2006).

Em contraposição ao institucionalismo clássico, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, aplica-se uma tendência antinormativa na Ciência Política e os estudos se voltaram à análise mais real, factual e empírica da política, com avançadas técnicas estatísticas e uso do método comparativo entre países. Também em insurgência contra o velho institucionalista, emergem os pensamentos behavioristas, que trazem novas ideias como “comportamento político” e “abordagem comportamentalista” aos estudos da Ciência Política. Com o comportamentalismo, ideias da Psicologia e das Ciências Sociais são introduzidas nos estudos políticos, com vistas a melhor entender o comportamento político dos atores e das instituições, e como se dá a influência dos seres humanos sobre os processos governamentais, tudo se baseando em uma teoria positiva, empiricamente orientada e com forte rigidez conceitual. Por fim, já por volta de 1970 as instituições ressurgem no pensamento político como entes principais a serem estudados, em contraposição a ausência do contexto institucional nas abordagens comportamentalistas, inaugurando-se o chamado neoinstitucionalismo, perfazendo uma síntese entre o velho institucionalismo e o behaviorismo, com aprimoramento teórico, maior precisão metodológica e orientação empírica da pesquisa, com vistas a melhor explicar como os arranjos institucionais mediam e canalizam as escolhas sociais (FERREJOHN; PASQUINO, 2001; HALL; TAYLOR, 2003; PERES, 2008; RHODES, 2006).

Delineado a trajetória em que as instituições são consideradas e estudadas dentro da Ciência Política, passemos a analisá-las conceitualmente. De acordo com Rhodes (2006, p. 92), instituições políticas podem ser analisadas por quatro óticas diferentes. De acordo com a visão formalista-legalista, predominante do “velho institucionalismo”, instituições políticas se resumem a leis públicas produzidas por organizações

governamentais formais. Já para os defensores da corrente modernista-empirista, enraizada no neoinstitucionalismo, instituições são regras formais, procedimentos de conformidade e práticas operacionais padrão, que estruturam relacionamentos entre sujeitos em várias unidades da sociedade e da economia. Para os idealistas, as instituições “expressam ideias sobre autoridade política e incorporam uma abordagem contínua para resolver os problemas que surgem nas relações entre cidadão e governo” e, dessa forma, as instituições sociais e políticas não existem além das tradições e ideias sobre a autoridade política. Por fim, na perspectiva socialista marxista, as instituições refletem uma articulação específica entre luta de classes.

Elster (1994) nos apresenta com clareza a diferença entre normas sociais e instituições formais. Descreve normas sociais como convenções informais e regulatórias do convívio social, universalmente presentes na vida social, com precedência sobre o autointeresse e forte conotação de controle emocional. As pessoas geralmente obedecem a tais normas com o escopo de evitar a desaprovação dos demais, dentro do ambiente social em que estão inseridos e, portanto, seguir essas normas é uma forma racional de evitar a desaprovação ou sanção social. Para o autor, a obediência às regras também pode se dar de forma internalizada, onde, mesmo sem a vigilância externa, o sujeito decide por seguir as convenções, tornando as regras um elemento de autorrespeito e equilíbrio. Essas regras permanecem regulando informalmente as relações sociais, os desejos e preferências dos sujeitos, até ganharem corpo e penetrarem na estrutura social na forma de instituições.

Para Elster (1994) as instituições, por sua vez, apresentam-se como mecanismos que impõem formalmente regras e condutas a pessoas ou grupos específicos de pessoas, aplicando sanções externas em caso de descumprimento. São regras criadas pelo homem para regular as interações humanas, na busca de um determinado equilíbrio social, evitando-se, assim, que comportamentos individualistas e maximizadores do ser humano se contraponham de forma autoritária aos interesses dos demais.

Elster (1994) destaca que as instituições se apresentarão como de caráter público ou privado, de acordo com o tipo de sanção aplicada. Nas instituições privadas, que incluem escolas, igrejas e empresas, o pior ato punitivo é a exclusão do grupo, principalmente daqueles que apresentam comportamento que divirjam do interesse coletivo, ou seja, aqueles sujeitos recalcitrantes. Conforme bem lecionava Olson (2015), as lideranças desses grupos devem agir energeticamente, coagindo seus membros para que, racionalmente, busquem os resultados almejados pelo coletivo. As formas de coerção aos

membros do grupo podem ser tanto violentas como travestidas de incentivos, financeiros ou não, para que cumpram as determinações propostas.

Já as instituições públicas, em seus variados níveis do Executivo, Legislativo ou Judiciário, norteiam-se primordialmente pela aplicação de sanções prescritas em leis, para nos forçar a realizar atos que normalmente não faríamos, caso não houvesse uma punição (legal) prevista. É dessa forma, aplicando normas de conduta e impondo sanções, que o Estado nos impele, por exemplo, a pagar impostos, não cometer crimes, respeitar os espaços públicos, agir ordeiramente com os demais mesmo em relações privadas, etc. (ELSTER, 1994).

Por fim, Elster (1994) nos alerta para o fato de que instituições são organismos que, apesar de regular as relações entre pessoas, são formadas por sujeitos com interesses divergentes e egoísticos. Nesse aspecto, o “comportamento institucional” nada mais seria que o reflexo do comportamento daqueles que as integram, que podem variar desde intentos democráticos a objetivos autoritários, daí a necessidade de um desenho institucional que possa coibir ações que não reflitam o desejo unicamente daquele detentor do comando da instituição.

Na mesma linha de pensamento, Schelsky (1970) nos aponta a importância regulatória, relacional e até mesmo cultural das instituições, conferindo estabilidade aos sistemas políticos, ao afirmar que:

As instituições ordenam as redes de relações sociais, regulam a distribuição de gratificações e posições sociais pela definição de metas e da determinação e destinação de recursos, e finalmente, sendo elas intermediadas por valores, representam a índole espiritual da sociedade como um todo (Schelsky, 1970, p. 20 apud Frey, 2000).

Desse modo, há uma relação de interdependência entre sujeitos e instituições, pois tanto as instituições regulam a conduta dos sujeitos, como também estes talham o comportamento das instituições, já que os sujeitos são, em última análise, as causas das atividades institucionais, pois, caso contrário, instituições não passariam de entes abstratos, distantes da realidade política. Desse ponto de partida, os sujeitos podem agir de forma racional e estratégica de modo a determinar o desenho e comportamento das instituições, levando em consideração suas variáveis estruturais, na busca de direcionar situações políticas (HALL; TAYLOR, 2003; MIRANDA, 2017).



No mesmo sentido, North (1991) define instituições como *“the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction”*<sup>3</sup>, abrangendo tanto restrições formais, como constituições, leis, direitos de propriedade, quanto limitações informais, a exemplo de tabus, costumes, tradições e códigos de conduta, que podem ser criadas deliberadamente ou simplesmente evoluir ao longo do tempo. Para o autor, são regras do jogo que definem e limitam o conjunto de escolhas do indivíduo, além de permitirem a evolução da sociedade, pois estruturam incentivos no intercâmbio humano, seja político, social ou econômico. São elas que determinam o que os indivíduos podem ou são proibidos de fazer, ou ainda sob quais condições se é permitido realizar determinadas atividades, aplicando-se penalizações aos transgressores. As instituições, desse modo, são limitações criadas pelo próprio homem para regular suas relações e suas escolhas. Disso decorre a importância de estudarmos as instituições a partir do indivíduo e de seu comportamento individual, enquanto sujeito dotado de escolhas individuais frente às escolhas fornecidas ou permitidas pelo arranjo institucional (NORTH, 2018).

North (2018) faz uma clara distinção entre organizações e instituições, apesar de sublinhar que ambas são responsáveis por estruturar as relações humanas. Organizações envolvem tanto órgãos políticos, econômicos, sociais e educacionais e são grupos de indivíduos que se unem com um propósito comum na busca de obterem determinados objetivos. As organizações são influenciadas pelo quadro institucional e se formam de acordo com as oportunidades que as instituições lhes concedem, mas, ao mesmo tempo, no decorrer do processo de tentativa de alcançar seus objetivos, influenciam o modo como o desenho institucional evolui.

O principal papel das instituições é de agir como entes reguladores da incerteza, dando previsibilidade para as ações humanas. Isto posto, afetam diretamente o comportamento dos indivíduos, na medida em que oferecerem informações que os levam a um considerável grau de certeza quanto ao comportamento atual e futuro dos outros sujeitos, podendo levá-los, inclusive, a mudarem seus comportamentos anteriormente previstos e desejáveis. Se a incerteza eleitoral é um fator necessário para a existência da democracia, na medida em que as eleições devem ser regidas pelo princípio da imprevisibilidade do resultado, que deve ser respeitado por ambas as partes, perdedores e ganhadores, desde que as regras do jogo tenham sido respeitadas, nas relações sociais e nas interações entre os atores políticos, os indivíduos enquanto sujeitos racionais e

---

<sup>3</sup> “Restrições humanamente planejadas que estruturam a interação política, econômica e social” (tradução nossa).

estratégicos, potencializadores de utilidades, encaram a incerteza como um fator de alto risco para o alcance de seus objetivos, na medida em que não podem prever e calcular a ação do outro “jogador” (FIANI, 2015; PREZOWSKI, 1984; HALL; TAYLOR, 2003; TSEBELIS, 1998).

Nesse cenário, as instituições e as normas por elas estabelecidas apresentam-se como um elemento estabilizador das relações humanas, entes criados para tornar mais eficazes as decisões individuais e coletivas, reduzindo ao máximo as incertezas, que poderiam gerar prejuízos a todos os envolvidos. É esta capacidade das instituições que torna possíveis os compromissos institucionais realizados pelos atores com capacidade decisória, possibilitando a estabilidade social e o funcionamento independente e pleno das próprias instituições, ao reduzir os riscos de rompantes autoritários e disruptivos da ordem democrática (HALL; TAYLOR, 2003; PREZOWSKI, 1984; TSEBELIS, 1998).

Partindo de uma análise mais altruísta e menos racional-instrumental das instituições, Kiser e Ostrom (1982), na busca de resolver os dilemas da ação coletiva, afirmam que as instituições são criadas com o objetivo de viabilizar a consecução do interesse coletivo, a partir da cooperação entre indivíduos. Podem ser instituídas a partir de arranjos consensuais e voluntários entre atores sociais que buscam benefícios que dificilmente obteriam se agissem de forma individual, ou, de outro norte, podem ser criadas pelos órgãos públicos visando à consolidação de mecanismos que coíbam os comportamentos egoísticos que colocam em risco a coletividade. Em pensamento contraposto ao de Olson (2015), Kiser e Ostrom (1982) defendem a possibilidade de resolução de conflitos sociais sem o fornecimento de incentivos ou imposição de sanções, bem como partem da premissa de que as instituições devem se basear em princípios como solidariedade, confiança e tolerância para a obtenção dos objetivos de seus membros.

Do ponto de vista normativo proposto por March e Olsen (1989) as instituições são um conjunto de regras definidoras de comportamentos, que podem ser aplicadas a todos os membros da instituição ou apenas a determinados sujeitos, dependendo do papel e função que desempenham dentro do corpo organizacional. Para os autores, as instituições apresentam traços organizacionais característicos da sociedade em que estão inseridas, pois os indivíduos que as integram trazem consigo valores e rotinas adquiridos durante o processo de socialização na vida em comunidade, rotinas essas que são gradualmente institucionalizadas, na medida em que são repetidas e fortalecidas (MIRANDA, 2017).

Para os defensores do institucionalismo histórico, instituições são formadas por processos históricos, com pouca dependência no tocante às intenções dos atores que as organizaram inicialmente, podendo ser definidas “como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”, abrangendo desde normas constitucionais e infralegais, a regras que dirigem o funcionamento de organizações, sindicatos e bancos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196). De acordo com o pensamento institucional histórico, as instituições são estruturadas e consolidadas com o decorrer do tempo, tornando-se “visões de mundo” intensamente divulgadas e propagadas pelos órgãos oficiais, de modo que não podem ser alteradas facilmente pela decisão individual dos atores. Para Miranda (2017) segundo a visão institucionalista histórica, quando resolve integrar uma determinada instituição, o sujeito se torna passivo e concorda pacatamente em obedecer aos preceitos e restrições impostos pela instituição, tendo seu comportamento moldado pelas ações tomadas anos atrás por outros atores, postura esta que concebe estabilidade às instituições.

Já do ponto de vista do neoinstitucionalismo sociológico, não há uma diferenciação clara entre organizações sociais e instituições, visto que estas são consideradas como entes normativos reguladores de comportamentos, que dão estabilidade e significado ao comportamento social, mas ao mesmo tempo como atividades cognitivas, manifestações simbólicas das necessidades de legitimação de uma sociedade ou de um grupo social (MIRANDA, 2017).

Por fim, FREY (2000) nos apresenta uma visão mais crítica e abrangente acerca das instituições, ao citar os ensinamentos de Washkuhn (1994, p. 188), para quem as instituições não se limitam a regular as relações interpessoais e satisfazer as necessidades dos sujeitos, mas também podem trazer consigo regramentos impostos e não aprovados pela sociedade, na medida em que são fruto de processos e decisões políticas tomadas em negociações antecedentes e, nesse sentido, “determinam posições de poder, eliminam possibilidades de ação, abrem chances sociais de liberdade e erguem barreiras para a liberdade individual”.

### **3. MUDANÇA INSTITUCIONAL**

O fato de as instituições serem concebidas para fornecer estabilidade às relações sociais, não impede sua alteração. Tidas como padrões organizados de normas e papéis socialmente construídos e comportamentos socialmente prescritos, são continuamente

criadas e modificadas. Nas palavras de North (2018, p. 18) “desde as convenções, os códigos de conduta e as normas de comportamento até as leis e os contratos entre indivíduos, as instituições evoluem e, por isso, continuamente alteram as escolhas disponíveis”.

Vale salientar, conforme pontua Praça (2009), que as instituições informais devem ser consideradas quando analisamos o processo de mudança institucional, pois mudanças formais podem ser precedidas de arranjos informais e são um considerável fator de equilíbrio para as instituições formais. De acordo com North (2018), essas mudanças podem ocorrer “à margem”, com alterações nas regras, nas restrições informais e na forma de sua aplicação, sendo necessária uma análise histórica e contextual para sua percepção. Além disso, dificilmente se dão de forma abrupta, como nos casos de revoluções e conquistas, mas geralmente de modo contínuo, dada ao forte grau de enraizamento das restrições informais na sociedade.

O processo de mudança institucional pode ser entendido por meio de diferentes perspectivas institucionalistas, histórica, racional, sociológica e normativa. O traço comum entre essas correntes é que apontam o arranjo institucional onde os atores estão inseridos como o fator predominante na determinação da mudança dos comportamentos desses atores (HALL; TAYLOR, 2003; MIRANDA, 2017; PERES, 2008).

A corrente institucionalista histórica atribui grande importância ao papel dos processos históricos para o funcionamento das instituições políticas e confere muita importância à estabilidade das instituições, sendo mais fácil observarmos argumentos de defesa da solidez e constância das instituições, do que relativos às suas alterações. Nesse sentido, Miranda (2017, p. 65) discorre que “ao defender que as decisões políticas anteriores influenciam fortemente os resultados das decisões políticas atuais, estão defendendo que as decisões institucionais e políticas iniciais possuem efeitos duradouros”. Assim, para o institucionalismo histórico considera que as regras institucionais são subordinadas ao próprio histórico da instituição e, dessa forma, as mudanças ocorrem por fatores internos às instituições e exógenas as preferências individuais, considerando que os atores políticos não possuem preferências fixas e essas são condicionadas ao comportamento institucional histórico. Decisões políticas anteriormente definidas vão acompanhar toda a trajetória da instituição, tornando-se um legado para a instituição e influenciando as decisões futuras dos atores políticos, em uma espécie de padrão institucional, que lhes confere equilíbrio e estabilidade (HALL; TAYLOR, 2003; MIRANDA, 2017; PRAÇA, 2009).

Enfoque complementar é dado por Praça (2009) ao afirmar que no campo da política raramente nos deparamos com a concorrência direta, fator que geralmente estimula a mudança institucional no ambiente econômico. Segundo o autor, ao citar Pierson (2004, p. 128), *“instead, single institutional arrangements, or sets of rules, typically have a monopoly over a particular part of the political terrain”*<sup>4</sup>, o que reforçaria o argumento da ótica histórica, no sentido da maior estabilidade e fossilização das instituições, apesar de ressaltar que autores como Elster et al. (1998) abordarem a possibilidade de ocorrer uma espécie de “competição imaginária” entre arranjos institucionais internos ou mesmo entre instituições de países diferentes (PRAÇA, 2009, n.p).

Diversamente, para a vertente do institucionalismo sociológico, as instituições políticas não se condicionam às preferências dos atores individuais, como ocorre de acordo com o pensamento racional, ao revés, as instituições são moldadas pelos contextos culturais e sociais, adaptando-se ao entorno social onde estão inseridas (PUTNAM, 2006). Miranda (2017, p. 65-66) nos ensina que a mutação institucional pode ocorrer tanto por intermédio de um processo de institucionalização, com o significativo aumento das características da instituição e a decorrente consolidação de fatores cognitivos, quanto através do processo inverso, ou seja, pela “desinstitucionalização”, com a redução dos chamados “marcos cognitivos” e a conseqüente alteração institucional. Assim, ganha importância a relação entre fatores institucionais e uma dimensão cognitiva, com ênfase aos valores, ideias e percepções dos atores políticos envolvidos nas instituições a serem modificadas. Nessa perspectiva, Brasil (2019) ressalta que a mudança institucional derivaria de uma análise sociológica a partir de:

Um conjunto interligado de percepções, atitudes, ideias e valores que permitem definir qual o modo “correto” de identificar o problema-alvo da política, as características estratégicas dos seus instrumentos e os resultados esperados. O paradigma permitiria, assim, que fosse construído o mapa imaginário da distribuição de papéis e de posições entre os atores relevantes, bem como o “estilo” de intervenção a ser adotado ou, por outras palavras, a cultura que ilumina a sua formulação e a sua implementação (BRASIL, 2019, p. 18).

Miranda (2017) mais uma vez inova na análise das versões do institucionalismo, ao discorrer sobre a mudança institucional do ponto de vista normativo, na qual, segundo atesta, a mudança institucional se apresenta de forma mais firme e eloquente. Para o autor, citando Peters (2003), na perspectiva normativa consta-se que:

<sup>4</sup> “Em vez disso, arranjos institucionais únicos ou conjuntos de regras geralmente têm o monopólio de uma parte específica do terreno político” (tradução nossa).

As instituições possuem uma série de respostas (rotinas) para os problemas, que são usadas antes de se buscar alternativas que se afastem dos valores básicos da instituição. As mudanças institucionais postas em prática, portanto, são adaptadas aos valores institucionais. O institucionalismo normativo aponta a existência de vários estímulos para a mudança institucional, porém, o mais importante deles é o processo de aprendizagem, como principal meio para a adaptação (MIRANDA, 2017, p. 65).

Já o institucionalismo da escolha racional encara os fatores exógenos como primordiais para a alteração institucional, defendendo que esta ocorre quando a instituição não consegue desempenhar adequadamente as tarefas para as quais foi criada. Segundo os racionalistas, o indivíduo, em suas relações cotidianas, age e decide guiado por um pensamento racional-materialista instrumental, com o objetivo de fazer valer suas preferências, potencializar utilidades e diminuir os custos (riscos) de suas ações. Desse modo, os atores sociais e políticos são regidos por sentimentos de egoísmo e oportunismo, sempre em competitividade com os demais, calculando suas ações de modo racional e estratégico, com o emprego ótimo dos meios disponíveis, para obtenção de suas preferências. Nessa perspectiva instrumental da atividade humana, enquanto sujeito maximizador de preferências, os atores individuais e institucionais tentam promover ao máximo a realização de seus objetivos, e a força motriz de suas ações são seus desejos particulares e egoísticos (ELSTER, 1994; CARVALHO, 2008; MIRANDA, 2017; TSEBELIS, 1998).

Em consonância com os preceitos de racionalidade, a teoria dos jogos afirma, em linhas gerais, que os sujeitos racionais objetivarão, por meio de estratégias com emprego ótimo de recursos, aumentar seus *payoffs* (valor arbitrário atribuído ao resultado de um jogo) ou benefícios. Levando em consideração que cada um dos jogadores possui suas respectivas funções de utilidades, o jogo (e suas regras) é que determinará as estratégias que esses jogadores adotarão para maximizar seus ganhos e reduzir eventuais perdas. Como as decisões dos jogadores são interdependentes e, portanto, as decisões de um sujeito afetam as dos outros jogadores, os jogadores tentam compreender o outro para daí escolherem sua tática de negociação e, ao final, possam chegar a um equilíbrio benéfico para todos, ou seja, a um *payoff* obtido pelo conjunto de estratégias mais racionais possíveis frente à interação dos jogadores envolvidos na partida, por meio do chamado equilíbrio de Nash (FIANI, 2015; TSEBELIS, 1998).

Do ponto de vista institucional, o ator racional almejará elevar o número de alternativas, ampliando, desse modo, o seu espaço estratégico. De forma planejada e consciente, promoverá as mudanças necessárias, redefinindo as regras do jogo e

escolhendo uma gama maior de opções que possam levá-lo à maximização de suas utilidades. As instituições não são vistas somente como coerções herdadas, como apregoa o institucionalismo histórico, mas sim como organismos e mecanismos passíveis de serem alterados pela atividade humana (TSEBELIS, 1998).

É da constante interação entre instituições e organizações que decorre a mudança institucional. As organizações são criadas para proporcionar os objetivos de seus criadores e estão em constante ação para alcançar esses objetivos, valendo-se da estrutura de incentivos e oportunidades geradas pelas instituições e, à medida que evoluem, promovem a alteração das instituições, acrescentando elementos propícios aos ganhos desejados. Por outro lado, os indivíduos percebem as alterações no conjunto de oportunidades e reagem a elas, complementando esse processo de mudança (NORTH, 2018).

Os representantes das organizações promovem a mudança institucional, quando vislumbram a possibilidade de obtenção de maiores benefícios alterando o quadro institucional, podendo-se mudar tanto o quadro político-jurídico como também normas de conduta e outras restrições informais. As instituições se mantêm estáveis e inalteradas enquanto realizam algo da ordem de um equilíbrio de Nash, com ganhos de utilidades para todos os participantes do quadro social. Desse modo, os indivíduos e organizações aderem ao modelo de comportamento imposto pelas instituições, porque perderão mais ao evitá-lo do que ao aderir a ele. Portanto, quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva, ou quanto mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, mais ela será robusta e estável do ponto de vista da mudança (NORTH, 2018; HALL; TAYLOR, 2003).

De acordo com Rezende (2012), a teoria da mudança proposta por Douglas North sugere uma combinação entre elementos do institucionalismo histórico e abordagens econômicas, para explicar a mudança institucional de uma forma incremental, a partir da ação intencional das organizações. Continua a afirmar que “a ideia central do modelo é que os agentes organizacionais empreendem mudança a partir de um movimento sistemático de aquisição de recursos críticos a partir de arranjos institucionais existentes”, reagindo de modo adaptativo aos dispositivos e incentivos disponibilizados pela estrutura institucional (REZENDE, 2012, p. 42).

Nas palavras de Tsebelis (1998, p. 25) “a mudança institucional é apresentada como um problema de maximização intertemporal, onde surgem complicações porque eventos futuros não podem ser claramente antecipados”. Daí a importância da quantidade



e qualidade das informações acerca de eventos futuros que os sujeitos recebem, bem como da capacidade de selecionar e processar essas informações, para a formação de uma percepção ótima sobre o cenário adequado para a alteração institucional, levando-se em conta a relação entre os custos e benefícios dessa iniciativa (TSEBELIS, 1998; DOWNS, 2013).

Valendo-se do conceito de racionalidade, com vistas a superar os dilemas das ações coletivas, Ostrom (1990), conforme nos aponta Rezende (2012), desenvolveu uma teoria da mudança institucional que privilegia a gestão de bens compartilhados em pequenos grupos, capazes de alterar o desenho institucional de forma estratégica, com base em informações sobre os custos e benefícios da mudança. A alteração institucional não se daria espontaneamente se os atores estiverem diante de uma estrutura institucional onde os benefícios superam os custos, pois não seriam estimulados à mudança. Ao revés, a alteração institucional depende do grau de incerteza e de complexidade a que os indivíduos estão expostos no cenário institucional, quando, assim, ao cogitarem a possibilidade de terem prejuízos ou menos benefícios caso se mantenha a estrutura institucional vigente, reúnem-se em pequenos grupos e providenciam as mudanças devidas, criando “espaços de negociação e novas formas de governança público-privado” (REZENDE, 2012, p. 43-45).

Voltando aos ensinamentos de Rezende (2012, p. 45-46), o autor nos explica que, em oposição às ideias racionalistas, March e Olsen (1989) atestam que as mudanças institucionais são “estratégias de adaptação não antecipadas”, na medida em que ocorrem independentemente da ação racional dos atores envolvidos, mas sim “são compreendidas como processos dotados de efeitos não intencionais, de falhas sequencias e de elevada complexidade, em que as intenções originais dos agentes quase sempre são terminadas, modificadas ou rejeitadas”. Essa visão é confirmada por Frey (2000), ao citar os apontamentos de March e Olsen (1984), no sentido da importância das regras institucionais em moldar as decisões e estratégias dos atores políticos, pois estes não agem sempre de forma egoística, racional e individualista, mas são também influenciados por suas identidades, ou seja, por seus papéis assumidos e definidos enquanto sujeitos inseridos em um determinado contexto social.

Praça (2009), citando Levi (1990), ressalta que a distribuição de poder e de recursos também pode se apresentar como importantes fatores condicionantes da mudança institucional, na medida em que a falta de conformidade de alguns atores com a instituição pode levar a sua alteração. Segundo o autor, a obtenção de mais recursos e

informações podem incutir nos indivíduos o desejo de mudança institucional, moldando-a de modo que se tornem mais adequadas para a maximização de suas preferências. Por outro lado, dispor de mais informações sobre o comportamento dos demais atores, principalmente acerca daqueles que não cumprem as regras e usam as instituições para fins espúrios, igualmente pode levar o ator político a almejar a alteração institucional.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme visto neste estudo, as instituições são entidades criadas para melhor regular as relações entre os seres humanos, considerando-se a complexidade dessas interações e os interesses não raramente conflitantes. Diferem de meras normas sociais, também chamadas de instituições informais, as quais, em geral, caracterizam-se como convenções de comportamento dentro do restrito ambiente social onde indivíduo está inserido. Nesse sentido, as instituições são primordiais em produzir efeitos sobre os resultados das relações entre os atores políticos e agentes da sociedade, mas também para a estruturação das políticas públicas a serem desenvolvidas pelos diversos organismos de caráter público.

Dada essa importância das instituições na regulamentação do convívio social e na modelagem das decisões dos atores políticos, sempre foi de grande valia para a Ciência Política o estudo acerca do surgimento, desenvolvimento e processo de modificação das instituições ao longo do tempo, em um mecanismo de interdependências com os sujeitos nelas inseridos, na medida em que influenciam seus comportamentos, mas também são moldadas pelas ações desses atores.

Várias são as perspectivas teóricas que buscam explicar o processo de alteração institucional, conforme acima discorremos, algumas partindo de explicações exógenas, outras se norteando por perspectivas exógenas ao comportamento institucional, ressaltando seja a racionalidade dessas mudanças, sejam os aspectos históricos e culturais que as influenciam.

Cabe-nos frisar que a importância das instituições para a concretização da democracia, o desenvolvimento econômico e social e a segurança da população, na medida em que a eficiência da máquina pública depende necessariamente da qualidade do bom desempenho das instituições que a compõem. É por meio das instituições que as pessoas se fazem representar e são contempladas em seus pleitos enquanto integrantes de um arranjo social regido por regras e princípios. Assim, as instituições devem cumprir seu papel na sociedade, promovendo políticas públicas e mantendo a paz social, por meio

da implementação de regras de convivência, com a eventual punição daqueles que se desviarem dos valores e objetivos prescritos.

Finalmente, percebe-se ser primordial haver dentro do próprio desenho institucional, limites para as alterações de suas estruturas e normas, com o escopo de se evitar mudanças que não tragam os benefícios almejados quando de sua constituição, principalmente em países com “sistemas políticos em transformação e com instituições não consolidadas”, como geralmente se caracterizam países da América Latina, incluindo o Brasil (FREY, 2000). Nessa perspectiva, atores políticos com poder de agenda podem se valer de suas prerrogativas e da fragilidade do desenho institucional existente para, mesmo dentro das “regras do jogo” e de forma racional e estratégica, promoverem alterações institucionais com objetivos espúrios, voltados apenas para interesses particulares ou de grupos hegemônicos.

## REFERÊNCIAS

BEYME, Klaus Von. Political institutions: old and new. In: RHODES, William; BINDER, Sarah; ROCKMAN, Bert (Ed.). **The Oxford handbook of Political Science**. New York: Oxford University Press, 2006, p. 743–757.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório Analítico Propositivo: justiça criminal, impunidade e prescrição. **Justiça Pesquisa**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-pesquisa/publicacoes>>. Acesso em: 01 set. 2019.

CARVALHO, Bruno Sciberras de. **A escolha racional como teoria social e política: uma interpretação crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. 1. ed. 1. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das Ciências Sociais**. Tradução de Antônio Trânsito. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. Tradução de Eduardo Cesar Marques. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 16, n. 45, p. 5-24, fev. 2001.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos jogos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FIGUEIREDO, Luís Claudio Mendonça. **Matrizes do pensamento psicológico**. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, jun. 2000, p. 211-259. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 09 set. 2019.

FUKS, Mario; FIALHO, Fabrício Mendes. Mudança institucional e atitudes políticas: a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1993-2006). **Opinião Pública**, Campinas, vol. 15, n. 1, jun. 2009, p. 82-106.

HALL, Peter; TAYLOR Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003, p. 193-224. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

KISER, Larry; OSTROM, Elinor. The three words of action: a metatheoretical syntheses of institutional approaches. In: OSTROM, Elinor. (Comp.). **Strategies of political inquiry**. California: Sage, 1982, p. 179-222.

MIRANDA, Roberto de Sousa. Uma revisão de literatura sobre o neoinstitucionalismo e a avaliação do desempenho de instituições sociais. **Estação Científica (UNIFAP)**, Macapá, v. 7, n. 2, p. 59-75, mai./ago. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.unifap.br/index.php/estacao/article/view/3508>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

NORTH, Douglass. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, vol. 5, n. 1, 1991, p. 97-112. Disponível em: <<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.5.1.97>>. Acesso em: 24 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. Tradução de Fabio Fernandez. 1. ed. 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da Ciência Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 23, n. 68, out. 2008, p. 53-71.

PRAÇA, Sérgio. Preference Formation and Institutional Change. **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, vol.4, jun. 2009. Disponível em: <[http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-38212009000100004&lang=pt](http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212009000100004&lang=pt)>. Acesso em: 01 set. 2019.

PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. Tradução de Roseli Martins Coelho. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 9, jul. 1984, p. 36-46.

PUTNAM, Robert David. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

REZENDE, Flávio da Cunha. Convergências e controvérsias sobre a mudança institucional: modelos tradicionais em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 41, fev. 2012, p. 37-51.

RHODES, Roderick Arthur William. Old institutionalisms. In: RHODES, William; BINDER, Sarah; ROCKMAN, Bert (Ed.). **The Oxford handbook of Political Science**. New York: Oxford University Press, 2006, p. 90–108.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

## Crise democrática e o *Zeitgeist* pós-político: contribuições do modelo de democracia radical proposto por Chantal Mouffe

Tailine Fátima Hijaz<sup>1</sup>

### RESUMO:

O presente artigo trata da crise democrática e do *Zeitgeist* pós-político, à luz do modelo de democracia radical proposto por Chantal Mouffe. Assim, ele tem por objetivo apresentar as principais contribuições desse modelo, consideradas fundamentais para se pensar o contexto atual. Para tanto, em primeiro lugar, define-se quais são os elementos caracterizadores da pós-política e as suas consequências negativas para a democracia. Em seguida, analisa-se a ascensão do “populismo de direita” e de vertentes autoritárias num cenário de crise do neoliberalismo e de pós-política. Por fim, com base nesses aspectos, apresenta-se a proposta de recuperação e radicalização da democracia elaborada por Mouffe. Como resultado, considera-se que, em um cenário de autoritarismo e de ascensão do populismo de direita, como é o caso brasileiro, é necessário que todos os democratas, a partir de um modelo adversarial plural e agonista, como o proposto por Mouffe, promovam uma crítica a respeito de como têm enfrentado a hegemonia capitalista e neoliberal. Mais do que isso, é preciso que, a partir do dissenso, eles também busquem superar essas deficiências, recuperar o político, a própria democracia e, assim, radicalizar os valores democráticos.

**Palavras-chave:** Chantal Mouffe; crise democrática; democracia radical; pós-democracia.

### ABSTRACT:

This article addresses the democratic crisis and the post-political *Zeitgeist*, in the light of the radical democracy model proposed by Chantal Mouffe. Thus, it aims to present the main contributions of this model considered essential for understanding the current scenario. First, the characterizing elements of post-politics and their negative consequences for democracy are defined. Then, the rise of “right-wing populism” and authoritarian trends is analyzed in a scenario of neoliberalism and post-political crisis. Finally, based on the referred aspects, Mouffe's proposal for the recovery and radicalization of democracy is presented. As a result, in a scenario of authoritarianism and the rise of right-wing populism, as is the case in Brazil, all democrats must promote a critique of how they have faced capitalist and neoliberal hegemony, based on a plural adversarial and agonistic model, as proposed by Mouffe. Furthermore, based on dissent, they must also seek to overcome these deficiencies, recover the political, democracy itself, and thus, radicalize democratic values.

**Keywords:** Chantal Mouffe; democratic crisis; radical democracy; post-democracy.

### INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito e graduanda em Filosofia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Procuradora do Estado do Paraná. Pós-graduada em Direito pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst) e pela Fundação Escola do Ministério Público do Paraná (FEMPAR). Graduada em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).

Chantal Mouffe é uma das principais pensadoras políticas contemporâneas. Ao longo das últimas décadas, de forma crítica, instigante e transdisciplinar, tem apresentado importantes contribuições, não só para o plano político teórico e analítico, mas, também, para “criar as condições de possibilidade para uma intervenção concreta na polis e no mundo em geral”, conforme destaca Kozicki no prefácio à edição brasileira da obra *Sobre o político* (MOUFFE, 2009, VII).

Assim, o presente artigo trata da crise democrática e do *Zeitgeist* pós-político<sup>2</sup> à luz do modelo de democracia radical proposto por Chantal Mouffe. Para tanto, na primeira parte do trabalho, pretende-se definir quais são os principais elementos que determinam a pós-política, bem como as suas consequências negativas para os rumos democráticos. Em um segundo momento, busca-se analisar a ascensão do “populismo de direita” e de vertentes autoritárias num cenário de crise do neoliberalismo e de pós-política. Por fim, com base nesses aspectos, objetiva-se apresentar a proposta de recuperação e radicalização da democracia elaborada por Mouffe.

A metodologia empregada para a confecção do artigo pautou-se na leitura das principais obras de Chantal Mouffe, mas também de outros autores, bem como partiu de reportagens e textos jornalísticos que ilustram o contexto atual. Tais elementos serviram de suporte para as considerações formuladas sobre o tema investigado.

## 1 “NEM ESQUERDA E NEM DIREITA”: O ZEITGEIST PÓS-POLÍTICO

Em tempos de pós-política - provavelmente em busca de votos -, políticos afirmam que “não são nem de esquerda e nem de direita”; ou, então, ao se posicionar em época de eleição, o eleitor se diz “apolítico”; “contra a polarização”; “antipolítico”; “contra políticos profissionais”; a favor da “democracia sem partidos”, entre outros. Essas assertivas se tornaram senso comum.

Por exemplo, o atual presidente da República sequer encontra-se filiado a um partido político. Em várias oportunidades, o prefeito de São Paulo, João Doria, afirmou que “não é de esquerda e nem de direita” e que “ouve as teses da esquerda e da direita” (LÔBO, 2017). Em participação no canal do *Youtube* Quebrando o Tabu (2019, vídeo, 8’33’’), a ativista pela educação e deputada federal pelo PDT, Tabata Amaral, também afirma que, na atualidade, nem tudo pode ser definido dentro das categorias “esquerda” e

<sup>2</sup> A expressão foi tomada por empréstimo de Mouffe (2000, p. 5) e Mouffe (2015, p. 7).



“direita”. Na mesma linha, Marina Silva defendia a ideia de “terceira via” nas eleições de 2010 e 2014 (DIÁRIO DO NORDESTE, 2010; CORREIO DO POVO, 2011). De outro lado, é comum observar cartazes, nas últimas manifestações populares, com escritos desfavoráveis direcionados à política, aos políticos, partidos políticos e às instituições, como o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional.

Parece que *ser* político, nos tempos atuais, é um insulto. Ninguém quer *ser* político e há uma verdadeira repulsa, de boa parte da sociedade, aos políticos e à política. O político foi completamente lançado para a esfera moral. Segundo Mouffe (2015, p. 5), na era da pós-política, o político “ainda consiste numa dicotomia nós/eles, porém, em vez de ser definido por meio de categorias políticas, o nós/eles agora é estabelecido em termos morais. No lugar do conflito entre ‘direita/esquerda’, vemo-nos diante do conflito ‘certo e errado’” (MOUFFE, 2015, p. 5).

No plano teórico, guardadas as devidas proporções, não é muito diferente. Com a hegemonia do neoliberalismo, algumas expressões, como “governança”, “administração dialógica”, “colaboradores”, “consenso”, entre outras, também se tornaram senso comum. Conforme explica Brown (2018), ao estudar a “cidadania sacrificial” em face do neoliberalismo, “quando a democracia passa pela economicização do Estado, da sociedade e dos sujeitos, típica da racionalidade neoliberal contemporânea, esses termos e práticas são metamorfoseados”. Isto é, a igualdade e a liberdade perdem validade política e ganham validade econômica. Em outras palavras, “a liberdade é reduzida ao direito ao empreendedorismo e sua crueldade, e a igualdade dá lugar a mundos ubiquamente competitivos de perdedores e vencedores” (BROWN, 2018, p. 8-9).

Segundo a mesma autora, assim, elimina-se da discussão as dimensões política, ética e normativa que modulam as práticas públicas, objetivando, dessa maneira, “contornar a política via abordagens técnicas e práticas dos problemas”. Com isso, funde-se os cidadãos numa iniciativa comum, ao passo que se “coloca em segundo plano (no melhor dos casos) os princípios clássicos da equidade, autonomia política, universalidade e mesmo a proteção paternalista professada pelo liberalismo clássico ou pelo Estado de bem-estar” (BROWN, 2018, p. 18).

Em síntese, retornando-se à crítica de Mouffe à perspectiva pós-política, constata-se que há uma corrente teórica, que se consagrou hegemônica nas últimas décadas, que destaca o lado positivo da globalização. Mesmo reconhecendo que no contexto de pluralidade atual existam muitos valores e princípios diferentes, há uma crença, entre

esses, de que, se reunidos, pode ser possível uma racionalidade e diálogo entre todos os valores e princípios.

De acordo com Mouffe (2015), Beck e Giddens são alguns dos expoentes dessa corrente de pensamento. Em síntese, Beck pretende “reinventar a política” e elabora as concepções de sociedade de risco e de modernidade reflexiva para concluir que, embora as antigas palavras “esquerda e direita”, interesses conflitantes de grupos e partidos políticos, ainda não tenham desaparecido, tornarem-se “muletas do passado”, conceituais e completamente inapropriados para compreender os conflitos da modernidade reflexiva.<sup>3</sup>

De outro lado, Giddens<sup>4</sup> parte dos conceitos de “sociedade pós-tradicional” e “política da vida”, para ressaltar um novo individualismo, que representa um desafio à forma tradicional de fazer política. Assim como Beck, Giddens considera que a dicotomia esquerda e direita se tornou ultrapassada, pois parte do princípio de que, com o fracasso do socialismo, não existe alternativa ao capitalismo, de modo que a linha divisória entre essas duas palavras também desaparecera. O autor propõe a “democracia dialógica”, cabível sempre que há a disponibilidade de ouvir o outro e debater com ele, tanto no nível pessoal como no da ordem mundial.

É importante destacar que essas ideias não ficaram restritas ao plano teórico. Na realidade, nos anos 90, as hipóteses de Giddens foram abertamente adotadas pelo movimento *New Labour*, do Partido Trabalhista, na Inglaterra, com o objetivo de afastar o conflito que existia entre esquerda e direita dentro do partido. Conforme foi destacado, o discurso não era muito diferente daquele que se constata na atualidade. De acordo com Beckett (2018), a partir da sua teoria sobre a terceira via, “Giddens became probably Blair’s favourite intellectual”.

Não bastasse, segundo o jornalista britânico, a terceira via ganhou popularidade durante o governo de Bill Clinton, nos Estados Unidos, e também foi defendida pela senadora e, depois, secretária de Estado, Hillary Clinton, durante a campanha presidencial de 2008 (BECKETT, 2018).

No entanto, conforme se apresenta na sequência, considera-se que, ainda que as intenções possam ser boas, em alguns casos, todo discurso de negação e de afastamento do político e do conflito acaba por minar a democracia, em vez de valorizá-la.

---

<sup>3</sup> Como foge dos limites do *paper* analisar com profundidade a teoria de Beck, confira-se: Beck (1997) e Beck; Giddens; Lash (1994).

<sup>4</sup> Da mesma forma, para analisar a teoria de Giddens, confira-se: Giddens (1991), Giddens (1994) e Giddens (1998).

Segundo Mouffe (2020, p. 22), “sob a pretensão de ‘modernização’, um crescente número de partidos social-democratas tinha eliminado suas identidades de ‘esquerda’, redefinindo-se eufemisticamente como ‘centro-esquerda’” e “o então chamado ‘centro radical’ promoveu uma forma tecnocrática de política de acordo com a qual a política não seria mais um confronto partidário, mas a administração neutra dos negócios públicos” (MOUFFE, 2020, p. 23).

Como resultado, constata-se que o papel dos parlamentos e das instituições que possibilitam aos cidadãos influenciar, de fato, as decisões políticas, foi reduzido e é objeto de desconfiança por parte da população. Da mesma forma, há uma desilusão geral a respeito dos processos eleitorais. Como visto, “a pós-política se tornou mera questão de gestão da ordem estabelecida, um domínio reservado aos especialistas e a soberania popular foi declarada obsoleta” (MOUFFE, 2020, p. 39).

Pior ainda, acredita-se que a condescendência em relação à perspectiva pós-política pode ter sido parcialmente responsável pelo cenário extremista e autoritário que ganhou força em muitos lugares nos últimos tempos.

Nos dizeres de Mouffe (2015, p. 3), “a crença na possibilidade de um consenso racional universal pôs o pensamento democrático no caminho errado” e “contrary to the claims of third way theorists, that the blurring of the frontiers between left and right, far from being an advance in a democratic direction, is jeopardizing the future of democracy” (MOUFFE, 2000, p. 4).

Na sequência, a análise se volta a esse último aspecto, qual seja, o da ascensão do “populismo de direita” e de vertentes autoritárias, num contexto de crise do neoliberalismo, bem como da influência da perspectiva pós-política para a fomentação desse quadro.

## **2 O QUE ESTÁ ACONTECENDO? CRISE NEOLIBERAL, PÓS-POLÍTICA E ASCENSÃO DO POPULISMO DE DIREITA E DO AUTORITARISMO**



É, no mínimo, muito difícil escrever sobre democracia e política democrática atualmente. No caso do Brasil, pior ainda nos últimos meses. São tempos estranhos. O País está atravessando uma pandemia mundial sem um ministro da saúde<sup>5</sup>. No momento, supera a marca de cem mil mortes em virtude da infecção por coronavírus (G1, 2020a). Em poucos meses, passou por vários ministros da educação, com uma série de polêmicas e outros nomes que foram indicados, mas não chegaram a assumir. O presidente do Brasil, que não tem um partido político, no momento, e que, recentemente, foi infectado com o novo coronavírus (BBC, 2020), divulga em todas as suas redes sociais um medicamento que não tem eficácia comprovada para o tratamento da doença (TEÓFILO, 2020). Na data de hoje<sup>6</sup>, o presidente postou uma foto, nas suas redes sociais, sentado à mesa para o café da manhã, com dois comprimidos dentro de um prato<sup>7</sup>.

Há um inquérito, chamado “inquérito das *fake news*” (Inq. 4871), instaurado em março de 2019, pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Dias Toffoli, e relatado pelo ministro Alexandre de Moraes, que tem o objetivo de investigar notícias falsas e ofensas contra os ministros da suprema corte e seus familiares (G1, 2020b). Até o momento, várias medidas foram determinadas, como expedição de mandados de busca e apreensão, retirada de reportagens *online*, bloqueio de contas em redes sociais, quebra de sigilo bancário e fiscal, prisões, entre outros (G1, 2020c).

Segundo reportagem recente da revista Piauí, em reunião ministerial, realizada no dia 22 de maio de 2020, o presidente Bolsonaro anunciou que iria “intervir” no Supremo Tribunal Federal com o uso das Forças Armadas e destituir os ministros da Suprema Corte, mas que mudou de planos ao ser convencido pelo ministro Augusto Heleno, que argumentou que “não é momento para isso” (GUGLIANO, 2020).

Em outra reunião ministerial, o ministro do meio ambiente, Ricardo Salles, defendeu expressamente que o governo federal deve “aproveitar” a pandemia para aprovar reformas infralegais (desregulamentação), incluindo alterações ambientais (URIBE, 2020). Recentemente, procuradores do Ministério Público Federal requereram o afastamento do ministro, no bojo de ação de improbidade administrativa. Sobre a

---

<sup>5</sup> O general de divisão do Exército Eduardo Pazuello ocupa o cargo, como Ministro interino, desde o final de abril de 2020.

<sup>6</sup> 26 de julho de 2020.

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CDGx5DIBhHH/>. Acesso em: 26 jul. 2020.

questão, Ricardo Salles afirmou que se trata de “clara tentativa de interferir em políticas públicas do Governo Federal” (SHALDERS, 2020).

Ainda, constata-se que, em meio à crise geral democrática e entre instituições, para seus inimigos, Bolsonaro é um extremista e jamais será um líder nacional legítimo. Para os bolsonaristas, seus críticos internos são maus perdedores e “petralhas”. Entre os lavajatistas, há os “arrependidos” de terem escolhido Bolsonaro e os que se voltaram contra Sergio Moro, após a sua saída do governo. Entre a esquerda, os petistas chamam os psolistas de traidores da pátria e golpistas; trabalhistas chamam petistas de corruptos; psolistas chamam os trabalhistas e petistas de conciliadores (PINTO NETO, 2020). E não se trata exatamente de um elogio.

Não bastasse, parece que, para cada questão aparentemente fundamental, o Brasil se sente mais dividido do que nunca. Há conflitos sobre liberdade de expressão, direitos de minorias, tamanho do Estado, modelos econômicos, valores sociais e culturais, e mesmo sobre a verdade e a seleção dos fatos políticos relevantes. Conforme salienta Beckett (2018), “Em muitas democracias, dos Estados Unidos, passando pela Itália até chegar à Austrália, a política se fragmentou em tribos aparentemente fora de controle. As facções em oposição não parecem mais capazes de conversar umas com as outras ou em concordar sobre o que elas mesmas devem falar”.

Beckett continua as suas reflexões, que também importam muito para o Brasil, no sentido de que “Há pouco tempo, a política ocidental não era assim. Durante boa parte dos anos 1990 e 2000, nossa política era – por padrões históricos – extraordinariamente ordenada, estável e suave. Havia concordâncias sobre o que era um bom governo” (BECKETT, 2018).

O estudioso ainda destaca que a maior parte dos grandes partidos era liderada por figuras “não tão claramente ideológicas”, como os ex-presidentes dos EUA, Bill Clinton, e da França, Jacques Chirac, o ex-chanceler alemão Gerhard Schröder e o britânico Tony Blair. E conclui que “A vida política se movia lenta e previsivelmente: muitas democracias ocidentais pareciam iguais ano após ano” (BECKETT, 2018).

De certa forma, o Brasil passou, também, por uma fase de estabilidade nas últimas décadas, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988. Porém, a partir de 2005, o País foi agitado pelo “escândalo do Mensalão”, que teve consequências principalmente em 2012 e 2013, com as primeiras prisões de empresários e políticos. Em 2013, a história brasileira também foi marcada por uma série de protestos (Jornadas de Junho), que começaram em virtude do aumento das tarifas de transporte público, mas passaram a

tratar de temas diversos, como se fosse um incômodo geral com o governo. Depois, a partir de 2015, houve a instauração do questionável processo de *impeachment* em face da presidente Dilma Roussef. Dilma perdeu o cargo em agosto de 2016<sup>8</sup>. Ainda, é preciso destacar a instauração da Operação Lava-Jato, em 2014. Em síntese, a operação busca investigar um esquema de lavagem de dinheiro, além de outros crimes, e foi a responsável pela investigação de vários empresários e líderes políticos, como o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que foi preso em 2018.

Num contexto mais amplo, Mouffe afirma que “a crise econômica de 2008 trouxe à tona as contradições do modelo neoliberal, e hoje essa formação hegemônica é questionada por diversos movimentos antissistema” (MOUFFE, 2020, p. 34). Nos anos 90, partidos populistas de direita se apresentaram com o objetivo de “devolver ao ‘povo’ a voz que lhe tinha sido privada pelas elites” (cita-se como exemplos a Frente Nacional, na França, e o FPÖ, na Áustria). Conforme a autora, “eles foram capazes de traduzir, em um vocabulário nacionalista, as demandas dos setores populares que se sentiam excluídos do consenso dominante” (MOUFFE, 2020, p. 41).

No Brasil, também, um candidato assumidamente “de direita”, conservador e nacionalista, cujo *slogan* de campanha era “Brasil acima de tudo e Deus acima de todos”, foi eleito presidente da República em 2019. Na linha do que Mouffe descreveu, considera-se que Bolsonaro também soube fazer uso de uma estratégia antissistema – o que é muito curioso, visto que é ocupa cargos políticos há mais de trinta anos<sup>9</sup> e de identificação com os eleitores e sagrou-se vencedor nas eleições de 2018.

No momento, há quase cinquenta pedidos de impeachment protocolizados contra o presidente eleito, bem como uma série de polêmicas envolvendo a sua família e aliados. Entre os principais motivos dos pedidos de impedimento, destacam-se “denúncia de interferência política na Polícia Federal, participação em ato pró-intervenção militar, disseminação de notícias falsas e desobediência ao isolamento social imposto pela covid-19 por meio da formação de aglomerações” (SARDINHA, 2020). Por razões parecidas, atualmente também há cinco representações criminais contra Bolsonaro no Tribunal Penal Internacional (TPI), Corte sediada em Haia, na Holanda, que julga graves violações

<sup>8</sup> Sobre o impeachment, conferir: Kozicki; Chueiri (2019).

<sup>9</sup> Jair Messias Bolsonaro é capitão reformado. Foi deputado federal por sete mandatos, entre 1991 e 2018. Além disso, foi vereador pelo Rio de Janeiro entre 1988 e 1990. Em 2019, foi eleito presidente do Brasil pelo PSL – Partido Social Liberal, ao qual foi filiado até novembro de 2019.



de direitos humanos, como genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra (SCHREIBER, 2020).

Todos esses fatos narrados acima, que, evidentemente, tratam-se apenas de alguns exemplos, dão conta de que, não só no Brasil, mas em vários outros lugares do mundo, agora vige uma tendência autoritária e populista. Conforme Casara (2019), “A principal característica dessa nova forma de exercício do poder é a ausência de limites, o que pode ser observado com a emergência de experiências autoritárias a partir da chegada ao poder político de pessoas como Trump, Salvini, Orban, Erdogan e Bolsonaro”.

De acordo com Mouffe, “quando não existem canais disponíveis por meio dos quais os conflitos poderiam assumir uma forma ‘agonística’, eles tendem a surgir de maneira antagonística” (2015, p. 5). Ou, “A menudo, cuando el espacio público democrático se debilita, se ve cómo se multiplican los enfrentamientos en términos de identidades esencialistas o de valores morales no negociables” (1999, p. 17-18).

De fato, se o conflito político, que é inarredável, ao contrário do que pensam os liberais racionalistas e individualistas, deixa de ser formulado entre adversários, e passa a ser encarado como confronto entre bem e mal, é certo que o oponente será visto como inimigo a ser destruído. Com isso, e sem nenhuma perspectiva agonista, há a “eclosão generalizada de antagonismos que questionam os próprios parâmetros da ordem existente” (MOUFFE, 2015, p. 5).

Se as teorias liberais indicadas no item anterior estivessem corretas, o cenário atual seria de paz e consenso mínimo. Obviamente, esse não é o caso. O autoritarismo, que hoje predomina, manipula os afetos e se vale de uma relação antagonista de amigo-inimigo.

Ainda nos anos 80, Laclau e Mouffe (2015) alertavam que “a falta de identificação com o processo democrático está alcançando proporções preocupantes, e o cinismo em relação à classe política é tão generalizado que está minando a confiança básica dos cidadãos no sistema parlamentar”. E, ainda: “Em alguns países, esta situação está sendo inteligentemente explorada por demagogos populistas de direita, e o sucesso de gente como Haider e Berlusconi está aí para provar que tal retórica pode atrair uma clientela muito significativa” (2015, p. 47-48).

Os autores tinham razão em apresentar preocupação. De lá para cá a situação se agravou. Num contexto de pós-política, de crise democrática e de ascensão do autoritarismo, há um cenário semelhante ao da “tirinha” que introduz o presente item. Diante de questionamentos sobre “o que está acontecendo?” e “o que fazer?”, ao que tudo



indica, boa parte dos democratas brasileiros acabou se movendo para o “centro”, seja “centro-esquerda”, seja “centro-direita”, sucumbindo à hegemonia neoliberal e procurando, na melhor das hipóteses, “humanizá-la”. Conforme será visto, essa atitude é insuficiente.

Em face desse cenário, pretende-se apresentar, na sequência, a proposta de recuperação e radicalização da democracia elaborada por Chantal Mouffe.

### **3 O QUE FAZER? RADICALIZAR A DEMOCRACIA: UMA CHANCE PARA A PERSPECTIVA AGONISTA E ADVERSARIAL PROPOSTA POR CHANTAL MOUFFE**

Na sequência, intenciona-se apresentar a proposta teórica de Mouffe, no sentido de que é preciso radicalizar a democracia de modo plural e agonista. Para tanto, importa compreender, fundamentalmente, que o conflito é inerradicável ao político (3.1); que novas hegemonias são possíveis, diante do espaço vazio de poder e do caráter precário e provisório de toda ordem (3.2); e que a dimensão afetiva é essencial numa concepção agonística de confronto (3.3.).

#### **3.1 Mouffe *com e contra* Schmitt: o “político”, “a política” e o inerradicável conflito**

Mouffe destaca que, apesar das divergências que existem sobre o tema, há dois tipos de abordagem sobre “a política” e o “político”: pode-se afirmar que a *ciência política* lida com o campo empírico da política (nível ôntico – a autora usa uma expressão heideggeriana) e trata das práticas da política convencional. Segundo a autora, “a política” é o conjunto de práticas e instituições, por meio das quais uma ordem é criada, organizando a coexistência humana no contexto conflituoso produzido pelo político. Em geral, Mouffe se dedica a investigar as práticas da política democrática (2015, p. 7).

Porém, e acredita-se que aqui se encontra o ponto essencial da discussão, é a falta de compreensão do “político”, em sua dimensão ontológica, que está na origem da atual incapacidade de *pensar* de forma política. Assim, de outro lado, a *teoria política* não investiga os fatos da política, mas a essência do político (nível ontológico). Em outras palavras, refere-se à forma em que a sociedade é fundada. Conforme Mouffe, trata-se da

dimensão de antagonismo que considera constitutiva das sociedades humanas (2015, p. 7-8).<sup>10</sup>

Esclarecidos esses dois aspectos, a autora aponta que a principal deficiência do liberalismo, no campo político, consiste na negação do caráter inerradicável do antagonismo. Em geral, entre os liberais, há uma abordagem racionalista e individualista que impede o reconhecimento da natureza das identidades coletivas (MOUFFE, 2015, p. 9).

Com efeito, trata-se de abordagem incapaz de compreender a natureza pluralista do mundo social, com os conflitos que o pluralismo acarreta - para os quais jamais poderá existir qualquer solução racional. É dizer, para tentar manter a coerência do discurso, os liberais precisam negar o político em sua dimensão antagonista (MOUFFE, 2015, p. 9).

Para afastar essa concepção, Mouffe parte de Carl Schmitt, que elaborou a objeção mais radical ao liberalismo. Parece uma escolha inusitada, mas, como ela mesmo explica, “é a força intelectual dos teóricos, e não seus atributos morais, que deve ser o critério determinante para decidir se é necessário estabelecer um diálogo com sua obra” (2015, p. 4). Além disso, Mouffe parte de Schmitt, mas, em determinado ponto, como será visto, ela o *abandona* e fica *contra* ele<sup>11</sup>.

Na obra *O conceito do político*, Schmitt defende a total incompatibilidade do princípio liberal com uma concepção política. Isso porque o individualismo, característico das teorias liberais, precisa negar o político para, por outro lado, afirmar o indivíduo - que é o *terminus a quo e terminus ad quem*” (2018, p. 123), nos dizeres do filósofo alemão.

No livro, extrai-se a seguinte problemática: “(...) a questão é se a partir do conceito puro e consequente do liberalismo individualista pode ser adquirida uma ideia especificamente política. Isso não pode deixar de ser negado” (2018, p. 122-123). Ainda,

<sup>10</sup> Na obra *El retorno de lo político* também é feita a distinção de forma didática: “Con ese fin propone distinguir entre «político», ligado a la dimensión de antagonismo y de hostilidad que existe en las relaciones humanas, antagonismo que se manifiesta como diversidad de las relaciones sociales, y «la política», que apunta a establecer un orden, a organizar la coexistencia humana en condiciones que son siempre conflictivas, pues están atravesadas por «lo» político” (1999, p. 13-14).

<sup>11</sup> Quanto a esse aspecto, veja-se a justificativa apresentada pela autora: “While I consider that Schmitt's critique provides important insights and that it should be taken seriously. My position, developed in Chapter 2, is that this ultimate irreconcilability need not be visualized on the mode of a contradiction but as the locus of a paradox. I state that, while Schmitt is right to highlight the different ways in which the universalistic liberal logic is in opposition to the democratic conception of equality and the need to politically constitute a 'demos', this does not force us to relinquish one of the two traditions. To envisage their articulation as resulting in a paradoxical configuration makes it possible to visualize the tension between the two logics in a positive way, instead of seeing it as leading to a destructive contradiction. Indeed, I suggest that acknowledging this paradox permits us to grasp what is the real strength of liberal democracy” (2009, p. 9).

segundo Schmitt, “a diferenciação especificamente política, a qual se podem reconduzir as acções e os motivos políticos, é a diferenciação entre amigo e inimigo” (2018, p. 50-51) e “o fenómeno do político só pode se conceber através da referência à possibilidade real do agrupamento amigo-inimigo, independentemente do que daí se segue para a valoração religiosa, moral, estética, económica do político” (2018, p. 67).

Ou seja, de acordo com Schmitt, pode-se dizer que o político, no raciocínio de “nós” contra “eles”, e de “amigo” e “inimigo”, está sempre vinculado a alguma coletividade, a formas coletivas de identificação numa dimensão antagonista. Essa constatação, de plano, afasta a possibilidade de um consenso racional.

De fato, conforme destaca Mouffe, além do individualismo, boa parte dos liberais defende a ideia de racionalismo e de consenso universal baseado na razão. Reitere-se, para manter o discurso coerente, essa corrente liberal precisa negar o antagonismo que é intrínseco ao político. E “sua cegueira frente ao político em sua dimensão antagonística não é, portanto, mera omissão empírica, mas uma omissão constitutiva” (2015, p. 11).

Outro ponto fundamental, que é articulado por Schmitt, e que Mouffe também adota para fundamentar sua proposta, é no sentido de que, embora exista um projeto liberal que pretende aniquilar o político, essa tentativa está fadada ao fracasso. Isso porque “cada contraposição religiosa, moral, económica, étnica ou outra transforma-se numa contraposição política quando é suficientemente forte para agrupar efetivamente os homens segundo amigo e inimigo (...)” (SCHMITT, 2018, p. 69). É dizer, o antagonismo não está apenas vinculado ao político; desde que se forme a dicotomia “amigo” vs “inimigo”, seja na religião, na economia, em qualquer esfera social, então o antagonismo também tem o potencial para se estabelecer.

Mouffe tem razão ao apontar a sagacidade de Schmitt quando afirma que tudo pode ser tornar político, desde que reúna força suficiente para mobilizar grupos de amigos e inimigos. Ao contrário do que teóricos liberais defendem – a autora em estudo lança o exemplo de Habermas -, esse *insight* de Schmitt é fundamental não para ignorar o político; mas, pelo contrário, para, a partir desse contexto, repensar os objetivos da política democrática.

Em outras palavras, não se deve superar a oposição nós/eles, conforme espera a maior parte dos liberais, mas formular essa distinção de forma compatível com o pluralismo. Nesse ponto, a autora *deixa* Schmitt e lança mão do conceito de exterioridade

constitutiva<sup>12</sup>, elaborado por Staten,<sup>13</sup> para tratar de vários temas desenvolvidos por Derrida quanto aos conceitos de “supplement”, “trace” e “différance”.

De acordo com Kozicki, o exterior constitutivo “não se constitui em termos positivos, mas sim através de uma radical diferença. A maneira pela qual esta radical diferença se manifesta só pode ser encontrada através de uma cadeia de equivalências, a qual subverte o caráter diferencial das identidades discursivas” (KOZICKI, 2000, p. 137).

Escapa dos limites desse artigo discutir esse conceito com profundidade, mas é importante destacar que ele é fundamental para embasar a tese de Mouffe no sentido de que, para existir um *nós*, é preciso existir um *eles*.

Conforme antecipou Schmitt, o antagonismo sempre é uma possibilidade, mas, e aí entra a contribuição original de Mouffe, essa é só uma forma possível de nós/eles. É dizer, se o antagonismo é possível, então outros métodos políticos de construção do nós/eles também são.

Na sequência, adentra-se nesse segundo ponto fundamental da tese de Mouffe, que envolve o estudo do conceito de hegemonia.

### 3.2 Hegemonia: novas articulações são possíveis

Toda a discussão a respeito do conceito de hegemonia foi elaborada profundamente no livro *Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical*, escrito por Mouffe e Laclau (2015). O livro foi escrito na década de 80, antes da queda do Muro de Berlim, mas as suas reflexões nunca foram tão úteis, considerando o contexto atual.

<sup>12</sup> Sobre esse ponto, a autora destaca: “En este contexto, es importante destacar la naturaleza central de la noción de «exterior constitutivo», pues es ella la que permite afirmar la primacía de lo político. Esta noción -que alimenta una pluralidade de movimientos estratégicos que, como las concibe Derrida, son posibles gracias a indecibles tales como «suplemento», «trazo», «diferencia », etc.-, indican que toda identidad se construye a través de parejas de diferencias jerarquizadas: por ejemplo, entre forma y materia, entre esencia y accidente, entre negro y blanco, entre hombre y mujer. La idea de «exterior constitutivo» ocupa un lugar decisivo en mi argumento, pues, al indicar que la condición de existencia de toda identidad es la afirmación de una diferencia, la determinación de un «otro» que le servirá de «exterior», permite comprender la permanencia del antagonismo y sus condiciones de emergencia. En efecto, en el dominio de las identificaciones colectivas -en que se trata de la creación de un «nosotros» por la delimitación de un «ellos», siempre existe la posibilidad de que esta relación nosotros/ellos se transforme en una relación amigo/enemigo, es decir, que se convierta en sede de un antagonismo. Esto se produce cuando se comienza a percibir al otro, al que hasta aquí se consideraba según el simple modo de la diferencia, como negación de nuestra identidad y como cuestionamiento de nuestra existencia. A partir de ese momento, sean cuales fueren las relaciones nosotros/ellos, ya se trate del orden religioso, étnico, económico o de cualquier otro, se convierte en político en el sentido schmittiano de la relación amigo/enemigo” (1999, p. 15-16).

<sup>13</sup> Conferir: Staten (1985).

No próprio prefácio à segunda edição, escrito em 2000, os autores comentam que “dada a magnitude dessas mudanças notáveis [após a publicação do livro], surpreendemos, ao folhear novamente as páginas desde livro não tão recente, ao ver quão pouco precisamos questionar a perspectiva intelectual e política aqui elaborada” (2015, p. 33-34). Ainda, destacam que “a maior parte do que aconteceu desde então seguiu de perto o modelo sugerido no livro, e aquelas questões que eram centrais às nossas preocupações naquele momento tornaram-se ainda mais proeminentes nas discussões contemporâneas” (2015, p. 34).

Em suma, defende-se que não existe uma situação definitiva e que é preciso reconhecer a dimensão de irredutibilidade que permeia toda a ordem. Isso porque todos os tipos de ordem social têm caráter hegemônico e a sociedade resulta da constituição de práticas que tentam estabilizar a ordem num contexto de contingência. Ou seja, “É vital à política democrática reconhecer que toda forma de consenso é o resultado de uma articulação hegemônica, a qual sempre tem um ‘exterior’ que impede a sua plena realização” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 46).

Por óbvio, nesse contexto, uma ordem pressupõe a exclusão de outra possibilidade porque sempre é possível que as coisas sejam diferentes. Toda ordem é a articulação temporária e precária de práticas contingentes. Uma ordem política, portanto, expressa a estrutura específica de relações de poder. E, nessa linha, o poder é constitutivo do social, que não pode existir sem relações de poder pelos quais assume forma.

Conforme registram Laclau e Mouffe, o que ocorre na atualidade é, justamente, a crença de que não há alternativa possível à ordem econômica. Ao contrário do que os dois autores defendem, a ordem econômica atual é assumida “como a única factível – como se o reconhecimento do caráter ilusório de uma ruptura total com a economia de mercado necessariamente esvaziasse a possibilidade de diferentes modelos de regulação das forças de mercado, e significasse que não existe alternativa a uma aceitação total de sua lógica” (2015, p. 44).

Ao revés, considera-se que “através da criação de uma lógica de equivalência que permita a identificação dos diversos indivíduos e grupos da sociedade com causas e lutas verdadeiramente democráticas, seria possível chegar a compromissos políticos, ainda que os mesmos possam ser sempre revistos” (KOZICKI, 2000, p. 140).

Um dos principais objetivos da política democrática, nesses rumos de raciocínio, é neutralizar o antagonismo potencial que existe nas relações sociais. Como não é possível

evitar o nós/eles, à luz de tudo que foi discutido até este momento, então é necessário elaborar esse conflito de forma diferente.

Segundo adverte Mouffe, “para ser aceito como legítimo, o conflito precisa assumir uma forma que não destrua o ente político (...) é preciso existir algum tipo de vínculo comum entre as partes em conflito, para que elas não tratem seus oponentes como inimigos que devem ser erradicados” (2015, p. 19). Por outro lado, é importante ressaltar que os concorrentes também não podem ser tratados como meros concorrentes, numa relação de “ganha-ganha”, porque, assim, elimina-se totalmente a dimensão antagonista e recai-se na linha liberal do consenso racional.

O que a autora apresenta, portanto, é a relação “agonista”, assim definida: “o agonismo é uma relação nós/eles em que as partes conflitantes, embora reconhecendo que não existe nenhuma solução racional para o conflito, ainda assim reconhecem a legitimidade de seus oponentes. Eles são adversários, não inimigos” (2015, p. 19).

Partindo dessas importantes premissas, a autora propõe a radicalização da democracia, o confronto agonístico e o modelo adversarial, que devem ser constitutivos da política democrática. A hipótese é a de que, se exercido esse modelo adversarial, e se houver canais políticos legítimos “para que as vozes discordantes se manifestem, a probabilidade de surgirem conflitos antagonísticos é menor” (MOUFFE, 2015, p. 20).

Na sequência, essas questões são trabalhadas, ao lado de outro elemento teórico importante, que também foi deixado de lado pela maior parte dos liberais: a dimensão afetiva.

### **3.3 O confronto agonístico e a dimensão afetiva**

Com base no que foi discutido nos tópicos anteriores, pode-se apontar que a ausência de confronto agonístico dá margem para o surgimento de outras coletividades que, muitas vezes, não compartilham sequer dos ideais mínimos que sustentam a democracia, como liberdade e igualdade.

Conforme dito na segunda parte desse trabalho, a falta de identificação com o processo democrático alcançou proporções proeminentes e o cinismo em relação à classe política encontra-se tão generalizado que minou a confiança básica dos cidadãos no sistema parlamentar (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 47-48). Como visto, as pessoas estão muito insatisfeitas com os partidos políticos e com a classe política em geral.

Em síntese, parece que, ao se conformar com a ordem econômica vigente e com as consequências da globalização, a social-democracia deixou de pensar e agir de forma anti-hegemônica e se limitou a uma tentativa de “humanizar” o capitalismo. Com isso, houve, também, uma homogeneização entre os partidos de esquerda, que tencionaram ignorar a dicotomia “esquerda e direita” e tentaram se deslocar ao “centro”, ignorando, portanto, a dimensão antagonista.

Consoante destaca Mouffe, a falta de entendimento da dimensão afetiva no processo de identificação é uma das principais razões pelas quais a esquerda, “fechada em uma estrutura racionalista, é incapaz de compreender a dinâmica da política” (2020, p. 113).

Não bastasse, conforme assevera a autora, com a ênfase posta no consenso racional, também se deixou de lado a importante dimensão afetiva e de identificação que existe na política democrática. É dizer, “para agir politicamente, as pessoas precisam ser capazes de se identificar com uma identidade coletiva que ofereça uma ideia de si próprias que elas possam valorizar” (MOUFFE, 2015, p. 24).

Ainda nos anos 80, Laclau e Mouffe alertaram que, “Em alguns países, esta situação está sendo inteligentemente explorada por demagogos populistas de direita, e o sucesso de gente como Haider e Berlusconi está aí para provar que tal retórica pode atrair uma clientela muito significativa” (2015, p. 47-48). Já em 2018, Mouffe retoma o alerta e constata que, atualmente, a situação está muito mais grave (2020). Parece ser, também, o caso do Brasil e de outros lugares da atualidade.

Assim, é importante que a esquerda retome a questão da identificação como constitutiva da política, para que, assim, possa articular uma hegemonia nova que aprofunde a democracia radical pluralista. Com efeito, Mouffe destaca que, a esquerda, “incapaz de comprender el papel central de las pasiones en política y la necesidad de movilizarlas con vistas a objetivos democráticos, acusa a los demás de jugar con la emoción contra la razón. En lugar de prestar atención a las demandas sociales y culturales que se le escapan, prefiere agitar viejos fantasmas con la idea de poder así exorcizar los supuestos demônios de lo irracional” (1999, p. 11).

A autora defende que o objetivo da política democrática, longe de eliminar as paixões e de relegá-las à esfera privada, deve ser o de mobilizar os afetos e paixões e colocá-los em cena de acordo com os dispositivos agonísticos que favorecem o respeito ao pluralismo. É dizer, “Se requiere crear instituciones que permitan transformar el antagonismo en agonismo” (MOUFFE, 1999, p. 13).



Conforme Koziicki, “A democracia radical, ao reconhecer a importância das paixões e do conflito no âmbito do político, constitui um importante avanço no debate acerca da problemática democrática. Ao mesmo tempo, ao questionar alguns dos pontos-chaves da democracia liberal, esta matriz pode se constituir em uma alternativa à crise deste mesmo ideal” (2000, p. 142).

Em sua obra mais recente, Mouffe (2020) também destaca a necessidade de a “centro-esquerda” assumir a responsabilidade a respeito da emergência de movimentos extremistas. A autora alerta que simplesmente classificar os partidos populistas de direita como “extrema-direita” ou “neofascistas” e atribuir o seu apelo à falta de educação é conveniente para as forças de “centro-esquerda”.

Isso porque, continua Mouffe, “É uma forma fácil de desqualificá-los sem reconhecer a própria responsabilidade da centro-esquerda na sua emergência”. Em suma, a centro-esquerda continua estabelecendo uma fronteira “moral” que exclui os “extremistas” do debate democrático. Assim, os “bons democratas” acreditam que podem impedir a ascensão das paixões “irracionalistas”. Mouffe conclui que “Tal estratégia de demonização dos ‘inimigos’ do consenso bipartidário pode ser moralmente confortável, mas é politicamente frágil” (2020, p. 44-45).

Nesse ponto, convém deixar claro que isso não significa que a política dos partidos populistas de direita deva ser tolerada. No entanto, a pensadora belga ressalta que é equivocado imputar aos eleitores desses partidos a responsabilidade pela forma como as suas demandas são articuladas (2020). Repita-se: moralmente, pode ser uma boa estratégia. Mas não o é politicamente.

É claro que, entre os eleitores desses partidos, há pessoas que se identificam totalmente com os valores reacionários, mas, segundo Mouffe, “há outras que são atraídas por esses partidos porque sentem que eles são os únicos a se preocupar com seus problemas” e “se uma linguagem diferente estiver disponível, muitas pessoas podem lidar com seus problemas de uma forma diferente e participar da luta progressista” (2020, p. 45-46).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do contexto descrito aos itens anteriores, considera-se que o pensamento de Mouffe tem muito a contribuir para questionar a realidade e intervir nos atuais tempos estranhos para a democracia e para a política democrática.

Como visto, a previsão liberal, de que se estabeleceria o consenso em tempos de “democracia dialógica” e de “modernidade reflexiva”, obviamente, não se confirmou. Pelo contrário, o cenário atual parece mais preocupante do que indicava a mais pessimista das hipóteses: assiste-se ao recrudescimento do antagonismo e à redução das questões políticas a termos morais, isto é, de certo ou errado. O político nunca foi tão desprestigiado.

Em seu livro mais recente, *Por um populismo de esquerda*, Mouffe apresenta uma série de considerações que muito importam à situação atual, sobretudo a brasileira. Como a própria autora adverte, “este livro é uma intervenção política e reconhece abertamente a sua natureza partidária” (2020, p. 29). Em suma, Mouffe entende que, para impedir a ascensão dos partidos políticos de direita, é necessário conceber uma resposta política adequada por meio de um movimento político de esquerda que aliará todas as lutas democráticas contra a pós-democracia (2020, p. 45).

Não é objetivo do presente *paper* analisar essa “intervenção política” mais recente proposta por Mouffe (em síntese, um “populismo de esquerda”), mas, sim, destacar que a sua “teoria geral”, analisada nos tópicos antecedentes, crítica ao liberalismo individual e racionalista, apresenta elementos fundamentais que foram ignorados no âmbito político, sobretudo pela esquerda.

É preciso ressaltar que não é hora de abandonar a democracia, mas tampouco é possível deixar as coisas como estão e continuar a encarar a hegemonia capitalista nos moldes da racionalidade liberal, como parece que os “bons democratas”, nas palavras da autora, têm feito.

Em um cenário de autoritarismo e de ascensão do populismo de direita, como é o caso brasileiro, é necessário que todos os democratas, a partir de um modelo adversarial plural e agonista, promovam uma crítica a respeito de como têm enfrentado a hegemonia capitalista e neoliberal. Mais do que isso, que, a partir do dissenso e de uma estratégia anti-hegemônica, também busquem superar essas deficiências, recuperar o político, a própria democracia e, assim, radicalizar os valores democráticos.

Nos dizeres de Mouffe, é preciso criar uma nova cadeia de equivalências entre os democratas, isto é, entre quem defende a igualdade e a liberdade, e estabelecer uma nova fronteira, uma nova hegemonia capaz de dar uma nova identidade à “esquerda” (1991, p. 23-24). Por fim, conforme destaca Kozicki, “não é possível encontrar princípios mais radicais de organização de qualquer sociedade do que aqueles consubstanciados nos

princípios liberais de igualdade e liberdade, ou seja, a afirmação de que todos os indivíduos são livres e iguais” (KOZICKI, 2000, p. 109).

## REFERÊNCIAS

- BBC.** Coronavírus: **Bolsonaro testa positivo para covid-19.** Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53326691>. Publicado em: 7 jul. 2020. Acesso em: 20 jul. 2020.
- BECK, Ulrich. *The Reinvention of Politics: Rethinking Modernity in the Global Social Order*. Cambridge: Polity Press, 1997.
- BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, **Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order**. Cambridge: Polity Press, 1994.
- BECKETT, Andy.** The death of consensus: **how conflict came back to politics.** *In: The Guardian*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2018/sep/20/the-death-of-consensus-how-conflict-came-back-to-politics>. Publicado em: 20 set. 2018. Acesso em: 30 jul. 2020.
- BROWN, Wendy. Cidadania Sacrificial: neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade.* Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018.
- CASARA, Rubens. **Neoliberalismo e autoritarismo, uma história de amor.** *In: Cult*. Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/neoliberalismo-e-autoritarismo-historia-de-amor/>. Publicado em: 29 abril 2019. Acesso em: 07 ago. 2020.
- CORREIO DO POVO. **Marina volta a defender terceira via na política nacional.** Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not% C3% ADcias/pol% C3% ADtica/marina-volta-a-defender-terceira-via-na-pol% C3% ADtica-nacional-1.52209>. Publicado em: 18 jan. 2011. Acesso em: 10 ago. 2020.
- DIÁRIO DO NORDESTE.** Marina defende 'terceira via política' no Brasil. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/marina-defende-terceira-via-politica-no-brasil-1.866058?page=5>. Publicado em: 31 out. 2010. Acesso em: 05 ago. 2020.
- G1. **Brasil supera 100 mil mortes por Covid-19, segundo consórcio de veículos de imprensa.** Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/08/08/brasil-supera-100-mil-mortes-por-covid-19-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml>. Publicado em: 08 ago. 2020a. Acesso em: 10 ago. 2020.

G1. Inquérito do STF que investiga fake news: **veja perguntas e respostas**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/27/inquerito-do-stf-que-investiga-fake-news-veja-perguntas-e-respostas.ghtml>. Publicado em 27 maio 2020b. Acesso em: 07 ago. 2020.

G1. Inquérito das fake news: **veja quem são os investigados e como funcionaria estrutura**. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2020/05/31/inquerito-das-fake-news-veja-quem-sao-os-investigados.ghtml>. Publicado em 31 maio 2020b. Acesso em: 07 ago. 2020c.

GIDDENS, Anthony. **Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age**. Cambridge: Polity Press, 1991.

GIDDENS, Anthony. **Beyond Left and Right: the Future of Radical Politics**. Cambridge: Polity Press, 1994.

GIDDENS, Anthony. **The Third Way. The Renewal of Social Democracy**. Cambridge: Polity Press, 1998.

GUGLIANO, Monica. **Vou intervir!** O dia em que Bolsonaro decidiu mandar tropas para o Supremo. *In: Piauí*. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/vou-intervir/>. Publicado em ago. 2020. Ed. 167. Acesso em: 12 ago. 2020.

KOZICKI, Katya. **Conflito e estabilização**: comprometendo radicalmente a aplicação do direito com a democracia nas sociedades contemporâneas. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2000.

KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de. Impeachment: a arma nuclear constitucional. *In: Lua Nova* [online]. 2019, n.108, pp.157-176. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452019000300157&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452019000300157&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 20 jul. 2020.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista**: por uma política democrática radical. São Paulo: Intermeios, 2015.

LÔBO, Cristina. **Doria se diz nem de direita nem de esquerda, mas “na linha do equilíbrio”**. *In: G1*. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/blog/cristiana-lobo/post/doria-se-diz-nem-de-direita-nem-de-esquerda-mas-na-linha-do-equilibrio.html>. Publicado em: 07 ago, 2017. Acesso em: 02 ago. 2020.

MOUFFE, Chantal. **El retorno de lo político**. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Barcelona: Paidós, 1999.

MOUFFE, Chantal. **The democratic paradox**. London, New York: Verso, 2000.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o Político**. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

MOUFFE, Chantal. **Por um populismo de esquerda**. São Paulo: Autonomia literária, 2020.

PINTO NETO, Moysés. *In: Twitter*. Disponível em: <https://twitter.com/moysespintonet0/status/1288515450717065216>. Acesso em: 29 jul. 2020.

QUEBRANDO O TABU. "**Nem de esquerda, nem de direita**" - Tabata Amaral lendo comentários. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=veHBWt2heBI>. Publicado em: 24 jul. 2019. Acesso em: 02 ago. 2020.

**SARDINHA, Edson**. Exclusivo: **a íntegra de todos os pedidos de impeachment contra Bolsonaro**. *In: Congresso em foco*. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/exclusivo-a-integra-de-todos-os-pedidos-de-impeachment-contrabolsonaro/>. Publicado em: 29 abr. 2020. Acesso em: 10 ago. 2020.

SCHMITT, Carl. **O conceito do político**. Lisboa: Edições 70/Almedina, 2018.

**SCHREIBER, Mariana**. Por que é improvável que Bolsonaro seja investigado pelo Tribunal Penal Internacional. *In: BBC*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53463746>. Publicado em: 27 jul. 2020. Acesso em: 10 ago. 2020.

**SHALDERS, André**. MPF pede afastamento de Ricardo Salles do cargo de ministro do Meio Ambiente. *In: BBC*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53315681>. Publicado em: 6 jul. 2020b. Acesso em: 07 ago. 2020.

STATEN, Henry. **Wittgenstein and Derrida**. Oxford: Basil Blackwell, 1985.

TEÓFILO, Sarah. **Covid-19**: Com cloroquina na mesa, Bolsonaro diz que não é preciso 'pavor'. *In: Correio Braziliense*. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/07/23/interna\\_politica,874819/covid-19-com-cloroquina-na-mesa-bolsonaro-diz-que-nao-e-preciso-pav.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/07/23/interna_politica,874819/covid-19-com-cloroquina-na-mesa-bolsonaro-diz-que-nao-e-preciso-pav.shtml). Publicado em: 23 jul. 2020. Acesso em: 25 jul. 2020.

**URIBE, Gustavo**. Ministro do Meio Ambiente defende aproveitar crise do coronavírus para 'passar a boiada'. *In: Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/05/ministro-do-meio-ambiente-defende-aproveitar-crise-do-coronavirus-para-passar-a-boiada.shtml>. Publicado em: 22 maio 2020. Acesso em: 07 ago. 2020.

## SOBRE OS ORGANIZADORES

---

### **Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira**

Mestrando em Ciências Sociais (PPGCS/UFCG) – Bolsista CAPES; Mestrando em Ciência Política (PPGCP/UFCG); Especialista em Prática Judicante com Residência Judicial pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) em parceria com a Escola Superior da Magistratura da Paraíba (ESMA/PB); Especialista em Direito e Processo do Trabalho (UNIFACISA); Bacharel em Direito (UEPB). Membro integrante do Grupo de Pesquisa SOCIATOS (Sociabilidades e Conflitos Contemporâneos – DGP/CNPq/UFCG).

E-mail: [alissonrodrigocg@gmail.com](mailto:alissonrodrigocg@gmail.com).

Linktr.ee: <https://linktr.ee/alissonrodrigo>



### **Duília Dalyana Ribeiro S. da Nóbrega**

Mestranda em Ciência Política (PPGCP/UFCG) – Bolsista CAPES; Especialista em Gestão de Políticas Públicas (UFCG); Licenciada em Ciências Sociais (UFCG). Membro integrante do Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU – DGP/CNPq/UFCG). Co-Fundadora do Política para Elas (@politicaparaelas).

E-mail: [dallyribeiro@yahoo.com.br](mailto:dallyribeiro@yahoo.com.br).



### **Maria Sheylla Campos de Lima**

Mestranda em Ciência Política (PPGCP/UFCG); Especialista em Educação Ambiental e Sustentabilidade (FIP). Bacharela em Direito (CESREI). Advogada. Professora. Pesquisadora do Observatório de Candidaturas Femininas OAB-PB. Colaboradora da Rede Sororidade OAB-PB. Co-Fundadora do Política para Elas (@politicaparaelas).

E-mail: [sheyllacamposestudos@gmail.com](mailto:sheyllacamposestudos@gmail.com).



Quipá Editora  
[www.quipaeditora.com.br](http://www.quipaeditora.com.br)  
@quipaeditora



"Em 2016 professores da UFCG (eu entre eles) abraçaram a oportunidade de criar um programa de pós-graduação, e dela nasceu o Mestrado Acadêmico em Ciência Política da UFCG. Ver este volume, reunindo artigos debatidos no primeiro Congresso articulado pelo PPGCP, me orgulha e enaltece a importância da disseminação da Ciência Política para outras regiões do país, especialmente o Nordeste."

- Dr. León Victor de Queiroz, Professor da UFPE.

"Esta obra revela a pluralidade e a potência que perpassaram os dias em que pesquisadores/as estiveram reunidos/as no 1º Congresso de Ciência Política do Nordeste. Que a leitura inspire novas reflexões."

- Dra. Monalisa Soares Lopes, Professora da UFC.

"A consolidação de um campo do conhecimento passa pelo desenvolvimento teórico-metodológicos da área em questão. A publicação de uma coletânea com os trabalhos apresentados no 1º Congresso de Ciência Política do Nordeste contribui sobremaneira para a difusão dos temas e métodos tratados na área. Assim, este livro é fruto de uma experiência exitosa e que muito contribuirá para a consolidação da pesquisa em Ciência Política na região."

- Dr. Ítalo Fittipaldi, Professor da UFPB.

"O I Congresso de Ciência Política do Nordeste ocorrido na UFCG em 2020, durante a pandemia de COVID-19, foi uma excelente iniciativa num momento tão difícil. Que novos encontros venham para ajudar a pensar a Ciência Política e o Nordeste."

- Dr. Marcelo Burgos Pimentel dos Santos, Professor da UFPB.

"A institucionalização de uma área de pesquisa é trabalho lento e árduo, sendo necessário continuidade e resiliência. Quando pensamos a Ciência Política, disciplina acadêmica vinculada a consolidação da democracia, e sua atuação no Brasil, país periférico marcado por lento processo de democratização, a institucionalização dessa área torna-se urgente. O I Congresso de Ciência Política do Nordeste se enquadra nesse ofício corajoso, sendo necessário registrar sua estreia e desejar vida longa e esse projeto. Parabéns a equipe!"

- Dr. José Raulino Chaves Pessoa Jr., Professor da URCA.

#### APOIO INSTITUCIONAL:

